

PROGRESISMOS DEL SIGLO XXI: REFLEXIONES DESDE EL CONO SUR

Ariela Micha y Nuria Pena (Coordinadoras)

Julia de Souza Faria (Editora literaria)

Jerónimo Montero Bressán

Introducción. Desarrollo en el Cono Sur en el siglo XXI:
Transformaciones y continuidades

Silvina Merenson y Nuria Pena

Estudios Transnacionales: perspectivas, categorías y
debates en torno a dos casos de estudio en el Cono Sur

Germán Pinazo y Ariela Micha

Algunos elementos para pensar el problema del
desarrollo en el marco de la nueva división internacional
del trabajo: un análisis desde Brasil y Argentina

**Daniel Angelim, Josué Medeiros y Ramón
Szermeta**

Brasil tras el golpe: el nuevo ciclo político neoliberal y
autoritario y las luchas por la redemocratización

**Emilia Calisto, Valentina Gómez y Marcelo
Rossal**

Progresismos del siglo XXI. Apuntes sobre algunas leyes
uruguayas recientes

Samanta Casareto y Carlos Demasi

Memoria (y desmemoria) en Argentina y Uruguay

Ivaldo Gehlen y Lorena Fleury

Patrimonialismo, neoextractivismo y racismo persistente:
afrobrasileños e indígenas caboclos en Brasil

Miguel Serna y María Florencia Deich

La integración regional del sur: Mercosur y Unasur en
perspectiva comparada

Progresismos del siglo XXI: Reflexiones desde el Cono Sur

Ariela Micha y Nuria Pena (Coordinadoras)

Julia de Souza Faria (Editora literaria)

Autores

Dr. Jerónimo Montero

Dra. Silvina Merenson

Doctoranda Nuria Pena

Dr. Germán Pinazo

Doctoranda Ariela Micha

Mgtr. Daniel Angelim

Prof. Ramón Szermeta

Post doctorando Josué Medeiros

Lic. Emilia Calisto

Lic. Valentina Gómez

Dr. Marcelo Rossal

Mgtr. Samanta Casareto

Mgtr. Carlos Demasi

Dra. Lorena Fleury

Dr. Ivaldo Gehlen

Dr. Miguel Serna

Lic. María Florencia Deich

Progresismos del siglo XXI : reflexiones desde el Cono Sur / Nuria Pena ... [et al.] ;
coordinación general de Nuria Pena ; Ariela Susana Micha ; editor literario Julia de Souza
Faria. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto de Desarrollo Económico y
Social, 2017.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-23365-5-4

1. Ciencias Sociales. 2. Estudios. I. Pena, Nuria II. Pena, Nuria, coord. III. Micha, Ariela
Susana, coord. IV. de Souza Faria, Julia, ed. Lit.

CDD 300.72

Colección: Libros del SIT Study Abroad / IDES

Coordinadoras: Ariela Micha y Nuria Pena

Para citar esta publicación:

Micha, A. y Pena, N. (Coords.) (2017). *Progresismos del siglo XXI: Reflexiones desde el Cono
Sur*. Buenos Aires: Libros del SIT Study Abroad, IDES.

Descarga online:

<http://ides.org.ar/publicaciones/libros-del-sit-study-abroad-ides>

ISBN 978-987-23365-5-4



SIT Study Abroad / IDES

Agradecemos especialmente el apoyo y confianza de Aynn Setright y Priscilla Stone pertenecientes a SIT Study Abroad, quienes facilitaron de diferentes formas llevar a cabo esta publicación. También los aportes de Myrian González en representación del Centro de Documentación y Estudios. Y por último, el apoyo logístico y de todo tipo brindado por Alejandro Dujovne del IDES, así como también por parte Julieta Impemba y Pablo Morgade en los detalles finales de cierre de este texto.

Progresismos del siglo XXI: Reflexiones desde el Cono Sur

Ariela Micha y Nuria Pena (Coordinadoras)

Julia de Souza Faria (Editora literaria)

Índice

Introducción	6
<i>Doctoranda Nuria Pena. Coordinadora.</i>	
1. Desarrollo en el Cono Sur en el siglo XXI: Transformaciones y continuidades	7
<i>Dr. Jerónimo Montero. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad de San Martín (IDAES-UNSAM) – Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.</i>	
2. Estudios Transnacionales: perspectivas, categorías y debates en torno a dos casos de estudio en el Cono Sur	15
<i>Dra. Silvina Merenson. Centro de Investigaciones Sociales (CIS) – CONICET – IDES.</i>	
<i>Doctoranda Nuria Pena. Fundación World Learning Argentina/Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) – Universidad Nacional de General Sarmiento.</i>	
3. Algunos elementos para pensar el problema del desarrollo en el marco de la nueva división internacional del trabajo: un análisis desde Brasil y Argentina	45
<i>Dr. Germán Pinazo. Investigador-docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.</i>	
<i>Doctoranda Ariela Micha. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), con sede en la Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, Argentina.</i>	
4. Brasil tras el golpe: el nuevo ciclo político neoliberal y autoritario y las luchas por la redemocratización	65
<i>Mgtr. Daniel Angelim. Universidade Federal Fluminense y asesor de la Confederación Sindical de las Américas.</i>	
<i>Prof. Ramón Szermeta. Investigador del IIEP (Intercambio, Informações, Estudos e Pesquisas)</i>	
<i>Post doctorando Josué Medeiros. Universidad de Sao Paulo (USP). Profesor de Ciencia Política en la Universidad de Río de Janeiro.</i>	
<i>Traducción: Julia de Souza Faria</i>	

- 5. Progresismos del siglo XXI. Apuntes sobre algunas leyes uruguayas recientes** 79
- Lic. Emilia Calisto, Lic. Valentina Gómez.* Integrantes del Programa Género, Cuerpo y Sexualidad de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FHCE) de la Universidad de la República (Udelar), Uruguay, dirigido por Susana Rostagnol.
- Dr. Marcelo Rossal.* Docente con Dedicación Total en FHCE-Udelar e integrante del Sistema Nacional de Investigadores (SNI), Uruguay.
- 6. Memoria (y desmemoria) en Argentina y Uruguay** 113
- Mgr. Samanta Casareto.* Cátedra Libre de Derechos Humanos, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Argentina.
- Mgr. Carlos Demasi.* Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad de la República, Uruguay.
- 7. Patrimonialismo, neoextractivismo y racismo persistente: afrobrasileños e indígenas caboclos en Brasil** 137
- Dra. Lorena Fleury y Dr. Ivaldo Gehlen.* Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Puerto Alegre, Brasil.
- Traducción:* Julia de Souza Faria
- 8. La integración regional del sur: Mercosur y Unasur en perspectiva comparada** 152
- Dr. Miguel Serna.* Profesor agregado del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y del Departamento de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, investigador Nivel II del Sistema Nacional de Investigadores, ANII-MEC, Uruguay.
- Lic. María Florencia Deich.* Docente y Jefa de Trabajos Prácticos en la Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Progresismos del siglo XXI: Reflexiones desde el Cono Sur

Ariela Micha y Nuria Pena (Coordinadoras)

Julia de Souza Faria (Editora literaria)

Presentación

Nuria Pena

Con motivo de una reflexión del programa de estudios ofrecido por SIT Study Abroad en la Argentina con sede en el IDES y en partenariatio con universidades y centros de investigación de la región —la Universidad de la República en Montevideo, la UFGRS en Puerto Alegre, el Centro de Documentación de Estudios en Asunción y el IIEP en San Pablo— diversos académicos y activistas nos reunimos el 23 de marzo del 2017 en la ciudad de Montevideo. El objetivo de esa reunión fue reflexionar sobre los objetivos de aprendizaje del programa que venimos coordinando de modo conjunto desde el año 2002. Este programa, destinado a estudiantes de grado de Estados Unidos, atravesó múltiples cambios desde sus inicios hasta el día de la fecha. Esta publicación conjunta es fruto de este intercambio académico y de ningún modo puede capturar los cambios, aprendizajes y experiencias que han inspirado el rumbo del programa a lo largo de los años. En cambio, sí se propuso iniciar un proceso de intercambio académico más sistemático entre los profesores que vienen acompañando a nuestras diferentes camadas de estudiantes. Considerando el horizonte de cambios que atraviesan a la región a lo largo de los años, nos pareció necesario y enriquecedor reunirnos a debatir y pensar esta publicación conjunta. Esta abarca algunas discusiones y transformaciones de los países que conforman el portfolio académico del programa (Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay) a lo largo de los primeros quince años del siglo XXI. La discusión es incompleta pero pretende captar al menos algunos de los temas que nos han ocupado dentro y fuera de las clases, y que consideramos pueden ser de interés para el público en general. Esperamos por último que esta publicación sea el inicio de una línea de reflexiones más amplias y de carácter transnacional que queremos llevar a cabo en los próximos años. Algunas reflexiones y aportes quedaron fuera de este primer esfuerzo regional. Esperamos poder incluirlos en las próximas publicaciones, del mismo modo que esperamos que esta iniciativa nos ayude a profundizar el diálogo entre estudiantes, docentes y activistas de diferentes partes del continente americano. Y por qué no, más allá también.

Desarrollo en el Cono Sur en el siglo XXI: Transformaciones y continuidades

Introducción

Jerónimo Montero Bressán

Los recientes cambios de signo político en América del Sur, que podrían ser resumidos como un giro a la derecha en varios países de la región, motivan las reflexiones plasmadas en esta publicación. Con el foco puesto en algunas de las experiencias vividas durante los primeros 15 años del siglo XXI, se plantea acá un diálogo y una lectura en la región de carácter transnacional. Con la aspiración de superar las limitaciones de los nacionalismos metodológicos, la presente publicación busca reflexionar sobre el período de gobiernos progresistas que caracterizó a buena parte de la región entre 1999 (inicio del primer mandato de Hugo Chávez en Venezuela) y 2016 (destitución de Dilma Rousseff en Brasil) y sobre las perspectivas a futuro.

Los artículos aquí presentados reflexionan sobre diversos aspectos de la experiencia de estos gobiernos en los cuatro países que forman parte del Programa Educativo de SIT *Study Abroad Transnacionalismo y Desarrollo Comparado en América del Sur*. Se trata de los aspectos más trabajados durante el Programa a partir del cambio de nombre y de perspectiva encarados desde el 2016. Algunos de estos aspectos están sufriendo modificaciones, lo que hace necesario plasmarlos en papel para recoger estas valiosas experiencias, señalando tanto sus ventajas como sus desventajas y limitaciones. En otras palabras, cada artículo contribuye, desde diversos ángulos, a caracterizar el período analizando los cambios políticos, económicos y sociales acaecidos y algunas de las condiciones estructurales que no fueron modificadas.

La tendencia denominada “marea rosa” por la prensa internacional para destacar el carácter de izquierda (rojo) pero moderado (de ahí el color “rosa”) de estos gobiernos, fue un fenómeno regional. Ello constituye un ejemplo del carácter transnacional de muchos de los fenómenos políticos, económicos y sociales más importantes que atraviesan a la región, sea por imposición de ciertas políticas desde organismos multilaterales (transnacionalismo desde arriba) o por las reacciones de los pueblos (transnacionalismo desde abajo) (Smith y Guarnizo, 1998), la adopción de medidas similares, los debates sobre modelos de desarrollo y las protestas contra el neoliberalismo atraviesan las fronteras nacionales y obligan a analizarlas desde la perspectiva transnacional, que busca precisamente entender fenómenos que no

responden a una lógica nacional, regional o local de manera exclusiva, sino que sus raíces están más allá de las fronteras establecidas y de las escalas generalmente reconocidas como articuladoras de políticas y procesos sociales (Levitt y Khagram, 2007). Ejemplos del primer tipo son tanto las políticas de ajuste estructural promovidas por el Fondo Monetario Internacional desde los ochenta como, más recientemente, la promoción de transferencias monetarias condicionadas (Bolsa Familia, Asignación Universal por Hijo, etc.), pasando, desde ya, por la simultaneidad de las más recientes dictaduras militares (que coordinaron acciones represivas, como demuestra el caso del Plan Cóndor). En cuanto al segundo tipo, las reacciones de los pueblos contra el neoliberalismo se vieron plasmadas, entre otros acontecimientos, en la renuncia del presidente De la Rúa en Argentina (diciembre de 2001) y del presidente Sánchez de Losada en Bolivia (octubre de 2003). Los referidos gobiernos progresistas vinieron a canalizar esas protestas, dándoles un marco institucional y restableciendo, por vía de la concesión de derechos y la transferencia de recursos, la confianza en las desprestigiadas clases políticas.

El actual giro a la derecha también tiene una impronta regional, caracterizada por mecanismos sorprendentemente similares que levantan sospechas sobre operaciones de inteligencia a nivel de la región: corporaciones mediáticas que han abandonado toda imparcialidad y operan sin disimulo como generadoras de opinión pública, y representantes de los poderes judiciales que avanzan muy selectivamente sobre la investigación a personajes clave de los gobiernos en retirada. El ejemplo más reciente es el desconocimiento del resultado de las elecciones democráticas realizadas en Venezuela ante la inspección de un ejército de observadores internacionales (julio de 2017) que, como favorece al gobierno de Maduro, ha desatado una ola mediática de desprestigio. Los mecanismos autoritarios e ilegítimos que son hoy parte de las noticias diarias —esos mismos que son fuertemente condenados cuando ocurren en Venezuela— se profundizan debido a la amenaza que representan los líderes políticos progresistas, ya que a diferencia de los gobiernos de la era neoliberal, estos se retiraron con altos niveles de popularidad y dejando una economía que, si bien se estaba desacelerando, seguía creciendo (aun sin recurrir al endeudamiento público). Aquel crecimiento modesto que heredaron los gobiernos actuales se ha convertido en estancamiento o incluso en retraimiento (en especial en Brasil), tanto por el contexto macroeconómico de estancamiento en los principales mercados mundiales como por las políticas de

redistribución regresiva de los gobiernos ascendentes, que cargan sobre los más necesitados los costos del estancamiento económico.

Con la perspectiva transnacional en mente, esta publicación no pretende celebrar los avances en materia económica, política, y social de la ‘era progresista’ sino socializar las perspectivas y los avances de investigación de muchos de los profesores del Programa en los cuatro países que lo conforman. De hecho, cada artículo plantea una visión crítica de los gobiernos progresistas, sus políticas y el sustento teórico de sus planes, destacando tanto avances en materia de derechos humanos y civiles como continuidades estructurales en ciertas áreas (en especial en lo relativo a la dependencia económica).

El artículo de Pena y Merenson se detiene en las características de los estudios transnacionales. Frente a la predominancia de los estudios Norte-Sur y de las lecturas histórico-institucionalistas en esta perspectiva académica, las autoras invitan a aprovechar las potencialidades de aquellos a partir de dos estudios de caso planteados como una lectura propia desde el Cono Sur que, de hecho, desafía algunos de los argumentos desarrollados por estos estudios. El primer caso refiere a las redes internacionales tejidas por uruguayos del Frente Amplio en Argentina y en Uruguay (la “militancia transnacional frenteamplista”) para asegurar la participación electoral en Uruguay de aquellos radicados en Argentina (quienes no pueden votar a distancia). El llamado “voto Buquebus” (en alusión a la empresa de transportes más importante entre ambos países) es un voto “hecho de a muchos y por muchos”, y como tal desafía la clásica visión del voto como una expresión individual. El segundo caso se inscribe en los debates sobre familias transnacionales, analizando redes de cuidado de migrantes paraguayos en la Argentina y específicamente la situación de las personas más vulnerables en las cadenas, los y las adultas mayores en el país emisor y las mujeres en uno y otro lado de la frontera. Aunque el caso expone los beneficios de los espacios transnacionales para el cuidado de los adultos mayores en contextos de graves carencias públicas, muestra también los costos y limitaciones de la migración. En diálogo con estudios afines, el caso demuestra que las prácticas de cuidado a la distancia no son del todo novedosas y que no cambian circunstancias de inequidades a nivel mundial. Además, este caso detalla la frágil posición social que ocupan los y las migrantes paraguayos/as en la Argentina con sus correspondientes impactos en sus familias en un lado y otro de la frontera. El caso refleja la necesidad de políticas públicas transnacionales que apunten a atender las necesidades de estas familias, considerando

que su carácter transnacional es resultado de las desigualdades entre un país y el otro. En resumen, desde diferentes perspectivas los dos casos aportan evidencia empírica relevante para la construcción teórica de los Estudios Transnacionales desde y entre países del Sur.

El artículo de Pinazo y Micha analiza las características del pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo y su correlato en políticas económicas desarrollistas, a la vez que estudia la factibilidad de las estrategias de desarrollo industrial de los países periféricos en el marco de la división internacional del trabajo iniciada en los setenta. En esta perspectiva, señalan que si la industrialización por sustitución de importaciones se llevó adelante en alianza con los intereses de muchas multinacionales, en el actual escenario de segmentación internacional de la producción, la industrialización no necesariamente es sinónimo de desarrollo del mercado interno, puesto que los inversores no necesitan desarrollar redes de proveedores locales (pueden importar la mayor parte de los insumos) y raras veces buscan producir en un país para vender sus productos en él. En otras palabras, “el nivel de los salarios en estos países es hoy (quizás más que nunca), un costo que es necesario controlar antes que un elemento de demanda que se pretenda estimular”. Entendiendo a las recientes experiencias ‘neodesarrollistas’ de Argentina y Brasil como una combinación entre una coyuntura internacional favorable y la introducción de políticas de redistribución progresiva del ingreso, los autores plantean que en el escenario internacional Brasil se ha posicionado como “centro de producción y abastecimiento de insumos regional”, mientras que Argentina actúa cada vez más como “locación de ensamble”. Ello plantea la incompatibilidad de los intentos de sustitución de importaciones con las estrategias de las empresas que lideran la producción. El artículo culmina planteando la falta de consenso del pensamiento latinoamericano sobre el desarrollo en la etapa actual. Mientras una perspectiva insiste en la necesidad de volver a la sustitución de importaciones, otros (incluyendo a autores de la CEPAL que aun se consideran estructuralistas) promueven el ‘ascenso industrial’ como alternativa, que consistiría en el ascenso hacia eslabones globales de mayor agregación del valor en cadena mediante el progresivo aprendizaje que podría brindar la participación en ellas. Nuevamente, el problema reside en que la relación de esta alternativa con la distribución del ingreso no está clara, lo cual cuestiona su conveniencia.

El artículo de Angelim, Medeiros y Szermeta analiza el actual contexto político brasileño en el marco de la destitución de Rousseff, con el propósito de comprender el

pasado más reciente y de caracterizar el contexto en el que las luchas políticas se darán en los próximos años. Los autores consideran que el país atraviesa una transición hacia un régimen autoritario, quizás incluso dictatorial, en una nueva vuelta a la dinámica histórica del país, que comprende tanto la inserción subordinada en la geopolítica internacional como los privilegios de las élites internas del país, lo que resulta en “un arreglo social caracterizado por altos niveles de desigualdad social, económica, política y cultural”. Como ilustración del carácter histórico del autoritarismo en Brasil, destacan que recién en 1988 se permitió el voto a los analfabetos, cuando estos representaban al 20% de la población total. Los autores señalan la responsabilidad del gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) en el quiebre de la alianza de clases entre los trabajadores urbanos asalariados y los pobres favorecidos que, según Singer (2012), aseguró la continuidad de Lula en el poder hasta 2013. Para nuestros autores, el ‘lulismo’ se apoyó en las clásicas demandas de la clase trabajadora surgidas en los setenta y ochenta (“clase de Lula”) y fue incapaz de comprender las nuevas demandas surgidas de esa nueva clase social, cuyo surgimiento fue paradójicamente el mayor éxito de los gobiernos ‘petistas’ (del PT) (“clase del lulismo”). Mientras los gobiernos condenaron o intentaron absorber y neutralizar el surgimiento de esas demandas, que estallaron en las calles de las principales ciudades en 2013 a partir de una protesta contra el aumento del transporte público, las élites se levantaron contra el crecimiento material y simbólico de esta nueva clase social para recuperar sus privilegios de clase quebrando el orden constitucional, con el apoyo de la clase media más conservadora en las calles. La lucha por la redemocratización del país debe, según los autores, centrarse en el diálogo, la mutua comprensión y las alianzas entre la ‘vieja’ clase trabajadora (“clase de Lula”) y la ‘nueva’ clase trabajadora (“clase del lulismo”).

El artículo de Calisto, Gómez y Rossal destaca la larga tradición del progresismo en Uruguay para señalar los avances en materia de políticas sociales y de derechos humanos en los últimos años, como así también sus limitaciones. Los autores señalan el planteamiento de nuevas demandas ciudadanas desde fines del siglo XX, en el marco de la “era progresista” (Garcé y Yaffé, 2004). Algunas de estas se plasmaron en el Uruguay con la adopción de tres nuevas leyes: la Ley de Identidad de Género, la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo y la Ley de Control y Regulación Estatal de la Marihuana y sus Derivados. El artículo hace referencia a avances similares en algunos de estos campos en Argentina (en especial en relación con la identidad de género y, en menor medida que en Uruguay, con la despenalización del aborto en casos de violación)

y Brasil (ampliación de la despenalización del aborto de casos de violación y riesgo de vida de la madre a casos de problemas detectados en el feto). Asimismo, muestran cómo estas tres leyes dan cuenta de lo que entienden como una multiplicidad no contradictoria de intereses en lo referente a la protección de los derechos ciudadanos en Uruguay. Así, a la naturaleza fuertemente institucional de los avances en materia de derechos civiles, que resulta del interés del estado por controlar y tutelar los derechos (y que en los tres casos analizados plantea fuertes limitaciones a los derechos que las leyes pretenden garantizar), se le suma un histórico consenso fuertemente igualitarista que tiende a la protección de ciudadanos y ciudadanas, con “un horizonte civilizatorio basado en la disminución de la violencia social”.

El artículo de Casareto y Demasi realiza un recorrido histórico por las etapas transcurridas en las políticas de estado y las luchas de los organismos de derechos humanos (DD. HH.) por memoria, verdad y justicia por los crímenes de las dictaduras argentina (1976-1983) y uruguaya (1973-1985). La comparación señala, por un lado, el mayor avance en el caso de las luchas en Argentina. Por el otro, destaca la asombrosa similitud de los períodos de avance y retroceso en ambos países, que se debe en parte a las repercusiones en Uruguay de los avances y retrocesos en Argentina. Claro indicador de ello fueron tanto las “leyes de impunidad” en ambos países (aprobadas en 1986 y 1987) como el nuevo impulso a la búsqueda de justicia con apoyo de los gobiernos desde 2003 en Argentina y 2005 en Uruguay (si bien en este último país sigue vigente la “Ley de Caducidad” que garantiza la impunidad de los genocidas). Además, dedica especial atención a dos redes transnacionales: el denominado Plan Cóndor y la red de ONG de DD. HH. a ambos lados del Río de La Plata. El primero consistió en un acuerdo entre las fuerzas represivas de Argentina, Bolivia, Paraguay, Uruguay, Chile y Brasil para perseguir a militantes “subversivos” en la región. Fue documentado por el descubrimiento de los “Archivos del Terror” en Paraguay en 1992, y su existencia fue confirmada por la desclasificación de documentos del Departamento de Estado durante los años 90. En cuanto a la coordinación de esfuerzos de las ONG de DD. HH., a los organismos Familiares de Detenidos Desaparecidos por Razones Políticas (1976) y Madres y Abuelas de Plaza de Mayo (1977), les siguieron la creación en 1979 de Madres de Uruguayos Desaparecidos en Argentina y de Madres de Desaparecidos en Uruguay (1981). También en 1981 se fundó la sede uruguaya del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ). El artículo termina refiriéndose a la política negacionista y de

desprestigio de los organismos de DD. HH. por parte del gobierno de Macri, señalando así el carácter necesariamente permanente y dificultoso de estas luchas.

El artículo de Gehlen y Fleury analiza las raíces históricas de algunos de los preconceptos y estigmas (en especial los racistas) que aún existen en Brasil y que explican los límites de políticas como las de discriminación positiva (como las cotas para afrobrasileños e indígenas en las universidades), o incluso la casi absoluta falta de políticos que representen sus intereses. Destaca el carácter tardío del desarrollo de derechos y libertades en Brasil respecto al resto de América, demostrando la continuidad histórica del patrimonialismo hasta nuestros días. Se le llama *patrimonialismo* (entendido como “sustento teórico-ideológico de la colonización”) al orden feudal mediante el cual el rey era el dueño absoluto de todo el patrimonio en el espacio bajo su dominio, y lo repartía según criterios de privilegios y fidelidad al rey. Para los autores, esa es la característica distintiva de una sociedad en la que no hay distinciones entre los límites de lo público y lo privado. Sus vínculos con la actualidad se ven plasmados en esas mañas (*jeitinhos*) brasileñas de la “cultura de favores” y el querer “apropiarse de la cosa pública como si fuese privada”. En este marco, destacan cómo el modelo neoextractivista imperante en América Latina desde comienzos de siglo afecta de manera especial a poblaciones indígenas y afrodescendientes que son expropiadas de sus recursos e incluso desplazadas de sus tierras, en favor, por ejemplo, de empresas mineras, en lo que Pacheco (2007) llama “racismo ambiental”. Además estudian los recientes avances en las luchas de los *quilombolas* (los habitantes de quilombos), indígenas y *caboclos* (comunidades de mestizos que se orientan por el sistema de valores generados por el mestizaje). Para los autores, las políticas de discriminación positiva de los últimos años son importantes pero el país se debe un trabajo más profundo de erradicación de las raíces coloniales de su fundación.

Por último, el artículo de Serna y Deich trata sobre los procesos de integración regional en América Latina, con especial énfasis en el Mercosur y la Unasur. Los autores plantean en extenso las dificultades de los procesos de integración en el marco de economías no complementarias como las latinoamericanas y en una economía mundial que al menos hasta el estancamiento de las negociaciones en la OMC en 2001 tendía a la liberalización multilateral de los intercambios comerciales. Citando a Dabène (2014), Serna y Deich establecen cuatro períodos u “olas” de integración en las que las iniciativas integracionistas tomaron impulso en la región para luego desinflarse en períodos de crisis —una dinámica también reconocida por Tamames (1993)—. Cada ola

le impuso una impronta distinta a la integración, pasando del ‘regionalismo cerrado’ (o su denominación despectiva ‘viejo regionalismo’) de los cincuenta y sesenta, al ‘nuevo regionalismo’ (o ‘regionalismo abierto’) de la era neoliberal, promovido por el BID y la CEPAL, que buscaba que “la integración pudiera favorecer la economía internacional pero a la vez no aparecer como un obstáculo para la liberalización comercial”. Durante la ola más reciente, los gobiernos progresistas de comienzos de siglo buscaron desmarcarse de la integración “promovida por el mercado, la apertura comercial y la reducción arancelaria” para plantear “una nueva concepción de la integración basada en la cooperación, la convergencia y la complementariedad para la reducción de las asimetrías y la defensa de las instituciones de la democracia”. Esta ola, que incluye la formación de la UNASUR en 2008 y la propuesta de Chávez para una Alternativa Bolivariana de las Américas (ALBA), es considerada por Sanahuja (2008) como de “regionalismos posliberales”. Para los autores, la muerte de Hugo Chávez en 2013, el cambio de gobierno en Argentina, la destitución de Rousseff en Brasil y la crisis económica y política en la región plantean un escenario de estancamiento de las iniciativas de integración, sin que se pueda vislumbrar aún la naturaleza que han de adoptar las iniciativas existentes o las que puedan surgir.

En resumen, se espera que el contenido de esta publicación plasme algunas de las experiencias vividas durante los primeros 15 años del siglo XXI en Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, considerando el actual horizonte de cambios que no son menores en muchos de estos campos. Los debates planteados son fundamentales en momentos en que se hace necesario generar alternativas desde arriba y desde abajo al actual contexto de crisis económica y política. El énfasis en una lectura transnacional de estos fenómenos y de las oportunidades que abren busca explorar posibilidades que los nacionalismos metodológicos silencian.

Referencias bibliográficas¹

Tamames, R. (1993). *Estructura Económica Internacional*. Madrid, España: Alianza.

¹ Las referencias bibliográficas restantes se encuentran en los respectivos artículos.

Estudios Transnacionales: perspectivas, categorías y debates en torno a dos casos de estudio en el Cono Sur

Silvina Merenson y Nuria Pena

En su definición más llana, los Estudios Transnacionales se ocupan de los múltiples lazos e interacciones que unen a personas o instituciones a través de las fronteras territoriales de los Estados-nación. La atención académica sobre estos flujos se remonta a fines de los años 1990 y es, en parte, tributaria de los estudios sobre globalización y el *spatial turn* de los años 1980. En sus inicios, académicos como Nina Glick Schiller, Linda Basch y Cristina Szanton Blanc, así como Alejandro Portes, Luis Guarnizo y Patricia Landolt —por mencionar solo algunos de sus referentes—, expusieron las limitaciones de las teorías clásicas sobre la migración que, desde sus perspectivas, no permitían capturar las múltiples condiciones/adscripciones (*attachments*) de los migrantes (Levitt & Sørensen, 2004). Sostuvieron entonces que las teorías clásicas sobre migración analizaban a los migrantes como personas que partían (emigrantes) o que llegaban (inmigrantes), eludiendo así los procesos y dinámicas según las cuales sus múltiples adscripciones e identificaciones muestran presencia y simultaneidad en cuanto a los vínculos con el país de origen y destino. De este modo, los estudios transnacionales reorientaron el foco de análisis, atendiendo a espacios de la vida social que van más allá de un Estado-nación en particular. Dentro de este campo de estudios, como explica Morawska (2001), surgieron diferentes enfoques. Por un lado, el enfoque norteamericano, concentrado en el análisis de las prácticas “deterritorializadas” —económicas, socioculturales y políticas— de migrantes internacionales. Por otro lado, el enfoque europeo, que examina el modo en que los migrantes realizan diversas demandas basadas en derechos universales y pertenencias supranacionales.

Si bien los Estudios Transnacionales son generalmente reconocidos por su aplicación en análisis relacionados con la migración de personas, su potencialidad es mucho más amplia. En efecto, Khagram y Levitt (2004) identifican cinco bases diferenciadas a las cuales pueden servir. En primer lugar, definen el “transnacionalismo empírico” como aquel que permite describir, identificar, cuantificar y clasificar todos aquellos fenómenos, recientes o no, que pueden ser estudiados bajo un ángulo transnacional. Estos estudios suelen derivar de fuertes concepciones en torno al Estado-nación que rara vez son problematizadas. En segundo lugar, el

“transnacionalismo metodológico” propone reclasificar evidencias, datos etnográficos e históricos que han sido producidos siguiendo los límites del Estado-nación, así como el diseño de nuevas metodologías que permitan captar con mayor fidelidad las realidades transnacionales, eludiendo el nacionalismo metodológico. En este sentido proponen utilizar múltiples unidades de indagación y análisis, con una mayor diversidad de tiempo y lugares (estudios multisituados). En tercer lugar, el “transnacionalismo teórico” procura dar explicaciones que complementan, reemplazan o transforman otras perspectivas teóricas a fin de proveer marcos más adecuados a la hora de explicar determinados fenómenos locales, nacionales o internacionales. En cuarto lugar, el “transnacionalismo filosófico” sostiene que, en términos ontológicos, la vida social es transnacional, ya que las dinámicas no transnacionales son la excepción más que la regla, por lo cual propone una revisión completa de todos aquellos análisis que se realizan, o se han realizado, con restricciones fundadas en fronteras. Por último, el “transnacionalismo público” alude a una perspectiva académica más abierta, ética y normativa que busca generar espacios a través de los cuales imaginar transformaciones sociales que están actualmente opacadas por el nacionalismo metodológico. Esta perspectiva busca ir más allá de la mera descripción, análisis y argumentación de los fenómenos transnacionales para enfatizar las posibilidades que esta adquiere en el campo de las políticas públicas.

Desde que *transnacionalismo* comenzó a emplearse como una categoría analítica ha habido una multiplicidad de definiciones y variaciones en sus usos. Por esta razón, algunos analistas (Waldinger & Fitzgerald, 2004) consideraron que el término resulta poco productivo, en tanto es confuso y no designa nada nuevo: según sus usos cualquier práctica migrante contemporánea podía ser catalogada como transnacional. En respuesta a estas críticas, con el objetivo de alcanzar mayor rigor teórico, Portes y sus colaboradores (Portes, 2003b) se dieron a la tarea de delimitar el fenómeno, definir su unidad de análisis, distinguir sus diferentes tipologías e identificar las condiciones necesarias para poder conceptualizar la perspectiva transnacional. Así, por ejemplo, sugieren la necesidad de explicitar con mayor rigurosidad términos como *transmigrante* para distinguirlo de *migrante*.² En este sentido, viajes, contactos ocasionales y

² De acuerdo con la definición brindada por Glick Schiller, Linda Basch y Szanton Blanc (1992), los transmigrantes desarrollan y mantienen múltiples relaciones —familiares, económicas, sociales, organizacionales, religiosas, políticas— que sobrepasan fronteras. Los transmigrantes actúan, toman decisiones y se sienten implicados, y desarrollan identidades dentro de redes sociales que los conectan a ellos con dos o más sociedades de forma simultánea.

actividades en el país de origen de las personas migrantes no son suficientes para poder conceptualizar a un sujeto como *transnacional*. En cambio, sí lo es la intensidad de estos intercambios y la multiplicación de actividades a través de las fronteras de forma sostenida. También proponen considerar las innovaciones tecnológicas, que han permitido que gobiernos y empresas aceleren procesos de transnacionalismo “por arriba”, así como sus usos “por abajo” (Guarnizo y Smith, 1998). Los recursos tecnológicos se presentan entonces como una condición necesaria para identificar fenómenos transnacionales, como así también la formación de redes a través de distintos espacios, facilitada por cierta cercanía geográfica que habilita la posibilidad de que los migrantes se sumerjan en actividades de tipo transnacional con mayor frecuencia (Portes, 2003b).

El proceso de construcción y consolidación del campo de los estudios transnacionales fue abriendo diversas preguntas: ¿las prácticas de los transmigrantes son exclusivamente de carácter económico (remesas) o existen otras actividades de la vida social que se ven intensificadas por estos flujos? ¿Son transmigrantes quienes que se quedan en el país de origen, pero están atravesados por las condiciones generadas por prácticas transnacionales? (Levitt, 2001). En este punto es útil introducir algunos conceptos que emergen en relación con estas prácticas, como el de *campo social transnacional*, generado a partir de los contactos entre quienes se desplazan y quienes no. Para ser más precisos, Levitt y Glick Schiller (2004) definen *campo social transnacional* como “un conjunto de múltiples redes de relaciones sociales entreveradas a través de las que se intercambian, organizan, y transforman de forma asimétrica ideas, prácticas y recursos” (p. 1009). La problematización del espacio, entonces, permite observar y analizar acciones que, en lugares diferentes pero de forma simultánea, pueden abarcar esferas económicas, sociales, religiosas y familiares (Levitt, 2001).

De lo dicho hasta aquí puede desprenderse que la perspectiva transnacional permitió iluminar dimensiones y aspectos del desplazamiento de personas, capitales, mercancías y objetos hasta entonces desatendidos. Entre ellos, presentaremos dos casos empíricos en este capítulo: las prácticas políticas y las luchas por el ejercicio de la ciudadanía transnacional y los procesos migratorios femeninos asociados a los modos en que las familias organizan sus cuidados a través de las fronteras en el contexto regional. Pero antes de detenernos en ellos, es necesario revisar críticamente algunas de las elaboraciones teóricas y conceptuales que se desprenden de los Estudios Transnacionales.

Flujos y procesos transnacionales: una lectura desde el Cono Sur

Como habrá podido advertirse hasta aquí, las preguntas que guían las indagaciones relativas a los flujos y procesos transnacionales son sumamente diversas en tanto abarcan múltiples niveles, estructuras y actores. Es frecuente emplear como criterio ordenador la distinción propuesta por Guarnizo y Smith (1998), entre aquellas investigaciones que buscan explicar “desde abajo” por qué ocurren estas prácticas y el “sentido de bifocalidad” (Vertovec, 2004) de los actores, y aquellas que, “desde arriba”, se preguntan por las transformaciones operadas sobre las corporaciones e instituciones estatales y extraestatales. En esta última dirección se ubican los trabajos que reflexionan sobre los desafíos que presentan las prácticas transnacionales al orden del capitalismo global. En líneas generales, la literatura coincide en señalar que las prácticas transnacionales son alentadas desde los países emisores, interesados en el *lobby* que pueden hacer los migrantes en los países de destino que tienen peso en el mapa global. También hay consenso en que las prácticas transnacionales contribuyen a los procesos de desarrollo y democratización en los países emisores, en tanto las acciones incluyen demandas de “mejora de la gobernanza o un mayor respeto por los derechos humanos, étnicos y religiosos”, así como medidas que pongan “freno a la corrupción y la burocracia” (Østergaard-Nielsen, 2003a, p 22). En virtud de ello se sostiene, a modo de ejemplo, que la existencia de una "sociedad civil transnacional" puede fortalecer el control democrático “en casa”, avalado por “la combinación de más recursos económicos con las nuevas libertades que hace posible la emigración” (Waldinger, 2013, p. 193).

En cuanto a los efectos de las prácticas transnacionales en los países receptores, las lecturas son bastante más variables. Hay quienes observan que estas erosionan las relaciones democráticas (Huntington, 1997), por lo que plantean cuestiones polémicas sobre el orden cívico y la cohesión de las “sociedades anfitrionas”. También están quienes señalan que las filiaciones y prácticas en los países de origen pueden limitar la participación en los países de destino (Glick Schiller y Fouron, 1999), y quienes sostienen todo lo contrario. Es decir, que la participación en la vida social, cultural, económica y política en el país de origen no solo no es incompatible con las filiaciones en destino (Faist, 2000), sino que son estas las que las orientan, mostrando “adaptaciones exitosas” a la sociedad receptora (Østergaard-Nielsen, 2003b; Portes, 1999).

Salvo algunos trabajos en los que se observa que las prácticas transnacionales suponen desafíos tanto en el país de envío como en el de recepción, o en los análisis críticos que entienden la ciudadanía como un “instrumento de cierre social”, que “sanciona o legitima desigualdades” (Brubaker, 1989), lo que puede hallarse son análisis de impactos asimétricos para trayectorias y procesos que suponen grandes asimetrías entre los países involucrados en las tramas transnacionales. En el caso de las prácticas transnacionales de carácter político suele darse por descontado que los sistemas democráticos de los países de destino —siempre pensadas como “democracias consolidadas” o “ricas”— constituyen una “escuela” para los y las transmigrantes a la hora de intervenir en la vida política de sus países de origen, cuyas democracias son pensadas como “jóvenes” y/o “deficitarias”. Este presupuesto parte de una jerarquización valorativa de los sistemas políticos y democráticos para los países involucrados que, generalmente, es construida y enunciada desde la perspectiva del país de residencia. Extremando el argumento a fin de volverlo más claro, parecería que las prácticas políticas de los transmigrantes, alentadas por los aprendizajes políticos y las estructuras de oportunidades, así como por la obtención de mayores recursos en los países centrales de destino, mejoran o promueven las democracias en los países de origen en tanto, estos últimos, poco y nada parecen traccionar o impactar en los sistemas políticos y democracias de los primeros, para las que no caben reflexiones más allá de la medida en que las prácticas de los transmigrantes promueven o dificultan su “exitosa asimilación” al país receptor. En esta lógica, los transmigrantes, en tanto “promotores” o “agentes democratizadores”, siempre parecen serlo en una sola dirección: la señalada por el país de origen.

Al analizar los factores que impulsan las prácticas transnacionales, suele considerarse la necesidad de generar lealtades traducidas en remesas de diverso orden: monetarias, culturales, políticas (Goldring, 2004). Entre ellas, las remesas monetarias adquieren un lugar destacado, especialmente cuando estas cobran peso específico en las cuentas nacionales (Waldinger, 2013). En estos casos, las reconfiguraciones de la ciudadanía transnacional parecen comportarse según las reglas del mercado, en el que es “el poder [el que] produce derechos, y no a la inversa” (Comaroff y Comaroff, 2013, 131). Según sostiene Ong (2006), las normas basadas en el mercado y los criterios neoliberales que articulan las normas de la ciudadanía crean sujetos autónomos, emprendedores flexibles y, al mismo tiempo, ponen en cuestión la definición de las y los ciudadanos como un “universo abstracto entre iguales”. Desde esta perspectiva,

puede que los procesos transnacionales:

Hablen de una paradoja histórica; a saber, que ‘la gente’ obtiene una mayor participación en la política del Estado en el momento mismo en que [...], la política que verdaderamente cuenta, se desplaza hacia otro lugar: a los procesos e instituciones globales, al mundo corporativo y las organizaciones no gubernamentales, los medios [...] y otras organizaciones de la sociedad civil (Comaroff y Comaroff, 2013, p. 177).

Se trata de reflexiones e interrogantes cuyas respuestas, necesariamente empíricas, pueden orientar futuras indagaciones, capaces de problematizar la complejidad de los fenómenos transnacionales que no se ajustan a las asimetrías que pueden hallarse en los flujos Sur-Norte, ni en las lecturas histórico-institucionalistas.

En el Cono Sur, el estudio de los flujos y procesos transnacionales en sus múltiples dimensiones y direcciones no tiene aún los grados de acumulación teórica que evidencian aquellos que consideran trayectorias Sur-Norte. Sin embargo, en lo reciente, las contribuciones de los Estudios Transnacionales han logrado permear las formas de interpretar las tramas y redes por las que circulan personas, dinero, objetos, ideas, prácticas, aprendizajes y afectos. En esta tarea, una primera dificultad radica en que las asimetrías entre los actores involucrados no son necesariamente equiparables a las existentes en la mayoría de los casos abordados por la literatura norteamericana y europea. Para apelar a los términos de la antropología clásica, la *distancia estructural* y la *distancia simbólica* existente entre Perú (y los/as peruanos/as) y los Estados Unidos (y los/as norteamericanos/as), o entre Turquía (y los/as turcos/as) y Alemania (y los/as alemanes/as), no es la misma que puede mediar entre Argentina (y los/as argentinos/as), Chile (y los/as chilenos/as) o Uruguay (y los/as uruguayos/as). Los flujos transnacionales entre países “ricos” y “pobres” no necesariamente siguen las mismas formas ni asumen los mismos tonos que siguen y asumen aquellos que tienen lugar entre países más próximos en términos estructurales y simbólicos, que guardan historias sociales, políticas y económicas compartidas, cuyas inserciones en el orden actual del capitalismo global no resulta abismalmente asimétrico.

Para explicar lo anterior, puede resultar útil recurrir a algunos ejemplos. Especialmente desde la última década, y aunque existan variaciones considerables, ninguna de las economías nacionales de los países del Cono Sur depende de las remesas monetarias enviadas por su población migrante, como es el caso de Guatemala, cuyas remesas representan el 15% de su Producto Interno Bruto (PIB), equivalente a la mitad

de sus exportaciones y al monto total de las reservas. Los distintos grados de desarrollo económico de los países del Cono Sur hacen que exista un mayor peso de los flujos intrarregionales y que las remesas se concentren en corredores tales como el de Argentina y Brasil para Bolivia y Paraguay, sin que ninguna de las economías nacionales dependa de ellas. Esto último, claro está, no quita que las remesas monetarias no sean una fuente vital de muchos hogares, especialmente entre los sectores populares que cubren con estos envíos periódicos diversos gastos educativos y domésticos.

Una segunda cuestión a considerar, vinculada a la anterior, refiere al estatus legal alcanzado por los migrantes. Como es sabido, tal estatus no es un dato menor en lo que hace a la cualidad e intensidad de los vínculos transnacionales. Luego volveremos sobre esto. Pero mencionemos ahora que, en los últimos años, las reformas en las leyes migratorias, los acuerdos regionales y los programas de regulación documentaria alentaron y facilitaron la obtención de residencias temporales y permanentes. Las políticas migratorias formuladas en Argentina (2004), Uruguay (2007) y Bolivia (2013) se basan en un modelo integrador, respetuoso de los derechos de los migrantes, que difiere de las políticas vigentes en los Estados Unidos y la Unión Europea.

En el caso concreto de Argentina, la nueva ley de migraciones (Ley 25871), promulgada en 2004 y reglamentada en 2010, señala que “el derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona, y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Además de establecer para los nativos de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile, “la posibilidad de obtener una residencia temporaria en el territorio nacional’ la ley garantiza, entre otros, el derecho a la educación y la salud de todos los inmigrantes, cualquiera sea su situación migratoria” (Caggiano, 2011, p. 51). En 2005, Argentina dio inicio al programa “Patria Grande”, que buscó la regularización de la permanencia de aquellos extranjeros nativos de países pertenecientes al Mercosur y sus Estados asociados que se encontraban residiendo en Argentina. Los resultados de este programa, que benefició a 700 000 migrantes, se suman a una serie de convenciones y acuerdos regionales (Unasur, CELAC), que ya han sido abordados en otras investigaciones (Novick, 2010).

Aun cuando, sabemos, las declaraciones y normativas legales no transforman automáticamente los estereotipos y estigmatizaciones que pesan sobre los “migrantes limítrofes” o “latinoamericanos” —sospechosos *a priori* de diferentes delitos, así como de ser competidores en el mercado de trabajo—, en términos normativos las migraciones en el Cono Sur “aparecen como una variable esencial para la realización

efectiva de la integración” (Novick, 2010), cuestión que se traduce en las condiciones en que los migrantes se incorporan al mercado de trabajo, así como en las posibilidades de ingreso/salida del país de destino y, por ende, en las posibilidades de sostener vínculos transnacionales (familiares, de amistad y vecindad) que desbordan las tecnologías de la información y la comunicación. Como se verá más adelante, en el caso de la migración paraguaya hacia la Argentina, estos cambios redundan en la posibilidad de ir y venir con mayor fluidez. En este caso, la nueva ley hace posible que algunos miembros de las familias transnacionales organicen viajes, traslados y desplazamientos temporales con mayor facilidad que en períodos anteriores; al mismo tiempo, sus decisiones respecto del lugar de residencia se vuelven menos contundentes.

Finalmente, otra de las cuestiones que marcan diferencias respecto de las trayectorias Sur-Norte se vincula a las historias compartidas y los procesos de filiación política. Al menos en lo que respecta a las trayectorias migratorias entre países del Cono Sur, “la creciente politización de la migración” no es un fenómeno nuevo ligado al 9/11 (Castles & Miller, 2003), sino que se encuentra fuertemente enraizada en los procesos políticos, económicos y sociales seguidos en la región desde fines del siglo XIX. Sin embargo, pese a su antigüedad, son pocos los estudios que se dedicaron a indagar las prácticas políticas transnacionales que acompañaron estos flujos migratorios, y menores aun los que lo hicieron desde la perspectiva de los Estudios Transnacionales. Posiblemente esto se deba a que, en la segunda parte del siglo XX, instauradas las dictaduras en varios países del Cono Sur, las migraciones políticas fueron abordadas, salvo algunas excepciones, desde la perspectiva de los “estudios sobre memoria” y “exilio”. Se trata de investigaciones centradas en las consecuencias y sedimentaciones de los regímenes represivos, así como en la reconstrucción de las fracturas objetivas y subjetivas que supuso la migración forzada que, por lo general, tuvo por destino final distintos países de Europa y de América del Norte.

Por fuera de las aproximaciones a los “exilios latinoamericanos”, que resultan cruciales en la medida en que son parte de las redes que viabilizan diversas prácticas políticas en y desde el Cono Sur, puede encontrarse una serie de trabajos centrados en las luchas por el reconocimiento o la ampliación de derechos cívicos y políticos de la población residente en el extranjero. Tal es el caso de las acciones motorizadas por los colectivos paraguayo (Halpern, 2009) y chileno (Pereyra, 2000) en Argentina para obtener el “voto en el exterior” en sus respectivos países de origen, el ejercicio del sufragio desde Argentina (Canelo, Gallinati, Gavazzo, Groisman y Nejamkis, 2012) y

Brasil (Schavelzon, 2012) por parte del colectivo boliviano, la participación del colectivo uruguayo radicado en Brasil en el programa estatal de vinculación denominado Departamento 20 (Moraes, 2010; Zeballos, 2010) y las acciones seguidas por el colectivo uruguayo en Argentina para participar de los procesos electorales en el Uruguay. Vale señalar que Uruguay, como se verá más adelante, es el único país de la región que no cuenta con un mecanismo que permita la emisión del “voto a distancia”.

Antes que en las explicaciones económicas (remesas monetarias) o las ponderaciones relativas a los sistemas políticos y democráticos involucrados (aprendizajes en “democracias ricas” volcados a “democracias pobres”), los trabajos mencionados previamente se centran en la historicidad de los flujos políticos transnacionales como fenómenos de doble partida, que hicieron y nutrieron el espacio político cono-sureño. La primacía de la historia y de la política, especialmente en los abordajes de la coyuntura 1960-1980, resulta indisociable del curso seguido en los análisis de las transiciones democráticas y las demandas de derechos cívicos y políticos extraterritoriales. Según cada caso, las culturas políticas conformadas en el exilio y sus procesos de institucionalización tensionaron de formas diferentes las identificaciones “ciudadanas” y las “partidarias”, por lo que las indagaciones no solo se dedican a dar cuenta de las luchas por los derechos extraterritoriales, sino que también registran las coordinaciones políticas y los comportamientos ante los procesos electorales en diferentes escalas y momentos históricos (Halpern, 2009; Moraes, 2010; Merenson, 2013).

Considerando lo anterior y a fin de contribuir a un mayor grado de conocimiento empírico de las prácticas transnacionales entre países del Cono Sur, presentamos a continuación dos casos bien diferenciados pero que resultan útiles a la hora de ilustrar algunas particularidades de la movilidad regional.

Ciudadanía transnacional: la participación política y electoral de uruguayos radicados en Argentina

Según el Perfil Migratorio de Uruguay, realizado en 2011 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el *stock* acumulado de uruguayos residentes en el exterior se podría estimar en aproximadamente 600 000 personas, es decir el 12% del total de la población censada en 2006. Aun cuando dicho informe da cuenta de un incremento en la tasa de retorno en los últimos años, afirma que la emigración es un

“elemento estructural” que, en algunas coyunturas, incluso redundó en un crecimiento negativo de la población (OIM, 2011, p. 16). En este marco, el colectivo de uruguayos en la Argentina fue y es el más importante. Los estudios coinciden en señalar que, desde sus orígenes hacia fines del siglo XIX, esta migración se incorporó a la “sociedad huésped” de un modo particular —y como ningún otro grupo migratorio de la región— en virtud de su origen urbano, sus “niveles educativos y una inserción ocupacional similar al promedio de la población nativa de la Argentina” (Benencia, 2007, p. 588), lo que dio por resultado una “integración de hecho” (Bertoncello, 2001) enunciada, en muchas ocasiones, como “hermandad rioplatense” (Merenson, 2015).

En los años 1970 y 1980, la migración uruguaya hacia Argentina —que representó alrededor de la mitad del volumen total del período— estuvo signada por la represión política de la última dictadura militar (1973-1985) y la crisis económica. Fue esta migración —“el exilio” en términos nativos— aquella que dio un nuevo impulso a la tradición política y organizativa del colectivo uruguayo en el país. Si bien desde principios del siglo XX los dos partidos tradicionales uruguayos —el Partido Nacional o Blanco (PN) y el Partido Colorado (PC)— contaban con militantes y adherentes insertos en redes locales, fue el exilio de izquierda, mayoritariamente nucleado en el Frente Amplio (FA)³, aquel que en la segunda parte del siglo XX logró el mayor grado de institucionalidad y reconocimiento político en ambos países.

Llegado a la Argentina en plena “primavera camporista”⁴, lo que significó muchas facilidades para obtener la residencia legal, los exiliados pudieron reorganizarse rápidamente (Porta y Sempol, 2006). En varios casos esto implicó sumarse a las organizaciones revolucionarias o partidos existentes en Argentina, reorganizar sus estructuras políticas de origen como “retaguardia” o, incluso, crear nuevas fuerzas: tal es el caso del Partido por la Victoria del Pueblo (PVP), fundado en Buenos Aires en 1975 y activo en el Uruguay desde 1985 al presente, o la conformación del Movimiento por la Reorganización, cuya “tendencia proletaria” intervino desde Buenos Aires en la línea política del Movimiento de Liberación Nacional-Tupamaros (MLN-T) hasta mediados de la década de 1990. Sin embargo, se trató de un tiempo muy breve. Para

³ El FA fue fundado en Montevideo el 5 de febrero de 1971 como alternativa a los dos partidos políticos tradicionales y fue proscrito tras el golpe de Estado del 27 de junio de 1973.

⁴ En marzo de 1973, la victoria electoral de la fórmula Cámpora-Solano Lima por el Frente Justicialista de Liberación (FREJULI) puso fin a 7 años de dictadura en Argentina. Al frente del Poder Ejecutivo por el lapso de 49 días, Cámpora convocó a elecciones sin la proscripción de Juan Domingo Perón, quien lo sucedió en la presidencia desde octubre de ese mismo año hasta su muerte, el 1 de julio de 1974.

cuando en Argentina la escalada represiva derivó en el golpe de Estado del 24 de marzo de 1976, el exilio uruguayo estaba fragmentado, disperso y perseguido: algunos siguieron camino hacia nuevos destinos, escapando de la coordinación represiva regional conocida como Operación Cóndor; otros fueron secuestrados y se encuentran desaparecidos; y, otros, se alejaron temporalmente de la militancia para abocarse a la participación en centros de residentes o asociaciones cooperativas de lo más diversas. En 1982, durante la coyuntura abierta por la Guerra de Malvinas, este exilio creó el Frente Amplio de Uruguay en Argentina (FAUA). En esta tarea fue fundamental la participación, hasta entonces clandestina, en el proceso de recomposición de la trama partidaria y sindical local que, además de proveer los lugares de reunión, facilitó el reencuentro de la militancia dispersa. Para 1983, tras el retorno de la democracia en Argentina, el FAUA contaba con un local propio en el centro de Buenos Aires, más de 40 Comités de Base⁵ en diversas ciudades del país, y reproducía la estructura que se había dado desde su fundación en el Uruguay.⁶

Desde el centro porteño, el FAUA recibía a los principales referentes del FA que comenzaban el regreso a Uruguay desde distintos puntos del exilio y participaba de las negociaciones que derivaron en la convocatoria a las elecciones uruguayas de 1984, al mismo tiempo que consolidaba sus vínculos con las renovadas fuerzas políticas argentinas. Vale mencionar que, para el periodo de las transiciones democráticas en ambos países y para quienes decidieron permanecer en Argentina, no se trató de vínculos meramente “orgánicos” o formales. De un modo semejante al que en los años sesenta y setenta la expectativa de la revolución promovió acciones más allá de las fronteras territoriales tanto en uno como en otro país, la recuperación y la consolidación de las democracias siguió ambas direcciones a la hora de coordinar pintadas, actos, o ciclos culturales. Es decir que, si la militancia transnacional del FAUA fue “agente promotor” de los procesos de democratización, lo fue en ambos países y en estrecha colaboración con la militancia argentina. Para decirlo de otro modo: no se trató de un proceso unidireccional.

Hacia fines de los años ochenta, ya reorganizado el FA en Uruguay, la organización de los “viajes electorales” fue ganando importancia hasta transformarse en el principal

⁵ Comité de Base es la nominación que reciben las células barriales del FA. Su característica es el trabajo político y social en el territorio.

⁶ El FAUA contaba con una Mesa Política integrada por todos los sectores políticos pertenecientes a la coalición y tres comisiones de trabajo: Finanzas, Organización y Prensa y propaganda.

capital político del FAUA, que actualmente reúne unos 25 CB (Comité de Base)⁷ en una coordinadora que cuenta con representación en el Plenario Nacional, la máxima instancia resolutoria del FA. Como ya fue señalado en otra ocasión (Merenson, 2013), las múltiples tareas que demandan estos desplazamientos electorales ayudaron a reforzar la idea de un exilio “comprometido políticamente y no puramente nostálgico”, cuyas prácticas y formas de sostener la pertenencia política lo distinguen de la militancia que se encuentra radicada en otros países más distantes del Uruguay o de quienes integran otro tipo de espacios, como son las asociaciones de residentes o los centros culturales binacionales.

En la medida en que el FA se fue afianzando como opción política con fuerza electoral, el denominado “voto Buquebus” se fue sofisticando. Incluso, en ocasión de las elecciones de 2004, asumió un protagonismo hasta entonces inusitado: transformado en noticia por diversos medios de comunicación tanto uruguayos como argentinos, analistas políticos, encuestadores y periodistas señalaron que el mínimo porcentaje de diferencia que le permitió al FA acceder a la presidencia en primera vuelta —y por primera vez en la historia política del Uruguay— obedecía a los votos llegados desde el exterior, en su gran mayoría desde la Argentina.⁸ Pero más allá de su incidencia o no en este resultado, lo que aquí nos interesa señalar es que, en rigor, estos viajes electorales son la culminación de un proceso mayor que los excede ampliamente. A continuación describiremos brevemente las instancias, estructuras, instituciones y actores que toman parte de él.

De su primera época a fines de los años 1980 —en que “se organizaba todo a pulmón” (alquilando ómnibus, realizando colectas y contactando por teléfono o telegrama a los compatriotas)— a la actualidad, el “voto Buquebus” pasó a incluir acuerdos con empresarios de transporte, diversas formas de financiamiento transnacional, creación de comisiones específicas dentro del organigrama del FA y contactos de grados diversos de formalización con políticos, sindicalistas y funcionarios municipales, provinciales y nacionales que, en los últimos años, se vieron facilitados por las transformaciones ya apuntadas en materia de políticas migratorias en la

⁷ Cada CB suele tener más de 100 adherentes, aunque de forma continua y activa participan un promedio de entre 10 y 20 militantes. Se trata en su gran mayoría de hombres y mujeres de entre 60 y 70 años de edad. Todos, con muy pocas excepciones, llevan más de 35 años de residencia legal en Argentina.

⁸ Si bien esta lectura es un debate en sí mismo, lo que nos interesa señalar es que, como tal, se instaló con fuerza en la opinión pública, modificando con ello la (auto)percepción que hasta entonces circulaba sobre la militancia transnacional frenteamplista tanto en Uruguay como en Argentina.

Argentina. Dicho entramado indica que, para el frenteamplismo en Argentina, “cruzar a votar” no es algo nuevo o sencillo y, raramente, constituye un acto individual. El “voto Buquebus” tampoco parece ser “pura nostalgia” plasmada en un ritual cívico: implica dedicación, solidaridad, compromiso, consensos, negociaciones y tareas que exceden el tiempo y los actos de campaña en Buenos Aires y otras ciudades del país a las que habitualmente arriban los candidatos de la coalición.

Las campañas en Argentina se activan varios meses antes de las jornadas electorales uruguayas e incluyen reuniones de los candidatos con empresarios y políticos argentinos, la recepción por parte de autoridades estatales —que a veces entregan distinciones protocolares— y el diario y arduo trabajo en los CB, que en varios casos funcionan en espacios compartidos o cedidos por distintas fuerzas políticas locales. En ellos, la militancia canaliza consultas, confecciona listas de personas en condiciones de viajar a emitir su voto, entrega *vouchers* o vende pasajes con descuentos y convoca a los actos y cierres de campaña en los que los candidatos suelen dirigirse a quienes “de este lado del charco [el Río de la Plata] nunca sacaron al paisito [Uruguay] de su corazón” para repetir un mismo pedido: “Vayan a votar, si es necesario crucen nadando”. Estos actos, a su vez, constituyen la ocasión para dejar asentada la agenda del FAUA, que incluye la aprobación o desaprobación de las misiones diplomáticas, el curso de las relaciones bilaterales y las alianzas con las fuerzas políticas argentinas. En este último caso, la militancia del FAUA está sumamente atenta a los referentes políticos argentinos que serán invitados al Uruguay para acompañar a la fórmula el día de las elecciones.

En cuanto a las razones para “ir a votar”, no de la militancia sino de “los compatriotas” que se acercan a los CB, estas varían e incluyen a quienes sienten un profundo compromiso con el FA y el destino político del país, y a quienes viajan a votar temerosos de recibir una penalización que luego dificulte la realización de algún trámite en Uruguay, como el cobro de jubilaciones o pensiones. En cualquier caso, el ejercicio de este voto no se presenta acompañado de un reclamo de “reconocimiento formal” o “simbólico” situado más allá de la “participación política real” que, claramente, existe como tal para estas personas; tampoco bajo una lógica económica sostenida en las remesas, cuya magnitud es sumamente escasa tanto en términos absolutos como en relación con diversos agregados macroeconómicos, más aún en el caso de los uruguayos radicados en Argentina. Lejos de estas argumentaciones, para quienes participan del “voto Buquebus” viajar a votar es un hecho colectivo que mezcla la concreción de un derecho que sienten que les otorga la historia y las raíces políticas con el compromiso y

el deber cívico. El carácter colectivo de este voto, vale mencionarlo, excede la organización del viaje e incluye el propio sufragio: concretamente, su delegación y multiplicación. Para las elecciones presidenciales de 2009, la campaña que se conoció como “pasaje” o “voto amigo” invitó a los votantes del FA residentes en los países del Norte a donar el dinero de sus pasajes para comprar los de quienes residen en Argentina. El cálculo era sencillo: por el costo de un boleto de avión desde alguno de estos países podían financiarse varios más desde Buenos Aires.⁹ Así, sin importar quien lo depositase en la urna, el “voto amigo”, vía el “voto Buquebus”, es considerado un voto *del FA para el FA* en el marco de una “polis transnacional” que no se circunscribe a “un solo espacio geográfico, en el que todos sus ciudadanos viven juntos” (Vertovec, 2004, p. 983).

En virtud de lo reseñado hasta aquí, la militancia transnacional frenteamplista entiende el “voto Buquebus” como un voto colectivo y sustantivamente democrático que, al mismo tiempo y dado el orden normativo vigente, subvierte su espíritu liberal, es decir, su definición como la máxima expresión cívica del *individuo*. Es en este sentido que el “voto Buquebus” encierra una paradoja: si por una parte parece alejarse de la lógica que sigue el catálogo marshalliano o la lectura clásica que ve en el sufragio una expresión individual, por la otra, este voto hecho de a muchos y por muchos hace a la definición práctica de la ciudadanía política como “un universo abstracto de iguales” que, sin embargo, emerge como resultado de la desigualdad y la exclusión generada por la negativa a conceder el voto desde el exterior.

Familias transnacionales: adultos mayores en Paraguay al cuidado de hijos/as migrantes en Argentina

Con la intensificación de procesos de migración internacional llevados a cabo por las mujeres de forma autónoma —fenómeno conocido como feminización de la migración, que en Latinoamérica es producto del aumento de número de mujeres que se insertan en los mercados laborales— han surgido distintos interrogantes en relación con sus potenciales impactos en los roles de género y las familias. Como afirman Hondagneu-Sotelo y Avila (1997), no es lo mismo que sean las mujeres las que se

⁹ Con esta campaña, apunta Moraes Mena (2009), se recaudaron más de ciento cincuenta mil dólares destinados a la compra de pasajes de votantes uruguayos radicados mayoritariamente en Argentina.

trasladan de un país a otro en busca de cumplir su rol de proveedoras: cuando son las mujeres las que se embarcan, el viaje es más radical.

Es en este contexto que comenzó a estudiarse la “familia transnacional” (Levitt & Glick Schiller, 2004) que, en concordancia con el abordaje de Bryceson y Vuorela (2002), es considerada como aquella que contiene en su seno a miembros que viven la mayor parte del tiempo separados en términos de distancia física, pero unidos por la responsabilidad y la afectividad del cuidado más allá de las fronteras territoriales de los Estados. De esta nueva perspectiva se derivó el análisis de las “maternidades transnacionales” (Hondagneu-Sotelo & Avila, 1997; Pedone 2002, 2006, 2011), la “paternidades transnacionales” (Pribilisky, 2004).

Los paraguayos constituyen la primera minoría migratoria en la Argentina: el censo nacional del año 2010 indica que residen en la Argentina unos 550 713 migrantes paraguayos (OIM Argentina, 2013)¹⁰. Los flujos de migración paraguaya hacia la Argentina, a diferencia de otros colectivos regionales, son de larga data: las olas migratorias se iniciaron y expandieron en diferentes momentos del siglo XX, aunque en los años más recientes ha habido una intensificación de migración hacia AMBA. En este marco es que nos propusimos analizar las prácticas de migrantes paraguayos asentados en el AMBA respecto de los familiares que quedan en los hogares de origen, con un especial foco en la situación y cuidados de los adultos mayores en el país emisor.¹¹ Si bien Paraguay no pertenece actualmente al grupo de países que podrían caracterizarse como de envejecimiento avanzado (CEPAL, 2004), la tendencia en la dinámica demográfica de la región muestra que la proporción de la población de más de 60 años crece de manera sostenida. El Paraguay tiene una población total estimada en 6 926 100 habitantes, de los cuales aproximadamente un 6% son personas mayores de 65 años y, un 11,3% del volumen poblacional del país, 779 205 hombres, son adultos mayores de 60 años y más (Zavattiero y Serafini, 2016). Se calcula que para el 2020, la población de 65 años y más alcanzará a 730 000 y, en el 2050, rondará los 2

¹⁰ Si bien se ha instalado en los discursos mediáticos y en las propias apreciaciones de las comunidades paraguayas en la Argentina la idea que existen más de dos millones de paraguayos en la Argentina, estas cifras son incorrectas en el sentido más estricto del término *migrante*. Tal como arguye Bruno (2010), con frecuencia responden a intereses y posicionamientos políticos de diferentes actores que buscan propalar la idea de aquello que en la apariencia parece un cauce sin control.

¹¹ Los datos que presentamos se basan en observaciones y entrevistas a 40 familias —la mayoría de origen rural— en las que se intentó comparar diferentes situaciones habitacionales implicando a adultos mayores de 60 años.

millones, lo que representará el 20% de la población (Díaz, Escobar Carísimo y Domínguez, 2013).

Dado que, hasta la fecha, los cuidados de personas dependientes del Paraguay, así como de diferentes sociedades latinoamericanas, son principalmente informales y de carácter familista, nos interesó indagar los impactos de la migración internacional en el bienestar de los adultos mayores en origen. Utilizamos referencias teóricas de dos campos diferentes, pero complementarios. Desde los Estudios Transnacionales, fue útil analizar diversidad de flujos que existen entre los miembros de familias de tipo transnacional. En este sentido abordamos las remesas económicas y el modo en que estas pueden aliviar situaciones de pobreza de familias en origen, pero también nos interesamos en las transformaciones y contribuciones de la migración en términos de remesas sociales y políticas (Goldring, 2004). De esta manera es posible visibilizar también flujos de ideas, comportamientos, identidades y capital social que atraviesan los llamados espacios transnacionales, los cuales benefician o afectan tanto a migrantes como a no migrantes (Levitt, 2001). A su vez, recurrimos a la literatura sobre las “cadenas globales de cuidado”, que también busca comprender el impacto de la migración en las familias, pero por lo general desde un ángulo más crítico (Sørensen, 2007). El término “cadena global de cuidado” fue elaborado por Hirschfeld a principios de este siglo y está inspirado en el concepto económico de “cadena global”, empleado en los estudios relacionados con la globalización y el neoliberalismo. En este caso, el término busca explicitar la relación entre los ámbitos productivos y reproductivos para resaltar la forma en que las mujeres se distribuyen las tareas de cuidado en el orden global, perpetuando inequidades sociales y económicas en sistemas que se apoyan en ellas, siendo el último eslabón de la cadena y las más perjudicadas. Vale indicar que, aun cuando los hombres pueden llegar a encargarse de tareas de cuidado ante los movimientos migratorios femeninos, se trata por lo general de situaciones transitorias, apoyadas por un círculo amplio de mujeres.

Argentina cuenta con una larga trayectoria de desarrollo de políticas y fuertes instituciones que atienden el bienestar y la salud de la población en general. Al igual que Paraguay, Argentina no cuenta hasta la fecha con una política integral de cuidados que considere el derecho al cuidado de las personas dependientes, como son en este caso los adultos mayores, o el derecho de las personas que proveen dichos cuidados.¹²

¹² Los arreglos de cuidado en Latinoamérica son predominantemente familistas. Así y todo, Paraguay se destaca por una casi total ausencia de oferta de servicios por fuera del seno familiar. En las zonas rurales

Aunque todavía no cuenta con una ley nacional específica que asegure la protección integral de atención a la población adulta mayor (Grosman, 2015), la situación es más ventajosa en lo que concierne al acceso a jubilaciones y servicios sanitarios e, inclusive, existen ciertos esfuerzos por profesionalizar y subsidiar las prestaciones de cuidados no-familistas. Por su parte, Paraguay enfrenta mayores desafíos respecto del acceso a la salud y la jubilación. La histórica informalidad en las relaciones laborales del Paraguay tiene como contrapartida que los adultos mayores, sobre todo aquellos que viven en zonas rurales, se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Datos obtenidos a partir de la Encuesta Permanente de Hogares del 2016 indican que un 23% de la población adulta mayor es pobre¹³, solo el 12,5% de los adultos mayores perciben una jubilación¹⁴ y más del 60% de los adultos mayores no cuentan con un seguro médico por fuera de aquel provisto por el Estado.

En el caso de la investigación de campo realizada con familias transnacionales paraguayo-argentinas, la gran mayoría de los adultos mayores entrevistados —sobre todo mujeres— dependen de las remesas económicas enviadas por sus hijos para la subsistencia, independientemente de si cuentan o no con algún tipo de ingreso proveniente de jubilaciones o pensiones. Las diferencias en el repertorio de posibilidades respecto de familias sin migrantes internacionales exceden el acceso a recursos monetarios. Por ejemplo, entre varias de las familias entrevistadas (familias que viven, al menos, a 100 km de Asunción) es una práctica común trasladar a padres mayores de 60 años a la Argentina para hacer consultas médicas. A partir de algunos de los testimonios recogidos constatamos que, en algunos casos, se realizan viajes cortos con el fin de obtener un diagnóstico médico adecuado y, otras veces, porque consideran preferible trasladarse a Buenos Aires que hacerlo a Asunción donde, en cualquier caso, muchas veces tienen que pagar por los servicios médicos que requieren. Según afirmaba una médica que trabaja con poblaciones migrantes en la ciudad de Luján: “los traen [en referencia a los familiares de migrantes] a hacer sus controles y después se vuelven a su

operan algunos asilos comunitarios improvisados que en muchos casos han sido impulsados por la Iglesia. No obstante, son escasos los apoyos proporcionados por el Estado, aunque desde el 2009 se ha lanzado una pensión alimentaria para el adulto mayor que provee un cuarto del salario mínimo a personas mayores de 65 años en situación de pobreza.

¹³ Esta cifra es estimada a teniendo en cuenta formas de medición de niveles de pobreza que toman como referencia la posibilidad de acceso a una canasta básica.

¹⁴ Esta situación ha mejorado levemente en los últimos años. A partir del 2009 la Ley 3728/09 ha establecido “la pensión alimentaria del adulto mayor”, que otorga el derecho a una obtención mínima de ingresos para adultos mayores en condición de pobreza. Según datos del Ministerio de Hacienda, hacia finales de mayo del 2017, se contabilizaron 178 163 beneficiarios de dicha pensión.

país. También los traen cuando hay un tema de salud complicado que, o no le dan en la tecla allá, o ya vienen bastante embromados”.

Las personas entrevistadas explicaban que, en las salas de atención primaria cercanas o en los hospitales regionales paraguayos, faltan médicos especializados, médicos clínicos y, en ocasiones, los lugares de atención médica cercanos adolecen de medicamentos e insumos básicos para su atención. Como refieren algunas de las personas entrevistadas:

[La gente] tiene sus cebollitas [remedios caseros]. Pero si te enfermás, tenés que tener plata. No es la cebollita lo que te va a salvar (Efgenia, de Yrorsa, departamento de Villa Rica).

En el hospital no les hacen caso. Si le llevas a un anciano al hospital, lo dejan hoooooras y hoooooras encima de un banco. No le atienden. Y si le dan un medicamento, le dan porquería de medicamento. Y si te dan en el hospital primero te dan la receta pero después no tienen nada. Ni jeringas [en el de la Colmena]. Y en Villarica, si vos no tenés un pariente enfermera o licenciada, te hacen comprar todo (María Paula, hija de una adulta mayor de Ka'atymi, La Colmena).

Por su lado, Delia, migrante paraguaya que reside en la Argentina, explica cómo ella y su hermana, que también reside en la provincia de Buenos Aires, gestionan los medicamentos y los viajes de su mamá para consultas médicas: “Y se queda unos tiempos acá, otros tiempos con mi hermana... Tenemos que ir y venir”.

Esta práctica de cruzar la frontera para atender necesidades básicas de salud de las personas mayores de la familia es propia de las familias transnacionales y representa un capital social que va más allá de la posibilidad de costear un viaje a la Argentina. Supone también el acceso a saberes en torno a cuidados sanitarios, tanto para los adultos mayores que consultan como para sus hijos. Este beneficio no es menor teniendo en cuenta la situación de aislamiento en la que viven varios de los adultos mayores residentes en zonas rurales del Paraguay, con posibilidades limitadas de transporte y comunicación. Si bien generalmente son las mujeres de las familias las que gestionan y financian estos viajes, en los relatos de los hijos migrantes, así como también en los testimonios de otros miembros de las familias, se afirma que es frecuente compartir la responsabilidad entre varios hermanos. Esta posibilidad es vivenciada con satisfacción y orgullo por parte de los familiares entrevistados. En algunos testimonios estuvo muy presente la idea de que ellos se “sacrificaban” con gusto por sus padres, a modo de retribución por lo que sus padres habían hecho por ellos. En este sentido es interesante

recuperar algunas de las reflexiones de Portes (2003b) en cuanto a la oportunidad que ofrece el campo transnacional para reforzar la autoimagen y la autoestima¹⁵.

Otro aspecto a destacar en varios de los testimonios recogidos es que, a pesar de los beneficios en términos de calidad de acceso a servicios de salud, existe cierta resistencia frente a la posibilidad de trasladar a los adultos mayores de forma definitiva a la Argentina. Entre los diferentes argumentos que esgrimen los adultos mayores y sus hijos se encuentra la conservación de sus estilos de vida, es decir, poder continuar con actividades relacionadas a sus huertas y el cuidado de animales menores.

Las modificaciones en el marco normativo y regulatorio a favor de los migrantes llevadas a cabo en los primeros años del nuevo milenio han permitido que los paraguayos en la Argentina ejerzan derechos ciudadanos fundamentales, como el acceso a la salud, lo cual les ha dado más seguridad respecto a la posibilidad de realizar consultas y traslados de sus familiares en origen. Además, la mayor universalización del derecho a jubilación en la Argentina ha posibilitado que en algunos casos los y las migrantes que trabajaron y residieron en la Argentina también puedan acceder a estos derechos.

Frente a la marcada ausencia de responsabilidad del Estado de Paraguay a la hora de garantizar los derechos de los adultos mayores en términos sanitarios, condiciones habitacionales y acceso a ingresos, por mencionar algunos ejemplos, nos pareció que la migración podía en algunos casos significar una transformación en relación con el modo de relacionamiento con el Estado. En el caso de Isabel, por ejemplo, ella residió la mayor parte de su vida en la Argentina y retornó al Paraguay con su derecho a una pensión en la Argentina, tramitado y garantizado. En efecto, viaja cada tres meses a Misiones para recibir su pensión. Ella explica cómo la migración mejoró sus condiciones materiales, pero también su perspectiva respecto a los deberes del Estado hacia los ciudadanos. Si bien ella no participa de ninguna agrupación política, expresa tener una conciencia diferente como consecuencia de haber migrado y retornado. En nuestra entrevista, Isabel lamentó las prácticas corruptas y clientelares de muchos de los políticos de su zona. En sus propias palabras: “Cuando uno cruza la frontera ya ve la cosa de otra forma. Todos los que cruzamos el río vemos de otra manera las cosas. Quien más, quien menos”.

¹⁵ Portes (2003b) menciona esta posibilidad específicamente dentro de una discusión sobre actividades políticas transnacionales y, al hacerlo, menciona también cómo estas pueden operar como forma de compensación frente a muchas de las discriminaciones que los migrantes sufren en el país de recepción.

Casos como los de Isabel apoyan algunas conjeturas de los estudios transnacionales en cuanto a las prácticas de resistencia, los espacios de agencia y empoderamiento que los individuos pueden encontrar para mejorar su bienestar y el de sus familias en contextos de inequidad y acceso diferenciado a recursos. Ahora bien, en sintonía con algunas de las críticas que se le han hecho a los Estudios Transnacionales en cuanto a su mirada a veces un tanto “celebratoria”, tal como argumenta Guarnizo (1998), ni la migración ni la transnacionalidad en sí cambian el contexto de inequidad global en el que tienen lugar estos procesos.

Es importante enfatizar que los cuidados transnacionales cobran entidad cuando se constatan privaciones estructurales, previas a la migración, en contextos en los cuales los Estados omiten responsabilidades fundamentales respecto al bienestar de sus ciudadanos. En el caso de los migrantes paraguayos en la Argentina, la práctica de cuidar a personas dependientes en las familias a la distancia no es del todo novedosa. Muchos de los residentes de zonas rurales del Paraguay han sido socializados en contextos donde, como resultado de altos niveles de pobreza, hijos y padres han debido vivir distanciados geográficamente. Por ejemplo, en algunos de los relatos de las trayectorias familiares, las personas adultas comentan que durante su infancia han sido enviadas a residir a otras localidades del Paraguay, con tíos, primos y otros parientes a cambio de protección¹⁶.

Si bien el cuidado a la distancia no es novedoso para este caso en concreto, aunque como señalamos se ha intensificado, presenta desafíos particulares, especialmente para las mujeres. Tal como resalta Bruno (2011), las migrantes paraguayas en la Argentina ocupan nichos laborales mal remunerados y socialmente desvalorizados, como lo son el servicio doméstico y el cuidado. Estas labores les presentan limitaciones a la hora de organizar el cuidado cotidiano de sus propios hijos, por lo que a menudo tienen que delegar las tareas cotidianas en otras mujeres de las familias, con frecuencia las abuelas que quedan en Paraguay. Las abuelas son, en efecto, piezas claves a la hora de facilitar los proyectos de migración familiares, ya que ellas son quienes en muchos casos quedan

¹⁶ En muchas de estas situaciones, la persona dependiente y receptora de cuidados debía en reciprocidad ayudar con tareas domésticas y de limpieza. Entonces, en muchos casos se trató de situaciones de explotación encubiertas dentro y fuera de la familia entendida desde un punto de vista más amplio. Esta figura, aún muy extendida en Paraguay, es conocida como *criadazgo*. Esta suele ubicar a niños y a niñas “criados” en una situación de gran vulnerabilidad, de aislamiento social y desarraigo respecto a la familia de origen. En esta relación suelen ser menores los beneficios recibidos respecto a lo prometido, además de que los menores son muchas veces víctimas de abusos y malos tratos (Echauri y Serafini, 2011).

a cargo de cuidado cotidiano de los nietos que no pueden acompañar a sus madres y/o padres en la migración (Gaudio, 2011; Gaudio, 2012; Soto, González y Dobrée, 2012). A su vez, es común que las madres de los/as hijos/as migrantes no solo cuiden a los nietos que quedan en el Paraguay, sino que también a veces se trasladen a la Argentina para ayudar a sus hijos/as en otras tareas de cuidados.

La práctica de delegar el cuidado cotidiano de los nietos en las abuelas es común en diferentes lugares latinoamericanos, de costumbres más tradicionales, donde se comparte residencia entre varias generaciones, a veces como resultado de situaciones de privaciones económicas. La coresidencia entre diferentes generaciones puede ser beneficiosa para la salud emocional del adulto mayor que, de lo contrario, puede sentirse aislado o sin un rol útil dentro de la familia (Iacub, 2015). Sin embargo, el trabajo de campo realizado indica que en familias atravesadas por la migración y la pobreza, se pueden dar situaciones de sobrecarga de trabajo de las abuelas, además de que sus propias necesidades de cuidado pueden quedar relegadas o invisibilizadas. En algunas ocasiones las abuelas reciben remesas por parte de sus hijos migrantes para llevar a cabo las tareas de cuidado de sus nietos. Si bien éstas pueden aliviar carencias, también pueden estar sujetas a condicionamientos que limitan su autonomía y capacidad de decisión. En ocasiones pueden sentirse abrumadas frente a la responsabilidad que implica hacerse cargo de “hijos ajenos”¹⁷.

Los desafíos que presentan las dinámicas de cuidado a la distancia parecieran moderarse dada la fluidez de los contactos entre los miembros de las familias transnacionales, favorecida por las cortas distancias y la inmediatez de los medios de comunicación (telefonía celular, WhatsApp, etc.). Estos recursos facilitan contactos más fluidos entre los familiares, así como las gestiones y toma de decisiones relacionadas con la salud de los miembros de las familias. También, la relativa cercanía geográfica de los dos países, así como las extensas redes sociales que vinculan a los migrantes con amigos, vecinos y parientes que van y vienen, facilita la fluidez de comunicaciones e intercambios. Sin embargo, la partida de las mujeres ocasionada por los movimientos migratorios no implica una reorganización de las tareas del hogar en origen o en destino: las mujeres siguen siendo las cuidadoras principales. Para el caso de niños dependientes, tal como lo evidencian diferentes estudios, los hombres no suelen asumir de forma sostenida la responsabilidad de cuidadores principales y, por lo tanto, no

¹⁷ La expresión fue utilizada por una de las adultas mayores entrevistadas.

forman parte de las cadenas de cuidados (Pérez Orozco, 2010). En el caso del cuidado de adultos mayores, las mujeres migrantes y aquellas que permanecen en el país de origen suelen soportar la mayor carga de las tareas de los cuidados cotidianos, así como también la carga de su gestión a la distancia. La complejidad del cuidado de adultos mayores —una tarea ardua y estresante en varios niveles debido a la progresiva pérdida de capacidades físicas y/o mentales de la persona— se ve acentuada en contextos de múltiples privaciones. En estos contextos, indudablemente, las prácticas transnacionales posibilitan una serie de mejoras en el bienestar de los adultos mayores. En efecto, adultos mayores en condiciones semejantes a aquellos pertenecientes a familias transnacionales pero sin hijos migrantes, sufren mayores privaciones económicas en términos de acceso a servicios de salud de calidad que, con frecuencia, precipitan la aparición de discapacidades y estados de dependencia aguda. Esto último no quiere decir que las transformaciones en las condiciones materiales y/o de capital social de las personas que migran y mantienen lazos con sus padres ocurran sin costos. Estas transformaciones se presentan en caminos que, lejos de ser lineales, se ven constantemente amenazados dada la frágil posición social en la que se ubican la mayoría de los migrantes paraguayos en la Argentina.

La falta de avances en materia de políticas que aseguren portabilidad de derechos adquiridos de un país a otro¹⁸, presenta una situación paradójica para aquellos que han migrado, ayudado a sus padres y hoy empiezan a preocuparse por su propio derecho a una jubilación. Por un lado, aquellas personas que han aportado en la Argentina temen no poder acceder a este derecho desde Paraguay en el caso de retornar. Por otro lado, aquellos que todavía no han tramitado su jubilación dudan si los cambios en el contexto político de la Argentina pueden afectar las facilidades de acceso a su seguridad social, sobre todo en casos donde no han hecho aportes formales. A continuación algunos testimonios que expresan parte de estos temores:

Yo tengo una compañera de edad que va todos los meses a cobrar. Guapa todavía. Pero ahora hay mucha observación de la gente que vive acá y va a allá. [...] Y lo más probable es que le van a sacar a todos. Eso es lo que me estaba diciendo una señora del Alto Paraná.

¹⁸ Desde el 2005 rige un Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, del cual Paraguay y Argentina son signatarios, que busca garantizar la portabilidad para el ejercicio de derechos laborales de los trabajadores migrantes. Hasta hoy este acuerdo tiene un funcionamiento incipiente y es prácticamente desconocido entre los migrantes; algunos sectores como el caso de las trabajadoras domésticas no pueden ejercerlos aún debido a su reciente incorporación a los derechos de seguridad social y a las todavía diferencias en el reconocimiento de sus derechos laborales existentes entre los dos países (Imas, 2014).

Que está muy difícil ahora. Porque ahora chequean la entrada y salida del país. Entonces la gente viaja 15 días antes de cobrar para que no piense que no vive ahí. Porque algunos piensan que la pierden si no viven ahí. Mi amiga trabajó allá toda la vida. Vino de grande, cuando su marido falleció. Vive acá en una casita con sus hijos e hijas. Ella lo que me decía es que es muy difícil la gestión allá. Además, está en peligro... (Alicia, 50 años).

Viví 20 años en la Argentina... Trabajé de todo en la Argentina. Menos mal, no robé. Fui empleada doméstica, trabajé en lugares de comida rápida. [...] Muchas veces, cuando las mujeres migramos a la Argentina es porque no podemos con nuestros hijos y nuestros padres. [...] Yo a la Argentina no le debo nada ni ellos me deben a mí. [...] Todos me dicen que tengo que hacer la cédula allá. Tengo hijos allá. Aunque tenés que tener contactos... Yo ahora ya no tengo a mi mamá. Estoy preocupada por mí (Kelly, 65 años).

En otras palabras, aunque Argentina se ubica en una mejor posición en términos de acceso a derechos como salud y jubilaciones respecto a Paraguay, algunas de las personas que viven o han vivido en la Argentina manifiestan una sensación de vulnerabilidad e incertidumbre en relación con su derecho a una seguridad social tanto en un país como en otro. Esta fragilidad se ve agravada por la tendencia a medidas de corte liberal tras la crisis mundial del 2007-2008, que ha tenido entre sus consecuencias la reducción del gasto tanto en países del Norte como del Sur (Rodríguez y Zaracho, 2016).

Palabras finales

Hasta aquí nos propusimos explorar las potencialidades de los Estudios Transnacionales para el abordaje de flujos y procesos complejos en el Cono Sur. Específicamente, primero nos detuvimos en la participación política y electoral de los uruguayos radicados en Argentina y, luego, en las redes de cuidado sostenidas por familias transnacionales paraguayo-argentinas. Para ello revisamos críticamente algunas de las principales contribuciones del campo de Estudios Transnacionales y sostuvimos que las historias compartidas, las (a)simetrías estructurales y simbólicas, así como las normas y regulaciones migratorias de los países involucrados en los casos abordados aquí suponen especificidades que en algunos aspectos se apartan de las explicaciones que se derivan de los análisis que tienen por objeto trayectorias Sur-Norte.

En el contexto de los flujos migratorios y las transformaciones recientes en la región, las prácticas políticas y el voto transnacional de los uruguayos radicados en Argentina introduce una serie de desafíos analíticos. Estos desafíos pueden advertirse

cuando se privilegia la lectura histórica de un proceso político que, como se indicó, no se inicia ni se acaba en el ejercicio del sufragio transnacional, sino que es resultado de múltiples agenciamientos, al mismo tiempo que implica la institucionalización y consolidación de relaciones con y entre los gobiernos, pero también de las administraciones y los partidos políticos dispuestos a abrir sus agendas y estructuras organizativas (Góngora-Mera, Herrera y Müller, 2014). La historia del entramado que hace posible la existencia del FAUA, y con él la paradoja contenida en el “voto Buquebus”, parece desafiar o subvertir el ejercicio y la definición liberal de “ciudadanía política”, tal como propone Bauböck (2010). Es posible, o al menos puede señalarse como hipótesis a explorar, que en esto último radique gran parte de las tensiones que el caso propone a los análisis de las prácticas transnacionales reseñadas al comienzo de este capítulo.

En cuanto al caso de las familias transnacionales paraguayo-argentinas, para comprender las prácticas de cuidados de estas familias resultó especialmente valioso realizar un estudio multisituado, tal como lo postuló Marcus (1995) y fue retomado por diferentes investigadores (Smith, 2003; Khagram & Levitt, 2004; Portes, 2003a). Esto permitió comprender con mayor claridad el modo en que diferentes variables —pobreza, acceso a trabajo, seguridad social, regímenes de género— en uno y otro lado de la frontera impactan en la vida de los transmigrantes y sus familias. La información recabada mostró la agencia de las familias transmigrantes y el acceso a recursos diferenciados respecto a otros en la misma condición (remesas económicas y sociales), especialmente en lo que hace al bienestar y cuidado de adultos mayores. En tanto, el enfoque transnacional reveló algunas de las dificultades y ambivalencias de la vida de estas familias situadas en espacios sociales transnacionales creados en un corredor migratorio del Cono Sur.

Referencias bibliográficas

Bauböck, R. (2010). Cold constellations and hot identities: Political theory questions about transnationalism and diaspora [Constelaciones frías e identidades candentes: preguntas de la teoría política sobre el transnacionalismo y la diáspora]. En Bauböck, R. y Faist, T. (Eds.), *Diaspora and Transnationalism. Concepts, Theories and Methods* [Diáspora y Transnacionalismo. Conceptos, teorías y métodos] (pp. 295-320). Amsterdam, Países Bajos: Amsterdam University Press.

- Benencia, R. (2007). La migración limítrofe. En Torrado, S. (Comp.), *Población y Bienestar en la Argentina del primero al segundo centenario* (pp. 571-599). Buenos Aires, Argentina: Edhasa.
- Bertoncello, R. (2001). Migración, movilidad e integración: desplazamientos poblacionales entre el Área Metropolitana de Buenos Aires y Uruguay. Recuperado de <http://www.raco.cat/index.php/ScriptaNova/article/viewArticle/58995/0>
- Brubaker, W. (Ed.) (1989). *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America* [La inmigración y la política de ciudadanía en Europa y América del Norte]. Nueva York, EE. UU.: University Press of America.
- Bruno, S. (2010). Cifras imaginarias de la inmigración limítrofe en Argentina. En Novick, S. (Ed.), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires, Argentina: Catálogos.
- Bruno, S. (2011). Migrantes paraguayas y el servicio doméstico en Buenos Aires. Diferencias y Desigualdades. *Cuarto Congreso Paraguayo de Población*, Asociación Paraguaya de Estudios de Población, Asunción, Paraguay.
- Bryceson D. F. & Vuorela, U. (2002). *The transnational family: New European Frontiers and Global Networks* [La familia transnacional: nuevas fronteras europeas y redes globales]. Oxford y Nueva York, Inglaterra/EE. UU.: Berg.
- Caggiano, S. (2011). La cuestión migratoria: reconocimiento de derechos, identidades nacionales y (ausencias de) género. En Jelin, E., Caggiano, S. y Mombello, L. (Eds.), *Por los derechos. Mujeres y hombres en la acción colectiva* (pp. 47-77). Buenos Aires, Argentina: Nueva Trilce – Heinrich Böll Stiftung – IDES.
- Canelo, B., Gallinati, C., Gavazzo, N., Groisman, L. y Nejamkis, L. (2012). “¡Todos con Evo!”. El voto boliviano en Buenos Aires. En Jean-Michel Lafleur (Ed.) *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los migrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen* (pp. 91-110). Barcelona, España: CIDOB.
- Castles, S. & Miller, M. (2003). *The age of migration* [La era de la migración]. Hampshire, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- CEPAL (2004). Población, Envejecimiento y Desarrollo, Documento del Trigésimo período de sesiones de la CEPAL. San Juan, Puerto Rico.
- Comaroff, J. [Jean] y Comaroff, J. [John] (2013). *Teoría desde el sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Díaz, I., Escobar Carísimo, A. y Domínguez, L. (2013). Residencia de los adultos mayores. Permanecer mientras trascurren los años. En Codehupy (Eds.), *Derechos Humanos en Paraguay 2013* (pp. 545-549). Asunción, Paraguay: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay.
- Echauri, C. y Serafini, V. (2011). *Igualdad entre hombres y mujeres en Paraguay: la necesaria conciliación entre familia y trabajo*. Santiago, Chile: OIT.

- Faist, T. (2000). *The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces* [El volumen y la dinámica de la migración internacional y los espacios sociales transnacionales]. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.
- Gaudio, M. (2011). *X Congreso Argentino de Antropología Social (XCAAS)*. Mujeres paraguayas en el AMBA. Decisión migratoria, relaciones familiares y maternidad a distancia. Congreso llevado a cabo en la Ciudad de Buenos Aires, Argentina.
- Gaudio, M. (2012, enero-junio). Decisiones migratorias y familia entre mujeres paraguayas en Buenos Aires. *Revista Latinoamericana de Población*, 6(10), pp. 103-118.
- Gaudio, M. (2013). *Migración, familia y maternidad: mujeres paraguayas en Buenos Aires* (tesis de doctorado). IDES, Universidad Nacional de General Sarmiento, Argentina.
- Glick Schiller, N. y Fouron, G. (1999). Terrains of Blood and Nation: Haitian Transnational Social Fields [Terrenos de sangre y nación: campos sociales transnacionales haitianos]. *Ethnic and Racial Studies*, 22(2), pp. 340-366.
- Goldring, L. (2004). Family and Collective Remittances to Mexico: A Multi-dimensional Typology [Remesas familiares y colectivas a México: una tipología multidimensional]. *Development and change*, 35(4), pp. 799-840.
- Góngora-Mera, M., Herrera, G. y Müller, C. (2014). Migration and Entangled Inequalities: Reflections from a Comparative View on Ecuadorian Migration in Two Destinations [Migración y desigualdades intrincadas: reflexiones desde una perspectiva comparativa sobre la migración ecuatoriana en dos destinos]. *desiguALdades.net*. Recuperado de http://www.desiguALdades.net/Resources/Working_Paper/71-WP-Gongora-Mera-Herrera-Mueller-Online.pdf?1396440530
- Grosman, C. P. (Dir.) (2015). *Los adultos mayores y la efectividad de sus derechos*. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores.
- Guarnizo, L. E. y Smith, P. (1998). *Transnationalism from Below. Comparative Urban and Community Research* [Transnacionalismo desde abajo. Investigación comparativa urbana y comunitaria]. New Brunswick, EE. UU.: Transaction.
- Halpern, G. (2009). *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina*. Buenos Aires, Argentina: Prometeo.
- Hondagneu-Sotelo, P. & Avila, E. (1997, octubre). I'm here but I'm there, the Meanings of Latina Transnational Motherhood [Estoy aquí pero estoy allá, los significados de la Maternidad Latina Transnacional] en *Gender and Society*, 11(5), pp. 548-571.
- Huntington, S. (1997). *Who we are? America's great debate* [¿Quiénes somos? El gran debate de Estados Unidos]. Londres, Inglaterra: The Free Press.
- Iacub, R. (2015). El poder en la vejez. En Grosman, C. P. (Dir.). *Los adultos mayores y la efectividad de sus derechos*. Buenos Aires, Argentina: Rubinzal-Culzoni Editores.

- Imas, V. (2014). Ejercicio de derechos de seguridad social de las trabajadoras migrantes del servicio doméstico del Paraguay. Una mirada sobre las condiciones sociolaborales desde la perspectiva de las trabajadoras domésticas migrantes a la Argentina. Asunción, Paraguay: OIT
- Khagram, S. & Levitt, P. (2004, agosto). Towards a Field of Transnational Studies and a Sociological Transnationalism Research Program [Hacia un campo de estudios transnacionales y un programa de investigación sobre el transnacionalismo sociológico]. Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper (24). DOI: 10.2139/ssrn.556993
- Levitt, P. (2001). *The transnational villagers [Los aldeanos transnacionales]*. Berkeley, EE. UU: University of California Press.
- Levitt, P. & Glick Schiller, N. (2004). Conceptualizing simultaneity: A transnational social field perspective on society [Conceptualización de la simultaneidad: una perspectiva de campo social transnacional sobre la sociedad]. *International migration review*, 38(3), pp. 1002-1039.
- Levitt, P. & Sørensen, N. N. (2004). The Transnational Turn in Migration Studies [El giro transnacional en los estudios de migración]. *Global Migration Perspective*, (6), Geneva: Global Commission on International Migration.
- Marcus, G. (1995). Ethnography in/on the word system: the emergence of multi-sited ethnography [Etnografía en/sobre el sistema de palabras: el surgimiento de la etnografía multisituada]. *Annual Review of Anthropology*, (24), pp. 95-117.
- Merenson, S. (2013). Tras el voto Buquebus. Políticas, prácticas e interdependencias en la producción de la ciudadanía transnacional. *Desarrollo Económico*, 52(207-208), pp. 285-306.
- Merenson, S. (2015). Between Brotherhood and Exceptionalism: Processes of Identification, Social Marking, and Justification in Uruguayan Immigration in Buenos Aires [Entre la hermandad y el excepcionalismo: procesos de identificación, marcado social y justificación de la inmigración uruguaya en Buenos Aires], *Revista Migraciones Internacionales*, 8(1), pp. 9-37.
- Moraes, A. (2010). Deslocamentos transnacionais no Cone-Sul contemporâneo: estudo antropológico dos discursos e práticas imigrantes em torno à diáspora uruguaia [Desplazamientos transnacionales en el Cono Sur contemporáneo: estudio antropológico de los discursos y prácticas inmigrantes en torno a la diáspora uruguaya] (Tesis de licenciatura inédita). Universidad Federal de Río Grande del Sur, Puerto Alegre, Brasil.
- Moraes Mena, N. (2009). El voto que el alma no pronuncia: un análisis de las movilizaciones y los discursos sobre el derecho al voto de los uruguayos en el exterior. En Escrivá, Á., Bermúdez, A. y Moraes Mena, N. (Eds.). *Migración y participación política* (pp. 103-123). Madrid, España: CSIC.

- Morawska, E. (2001). The New-Old Transmigrants, Their Transnational Lives, and Ethnicization: A comparison of 19th/20th and 20th/21st Century Situations [Los nuevos viejos transmigrantes, sus vidas transnacionales y su etnicización: una comparación de las situaciones de los siglos XIX/ XX y XXI / XXI]. En Gerstle, G. & Mollenkopf, J. (Eds.), *Immigrants, Civic Culture, and Modes of Political Incorporation* [Inmigrantes, cultura cívica y modos de incorporación política]. Nueva York, EE. UU.: Russell Sage Foundation.
- Novick, S. (2010). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires, Argentina: Catálogos.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2011). Perfil Migratorio de Uruguay. Buenos Aires, Argentina: OIM.
- Ong, A. (2006). Mutations in Citizenship, Theory [Mutaciones en ciudadanía: teoría], *Culture & Society*, (23), pp. 499-505.
- Østergaard-Nielsen, E. (2003a). The Politics of Migrants' Transnational Political Practices [La política de los migrantes. Prácticas políticas transnacionales], *International Migration Review*, 37(3), pp. 760-786.
- Østergaard-Nielsen, E. (2003b). *Transnational Politics: Turks and Kurds in Germany* [Política transnacional: turcos y kurdos en Alemania]. Londres, Inglaterra: Routledge.
- Pedone, C. (2002). El potencial del análisis de las cadenas y redes migratorias en las migraciones internacionales contemporáneas. En García Castaño, F. J. y Muriel López, C. (Eds.). *Actas del III Congreso sobre la inmigración en España. Contextos y alternativas*. Vol. II, pp. 223-235. Granada, España: Laboratorio de Estudios Interculturales.
- Pedone, C. (2006). Relaciones de género en las cadenas familiares ecuatorianas en un contexto de migración internacional. "Tú siempre jalas a los tuyos" *Estrategias migratorias y poder*. Quito, Ecuador: Abya-Yala.
- Pedone, C. (2011, enero-diciembre). Familias en movimiento. El abordaje teórico-metodológico del transnacionalismo familiar latinoamericano en el debate académico español. *Revista Latinoamericana de Estudios de Familia*, 3, pp. 223-244.
- Pereyra, B. (2000). Los que quieren votar y no votan. El debate y la lucha por el voto chileno en el exterior. *Cuadernos para el Debate N° 9*, Buenos Aires, Argentina: IDES.
- Pérez Orozco, A. (2010). Global Care Chains: Toward a Rights-based Global Care Regime? [Cadenas globales de atención: ¿Hacia un régimen de atención global basado en los derechos?]. Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer.

- Porta, C. y Sempol, D. (2006). En Argentina: algunas escenas posibles. En Dutrénit, S. (Coord.). *El Uruguay del exilio. Gente, circunstancias, escenarios*. Montevideo, Uruguay: Trilce.
- Portes, A. (1999). Conclusion: towards a new model of the origins and effects of transnational activities [Conclusión: hacia un nuevo modelo de los orígenes y efectos de las actividades transnacionales]. *Ethnic and Racial Studies*, (22), pp. 463-77.
- Portes, A. (2003a). Conclusion: Theoretical convergencies and empirical evidence in the study of immigrant transnationalism [Conclusión: convergencias teóricas y evidencia empírica en el estudio del transnacionalismo inmigrante]. *International migration review*, 37(3), pp. 874-892.
- Portes, A. (2003b). Conclusión: hacia un nuevo mundo. Los orígenes y efectos de las actividades transnacionales. En Portes, A., Guarnizo, L. y Landolt, P. (Eds.), *La globalización desde abajo: transnacionalismo migrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina* (pp. 377-395). Ciudad de México, México.
- Portes, A., Guarnizo L. y Landolt, P. (2003). Introducción, el estudio del transnacionalismo: peligros latentes y promesas de un campo de investigación emergente. En Portes, A., Guarnizo, L. y Landolt, P. (Eds.), *La globalización desde abajo: transnacionalismo migrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina* (pp. 377-395). Ciudad de México, México: FLACSO.
- Pribilsky, J. (2004). Aprendemos un convivir: las relaciones conyugales, la co-paternidad, y la vida familiar entre los migrantes transnacionales en la ciudad de Nueva York y los Andes ecuatorianos. *Global Networks (Oxford, Reino Unido)*, 4(3), pp. 313-334.
- Rodríguez, F. y Zaracho, G. (2016). Los y las emigrantes paraguayos y paraguayas en el contexto de políticas migratorias represivas y un aumento de la xenofobia en los principales países receptores. Derechos humanos de las personas migrantes. En *Derechos Humanos – Paraguay 2016* (pp. 459-472). Asunción, Paraguay: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).
- Schavelzon, S. (2012). La reelección de Evo Morales en São Paulo: análisis del día de la votación. En Lafleur, J. M. (Ed.), *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los migrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen* (pp. 111-128). Barcelona, España: CIDOB.
- Schiller, N. G., Basch, L. & Blanc-Szanton, C. (1992). Towards a definition of transnationalism [Hacia una definición de transnacionalismo]. *Annals of the New York academy of sciences*, 645(1).
- Smith, M. P. (2003, diciembre). Transnationalism, the state, and the extraterritorial citizen [Transnacionalismo, el estado y el ciudadano extraterritorial]. *Politics & Society*, 31(4), pp. 467-502.

- Sørensen, N. N. (2007). La vida de la familia transnacional a través del Atlántico: La experiencia de la población colombiana y dominicana migrante en Europa. *Puntos de Vista*, (9), pp. 7-28.
- Soto C., González M. y Dobrée, P. (2012). *La migración femenina paraguaya en las cadenas globales de cuidados en la Argentina: transferencias de cuidados y desigualdades de género*. Santo Domingo, República Dominicana: ONU Mujeres.
- Vertovec, S. (2001). Transnationalism and Identity [Transnacionalismo e identidad]. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 27(4), pp. 573-582.
- Vertovec, S. (2003). *Concebir e investigar el transnacionalismo. La globalización desde abajo: transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*. Ciudad de México, México: FLACSO.
- Vertovec, S. (2004). Trends and Impacts of Migrant Transnationalism [Tendencias e impactos del transnacionalismo migrante]. Recuperado de https://www.compas.ox.ac.uk/fileadmin/files/Publications/working_papers/WP_2004/WP0403.pdf
- Waldinger, R. (2013). *Engaging from Abroad: The Sociology of Emigrant Politics [Participar desde el exterior: la sociología de la política emigrante]*. Los Ángeles, EE. UU.: UCLA International Institute.
- Waldinger, R. & Fitzgerald, D. (2004). Transnationalism in question [Transnacionalismo en cuestión]. *American journal of sociology*, 109(5), pp. 1177-1195.
- Yeates, N. (2005). Migration and Social Policy in International Context: the Analytical and Policy Uses of a Global Care Chains Perspective [Migración y política social en el contexto internacional: los usos analíticos y normativos de una perspectiva de las cadenas de atención global]. Arusha Conference, New Frontiers of Social Policy (pp. 12-15).
- Zavattiero, C. y Serafini, V. (2016). Envejecimiento, pobreza y desigualdad. Un análisis a partir de la desagregación territorial de la población adulta mayor a nivel departamental. En *Derechos Humanos - Paraguay 2016* (pp. 423-438). Asunción, Paraguay: Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy).
- Zeballos, M. (2010, 1-4 de agosto). Departamento 20: Emigrantes, exilados ou diaspóricos? Identidade narrativa, memória e hierarquias entre transmigrantes uruguayos [¿Emigrantes, exiliados o diaspóricos? Identidad narrativa, memoria y jerarquías entre transmigrantes uruguayos]. 27.^a Reunión Brasileña de Antropología, Belén, Universidad Federal de Pará, Brasil.

Algunos elementos para pensar el problema del desarrollo en el marco de la nueva división internacional del trabajo: un análisis desde Brasil y Argentina

Germán Pinazo y Ariela Micha

Introducción

En los últimos años hemos experimentado en América Latina un resurgimiento de la discusión sobre el desarrollo económico desde distintos ámbitos (académicos, políticos y periodísticos). Particularmente, el discurso sobre la industrialización fue recuperado por figuras con cargos políticos de envergadura en distintas instancias del Estado, especialmente durante los años electorales recientes.

Ahora bien, ¿cuán factible es pensar que los países periféricos puedan desarrollar estrategias de industrialización en el nuevo escenario internacional? ¿Cuáles serían estas? Y, más importante aún, ¿de qué hablamos hoy cuando hablamos de desarrollo?

Este trabajo persigue un doble objetivo. En primer lugar, pretendemos realizar un repaso por algunas de las ideas más importantes del pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo, prestando atención muy especialmente a las transformaciones acontecidas en las últimas décadas vinculadas al problema de la nueva división internacional del trabajo. En segundo lugar, pretendemos vincular este repaso con algunos de los que, a nuestro modo de ver, son los rasgos destacados de las economías argentina y brasileña de los últimos años.

En línea con lo anterior, en el apartado que sigue comenzaremos por discutir cómo nace el campo académico sobre el problema del desarrollo, para luego precisar cuál fue, en sus orígenes, el aporte y la especificidad del pensamiento latinoamericano. Intentaremos mostrar que la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) fue siempre algo más que una estrategia de desarrollo: fue la base económica de un proyecto político más amplio. Luego intentaremos mostrar cuáles son, a nuestro modo de ver, algunas de las transformaciones del capitalismo neoliberal que nos obligan a repensar el problema de la industrialización, y, por qué no, el problema del proyecto político desarrollista. Por último, intentaremos mostrar cuán adecuadas son estas discusiones para pensar algunos de los problemas político-económicos más relevantes de la Argentina y el Brasil contemporáneo.

El nacimiento del campo de estudio sobre el desarrollo, la crítica estructuralista y el proyecto de industrialización

Desde mediados del siglo XX, y en íntima vinculación con una serie de transformaciones históricas de envergadura, la problemática sobre el desarrollo económico pasa a transformarse en un objeto de estudio específico dentro de las ciencias sociales. El antropólogo Arturo Escobar (2007) señala que el nacimiento de lo que él denomina como la ideología desarrollista¹⁹ puede ubicarse con mucha precisión entre los años 1949 y 1951.

La salida de la Segunda Guerra Mundial abre un nuevo escenario global (tanto en términos económicos como políticos) que se caracteriza, entre otras cosas, por un nuevo tratamiento de los Estados Unidos para con los países del continente latinoamericano. Este tratamiento parece tener como premisa central la modificación de los modos hasta ese momento tradicionales de dominación. Efectivamente, si durante la primera mitad del siglo XX el discurso del gobierno norteamericano se caracterizaba, por ejemplo, por reivindicar su derecho a intervenir, incluso por la fuerza, en los asuntos de sus vecinos del sur²⁰, esto cambió radicalmente a partir de 1945²¹ (Escobar, 2007).

El desarrollo aparecía así como la promesa que, impulsada desde el nuevo centro del poder mundial, permitiría a los países pobres dejar de ser pobres mediante la importación de recetas provenientes de los países desarrollados de occidente²². En otras

¹⁹ Muy esquemáticamente, es la idea de que **no solo es posible, sino que es deseable**, “crear las condiciones necesarias para reproducir en todo el mundo los rasgos característicos de las sociedades avanzadas de la época: altos niveles de industrialización y urbanización, tecnificación de la agricultura, rápido crecimiento de la producción material y los niveles de vida, y adopción generalizada de la educación y los valores culturales modernos” (Escobar, 2007, p. 20).

²⁰ El Embajador del gobierno de Wilson en Inglaterra, por ejemplo, explicaba que Estados Unidos intervendría en América Latina para “hacerlos votar y vivir de acuerdo con sus decisiones”. Si esto no funcionaba, insistía: “Volveremos y los haremos votar otra vez... Estados Unidos estará allá por doscientos años y puede continuar disparando contra sus hombres por ese pequeño espacio hasta que aprendan a votar y gobernarse a sí mismos” (Wilson, citado en Drake, 1991, p. 14).

²¹ Son elocuentes las palabras de Harry Truman en su asunción presidencial de 1949: “Nos debemos involucrar en un programa totalmente nuevo para hacer disponible los beneficios de nuestros avances científicos y progreso industrial para la mejora y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. [...] El viejo imperialismo —explotación para ganancias extranjeras— no tiene lugar en nuestros planes. Lo que vislumbramos es un programa de desarrollo basado en la negociación democrática” (Truman, citado en Nahón, Rodríguez y Schorr, 2006).

²² Escobar muestra cómo las categorías de países subdesarrollados y tercermundistas son una extensión casi lineal de la de país pobre. Los países pobres, a su vez, se definían simplemente como aquellos que carecían de lo que los países ricos poseían en términos de bienes materiales y posesiones por habitante (Escobar, 2007, p. 51). Efectivamente, en Krugman y Obstfeld (1995), por ejemplo, se señala que la economía del desarrollo es la subdisciplina que se encarga del estudio de las razones por las cuales los países pobres son pobres y cómo pueden dejar de serlo, tomando al Producto Bruto Interno per cápita como el indicador por excelencia de dichos estados.

palabras, se promovía la idea de que los países pobres (ahora denominados subdesarrollados) podían dejar de serlo dentro del sistema, que por lo tanto su pobreza y sus privaciones no eran una consecuencia necesaria de aquel, y que, además, podían (y lo harían eventualmente) seguir los pasos de las naciones ricas y desarrolladas.

Es en ese contexto (en ese horizonte de sentido), que una serie de intelectuales latinoamericanos comenzará a realizar críticas muy profundas a las concepciones hasta entonces dominantes del campo. La radicalidad de la crítica estructuralista consistió en su cuestionamiento tanto de la visión lineal de los procesos históricos que prevalecía en el discurso dominante sobre el desarrollo, como de su postulado sobre las virtudes del libre comercio internacional. Se suele situar el nacimiento de la escuela estructuralista entre los años 1948 y 1949, años donde se crea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y se publican, desde allí, los conocidos trabajos de Prebisch y de Prebisch y Singer. Si bien la denominación de estructuralismo aparece recién en 1961²³, es en aquellos trabajos donde se encuentran los elementos centrales de lo que sería el pensamiento estructuralista, y es la CEPAL la institución desde donde se producirán los trabajos más importantes.

El discurso latinoamericano sobre la problemática del desarrollo económico se constituyó, entonces, fundamentalmente en torno a dos cuestiones vinculadas: en primer lugar, a los modos en que los enfoques hasta ese momento dominantes sobre el problema del desarrollo abordaban los sucesos en el continente latinoamericano; y, en segundo lugar, a una crítica a la teoría liberal del comercio internacional y a las denominadas visiones lineales sobre el problema del desarrollo. A diferencia de estas últimas, el estructuralismo latinoamericano alertaba sobre la necesidad de pensar la cuestión del desarrollo desde una perspectiva histórico-sistémica que diese cuenta de los vínculos y condicionantes entre las naciones que habían tenido procesos de industrialización desfasados en el tiempo. La novedosa concepción del capitalismo como sistema mundial, con su centro y su periferia, llevaba, casi por deducción lógica, a criticar la teoría de las ventajas comparativas estáticas del comercio internacional (en la medida en que tendía a profundizar las asimetrías vinculadas con la propia historia de ese sistema), y a plantear la necesidad de industrializar la periferia tanto como forma de superar el atraso tecnológico como de lograr el bienestar general de la población.

²³ Según Mallorquín (1998), es Roberto Campos quien primero utiliza el término, el cual haría referencia a ciertas críticas vinculadas al rol del Estado que la escuela historicista alemana había planteado al positivismo inglés en el siglo XIX.

Pero la propuesta estructuralista fue más que una crítica teórica. La industrialización por sustitución de importaciones pasó a ser la base económica de un proyecto político mucho más amplio, en la medida en que suponía no solo la posibilidad de romper el condicionamiento externo derivado de una particular inserción en la división internacional del trabajo, sino la posibilidad de conciliar una particular estructura de intereses de diversas fracciones de clase.

Efectivamente, si la inserción primario-exportadora beneficiaba casi exclusivamente a un reducido grupo de grandes terratenientes, la sustitución de importaciones no solo permitiría el desarrollo de una burguesía industrial autónoma sino, fundamentalmente, de una clase trabajadora cuyo salario era condición de posibilidad de la ganancia de aquella. Más importante aún, con el desarrollo de la discusión teórica estructuralista se llegó a plantear que la distribución progresiva del ingreso no solo era una consecuencia necesaria del proceso sustitutivo, sino que debía ser uno de los objetivos centrales de la política económica. El problema de la demanda no era solamente un problema de cantidad. La distribución progresiva del ingreso debería redundar en un proceso de diversificación de la demanda que estimulara (o generara mercados) para la producción diversificada y en escala de artículos industriales.

Por motivos tanto teóricos como históricos, la fórmula de la industrialización por sustitución de importaciones combinaba la posibilidad de, por un lado, reducir el condicionante externo vinculado al crecimiento (la necesidad de divisas asociada a él), y, por el otro, de articular una particular alianza de clases entre capital extranjero y burguesía nacional, que incluía al salario como condición de posibilidad de realización de la ganancia. En esquemas de este tipo, algunos países latinoamericanos, entre ellos y particularmente la Argentina, transitaron entre la segunda posguerra mundial y los años de auge neoliberal sus momentos históricos de mayor bonanza económica y bienestar social.

Ahora bien, en términos concretos, la industrialización solo pudo profundizarse en la medida en que existió una particular alianza con el capital extranjero que dirigió el proceso industrializador, como lo señalan elocuentemente Cardoso y Faletto (1969) en su famoso ensayo *Dependencia y Desarrollo en América Latina*. En línea con esto, es interesante observar que tanto en Brasil como en Argentina tienen lugar, a fines de la década de 1950 y principios de la década de 1960 (bajo las presidencias de Kubistchek y Frondizi, respectivamente), leyes similares de atracción y protección al capital extranjero, las cuales, tanto en un país como en otro, motorizan un novedoso

crecimiento de sus industrias, fundamentalmente de bienes de consumo durable, que van a dar inicio a un nuevo momento en la historia de la industrialización.

Lo que nos interesa enfatizar de esta cuestión es la importancia de la *historización* del problema. Como señalan los autores, existe un proceso de coincidencia *transitoria* de intereses entre un capital transnacional²⁴ que viene a sobreamortizar inversiones (dicho esquemáticamente), y países subdesarrollados con una demanda insatisfecha de ciertos productos e interesados en una industria nacionalmente integrada. Ahora bien, lo que intentaremos ver a continuación es qué sucede con el problema del desarrollo cuando los intereses de este sujeto que dirige la producción cambian, y los problemas que esto trae aparejado para la discusión sobre el desarrollo.

La nueva división del trabajo neoliberal y su impacto sobre el problema de la industrialización

Existe un cierto acuerdo entre distintos enfoques teóricos respecto a que asistimos a una nueva etapa en términos de internacionalización del capital y de producción de bienes industriales; una nueva etapa en lo que hace a las estrategias del capital con capacidad de operar a escala transnacional. Esquemáticamente, profundos desarrollos tecnológicos sucedidos en las últimas décadas (principalmente aquellos vinculados a la informática y al desarrollo en las comunicaciones), se han articulado para dar lugar a lo que se denomina procesos de segmentación internacional de la producción o cadenas globales de valor. Es decir, nuevas formas de producir, gestionar y comercializar las manufacturas industriales a nivel global.

Lo que la terminología señala es que hoy en día las distintas instancias o segmentos que componen la fabricación de un bien industrial pueden ser realizadas en distintos países en función de distintas estrategias o incentivos. Estos incluyen desde la cercanía a ciertos mercados, el tamaño interno de las locaciones, el acceso a recursos naturales, la calificación y/o el menor costo de la mano de obra.

Los cambios en los indicadores vinculados a la división internacional del trabajo son notorios. En los últimos veinte años se ha roto la tradicional distinción entre países periféricos exportadores de materias primas y países centrales exportadores de industria. El caso más notorio es el de China. La posibilidad de trasladar partes de las cadenas de

²⁴ Aquí y en el resto de este capítulo el término *transnacional* hace referencia a las empresas transnacionales, que son las que operan en más de un país. El concepto de *transnacionalismo* como disciplina será explicado y abordado en el capítulo de Nuria Pena y Silvina Merenson de esta publicación.

producción a países de bajos costos laborales ha hecho que este país, que en 1980 era prácticamente una economía rural orientada a la autosuficiencia, se transforme en 2010 en el primer exportador de manufacturas calificadas como de alta tecnología del mundo, exportando casi tres veces el equivalente a la economía estadounidense. Algo parecido, aunque derivado de otras trayectorias, ha pasado con los denominados países del sudeste asiático de industrialización tardía como Singapur, Taiwán, Malasia y, en mayor medida, Corea del Sur, que para ese año exportaban, en conjunto, el equivalente a 1,2 veces lo exportado por Estados Unidos en dicha materia. En términos de empleo, esto se tradujo, entre otras consecuencias, en una reducción significativa del empleo industrial en los países centrales.

Ahora bien, de un tiempo a esta parte y muy esquemáticamente, algunas cuestiones del debate tienen que ver con pensar en qué medida estos nuevos datos son indicativos de un proceso de industrialización y, por qué no, de desarrollo; y, vinculado a esto, en qué medida estas nuevas prácticas de las empresas con capacidad de operar a escala transnacional afectan las posibilidades de desarrollo de los países periféricos.

Sobre la primera cuestión, hay una ya famosa frase de Giovanni Arrighi (1997) que sostiene que “asistimos a una división del trabajo donde el centro es predominantemente el lugar de emplazamiento de las actividades cerebrales del capital corporativo y la periferia el locus de los músculos y los nervios” (p. 188). Según esta idea, no casualmente escrita en la década del 90, si bien la periferia aparece como un novedoso exportador de productos de alta tecnología, en realidad exporta el producto terminado, aunque solo participa en instancias de ensamble de bajo valor agregado. De allí en esos años ha sido posible constatar, en líneas generales y esquemáticas, que era posible registrar un aumento en la participación de los países periféricos en las exportaciones mundiales de alta tecnología, pero no en el valor agregado generado mundialmente.

Decimos que este es un tema que está en discusión porque un poco más de una década después nos encontramos con que, por ejemplo, algunos países de la denominada “semiperiferia” empiezan a exhibir indicadores de integración nacional de la producción mayores a los de los países desarrollados (Cibils & Pinazo, 2016), y los datos que comienzan a aparecer, elaborados sobre la base de matrices de insumo-producto, muestran que todos los países de “altos ingresos” han perdido espacios de valor en la nueva producción globalmente fragmentada (Timmer, Erumban, Stehrer & De Vries, 2014).

El segundo elemento vinculado a la nueva división del trabajo, que altera los términos del debate sobre el desarrollo, se vincula, como decíamos, con el problema de en qué medida estas nuevas prácticas de las empresas con capacidad de operar a escala transnacional afectan las posibilidades de desarrollo de los países periféricos. Aquí, entendemos que es posible pensar que la redefinición en las escalas de producción, diseño y comercialización de productos industriales que caracteriza la nueva división internacional del trabajo desarticula en gran medida las bases del discurso desarrollista, ya que pone en cuestión dos de sus pilares fundamentales. Por un lado, la industrialización ya no es necesariamente sinónimo de desarrollo del mercado interno, ya que el capital dedicado a la actividad industrial (independientemente de cuál sea su origen geográfico) que localiza alguna de sus actividades productivas en un país no industrializado no tiene la necesidad ni de desarrollar allí toda su estructura de proveedores, ni de vender el grueso de sus productos en el mercado interno. En consecuencia, y desde el punto de vista de este nuevo capital productivo transnacional, el nivel de los salarios en estos países es hoy (quizás más que nunca) un costo que es necesario controlar antes que un elemento de demanda que se pretenda estimular. Por el otro lado, y vinculado a lo anterior, se erosiona fuertemente la capacidad de intervención política del Estado, en tanto que los elementos que inciden sobre las decisiones de localización de la producción exceden los márgenes de maniobra del Estado.

Frente a este escenario, una parte del pensamiento latinoamericano sobre el problema del desarrollo (particularmente la CEPAL, que sigue nucleando a muchos de los intelectuales que aún se definen como estructuralistas/desarrollistas), parece haber redefinido lo que, para sintetizar, podríamos rotular como “los alcances de la discusión sobre el desarrollo”. Se interpreta que la segmentación internacional de la producción puede ser vista como una oportunidad para la periferia, en la medida en que las empresas periféricas que ahora participan en etapas de trabajo intensivas del proceso productivo global puedan ir aprendiendo y ganando las habilidades necesarias para ascender en los eslabones del proceso productivo global. El cambio estructural (noción más modesta que el desarrollo) resultaría entonces de la capacidad de los agentes económicos de países en desarrollo de promover actividades cada vez más necesarias en estos procesos, apropiándose así de una parte cada vez mayor del valor generado en ellos (Gereffi, 2001).

Ahora bien, esta idea de cambio estructural redefine los alcances de la discusión sobre el desarrollo básicamente porque, si se acepta el fenómeno de la nueva división del trabajo, entonces difícilmente se pueda aceptar que el ascenso industrial es una posibilidad lógica de desarrollo para *todos* los países. En síntesis, los problemas con la nueva concepción de cambio estructural parecen ser múltiples: es lógicamente imposible que afirmemos que puede ser una posibilidad para todos los países subdesarrollados; tampoco podemos afirmar (como sí lo hacía el viejo desarrollismo con la industrialización sustitutiva) que pueda generar mejoras sustantivas en las condiciones de vida del conjunto de la población (a través de la generación de empleo y de la distribución progresiva del ingreso); y, más aún, no contamos con evidencia suficiente para saber, incluso, en qué medida el ascenso industrial ha existido en distintos países de la periferia.

Las economías argentina y brasileña de los últimos años

Como decíamos a principios de este trabajo, entendemos que en los últimos años en América Latina hemos experimentado un resurgimiento de las discusiones sobre el desarrollo económico. Entendemos que este resurgimiento ha tenido que ver, entre otros factores pero centralmente, con los procesos de fuerte crecimiento económico, generación de empleo y distribución del ingreso que atravesaron muchos de los países de la región, sobre todo en la primera década del nuevo milenio. Estos procesos, que en algunos casos, además, fueron motorizados por un renovado dinamismo del sector industrial, parecen haber revitalizado viejas discusiones.

En este apartado pretendemos discutir un poco más en profundidad qué es lo que ha sucedido particularmente con Argentina y Brasil. Más específicamente y en primer lugar, intentaremos mostrar de un modo esquemático cuáles han sido los hechos destacados en materia de política económica en ambos países y cuáles han sido sus principales resultados (o cuál ha sido el desempeño de algunos de los principales indicadores económico-sociales durante estos años). En segundo lugar, intentaremos reflexionar en torno a algunos de los problemas que dejamos planteados en los apartados anteriores vinculados al campo del desarrollo, a la luz de las novedades históricas que ofrecen las experiencias de crecimiento económico recientes de Argentina y Brasil.

En este apartado intentaremos mostrar cuán adecuadas son estas discusiones para pensar algunos de los problemas político-económicos más relevantes de la Argentina y el Brasil contemporáneo. Al hacerlo, aspiraremos a interpretar algunos de los elementos destacados de la orientación de política económica que caracterizó a estos dos países durante los últimos años.

Cuadro n.º 1: Indicadores seleccionados: Argentina y Brasil en años recientes.

Indicador	Brasil		Argentina	
	Año/Período	%/Variación %	Año/Período	%/Variación %
PBI Industrial	2004-2011	18,0%	2004-2011	67,8%
	2011-2014			
PBI	2004-2011	33,5%	2004-2011	58,9%
Tasa de Empleo ^a	2004	50,6%	2003	38,2%
	2011	53,7%	2011	43,3%
Salario Medio Real ^b	2004-2011	11,0%	2004-2012	38,0%
	2004-2014	19,0%		
Pobreza (% sobre población urbana) ^c	2001	34,1%	2003	49,7%
	2014	14,3%	2014	20,6%
Indigencia (% sobre población urbana)	2001	10,4%	2003	22,8%
	2014	3,4%	2014	5,0%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de CEPALSTAT, Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC) y CIFRA (2015).

- La tasa de empleo en Brasil es la que difunde CEPAL para seis aglomerados urbanos. Para Argentina es la oficial del INDEC para 31 aglomerados.
- El salario medio real de Brasil es el que difunde la CEPAL. El de Argentina está realizado sobre la base de un cálculo que computa el índice de variación salarial del INDEC y el índice de precios que publica CIFRA.
- La tasa de pobreza e indigencia de Brasil es la que difunde la CEPAL, en Argentina es la calculada por CIFRA.

A modo de síntesis, podemos decir que la acumulación de capital en la Argentina de los últimos años ha combinado una novedosa dinámica macroeconómica con fuertes continuidades estructurales (en términos de sus agentes predominantes, sus actividades productivas y de la relación capital-trabajo). Entre los años 2003 y 2012 la economía argentina ha transitado un período de récords en materia de crecimiento económico, que se ha visto acompañado por una serie de resultados inéditos en lo que se refiere a algunos de sus principales indicadores socioeconómicos. A diferencia de lo ocurrido durante las casi tres décadas previas, este crecimiento ha estado motorizado en muchos de estos años por la industria manufacturera, y, producto de lo anterior, la tasa de empleo alcanzó techos históricos. La política económica argentina consistió básicamente en la combinación del sostenimiento de un tipo de cambio que favoreció inicialmente (2003-2008) la producción local de bienes, con una fuerte intervención

sobre los ingresos de los distintos estratos sociales. No solo se aplicaron importantes retenciones a los productos de exportación en momentos donde los precios internacionales se encontraban en niveles históricamente elevados, sino que se instrumentó una serie de políticas de transferencias de recursos que favorecieron fundamentalmente a los sectores de menores ingresos de la sociedad²⁵.

Ahora bien, una mirada un poco más profunda nos muestra que el año 2007 es un punto de inflexión en lo que se refiere a la generación de empleo, vinculado al menor dinamismo del sector industrial en materia de crecimiento económico. Uno de los grandes problemas del denominado “modelo”, al menos en su aspecto macroeconómico, fue la inflación. Al no haberse visto acompañado por movimientos compensatorios del tipo de cambio nominal, o de los precios o tipos de cambio de los socios comerciales de la Argentina²⁶, este crecimiento de los precios ha erosionado una de las principales virtudes aparentes del esquema macroeconómico: la “protección” sobre el sector industrial, y desde allí ha tenido importantes consecuencias sobre la generación de empleo²⁷.

Ante este escenario, una de las novedades en materia de política-económica del período en cuestión fue la política de ingresos llevada adelante por el Gobierno Nacional. Si durante el ciclo de hegemonía neoliberal la política de inclusión se sostuvo mediante los planes asistencialistas, a comienzos de este siglo se instaló la concepción de un Estado que otorga beneficios de la seguridad social entendidos como derechos, enfatizando el papel del trabajo en la inclusión (Hintze y Costa, 2011). Ello implicaba, ante la persistencia de elevados niveles de empleo no registrado y de niveles de pobreza estructural, reconocer la insuficiencia del mercado laboral para dar solución al problema. Entonces, un signo de la primera década del siglo fue la convivencia entre un conjunto de políticas “trabajocéntricas” orientadas a fortalecer las posiciones de los trabajadores formales, a la par de una serie de intervenciones orientadas a las

²⁵ Algunos autores utilizan el término (a veces de modo difuso) *neodesarrollista* para referirse a un esquema de intervención donde se privilegia la producción manufacturera, el mercado interno y el crecimiento del empleo, y que, en virtud de lo anterior, busca legitimarse en los intereses de los “sectores populares”.

²⁶ Desde principios de 2007, los precios de toda la economía nacional han aumentado un 89% contra apenas un 37% que se ha elevado el valor de la moneda.

²⁷ Esta cuestión está íntimamente vinculada con el denominado problema de la restricción externa al crecimiento, es decir, al problema de la escasez relativa de divisas que una economía periférica (con las características estructurales como las que Argentina históricamente ha exhibido: una economía que exporta lo que consume y que no produce una gran proporción de los insumos que requiere para el crecimiento de su sector manufacturero) registra tras años de fuerte crecimiento económico (particularmente cuando este crecimiento es motorizado por la actividad manufacturera).

poblaciones excluidas del empleo formal (Arcidiácono, 2012). Entre estas últimas, la política más importante del período mencionado fue la política de transferencia de ingresos llamada Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH).²⁸

Las políticas de transferencias de ingresos han tenido un impacto muy importante sobre los ingresos de los hogares de menores recursos del país, que ha contribuido claramente a reducir la brecha entre los sectores de más y menos ingresos (Pinazo, 2014). Esta política ha funcionado en un doble sentido: por un lado, ha permitido compensar en parte lo históricamente bajo de los salarios, y, por el otro, ha funcionado como un motor importante de crecimiento económico a partir de su impacto sobre la demanda agregada. Dado que la dinámica de acumulación de capital de los grupos que controlan la producción argentina está fuertemente dissociada de la dinámica del mercado interno, ambos efectos de la política son de gran importancia para motorizarlo.

Por su parte, en las últimas dos décadas Brasil se ha caracterizado por resultados económicos como la baja inflación y alta tasa de crecimiento del PIB, junto con la reducción del desempleo. Si bien los gobiernos del Partido de los Trabajadores mostraron cierto perfil ortodoxo, el país mostró mejoras sustantivas en términos de indicadores sociales, tales como pobreza y desigualdad. La puesta en práctica de una nueva estrategia de desarrollo a partir del año 2003 incluyó la implementación de políticas públicas direccionadas a la transformación productiva (con un fuerte rol del Banco Nacional de Desarrollo, BNDES), en el marco de políticas macroeconómicas ortodoxas fructuosas para el fenómeno de la internacionalización del capital brasileño (como un tipo de cambio revaluado) (Actis, 2015). Según Actis, tal modelo llevó a cabo una estrategia de crecimiento sustentada en la expansión “para adentro” —mercado

²⁸ La AUH es una prestación no contributiva que se implementó en Argentina en octubre de 2009 destinada a niños y niñas menores de 18 años (o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado), hijos e hijas de trabajadores en el sector informal o desempleados, monotributistas sociales o trabajadoras incorporadas en el Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados del Servicio Doméstico, y que perciben una remuneración inferior al salario mínimo, vital y móvil (hasta un máximo de 5 hijos/as). Esta política incluye condicionalidades en educación y salud, exigiendo el cumplimiento de compromisos relacionados con la asistencia a la escuela de los niños y adolescentes, el control periódico de la salud para la primera infancia y el cumplimiento del calendario de vacunación obligatorio. Estas características la asemejan a políticas de transferencia monetaria condicionada implementadas en diferentes países de América Latina desde mediados de la década del 90: *Progresar/Oportunidades* en México, *Bolsa Familia* en Brasil, *Bono Madre Niño* en Bolivia, *Familias en Acción* en Colombia, *Programa Juntos* en Perú, *Bono de Desarrollo Humano* en Ecuador, *Red de Protección y Promoción Social* en Paraguay, *Chile Solidario* en Chile. Sin embargo, a diferencia de estas, la estrategia de la AUH es conformar un instrumento de carácter permanente a través de una combinación de componentes contributivos y no contributivos integrados en el sistema de seguridad social. En contraste, la mayoría de los programas de América Latina han sido generados como instrumentos especiales por fuera del sistema de seguridad social (Bertranou & Maurizio, 2012).

doméstico, consumo de masas, distribución de renta, políticas sociales— y “para afuera”, es decir, una inserción asertiva en el orden global. En 2015, sin embargo, la creciente crisis económica empezaba a cobrar su precio y el PIB brasileño tuvo una retracción de 3,8% (en comparación a 2014), el peor resultado desde 1996 (Ribeiro, Vizoná y Cassotta, 2016), lo que significó grandes pérdidas en términos de puestos de trabajo.

Al igual que en Argentina, Brasil fue resaltado a nivel internacional por sus notables progresos en términos de reducción de la pobreza y la desigualdad. Los organismos internacionales destacan en este logro el rol de la política social: según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, la reducción en pobreza y desigualdad en Brasil está explicada mayormente por una efectiva gama de políticas sociales que incluyó desde la provisión de servicios sociales hasta la política de transferencia de ingresos más grande de América del Sur denominada Bolsa Familia (Arnold & Jalles, 2014).

Ahora bien, ¿cómo podemos vincular estos desempeños económicos con las discusiones sobre las viejas y nuevas problemáticas del desarrollo que introdujimos en los apartados anteriores? ¿Cuánto tienen estas políticas de síntomas de la posibilidad de reeditar proyectos políticos industrialistas como los de mediados del siglo XX y cuánto tienen de novedad?

Para empezar a discutir sobre estas cuestiones, nos parece interesante mostrar que ambas experiencias estuvieron marcadas por uno de los elementos centrales de esta nueva etapa de la división internacional del trabajo. La industrialización china, que como vimos, es una de las principales consecuencias de los procesos de segmentación internacional de la producción que caracterizan a este nuevo momento de nuestra historia económica, ha actuado, en ambos casos (con sus matices), *en parte como condición de posibilidad de la política económica, y en parte como motora del crecimiento económico.*

Efectivamente, la industrialización china de las últimas décadas (el proceso de cambio demográfico que trajo aparejado, y de suba de los ingresos) derivó, entre otras cosas, en un aumento significativo (en cantidad y en precio) de las exportaciones latinoamericanas que, por una parte, motorizaron directamente el nivel de actividad y, por otra parte, dieron un “margen de maniobra” inédito a sus respectivos Estados. En línea con esto último, es imposible comprender las políticas compensatorias de ingresos que llevaron adelante casi todos los gobiernos de la región (aun de distinto signo

político-ideológico), sin tener en cuenta el modo en que el aumento de las exportaciones permitió financiarlas, directa e indirectamente: directamente, en términos de su impacto sobre el nivel de actividad y la recaudación, e indirectamente, en términos del margen de posibilidades que abre para la política monetaria (condicionada históricamente en el continente por la escasez de divisas).

A modo de hipótesis, podemos pensar que las experiencias de Argentina y Brasil, que simplifícadamente podríamos calificar de *neodesarrollistas* (Feliz, 2015; Bresser-Pereira, 2007), son el producto de una combinación entre una coyuntura internacional favorable que (por distintos motivos) actúa como condición de posibilidad, y una novedosa instrumentación de políticas públicas vinculadas a las transferencias de ingreso, que actúan tanto sobre el nivel de demanda doméstico como sobre las condiciones de vida de una parte importante de la población.

Por otro lado, hay una dimensión, que podemos llamar *estructural*, vinculada al lugar que ocupan estos países en las estrategias de valorización de las empresas que operan en ellos, que es central para la discusión del desarrollo. Como decíamos en apartados anteriores, una parte del pensamiento latinoamericano sobre la problemática había hipotetizado, al referirse a la industrialización por sustitución de importaciones, que esta había coincidido con un momento histórico donde las empresas transnacionales buscaban, a grandes rasgos, sobrearmortizar capital y tecnología en los países periféricos.

Ahora bien, en las experiencias *neodesarrollistas*, tanto en Argentina como en Brasil, este claramente parece no ser el caso. Las transnacionales de la industria automotriz, tanto en Argentina como en Brasil²⁹, no solo no sobrearmortizan tecnología obsoleta, sino que, de un modo inédito, han comenzado a lanzar en ambos países modelos nuevos, con parámetros de productividad similares a los de países desarrollados. (Pinazo, 2015). En el otro extremo de la matriz insumo-producto (por ejemplo, en el sector de químicos básicos), mientras Argentina ha evidenciado significativos incrementos de productividad laboral³⁰, Brasil se ha transformado, junto a India y China, en uno de los tres países de mayor crecimiento global de los últimos diez años.

²⁹ La industria automotriz ha sido —tanto durante la industrialización por sustitución de importaciones como en la actualidad— uno de los motores más importantes del crecimiento industrial de ambos países.

³⁰ Según el Centro de Estudios para la Producción, la productividad laboral horaria ha crecido más de un 60% entre 2000 y 2012.

Estos elementos, a nuestro modo de ver, no son otra cosa que un síntoma de las tendencias más generales de las que hablábamos en el apartado anterior. Esquemáticamente, en un contexto donde se han ampliado las escalas geográficas de diseño, producción y comercialización de bienes y servicios, deberíamos encontrar al menos dos situaciones: que, por un lado, existe una *tendencia* a la homogeneización del rendimiento de la fuerza de trabajo entre centro y periferia, y por el otro, que los productos fabricados en la periferia no son obsoletos (ni réplicas de lo fabricado en el centro), sino que son susceptibles de ser comercializados en el mercado internacional. Pero, como decíamos también, no todas las locaciones ocupan el mismo lugar en esta nueva producción fragmentada. Dado que uno de los incentivos de esta fragmentación es la racionalización en las nuevas estructuras de diseño y provisión, es lógico esperar también que, por cuestiones de escala, calificación de la mano de obra y/o costos, algunas locaciones serán diseñadoras y/o fabricantes de componentes y otras serán meramente ensambladoras o fabricantes de componentes de bajo valor agregado.

Volviendo a los casos de Argentina y Brasil, podemos plantear a modo de hipótesis que Brasil opera como un centro de producción y abastecimiento de insumos regional, mientras que Argentina lo hace cada vez más como una locación de ensamble. A modo de ejemplo, Argentina parece estar especializándose en el ensamblado de determinado tipo de vehículos (en las *pick-ups*, aprovechando su mercado interno), o en la fabricación de ciertos fertilizantes en el sector de químicos básicos (donde las transnacionales Dow Chemical, Basf o Bayer aprovechan la importancia del sector agrícola argentino), mientras, en paralelo, pasa a ser un importador del grueso de los insumos clave que funcionan como insumo de su aparato industrial.

Todo lo contrario sucede con Brasil, que no solo exhibe un nivel de integración nacional de casi todas las ramas de producción similar al de países desarrollados, sino que se ha transformado, de un tiempo a esta parte, en un importante proveedor de insumos industriales de otras economías (entre ellas, la Argentina).

Estas lecturas de la dinámica reciente de ambos países nos sirven para volver a reflexionar sobre los interrogantes que dejamos planteados en los primeros apartados de este trabajo. En este sentido, podemos finalizar este apartado diciendo que, lejos de observarse un proceso virtuoso de integración entre ambos países, lo que existe entre ambos sería una especie de *complementariedad negativa* derivada del lugar que cada uno ocupa en la nueva división internacional del trabajo. La sustitución de importaciones en Argentina entonces no estaría limitada por cuestiones técnicas, sino

que (lo que sería aún más restrictivo) sería contradictoria con las estrategias globales/regionales de las empresas que comandan la producción en ambos países.

A modo de cierre

Hemos dicho varias veces en este trabajo que uno de los elementos distintivos de esta nueva división internacional del trabajo tiene que ver con la ampliación en las escalas de producción, comercialización y diseño de bienes y servicios, y con un proceso, vinculado a lo anterior, de racionalización en las estructuras de proveedores de una nueva producción globalmente fragmentada. Dicho en otros términos, las empresas transnacionalizadas que dirigen los procesos productivos ya no buscan diseñar, fabricar y vender en un país (o en pocos) productos que incluyan todos los eslabones del proceso productivo.

Esta última cuestión desarticula en gran medida lo que convertía al discurso desarrollista en un proyecto político de inclusión social. Por un lado, porque tensiona gran parte de las condiciones históricas que hicieron posible las políticas de industrialización por sustitución de importaciones realmente existentes. Efectivamente, las políticas de ISI tuvieron lugar en “alianza” con un capital transnacional cuya estrategia global era compatible con el desarrollo de un sistema industrial nacionalmente integrado. Hoy en día, es muy difícil pensar que los países periféricos puedan desarrollar estrategias de sustitución de importaciones en un contexto global donde existen fuertes asimetrías y donde deben competir con países con escalas mucho más grandes que las suyas.

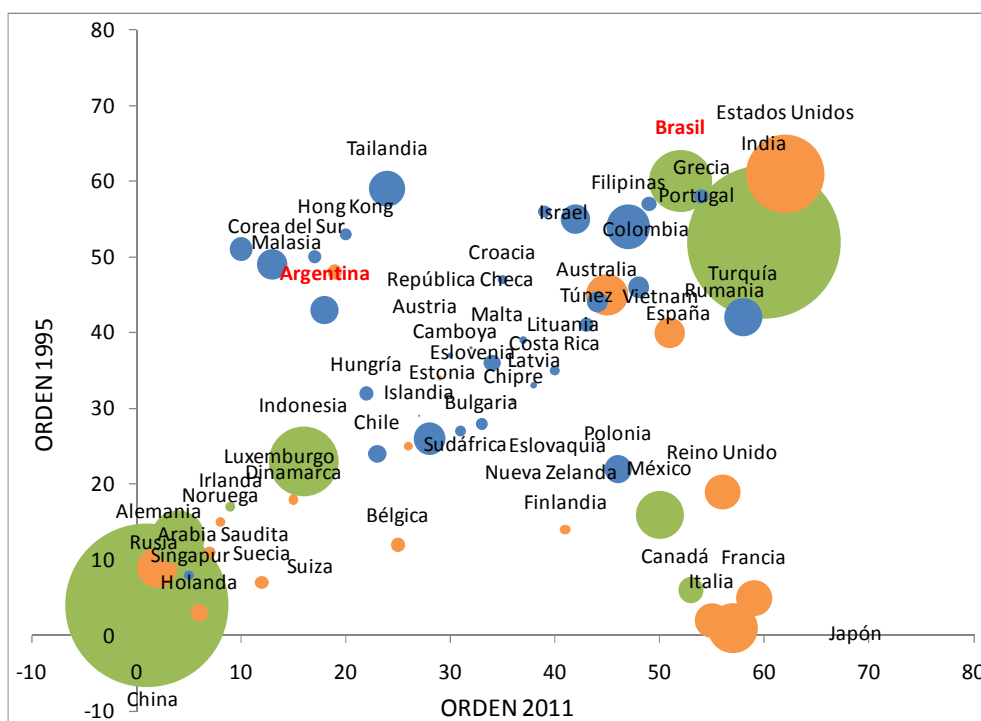
Dicho en otros términos, entendemos que si se acepta el fenómeno de la nueva división del trabajo, entonces difícilmente se pueda aceptar que la sustitución de importaciones (o para decirlo de un modo más actual, el ascenso industrial o la capacidad de pasar de etapas de bajo valor agregado a etapas de mayor valor en las cadenas globales de valor) sea una posibilidad lógica de desarrollo para todos los países. Y aquí se encuentra un punto que a nuestro modo de ver está poco explicitado en las discusiones actuales sobre el desarrollismo. Aun suponiendo que se pueda pensar *a priori* en la posibilidad de que las empresas ubicadas en países periféricos puedan desarrollar procesos de ascenso industrial a partir de dinámicas de aprendizaje e innovación, esto no quiere decir que pueda constituir una estrategia para *todos* los

países periféricos, ni que esto pueda generar mejoras sustantivas en las condiciones de vida del conjunto de la población.

Decíamos también, al discutir la nueva división del trabajo neoliberal y su impacto sobre el problema de la industrialización, que incluso asumiendo que el ascenso industrial es posible, no contamos con la evidencia necesaria aún como para saber en qué medida esto ha existido para la periferia y en qué circunstancias. En línea con esto último, y para finalizar este trabajo, en el gráfico que sigue presentamos información reciente sobre el saldo comercial de valor generado en cadenas globales (relación entre el valor generado y exportado y el importado proveniente de otros países en procesos globales de producción) para un amplio conjunto de países entre 1995 y 2011.

En el eje X los países están ordenados de 1 a 60 según el saldo de valor derivado de su participación en las cadenas en 1995; y en el eje Y, de la misma manera, pero en 2011. El tamaño de las burbujas va en relación con el total de población total para 2011, mientras que el color naranja indica si es desarrollado (según la clasificación que surge de Naciones Unidas) y el verde si está entre los primeros 20 en términos de reservas internacionales de petróleo y/o gas.

Gráfico n.º 1: Lugar en el comercio de valor intra-cadenas globales. 1995-2011.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la OCDE.

Lo que el gráfico muestra, básicamente, es que no hay ningún país que esté entre los 20 primeros en 1995 y 2011 que no sea desarrollado o enorme en términos

poblacionales, o *top* en materia de reservas naturales. También muestra que los que lograron entrar en el *top* 20 en 2011 y no cumplen esos requisitos son pocos (Singapur, Malasia, Corea del Sur, Tailandia y Argentina).

La lectura que nosotros hacemos de la evidencia disponible (que el gráfico ayuda a ilustrar) es que los países que efectivamente ocupan los principales lugares en la nueva producción globalmente fragmentada son: o bien los viejos países ya desarrollados, o los países ricos en recursos naturales, o los países (los del sudeste asiático) que comparten una historia muy particular, que los ubicó en un lugar ventajoso a inicios de la nueva división internacional del trabajo³¹. Es decir, trayectorias que difícilmente puedan servir como modelo replicable de estrategia de desarrollo para la periferia en su conjunto. En otras palabras, no todos los países son ricos en recursos naturales o mano de obra barata (o ambas, como China), ni menos aún es posible pensar en que toda la periferia pueda replicar, treinta años después y en contextos y estructuras económico-productivas sustancialmente diferentes, las trayectorias del sudeste asiático.

A modo de cierre, podemos decir que, a nuestro modo de ver y en sus inicios, la ISI funcionó como la estrategia económica concreta a partir de la cual el pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo estructuró el conjunto de sus discusiones, en la medida en que esta permitía articular dos premisas básicas del campo: la noción de que la periferia debía (y podía) cerrar la brecha tecnológica con los países centrales, y que esto debía (y podía) lograrse aumentando el bienestar del conjunto de la población. Efectivamente, en un contexto histórico muy particular, el desarrollo de industrias nacionalmente integradas suponía no solo incrementos en el nivel de empleo y en la calificación de la mano de obra, sino que suponía además (en la medida en que la producción era pensada básicamente para el mercado interno) que el nivel de los salarios en la propia periferia funcionaba como condición de posibilidad de realización de la ganancia.

³¹ Las características particulares que comparten estos países son: la cercanía geográfica con Japón en momentos donde este comenzó un temprano proceso de descentralización de su producción, la escasez de recursos naturales, y su lugar geopolítico. En palabras de Arceo (2006), “la escasez de recursos naturales determinó, junto con las funciones que cumplió la región en las anteriores fases del desarrollo capitalista, que tuviera uno de los menores ingresos per cápita (y retribuciones al trabajo). Esto le permitió encarar un crecimiento basado en las exportaciones de manufacturas [...] y el aprovechamiento de esta posibilidad fue facilitado por la estrechez del mercado interno, que generaba escasas posibilidades para la sustitución de importaciones, y la ausencia de un flujo significativo de exportaciones primarias susceptible de sostener un proceso de industrialización centrado en el mercado interno” (p. 45). Al respecto también puede consultarse Pinazo y Piqué (2011).

Como vimos, esto ha cambiado radicalmente con las nuevas estrategias globales/regionales de las empresas con capacidad de operar a escala transnacional. Frente a ello, entendemos nosotros (y formulado a modo de hipótesis) que el pensamiento latinoamericano sobre la problemática del desarrollo ha ingresado en una etapa de profundas discusiones, que ya llevan décadas y sobre las cuales no parecen existir grandes consensos. Esquemáticamente, mientras una parte del campo sigue sosteniendo la necesidad de la sustitución de importaciones, poniendo énfasis en sus efectos virtuosos sobre la generación de empleo y la distribución del ingreso (pero desconociendo, en parte, las limitaciones de la actual etapa histórica), otra parte del campo (que reconoce estas nuevas realidades) ha comenzado a hablar de cuestiones, como la del ascenso industrial antes mencionada, sobre las cuales no hay grandes evidencias disponibles y en las que además no parece estar claro el vínculo con la distribución del ingreso.

Referencias bibliográficas

- Actis, E. (2015, julio). Estrategias de desarrollo e internacionalización de capitales: pasado y presente del caso brasileño. *Revista tempo do mundo* 1(2), pp. 45-67.
- Arceo, E. (2006). El fracaso de la reestructuración neoliberal en América Latina. Estrategias de los sectores dominantes y alternativas populares, en Basualdo, E. y Arceo E. (Comps.), *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales* (pp. 27-65). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”: Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- Arnold, J. & Jalles, J. (2014). Dividing the Pie in Brazil: Income Distribution, Social Policies and the New Middle Class [Dividir la torta en Brasil: distribución de ingresos, políticas sociales y la nueva clase media]. *OECD Economics Department Working Papers*, 1105. París, Francia: OECD Publishing. DOI: 10.1787/5jzb6w1rt99p-en
- Arrighi, G. (1997). *A ilusão do desenvolvimento [La ilusión del desarrollo]*. Petrópolis, Brasil: Editora Vozes.
- Bertranou, F. & Maurizio, R. (2012). Semi conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina [Transferencias de efectivo semi condicionales en forma de subsidios familiares para niños y adolescentes en la economía informal en Argentina]. *International Social Security Review*, 65(1), pp. 53-72.

- Bresser-Pereira, L. (2007). Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. *Revista Nueva Sociedad*, (210), pp.110-125.
- Cardoso, F. H., y Faletto, E. (1969). *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Ciudad de México, México: Siglo XXI Editores.
- Cibils, A. & Pinazo, G. (2016). The periphery and globalised production: A new dependency? [La periferia y la producción globalizada: ¿una nueva dependencia?]. En Levy, N., *The Financialisation Response to Economic Disequilibria: European and Latin American Experiences* [La respuesta de la financierización a los desequilibrios económicos: experiencias europeas y latinoamericanas]. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar.
- CIFRA-CTA (2015). Informe especial: Principales resultados de pobreza e indigencia 2003-2015. Recuperado de <http://www.cta.org.ar/principales-resultados-de-pobreza.html>
- Drake, P. (1991). From Good Men to Good Neighbors, 1912-1932 [De buenos hombres a buenos vecinos, 1912-1932]. En Lowenthal, A. F. (Ed.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America* [Exportación de la democracia. Estados Unidos y América Latina] (pp. 3-41). Baltimore, EE. UU.: Johns Hopkins University Press.
- Escobar, A. (2007). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas, Venezuela: Fundación Editorial El perro y la rana.
- Feliz, M. (2015). “¿Neodesarrollismo a la deriva en la Argentina? Hegemonía, proyecto de desarrollo y crisis transicional”. En *Márgenes. Revista de economía política*, 1(1), pp. 95-118.
- Gereffi, G. (2001). Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización. En *Revista Problemas del Desarrollo* 32(125), pp. 9-37.
- Hintze, S. y Costa, M. I. (2011). Capítulo 4: La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En Danani, C. y Hintze, S. (Coords.). *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Los Polvorines, Argentina: UNGS.
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (1995). *Economía internacional: teoría y política*. Madrid, España: McGraw-Hill.
- Mallorquín, C. (1998). *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano*. Ciudad de México, México: Plaza y Valdés Editores.
- Nahón, C., Rodríguez, C. y Schorr, M. (2006). El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades. En *Crítica y teoría en el pensamiento social latinoamericano* (pp. 327-388). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Pinazo, G. (2014). Neodesarrollismo argentino. Un análisis de la economía argentina entre 2003 y 2012: novedades macroeconómicas y continuidades estructurales. En

- Montes Cató, J. y Delfini, M. (Comp.), *Recomposición del capital y respuestas sindicales en la Argentina*. Los Polvorines, Argentina: UNGS.
- Pinazo, G. (2015). *El desarrollismo latinoamericano: una mirada crítica desde la industria automotriz*. Los Polvorines, Argentina: UNGS.
- Pinazo, G. y Piqué, P. (2011). Desarrollo latinoamericano en el marco de la globalización. En *Revista Problemas del Desarrollo*, 42(166), pp. 7-35.
- Ribeiro, P., Vizoná, A. y Cassotta, P. L. (2016). Brasil: un país en compás de espera. *Revista de Ciencia Política* 36(1). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32446000003>
- Timmer, M., Erumban, A., Stehrer, A. & De Vries, G. (2014). Slicing Up Global Value Chains [Detalle de las cadenas de valor global]. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), pp. 99-118.

Brasil tras el golpe: el nuevo ciclo político neoliberal y autoritario y las luchas por la redemocratización³²

Daniel Angelim, Ramón Szermeta y Josué Medeiros

Introducción

Después de una década de gobierno progresista en Brasil (con Lula a partir de 2003 y Dilma a partir de 2011), los eventos que marcaron la coyuntura reciente fueron dramáticos y culminaron, en 2016, con un nuevo tipo de golpe que destituyó a la presidenta electa y abrió un nuevo ciclo político. En este artículo, definimos ese nuevo ciclo político como neoliberal y autoritario, apoyándonos en las reflexiones que están siendo producidas por la ciencia política brasileña (Miguel, 2016; Santos, 2017; Guimarães, 2017). El objetivo de este nuevo orden es consolidar una democracia limitada y controlada, reconfigurar el Estado bajo la hegemonía neoliberal y restituir la estructura secular de privilegios de las élites brasileñas. Nuestra propuesta en este texto es analizar las dinámicas políticas que produjeron ese cuadro, reconstruyendo las razones de esta derrota histórica de la democracia con el fin no solo de contribuir al entendimiento del pasado sino, principalmente, de ayudar en la comprensión de las nuevas condiciones en que se dará la lucha política en el país.

Breve historia de la democracia a la brasileña

Entendemos que la dinámica política posterior al golpe de 2016 tiene como objetivo actualizar los modos de dominación de clase en Brasil, recuperando la dinámica históricamente constituida en el país, que consistió, desde la colonización, en combinar una inserción subordinada en la geopolítica internacional con la organización de un régimen de privilegios para las élites internas, lo que dio como resultado un arreglo social caracterizado por altos niveles de desigualdad social, económica, política y cultural.

Con Caio Prado Júnior (1942) aprendemos que "el sentido de la colonización" brasileña siempre se ha vuelto hacia la metrópoli portuguesa, hacia los mercados europeos, dejando a todos los sectores internos de la sociedad nacional —a los que él caracteriza como inorgánicos— rehenes del régimen de trabajo esclavo que deshumanizaba una parte significativa de la población colonial. Peor aún, este

³² Este artículo fue traducido por Julia de Souza Faria.

intelectual nos enseña que el sentido de la colonización siguió dirigiendo a Brasil tras la independencia del país en 1822 y, lo que es todavía más grave, después del fin de la esclavitud en 1888 y de proclamada la república en 1889.

A pesar de identificar tal permanencia estructural, Caio Prado no dejaba de notar que la sociedad brasileña presentaba importantes cambios insertados en un proceso de modernización de las relaciones sociales que ganó fuerza en la segunda mitad del siglo XIX, con urbanización, industrialización e incipiente democratización de la política. El autor apostaba que de esas dinámicas podría venir la ruptura con el pasado colonial. Esto solo sería posible si las clases trabajadoras se organizaban y actuaban colectivamente para hacer esa "revolución brasileña" (Prado Júnior, 1966).

Florestan Fernandes es otro intelectual que profundiza el estudio sobre la contradictoria formación social brasileña, sobre todo para explicar, tras el golpe militar de 1964, por qué la democracia en Brasil era tan frágil y fue tan fácilmente golpeada. Además de identificar el evidente papel del imperialismo estadounidense en aquel proceso, era necesario, según Florestan, huir de la noción de que el golpe fue una anomalía en nuestra historia, entendiendo que, en realidad, se trataba de una dinámica funcional para el tipo de capitalismo que rige en el país. (Fernandes, 1978).

Para el autor, la hegemonía política e ideológica del liberalismo que se afirmó a partir de la independencia actuó como un "fermento revolucionario" que introdujo verdaderas transformaciones en nuestra sociedad. Esto se dio, sin embargo, siempre de modo asociado a la estructura colonial, confirmando que, en Brasil —y tal vez en todos los países periféricos del sistema capitalista— lo que tenemos es una "fuerte disociación entre capitalismo y democracia", que es el resultado de un desarrollo híbrido que combina lo moderno y lo arcaico (Fernandes, 1975).

Florestan Fernandes compartía con Caio Prado Júnior la misma fe en la posibilidad de ruptura con ese orden dual y desigual a partir de la acción de las clases subalternas. Y es en la reacción a ese actuar colectivo del pueblo que nuestro desencuentro entre democracia y capitalismo se manifiesta de forma más brutal. Vito Giannotti (2007), obrero metalúrgico y comunicador popular brasileño, escribió una rica colección titulada *História das lutas dos trabalhadores no Brasil [Historia de las luchas de los trabajadores en Brasil]* (2007) en la que podemos ver como patrón histórico y político una dinámica de luchas, huelgas, movilizaciones y reivindicaciones por más derechos que recibió en la mayor parte del siglo XX un tratamiento que iba desde la más dura

represión hasta un tipo de incorporación subordinada, desentonando con los modelos de democracia occidental liberal.

En ese sentido, tenemos una historia política marcada tanto por dictaduras abiertas (1937-1945 y 1964-1985) como por democracias limitadas y controladas (1891-1930, 1930-1935 y 1945-1964), en las que la clase obrera no tenía permitido representarse plenamente en el Estado y en las instituciones.

Gildo Marçal Brandão (1998) analizó esa interdicción permanente a partir de la prohibición del Partido Comunista del sistema político en 1947, después de que el partido hubiera conquistado el 10% de los votos en las elecciones presidenciales de 1945 y participado en la Asamblea Constituyente en 1946, con una bancada de 16 parlamentarios. Wanderley Guilherme dos Santos (1979) sintetiza ese proceso con el concepto de "ciudadanía regulada", que se diferencia de la ciudadanía plena existente en Europa y en los EE. UU. porque no es universal, dejando al poder político definir quién puede acceder a los derechos y quién seguirá excluido, en este caso, la amplia mayoría de la población brasileña.

Constitución de 1988 y lulismo

Este cuadro político que venimos describiendo con base en las reflexiones de importantes intelectuales brasileños fue roto de forma plena por primera vez en la historia nacional a fines de la década de 1970, cuando explotan las huelgas obreras en la región del ABC paulista y en la ciudad de San Pablo. Se trata de la mayor emergencia de sujetos políticos subalternos en la política de Brasil, un período sin par en el que "nuevos personajes entran en escena" (Sader, 1988): el movimiento obrero, el movimiento campesino, las mujeres, los negros, las clases medias, la juventud, en fin, toda la sociedad civil brasileña se insurge contra la Dictadura Militar y pasa a clamar por libertades, democracia y derechos.

Así, la década de 1980 fue la más fructífera de nuestra historia de luchas, con huelgas generales que se suceden —1983, 1987, 1989—, con el mayor movimiento de masas de la historia de Brasil, la campaña por las “Diretas Já” [“Directas Ya”] en 1984. Tan importante e inédita como esa jornada de luchas fue la institucionalización política de las clases subalternas a través de la fundación del Partido de los Trabajadores (PT) en 1980, de la Central Única de los Trabajadores (1983) y del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (1984).

En 1988, Brasil conoce su primera constitución realmente legitimada por una participación abierta e irrestricta de toda la sociedad. Llamada Constitución Ciudadana, la nueva carta magna brasileña consagró los derechos humanos y las libertades fundamentales y consolidó un andamiaje institucional que permitió a la clase obrera organizar un proyecto político y presentarlo en la disputa de la presidencia de la república. Por ejemplo, fue recién con esa constitución que los analfabetos (que sumaban el 20% de la población a finales de la década de 1980) pudieron votar para presidente, lo que posibilitó que, finalmente, todo el pueblo brasileño tuviera el derecho de elegir a sus representantes.

En suma, recién en 1989 Brasil pudo conocer una primera gran experiencia de democracia plebiscitaria, término acuñado por Weber (2008) en la década de 1910 para explicar el proceso de elección de los líderes políticos por el voto directo en algunos países europeos y en los Estados Unidos. En las décadas de 1940 y 1950 ya habían existido en Brasil elecciones presidenciales movilizadas y polarizadas, pero estuvieron marcadas, siempre, por diversas restricciones a la participación más efectiva de los "de abajo".

En la ocasión de la primera elección directa para presidente con la nueva constitución, el país casi eligió a un obrero metalúrgico como presidente de la república: Luiz Inácio Lula da Silva, líder de las huelgas del ABC a finales de los setenta, máxima expresión de la clase trabajadora organizada como partido en el PT. Lula conquistó el 17% de los votos en la primera vuelta, lo que lo habilitó para disputar la segunda vuelta contra Collor de Mello, candidato de las élites, quien acabó venciendo los comicios por el 53% contra el 47% del candidato izquierdista.

Desde entonces y hasta 2002, cuando Lula finalmente logró ser elegido presidente tras haber sido derrotado en tres disputas (1989, 1994 y 1998), la historia de la democracia brasileña estuvo marcada tanto por el crecimiento electoral constante del PT (en dos décadas el partido saltó de 8 diputados federales en 1982 a 90 parlamentarios en 2002) como por la movilización política de las clases dominantes con el fin de impedir que Lula llegara al máximo puesto de la república brasileña.

En los albores del siglo XXI, finalmente un trabajador llega a la presidencia. Lula gobernó Brasil de 2003 a 2010 y eligió a su sucesora, Dilma Rousseff, también del PT y primera mujer presidenta del país, que gobernó desde 2011 hasta el golpe de 2016. Esa continuidad del PT en el poder, con cuatro victorias electorales consecutivas (2002,

2006, 2010 y 2014), pasó a ser el fenómeno político brasileño más discutido nacional e internacionalmente, apodado (muchas veces de forma peyorativa en Brasil) de lulismo.

Desde el punto de vista del debate intelectual, fue André Singer quien mejor definió el lulismo: se trata de un fenómeno político que, desde el punto de vista de la acción junto al Estado, lideró un proceso de fuerte combate a la miseria, de moderada —pero significativa— reducción de la desigualdad pero sin revolver "las contradicciones centrales del capitalismo brasileño" (Singer, 2012). Para Singer, el lulismo implicaba una inédita alianza de clases sociales en Brasil, ya fuera entre los trabajadores urbanos asalariados, pertenecientes por lo tanto al mundo de los derechos, o la masa de pobres —sobre todo del norte y nordeste— que siempre había sido excluida del proceso económico formal y que siempre fue la base política y electoral de las oligarquías. Esta alianza, que él, en un momento de fuerte inspiración gramsciana, llamó "nuestra cuestión septentrional", en paralelo al Gramsci de la cuestión meridional³³, es lo que confirió la fuerza de continuidad del lulismo; continuidad que, a partir de 2013, se ha puesto en cuestión, como veremos a continuación.

Junio disruptivo

En 2013, un levantamiento disruptivo (Medeiros y Tible, 2014) con millones de jóvenes que ocuparon las calles en más de mil ciudades, sacudió el sistema político como un todo, incluyendo ahí a la izquierda y, principalmente, al PT. Con las jornadas de junio, una cuestión que ya aparecía en los debates políticos e intelectuales de la izquierda irrumpió en las calles: ¿serían el PT y Lula capaces de dar un salto cualitativo y promover cambios estructurales en el capitalismo brasileño?

Esta cuestión es crucial para entender el desarrollo del lulismo. Lula y el PT asumen la presidencia de la república en 2003 y el comienzo del gobierno está marcado por sucesivas crisis para la izquierda: en la economía, el gobierno profundiza un ajuste neoliberal; en la política, el primer Lula presenta una reforma de la previsión que

³³ En 1926, antes de ser arrestado y tras el fracaso de las ocupaciones de la fábrica de Turín a principios de la década de 1920, Gramsci escribió un texto titulado *La cuestión meridional*. En él, el comunista identificó que el problema central para el proletariado italiano era deshacer el eslabón que unía a los campesinos pobres del sur al proyecto hegemónico de la burguesía del norte. Este eslabón, según él, estaba garantizado por la Iglesia católica. Solo una alianza entre trabajadores de las industrias del norte y los campesinos pobres del sur podía garantizar la victoria de la revolución en Italia. Para la gran mayoría de los intérpretes gramscianos (Gruppi, 1978; Buci-Glucksmann, 1980; Coutinho, 1999), fue en ese momento que Gramsci operó un giro intelectual y político posteriormente consolidado en los *Cuadernos de la cárcel* y que vendría a inspirar una serie de reflexiones intelectuales y construcciones políticas de la izquierda en Europa y América Latina.

desagrada a parte de la base sindical del partido. A continuación, a partir de 2004, su gobierno se ve acosado por denuncias de corrupción que derriban al ministro más cercano al presidente, José Dirceu, guerrillero durante la dictadura militar y comandante del PT entre 1995 y 2002. De las múltiples crisis no solo surgió la formación de un nuevo partido de izquierda —el Partido del Socialismo y la Libertad (PSOL)— sino sobre todo una expectativa de que Lula no sería capaz de ser reelecto en 2006.

Quien asume el puesto de Dirceu en el gobierno es Dilma Rousseff, también oriunda de la lucha armada contra el régimen militar y conocida como excelente gestora. Además, Dilma —así como Dirceu— era defensora de un giro desarrollista en el Gobierno, lo que la confrontó con el ministro de economía, Antônio Palocci. Ocurre que Palocci se debilitaba paulatinamente, tanto por los pésimos resultados económicos —el desempleo en Brasil creció en los primeros dos años de gobierno Lula— como por la implicación en escándalos de corrupción que terminaron por llevar al ministro a dimitir en marzo de 2006. De este modo, la orientación desarrollista defendida por Dilma, que ya comenzaba a ganar fuerza con Lula, se hace cargo definitivamente de la agenda de gobierno. Es en ese momento —en 2006— que se consolidan las políticas sociales y económicas fundamentales para consolidar la alianza de clases descrita por Singer.

El lulismo siguió en ese camino hasta 2008, cuando explota la crisis económica internacional, la mayor de la historia del capitalismo desde la crisis de 1929. En ese momento, el gobierno de Lula imprime una política desarrollista todavía más fuerte, que hace que Brasil crezca y genere empleos mientras Estados Unidos y Europa entran en recesión por seguir adoptando el recetario neoliberal. El resultado de esa elección antineoliberal es que Lula se convierte en el político más popular del país y consigue la elección, en 2010, de Dilma Rousseff (que nunca había disputado elecciones) como primera mujer presidenta de Brasil.

El primer gobierno de Dilma (2011-2014) está marcado por los esfuerzos de profundizar lo que el entonces ministro de economía Guido Mantega llamó "nueva matriz económica": en el escenario de mantenimiento de la crisis económica internacional, se trataba de dar un salto de calidad en el desarrollo brasileño, fortaleciendo la industria y el mercado interno en detrimento del rentismo. Singer denomina ese esfuerzo "ensayo desarrollista" (2016), que pasa a ser combatido por una amplia coalición neoliberal que reunía bancos, oligarquías, grandes medios y partidos de derecha.

Las jornadas de junio de 2013 irrumpen directamente en el centro de ese enfrentamiento entre la coalición rentista y la coalición productivista, compuesta por empresarios industriales y trabajadores sindicalizados (Singer, 2016). Nuestro análisis es que la movilización de masas de la juventud podría haber sido conducida por el gobierno contra la coalición neoliberal. El problema es que la izquierda, liderada por el PT, respondió de modo errático, a veces condenando las manifestaciones y otras veces buscando una alianza vertical con los manifestantes, sin abrirse de hecho a las demandas que ganaban las calles. A los petistas en general y a Lula en particular les faltó lo que el filósofo francés Daniel Bensaïd llama la "razón estratégica" necesaria para dominar la "temporalidad crítica" de la política, siempre marcada "por las bifurcaciones" y por el "presente en suspenso" (Bensaïd, 1999). En política, prosigue Bensaïd, la crisis siempre llega, condensando los múltiples tiempos y recordando a los actores que es imposible prever un proceso eterno y que es un error suponer la continuidad infinita o incluso desear una estabilidad inmutable. Se trata de una concepción abierta de la política, que fue sintetizada en la clásica fórmula de Gramsci (1999): "En realidad, solo se puede prever científicamente la lucha, pero no los momentos concretos de ella" (p. 103).

La oportunidad no fue aprovechada de inmediato, pero tampoco se perdió definitivamente. El impulso de las luchas llegó en las elecciones presidenciales de 2014, que alcanzaron un grado de polarización solo visto antes en las elecciones de 1989. Si, como ya afirmamos, ese año, Collor de Melo, el candidato del neoliberalismo, se consagró vencedor contra Lula por una ventaja del 6%, en 2014 fue el turno del proyecto liderado por el PT de vencer en los comicios por un pequeño margen, con la derrota del candidato neoliberal frente a la presidenta Dilma Rousseff por alrededor del 3% de los votos gracias a una intensa movilización juvenil en la segunda vuelta y con el programa más a la izquierda de todas las victorias presidenciales progresistas desde 2003.

Aunque las señales políticas se inviertan, las dos elecciones presidenciales más polarizadas de la historia reciente de Brasil tuvieron el mismo resultado: los ganadores terminaron sus mandatos con un proceso de *impeachment* tras una profunda crisis política y económica. La diferencia es que en 1992 la deposición de Collor se configuró como una reafirmación del pacto constitucional recién firmado en 1988. En 2016 se trató de un golpe que cerró la experiencia democrática brasileña iniciada con la Constitución de 1988 y abrió un nuevo ciclo político neoliberal y autoritario.

Las razones del golpe

Identificamos dos razones histórico-políticas que llevaron al golpe. La primera, que es la principal, reside en la sustancia autoritaria de las élites brasileñas, que se relaciona con los procesos históricos reseñados al comienzo de este artículo. Así como había ocurrido en 1964, en 2016 las clases dominantes sacrificaron la democracia en nombre de sus privilegios. En los dos casos hubo una fusión de explicaciones endógenas —crisis política, emergencia de las clases trabajadoras— con la dimensión internacional de inserción subordinada de Brasil en el sistema geopolítico imperialista. Sabemos que EE. UU. hizo viables los golpes contra la democracia en toda América Latina, en los cuales el mantenimiento de los privilegios de las clases dominantes se encontraba con los intereses del capital internacional y con una ofensiva ideológica conversadora (Dreifuss, 1987; Fico, 2008).

La segunda razón incide en los debates intelectuales que tomaron cuerpo en el interior del campo progresista y de las fuerzas democráticas brasileñas. En ese caso, entendemos que el golpe de 2016 da la razón a los aspectos de los argumentos de los dos lados que constituyeron la polarización interpretativa sobre los sentidos estratégicos del gobierno de Lula. La parte de la intelectualidad crítica combatió las "concesiones" del lulismo, que terminaron por hacer de la presidencia del PT la continuidad del neoliberalismo, mientras que otra parte —mayoritaria— caracterizó a ese período como de combate al régimen neoliberal, o incluso de superación de ese paradigma, de acuerdo con las versiones más optimistas.

Para Ricardo Antunes (2006), el lulismo fue una trágica traición de los "verdaderos" intereses de la clase trabajadora, mientras Chico de Oliveira (2010) definió el fenómeno político como una "hegemonía al revés", por ser un tipo de proceso político donde "la izquierda gobierna con el programa de la derecha", generando un gobierno "que no tiene objetivos porque no tiene enemigos de clase" y una práctica "estatizante que secuestró a los movimientos sociales y la organización de la sociedad civil".

Por otro lado, la mayor parte del debate académico brasileño (e incluso internacional) convergió hacia un diagnóstico de virtuosismo sobre la experiencia de la izquierda en la presidencia de Brasil y sobre el ciclo progresista en América del Sur como un todo. Por primera vez en nuestra historia, vivimos un proceso político y social en el que se combinaron el crecimiento económico, la distribución de la renta y el funcionamiento de las instituciones democráticas. Políticas sociales de gran

importancia, una política económica desarrollista y apertura del Estado para nuevas demandas fueron los aspectos positivos de ese proceso. El historiador británico Perry Anderson (2011) nos ofrece un preciso resumen de este proceso: Lula consolidó un nuevo "mensaje simbólico" para el pueblo brasileño, "el Estado se preocupa por las condiciones de todos los brasileños, no importa cuán miserables u oprimidos, como ciudadanos con derechos sociales en su país".

No compartimos la visión del lulismo como mera continuidad del neoliberalismo. Lo que es evidente —en nuestra opinión, ya antes del golpe— con el proceso de polarización que culminó en el *impeachment* de Dilma, es que tales interpretaciones no se mostraron adecuadas para explicar el Brasil del siglo XXI. El hecho es que los enemigos de clase no solo aparecieron, sino que mataron la institucionalidad democrática para proteger sus intereses y ahora presentan un programa neoliberal radical que en nada se parece a los momentos de mayor retroceso programático de los gobiernos petistas.³⁴

Sin embargo, son igualmente inadecuados los análisis ufanos que no hacen referencia a las muchas contradicciones de los gobiernos progresistas en Brasil. El mantenimiento de importantes dinámicas neoliberales, la ausencia de reformas estructurales y la composición con un sistema político dominado por partidos de centro y derecha son las principales. Esta última supuestamente se justificaba por la "necesaria estabilidad" en un tipo de composición llamada por la ciencia política brasileña "presidencialismo de coalición" (Abranches, 1988). Sin embargo, eso no fue suficiente para impedir el golpe, lo que vino a reforzar, en el debate del balance y las perspectivas que en ese momento dominaban la izquierda brasileña, las tesis que defendían que las organizaciones de la clase trabajadora necesitaban impulsar dinámicas de movilización popular para complementar y contraponer la gobernabilidad institucional.

En ese péndulo de realizaciones y límites es posible organizar un balance menos apasionado sobre el lulismo, en el cual las contradicciones no pierden su peso ni anulan las positividads. Destacamos, en especial, un proceso ambiguo y complejo, de ascenso social de decenas de millones de brasileñas y brasileños. Cuarenta millones de personas salieron de la miseria entre 2003 y 2013 y pasaron a insertarse en nuevas dinámicas

³⁴ Citamos rápidamente cuatro iniciativas del gobierno golpista que configuran una discontinuidad evidente con los gobiernos del PT: congelamiento de las inversiones sociales, en salud y educación por 20 años; reforma de la previsión que vincula el beneficio integral a la edad mínima de 65 años y a 49 años de contribución ininterrumpida; entrega de las gigantescas reservas de petróleo de la capa presal para las empresas extranjeras; reforma laboral que acaba con los derechos consagrados desde la década de 1940.

sociales y políticas del mercado de consumo y del mundo de los derechos. Si la dimensión mercadológica buscaba reforzar los valores del individualismo que alimentan el proyecto neoliberal, la conquista de derechos amenazaba los privilegios seculares —materiales y simbólicos— de las élites brasileñas. El golpe de 2016 fue organizado para bloquear ese proceso de democratización de los derechos, de quiebre de privilegios y de crecimiento simbólico y material de los más pobres y con ello reforzar la dinámica del mercado y del neoliberalismo. La coalición política que ahora dirige el país (formada por élites empresariales —en especial bancos y medios oligopolizados, élites políticas de los partidos tradicionales y sectores del poder judicial— y sostenida en las calles por la clase media más conservadora) tiene por objeto no solo restablecer el control del Estado y de los fondos públicos, sino también retomar el control de las representaciones simbólicas del país.

Clase de Lula y clase del lulismo

Además de la polarización intelectual, y en el sentido de contribuir a las luchas por la redemocratización, queremos en este texto destacar un elemento político de contradicción del lulismo, a saber, la incapacidad colectiva de la izquierda de comprender el éxito más importante de los gobiernos del PT, aquella que fue la principal transformación estructural del lulismo: la emergencia de una nueva estructura de clases en Brasil. Entendemos que la constitución de esta nueva configuración de clases a partir del ascenso social de millones de brasileñas y brasileños creó la posibilidad de un cambio en el patrón de desigualdad brutal del capitalismo brasileño y, en consecuencia, provocó la reacción autoritaria de las élites que culminó en el golpe de 2016.

Los sentidos políticos y simbólicos de esta nueva estructura de clases fueron objeto de fuerte controversia política en Brasil: las fuerzas del mercado afirmaron que se trataba de una nueva clase media, a partir de criterios de ingreso y consumo (Neri, 2012) y sobre las cuales se debería valorar el esfuerzo y el mérito. La izquierda usa la noción de nueva clase de trabajadora (Pochmann, 2012; Chauí, 2013), definiéndola como una fracción de las clases subalternas que difiere social y culturalmente de la clase trabajadora formada en el ciclo de desarrollo del régimen militar y luego debilitada por el neoliberalismo en la década de 1990. Esta nueva clase trabajadora solo pasa a tener acceso al mundo de los derechos laborales con el lulismo y en un nuevo contexto

capitalista (*financierización*, predominio del sector de servicios), mientras aquella clase trabajadora formada en la década de 1970 vivenció el acceso a los derechos en el auge del fordismo y de la industrialización.

Para reforzar la necesidad de diferenciar esas dos fracciones de las clases trabajadoras, presentamos como imagen la idea de que una de esas clases es la clase de Lula y la otra es la clase del lulismo. La clase de Lula consiste en las fracciones de las clases trabajadoras producidas en las décadas de 1970 y 1980, y que fundaron el PT, la CUT (Central Única de Trabajadores de Brasil) y el MST (Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra). La clase del lulismo es la nueva clase trabajadora que emerge después de los gobiernos del PT.

¿Cómo caracterizar a esta nueva clase social? Desde el punto de vista material, tenemos el aumento de la formalización del trabajo, con la recepción en su mayoría de uno o dos salarios mínimos, cuyo valor aumentó significativamente con Lula y Dilma; la ampliación y la democratización del crédito para consumo (automóviles, refrigeradores, casa, viajes) pero también para la apertura o ampliación de pequeños negocios y emprendimientos, tales como peluquerías, *food trucks*, talleres de informática, etc.

Además, nuestra concepción de clase social no se basa solamente en las cuestiones materiales. A partir de las formulaciones de Thompson (1987, 2002) y de Gramsci (2006) —que a su vez recuperan la vitalidad del pensamiento de Marx— entendemos que una clase social es un proceso histórico, dinámico, que abarca también los valores, las concepciones del mundo, los aspectos culturales y políticos, etc. Así, esta nueva clase trabajadora, *la clase del lulismo*, se caracteriza por ser la primera generación de jóvenes pobres (en su mayoría negros) que accede a la enseñanza superior a partir de un proceso de democratización de las universidades, por el surgimiento de nuevas cuestiones estéticas —como el empoderamiento negro y feminista— y por el dominio de nuevas tecnologías, con el consiguiente acceso a una enorme cantidad de información, entre otros aspectos.

Fue contra la emergencia material y simbólica de esa clase del lulismo que las élites se insurgieron y actuaron para golpear la democracia. Por otro lado, fue por no comprender esa emergencia que la izquierda pudo ser derrotada en el proceso del golpe.

El golpe de 2016 solo fue posible porque el conjunto de la izquierda dirigida por la clase de Lula no comprendió las nuevas demandas políticas y el tipo específico de inserción en el mundo de la clase del lulismo, cuyo bautismo político fueron las

jornadas de junio de 2013. En ese sentido, las clases subalternas se vieron divididas mientras las clases dominantes presentaron una unidad política y programática solo vista una vez en la historia brasileña, justamente en el golpe de 1964. Fue esa unidad la que no solo produjo el golpe sino también permitió al gobierno golpista de Michel Temer aprobar reformas neoliberales y autoritarias —congelamiento por 20 años de los gastos en salud y educación, fin de los derechos laborales, entrega del petróleo nacional a empresas extranjeras, aumento de la represión—.

En 2017, sin embargo, la unidad de las élites está rota. El gobierno golpista de Temer es reprobado por la mayoría de la población brasileña. Además de producir desempleo y aumento de la miseria, el nuevo gobierno hundió al país en una dinámica de corrupción del gasto público. En mayo de 2017 se difundió una grabación que muestra al presidente golpista en persona operando procesos de corrupción. Desde entonces su gobierno está en crisis, con parte de las élites queriendo que se vaya y otra parte luchando para que se quede, en un conflicto de desenlace imprevisible y que paraliza la agenda neoliberal.

Esta crisis abre una nueva oportunidad para que la izquierda se reorganice para avanzar en las luchas por la redemocratización del país. Es necesario, para que tengamos éxito en revertir la ofensiva neoliberal y conservadora, que el progresismo haga un esfuerzo colectivo para comprender analíticamente esta nueva clase trabajadora y también, principalmente, para producir una conexión entre las instituciones y movimientos de la clase de Lula y las nuevas expresiones de ciudadanía que empiezan a ser practicadas por la clase del lulismo. Solo con ese encuentro y con la producción de una nueva alianza social y política es que la izquierda brasileña logrará impulsar la lucha por la redemocratización del país.

Referencias bibliográficas

- Abranches, S. (1988). Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro [Presidencialismo de coalición: el dilema institucional brasileño]. En *Dados-Revista Brasileira de Ciências Sociais* (1). Río de Janeiro, Brasil: IUPERJ.
- Anderson, P. (2011). O Brasil de Lula [Brasil de Lula]. *Novos Estudos CEBRAP*, (91), pp. 23-52.

- Antunes, R. (2006). *Uma esquerda fora do lugar: O Governo Lula e os descaminhos do PT* [La izquierda fuera de lugar: el Gobierno de Lula y los descarríos del PT]. Campinas, Brasil: Editora Autores Associados.
- Bensaïd, D. (1999). *Marx, o Intempestivo* [Marx intempestivo]. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.
- Brandão, G. M. (1997) *A Esquerda Positiva (As Duas Almas do Partido Comunista, 1920-1964)* [La izquierda positiva (Las dos almas del Partido Comunista, 1920-1964)]. San Pablo, Brasil: Hucitec.
- Buci-Glucksmann, C. (1980). *Gramsci e o Estado* [Gramsci y el Estado]. Rio de Janeiro, Brasil: Paz e Terra.
- Chauí, M. (2013). Uma nova classe trabalhadora: indagações [Una nueva clase trabajadora: indagaciones]. En *Classes? Que Classes? Ciclo de debates sobre classes sociais* [¿Clases? ¿Qué clases? Ciclo de debates sobre las clases sociales]. San Pablo, Brasil: Editora Fundação Perseu Abramo y Fundação Friedrich Ebert.
- Coutinho, C. N. (1999). *Gramsci: um estudo sobre o seu pensamento político* [Gramsci: un estudio sobre su pensamiento político]. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.
- Dreifuss, R. (1987). *1964: A conquista do Estado* [1964: La conquista del Estado]. Petrópolis, Brasil: Vozes.
- Fernandes, F. (1975). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica* [La revolución burguesa en Brasil: ensayo de interpretación sociológica]. Rio de Janeiro, Brasil: Zahar Editores.
- Fernandes, F. (1978). *A condição de sociólogo* [La condición de sociólogo] (Estudos Brasileiros, 9. Série “Depoimentos”, n.º 1). San Pablo, Brasil: Hucitec.
- Fico, C. (2008). O golpe de 1964 e o papel do governo dos EUA [El golpe de 1964 y el papel del gobierno de EE. UU.]. En Fico, C., De Moraes Ferreira, M., Nascimento Araujo, M. P. y Viz Quadrat, S. (Eds.). *Dictadura e democracia na América Latina* [Dictadura y democracia en América Latina]. Rio de Janeiro, Brasil: FGV.
- Giannotti, V. (2007). *História das Lutas dos Trabalhadores no Brasil* [Historia de las luchas de los trabajadores en Brasil]. Rio de Janeiro, Brasil: Mauad Editora.
- Gramsci, A. (1999). *Cadernos do cárcere Vol. I* [Cuadernos de la cárcel Vol. I]. Coutinho, C. N., Henriques, L. S. y Nogueira, M. A. (Eds.). Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.
- Gramsci, A. (2006). *Cadernos do cárcere Vol. I* [Cuadernos de la cárcel Vol. I]. (Edición y traducción Henriques, L. S.; coedición Coutinho, C. N. y Nogueira, M. A.) 4.^a ed. Rio de Janeiro, Brasil: Civilização Brasileira.
- Gruppi, L. (1978). *O Conceito de Hegemonia em Gramsci* [El concepto de hegemonía en Gramsci]. Rio de Janeiro, Brasil: Graal.

- Guimarães, J. (2017, 16 de julio). 'Não há nada mais desmobilizador hoje do que 2018. Entre nós e 2018 há um abismo' ['Hoy no hay nada más desmovilizador que 2018. Entre nosotros y 2018 hay un abismo']. *Sul 21*. Recuperado de <http://www.sul21.com.br/jornal/nao-ha-nada-mais-desmobilizador-hoje-do-que-2018-entre-nos-e-2018-ha-um-abismo/>
- Medeiros, J. y Tible, J. (2014, 4 de julio). Junho disruptivo: a nova configuração do conflito de classes no Brasil [Junio disruptivo: la nueva configuración del conflicto de clases en Brasil]. *Cuadernos de coyuntura*. Recuperado de: <http://coyuntura.sociales.uba.ar/515/>
- Miguel, L. F. (28 de noviembre de 2016). Transição à ditadura [Transición a la dictadura] [Entrada de blog]. Blog da Boitempo. Recuperado de <https://blogdaboitempo.com.br/2016/10/28/transicao-a-ditadura/>
- Neri, M. (2012). *A nova classe média: o lado brilhante da base da pirâmide* [La nueva clase media: el lado brillante de la base de la pirámide]. Río de Janeiro, Brasil: Saraiva-FGV/CPS.
- Oliveira, F. (2010). Hegemonia às avessas [Hegemonía al revés]. En: Braga, R., Oliveira, F. y Rizek, C. (Eds.). *Hegemonia às avessas* [Hegemonía al revés]. San Pablo, Brasil: Boitempo.
- Pochmann, M. (2012). *Nova Classe Média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira* [¿Nueva clase media? El trabajo en la base de la pirámide social brasileña]. San Pablo, Brasil: Boitempo.
- Prado Júnior, C. (1942). *Formação do Brasil Contemporâneo: colônia* (4.^a ed.) [Formación del Brasil contemporáneo: colônia (4.^a ed.)]. San Pablo, Brasil: Companhia das Letras.
- Prado Júnior, C. (1966). *A revolução brasileira* [La revolución brasileña]. San Pablo, Brasil: Brasiliense.
- Sader, E. (1988). *Quando novos personagens entraram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo (1970-1980)* [Cuando nuevos personajes entraron en escena. Experiencias y luchas de los trabajadores del Gran San Pablo (1970-1980)], 4.^a ed. San Pablo, Brasil: Paz e Terra.
- Santos, W. G. (1979). *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira* [Ciudadanía y Justicia: la política social en el orden brasileño]. Río de Janeiro, Brasil: Campus.
- Santos, W. G. (2017). *A democracia impedida: O Brasil no século XXI* [La democracia impedida: Brasil en el siglo XXI]. Río de Janeiro, Brasil: FGV.
- Singer, A. (2012). *Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador* [Los sentidos del lulismo: reforma gradual y pacto conservador]. San Pablo, Brasil: Companhia das Letras.
- Singer, A. (2016, novembro). Brasil, junho de 2013: Classes e ideologias cruzadas.

[*Brasil, junio de 2013: Clases e ideologías cruzadas*]. *Novos estudos. CEBRAP* (97). San Pablo, Brasil.

Thompson, E. (1987). *Formação da Classe Operária Inglesa* [*Formación de la clase obrera inglesa*] (3 vols.) San Pablo, Brasil: Paz e Terra.

Thompson, E. (2002). As Peculiaridades dos Ingleses [Las Peculiaridades de los ingleses]. En Negro, A. y Silva, S. (Eds.). *As Peculiaridades dos Ingleses e Outros Artigos* [*Las Peculiaridades de los ingleses y otros artículos*] (pp. 75-180). Campinas, Brasil: Editora da UNICAMP.

Weber, M. (2008). *Parlamento e governo na Alemanha reordenada* (2.^a ed.) [*Parlamento y gobierno en la Alemania reordenada* (2.^a ed.)]. Colección *Os pensadores*. San Pablo, Brasil: Abril Cultural.

Progresismos del siglo XXI. Apuntes sobre algunas leyes uruguayas recientes

Emilia Calisto, Valentina Gómez y Marcelo Rossal³⁵

Introducción

Las naciones y los Estados van haciéndose un perfil con el paso del tiempo. Es claro que este perfil va de continuo modificándose en función de ensamblajes que se van reconformando con el encuentro de los materiales “viejos” y los “nuevos”.

En el territorio que se asienta la actual República Oriental del Uruguay se fue constituyendo a comienzos del siglo XIX una ciudadanía popular temprana y una identidad política en base a los vecinazgos de los distintos pueblos de la campaña (Frega, 2005; 2007). El artiguismo³⁶ fue producto del encuentro de un cierto igualitarismo en el que “*nai*des es más que *nai*des” sobre la base de algunas ideas hispánicas de participación política (Fraiman y Rossal, 2011). Ese igualitarismo temprano resultaba incompatible con la sociedad de castas colonial, por lo cual el artiguismo fundacional de la Provincia Oriental, de base de sustentación popular, acabó siendo republicano y federalista, o mera anarquía, según sus detractores del patriciado porteño (Frega, 2002, citado en Fraiman y Rossal, 2011), que veían en él, primero la destrucción de la riqueza y luego, ya con otra sustentación teórica, la barbarie (Sansón, 2006).

Esa primera identidad oriental fue configurándose durante el siglo XIX en paralelo a una identidad mayor, pero menos específica: la de rioplatenses. Hay distintos hitos que se fueron tornando alimento para mitos que la historia escrita fue ordenando de distintas formas. En cualquier caso, en breves cincuenta años, los orientales lucharon como rioplatenses junto a los porteños para rechazar a los ingleses y lo lograron: pusieron en fuga a la potencia del siglo XIX mientras las autoridades españolas se refugiaron en el

³⁵ El autor y las autoras agradecemos muy especialmente a Susana Rostagnol, Nuria Pena y Carlos Demasi por la lectura atenta del texto y sus pertinentes sugerencias. También agradecemos a las y los colegas del Programa SIT, que nos han estimulado a desarrollar en este capítulo los textos que son base para nuestras clases en Montevideo y a los estudiantes del Programa SIT que, con sus preguntas y comentarios, han enriquecido nuestras perspectivas. Finalmente, agradecemos a Graciela Sapriza por compartir generosamente con nosotros su tesis inédita.

³⁶ Primer movimiento *independentista* de la Banda Oriental del Uruguay (actual territorio sobre el que se asienta la actual República Oriental del Uruguay), dirigido por José Gervasio Artigas, prócer de Uruguay. El artiguismo fundó la Provincia Oriental y trascendió, como movimiento federalista, las fronteras de la Provincia, expandiéndose por varias de las Provincias Unidas del Río de la Plata, primer nombre de la actual República Argentina.

interior del virreinato sin dar batalla (Bernard, 2010)³⁷. Un trienio después iniciaron el movimiento de las juntas de gobierno frente a la prisión del Rey Fernando VII, tomando la soberanía en sus manos, ante el desasosiego de los españoles peninsulares (los “godos”), que veían cómo se ponían en riesgo sus privilegios frente a la clase emergente de los patricios criollos³⁸.

El gran escenario era Buenos Aires, pero bajo sus mismos preceptos revolucionarios, distintos pueblos se emancipaban devastándose la base de sustentación del antiguo régimen hispánico: criollos pobres y mestizos se acercaban, asumiendo las obligaciones y derechos de la ciudadanía³⁹. El artiguismo incluso prohibió distintas alianzas con pueblos indígenas haciéndolo sobre la base del parentesco y la palabra empeñada basado en una moralidad del don (Mauss, 1971).

Así, la identidad oriental se fue construyendo en paralelo a la rioplatense y los ideales revolucionarios de Mayo de 1810 sustentaron el discurso para los nuevos ciudadanos que iban surgiendo en los distintos pueblos de la campaña. Montevideo, plaza militar hispánica, resistió con sus murallas y fue representante del dominio europeo en América, tanto que no tardó en mostrarse como tal al unirse a Portugal, en base a concepciones europeas monárquicas que ya resultaban completamente ajenas a la concepción de soberanía popular que se estaba conformando con las armas en la mano (Frega, 2007).

En mayo de 1811 los orientales derrotan a los “godos” de Montevideo y quedan dueños de la campaña. En apenas nueve años el artiguismo llega a su cenit y es derrotado.

Entre 1820 y 1825 se desarrolla la Provincia Cisplatina, denominación del territorio Oriental bajo el dominio de los portugueses. El antiguo teniente artiguista Fructuoso Rivera fue amo de la campaña oriental en buena parte de ese período. Es que los orientales no eran fáciles de dominar con el mero hierro de los extranjeros y don Frutos Rivera sabía hablar con el mismo lenguaje de Artigas. Por otra parte, poco tiempo duró la dominación portuguesa que, en ese lapso, se tornó imperial brasileña.

Los orientales, incluso de Montevideo, no toleraron más la dominación luso-brasileña y, conspiraciones secretas mediante, decidieron recuperar su identidad

³⁷ *Orientales* son los habitantes de la Provincia Oriental y de la República Oriental del Uruguay (fundado como Estado Oriental del Uruguay). *Porteños* son los habitantes de Buenos Aires.

³⁸ La primera Junta fue en Montevideo, en 1808, pero la que claramente impugna el orden colonial es la Junta de Mayo de 1810, en Buenos Aires.

³⁹ Ciudadanía moderna en embrión, vecino ciudadano, tal como lo presenta Guerra (1999).

oriental junto a su identidad mayor de rioplatenses. Bajo los ideales de Mayo de 1810, nuevamente orientales y porteños derrotaron a los ejércitos del Brasil, cargados de mercenarios europeos. Derrotado el Imperio del Brasil mas no disminuido sustancialmente su poder, el proceso de negociación para la independencia de la Provincia Cisplatina prohijó un nuevo ensamblaje⁴⁰.

El “oriental liso y llano” Rivera⁴¹ encontró su lugar en la política a golpes de *viveza criolla* mientras que su compadre y adversario Lavalleja fue quedando relegado a un segundo plano⁴². Desde la Declaratoria de Independencia de agosto de 1825, la Ley de Unión a las Provincias del Plata quedó atrás. Con el apoyo de Inglaterra a la solución de un Estado tapón al estilo de Bélgica (Krotee, 1979), la anuencia de los políticos porteños, la derrota militar brasileña y la aceptación del patriciado montevideano de esta salida a los conflictos, se configura el Estado Oriental del Uruguay mediante una Constitución republicana pero que imponía fuertes restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos.

Sin embargo, el nuevo Estado no significó el final de los conflictos. Se establecieron nuevas regulaciones de la propiedad rural que privilegiaron los intereses dominantes y protegieron a los propietarios extranjeros⁴³ (Sala de Touron, Alonso y Rodríguez, 1986); también se eliminó la capacidad militar de los charrúas⁴⁴ devastándoles su cultura: el Estado Oriental hizo su propio genocidio⁴⁵ (Verdesio, 2014). Sin embargo, los orientales seguían siendo orientales y tenían lazos tanto con las otras provincias del Plata como con Río Grande del Sur. De esta forma, desde la década de 1830, los orientales se agruparon en dos partidos, los blancos y los colorados, y se hicieron la guerra hasta 1904. En ese período, y sin dejar de ser del todo orientales, se

⁴⁰ “Un rasgo que define a todas las teorías del ensamblaje es el rechazo a reificar las formas y estructuras de la vida social y, en su lugar, poner el foco en los medios específicos por los cuales esas formas emergen, permanecen estables a través del tiempo, son recibidas y reacomodadas, incluso desmanteladas y reemplazadas” (Price-Robertson, Manderson & Duff, 2017) [traducción nuestra].

⁴¹ Canessa (1987) reivindica a la figura del fundador del Partido Colorado en la independencia del país.

⁴² Héroe de la campaña militar de 1825 y figura principal del bando patriota hasta 1829, Lavalleja quedó relegado frente a Fructuoso Rivera, quien fue elegido primer presidente del Estado Oriental del Uruguay. No muy conforme con estos resultados, Lavalleja inició una temprana revuelta contra el Gobierno.

⁴³ Pero también se pretendía conformar una solidez económica del naciente Estado, haciendo cobrables los “cánones enfitéuticos” y vendibles las tierras disponibles.

⁴⁴ Etnia autóctona de la Banda Oriental.

⁴⁵ La idea del completo genocidio fue funcional a la de un país homogéneo, pero no es completamente cierta: se destruyó la capacidad militar indígena, pero no se mató a todos los charrúas, y existe actualmente un proceso de reemergencia étnica en el país (Verdesio, 2014) que contradice a la antropología caucásica uruguaya (Guigou y Rossal, 2015).

fueron haciendo uruguayos (Demasi, 1999), pasando de la purpúrea sangre derramada⁴⁶ hacia la placidez de lo que Milton Vanger (1983) llamó el País Modelo.

Progresismos

Entre el último cuarto del siglo XIX y comienzos del siglo XX, se desarrolló en Uruguay un proceso de modernización que dio anclaje al relato que coloca a los uruguayos como amantes del progreso dejando atrás la identidad sangrienta de los orientales (solo válida para lides futbolísticas, nominada “garra charrúa”).

Sin embargo, está claro que *progresista* no quiere decir lo mismo en el siglo XIX que en el XXI. Y que la palabra siempre fue objeto de controversia:

Progresista es un término difícil en política porque tiene tras él una historia. Aún puede usarse simplemente como el término opuesto a conservador; vale decir, para calificar a alguien que aprueba o aboga por el cambio. En su sentido más general de perfeccionamiento, es un adjetivo que prácticamente todos los partidos aplican a sus propias propuestas. Hay una complejidad importante en el hecho de que, por un lado, el adjetivo se use en general para la izquierda (por sectores de ésta), como en personas de mentalidad progresista, pero, por el otro, para distinguir a los partidarios de un cambio “*moderado y ordenado*” [...] donde se invoca el sentido de un avance firme y paso a paso en cierta dirección general, como en “un partido progresista pero no socialista” (Williams, citado en Sepúlveda, 2011, p. 198).

Pero entre el siglo XIX y comienzos del XX, ser progresista podía implicar promover la eugenesia a la vez que los derechos laborales, la ley de ocho horas junto a internaciones masivas de “desviados” en el Manicomio Nacional. De todas formas, el progresismo uruguayo incluye un nuevo ensamblaje con su discurso y su recorrido, con su multiplicidad interna, una multiplicidad que tuvo dos elementos fundamentales: la salud y la educación.

Además de una medicina de cobertura creciente, ya desde finales del siglo XIX, la educación primaria, laica, gratuita y obligatoria definió una suerte de religión civil práctica (Guigou, 2003) que logró producir en las mayorías un sentido laico de la vida social y una serie de derechos terrenales a ser garantizados por el Estado, relegando la religiosidad al mundo de lo privado y a la intimidad.

⁴⁶ Referencia a la obra ineludible *La tierra purpúrea*, de Hudson. La idea de examinar el período que va de “la tierra purpúrea” al “laboratorio social” en clave civilizatoria puede verse en extenso en Morás (2000).

De esta forma, el Estado uruguayo asumió tareas de protección social, sanitaria y educativa en forma masiva y con aspectos casi misionales. La propuesta batllista de un Estado “escudo de los débiles” prosperó en más de un sentido, configurándose, como fue dicho, en lo que el académico norteamericano Milton Vanger (1983) llamó “país modelo”. La democracia más consolidada de Sudamérica habría tenido su basamento en la laicidad y la protección social, y también en el poder central de los médicos (Barrán, 1992; Duffau, 2013). Incluso, durante un breve lapso —en los años treinta— estuvo permitido el aborto en el país: fue en el marco de una dictadura, pero lo votó un Parlamento en el cual participaron distintas visiones sobre la cuestión y en el que los argumentos eugenésicos e higienistas superaban, entre las clases dominantes al menos, a los argumentos provenientes de concepciones religiosas⁴⁷ (Sapriza, 2002).

Antes de ese momento, desde la primera década del siglo XX se proyectó un ente estatal para encargarse de las políticas vinculadas al petróleo y el alcohol (Martínez, 2010), procurando, además de salvaguardar energéticamente al país de los *trust* internacionales del petróleo, proteger la salud de la población produciendo monopólicamente los alcoholes⁴⁸. De esta forma, el Estado uruguayo regulaba el alcohol mientras Estados Unidos lo prohibía. Frente al mismo problema (el “alcoholismo”), la solución uruguaya, más que punitiva, se basaba en la regulación estatal. Lo mismo ya se había realizado con la prostitución⁴⁹. Frente al prohibicionismo puritano, las soluciones uruguayas se orientaban hacia la protección estatal⁵⁰.

⁴⁷ Gerardo Caetano (2011, p. 189) habla de la búsqueda batllista de una “moral laica”.

⁴⁸ En los años noventa, momento de impulso neoliberal en la región, se derogó el monopolio estatal de los alcoholes. En la discusión parlamentaria, el progresismo seguía defendiendo el monopolio estatal del alcohol en base al argumento de la protección a la salud. En la sesión del Senado del 24 de octubre de 1995 sobre el monopolio del alcohol, el senador Astori (actual ministro de Economía y actor político fundamental de la política económica de la “era progresista”) señalaba: “A nosotros nos parece que está en juego un bien público o colectivo. Estos son aquellos que el mercado no puede suministrar, por lo que deben ser generados por otra vía. Sostengo que se encuentra en juego el control de una parte importante de la salud pública, y ello es un bien público que el mercado no asegura. Voy a basar buena parte de mi argumentación en ese tema, así como lo hice en la Comisión de Constitución y Legislación”. <http://www.parlamento.gub.uy/sesiones/AccesoSesiones.asp?Url=/sesiones/diarios/senado/html/19951024s0056.htm>

⁴⁹ En 1934 se aprueba la Ley Orgánica de Salud Pública, que contiene un capítulo referente a la prostitución, suprime los prostíbulos y toda su reglamentación, y deja la prostitución exclusivamente en el ámbito de la salud pública. Pocos años después, en 1941 un decreto presidencial reafirma la necesidad de habilitación policial (Rostagnol, 2000).

⁵⁰ Guillermo Garat (2013) ve un quiebre en la política de drogas del primer batllismo y la llegada de una suerte de conservadurismo ajeno a un liberalismo batllista de los primeros tiempos. Estas afirmaciones exigen mayor examen, ya que, como puede verse en los análisis más recientes del batllismo, habría sido dominante un republicanismo liberal: la construcción de una “República batllista” (Caetano, 2011). Pero fuera del análisis ideológico del batllismo, resultaría más relevante indagar en una geopolítica prohibicionista de las drogas en relación con el Uruguay batllista, marcadamente defensor de la

Desde finales del siglo XX irrumpen nuevos actores en el espacio público. Los gobiernos de la “era progresista” (Garcé y Yaffé, 2004) deberían atender sus reclamos. El movimiento de la diversidad sexual (Sempol, 2016) y un movimiento juvenil renovado colocaron en el escenario nuevas demandas (Aguilar y Muñoz, 2007). En octubre de 2009 se promulgó la Ley 18620 de Identidad de Género, signada por la demanda de reconocimiento de la población trans, un sector social minoritario, estigmatizado y castigado. En esas fechas, entre octubre (primera vuelta electoral) y noviembre de 2009 (balotaje), fue elegido presidente de la República José “Pepe” Mujica, y así el Frente Amplio así obtuvo su segundo período de gobierno. Este acontecimiento facilitó la aprobación de una ley que habilitó la interrupción legal y protegida del embarazo. Asimismo, desde el propio grupo político de Mujica, su sector juvenil abogaba por una radicalización de la política de drogas uruguaya, que ya tenía descriminalizado el uso de cualquier sustancia, había adoptado las estrategias de reducción de daños desde 2004 y se oponía al concepto de guerra contra las drogas. Una cuarta iniciativa legislativa aprobada es la de Matrimonio Igualitario, mediante dos leyes que contaron con un importante apoyo político, pero también del movimiento social que la impulsó⁵².

Identidad de género. Apuntes sobre la Ley 18620

La Ley 18620 titulada Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Sexo y Nombre Registral fue promulgada por el Poder Ejecutivo en el año 2009. En su primer artículo, reconoce que las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad conforme a su propia identidad de género, lo que implica que se les reconozca esa identidad en los documentos oficiales. De este modo, esta se transformó en la primera ley uruguaya que reconoce explícitamente el derecho a la identidad de género, que según Díaz (2010) es un derecho humano fundamental. Esta ley permite que las personas puedan adecuar el nombre y sexo registrado en sus documentos identificatorios para que sean consistentes con su identidad de género. Para lograr esto,

construcción de una legislación internacional. Como bien muestra Garat (2013), fueron convenciones provenientes de organismos internacionales las que promovieron la legislación nacional sobre drogas.

⁵¹ *Tutela* supone protección pero también obediencia del tutelado.

⁵² Una entrevista a Diego Sempol (Laverdi, 2016) da buena cuenta del período considerado y también de la importancia de estas leyes (19075 y 19119).

hay distintos requisitos establecidos en su artículo cuarto, entre los que se destaca la necesidad de un informe emitido por el Equipo Multidisciplinario Especializado en Género y Diversidad Sexual (EMEGDS) y un posterior fallo judicial, que de ser afirmativo dictaminará la aprobación de la modificación. Específicamente, el proceso consta de: conseguir un abogado o abogada, pedir una copia de la partida de nacimiento, coordinar una entrevista con el EMEGDS y conseguir testigos⁵³ que declaren conocer a la persona y que esa persona vive una identidad de género masculina o femenina desde hace más de dos años (Ministerio de Desarrollo Social, 2013).

Quienes pueden iniciar esta solicitud legal son las personas trans. La palabra *trans* es apócope de *transgénero*. En general, se entiende que *trans* es un término paraguas que incluye a las personas travestis y transexuales en una misma categoría y las define como ‘personas que tienen una identidad de género diferente a la que les fue asignada al momento de nacer en base a su genitalidad’ (Gómez, 2016), pudiendo haberse realizado, o no, intervenciones médicas en su cuerpo —terapias hormonales, cirugías plásticas, etc.—. Asimismo, tienen la posibilidad de identificarse como mujer u hombre trans, o como trans⁵⁴.

Si bien a través de este tipo de iniciativas el género pasa a ser regulado por normas legales, compartimos con Butler (2005) que el género instituye en sí mismo un régimen regulador. Esta autora explica que “hay una matriz de las relaciones de género que instituye y sustenta al sujeto”, pero aclara que esto “no equivale a decir que haya una matriz singular que actúe de manera singular y determinante, cuyo efecto sea producir un sujeto” (Butler 2002, p. 27). Los sujetos se formarían *en* y *como* esta matriz en negación a lo abyecto y a lo ininteligible en un interjuego lingüístico permanente que se inscribe en lo simbólico.

Entonces podríamos preguntarnos: ¿qué personas tenían “derecho” a ser designadas con su género antes de que existiese esta ley? ¿Qué personas lo tienen con la ley vigente? ¿Y quienes siguen sin poder ejercer ese derecho? Las personas que tenían su identidad de género reconocida antes que se aprobase esta ley son las *cis*⁵⁵ o *cisgénero*, puesto que ya entraban encajaban dentro de un estándar normalizador del género. Butler

⁵³ Los testigos no son necesarios si la persona es transexual, es decir, si se ha realizado la cirugía de reasignación sexual (CRS).

⁵⁴ La norma permite cambiar de sexo/género considerando los dos ya existentes: mujer u hombre.

⁵⁵ Término que provino del trabajo de campo y que es utilizado por el movimiento LGTTTBIQ para referirse a las personas que tienen la misma identidad de género que les fue asignada al nacer a partir de la morfología de sus órganos sexuales externos (o el sexo anatómico).

(2005) explica que lo humanamente inteligible se circunscribe mediante normas, y que en este acto también se excluye a algunos seres humanos (p. 55). Siguiéndola, se afirma que el género es una norma incorporada en los actores sociales, que en tanto norma también rige la inteligibilidad social, definiendo qué es reconocido en ella y qué no, imponiendo así una red de legibilidad sobre lo social, por la cual estar fuera de la red, de la norma, es también estar definido por esta. Así, la “norma” de género establece que las personas inteligibles son las *cis*; esto existe *a priori* dado que el género precede y configura la inteligibilidad de lo humano.

La dificultad de traducir en legislación los derechos humanos de un colectivo de personas que son “ininteligibles” en cuanto a la perspectiva de género, puede observarse durante el proceso de debate parlamentario. De todos modos, no es allí donde se inicia ni tampoco dónde acaba la patologización, la dominación y el tutelaje sobre las personas trans.

La creación de la norma

El proceso de creación de la ley es interesante ya que se da mediante una interacción entre la sociedad civil organizada y actores políticos, como la entonces senadora Margarita Percovich, quien se hace consciente del problema de exclusión social que vive la población trans. Percovich organiza un trabajo en reuniones semanales para ir redactando el proyecto de ley en conjunto y pide el asesoramiento jurídico a la abogada Diana González para su redacción. Ese mismo año se había aprobado la ley de identidad de género en España y, según Sempol (2013), es en base a ella que González redacta el proyecto para Uruguay. Así, se encuentran coincidencias, como que el proceso para modificar sexo y nombre registral sea administrativo, y diferencias, como que se incluya a las/os menores de edad o que no se solicite “diagnóstico de disforia”⁵⁶ u hormonización previa. Al mismo tiempo, también se estaba redactando un proyecto de ley de identidad de género en Argentina, por lo que el equipo de Uruguay, integrado por parlamentarias/os y representantes de la sociedad civil organizada, se reunió con colegas de Argentina durante su visita a Uruguay.

En un contexto internacional, la ley se respalda en los *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de Derechos Humanos en relación con la*

⁵⁶ El diagnóstico de disforia de género es, evidentemente, una patologización psiquiátrica, así como fueron patologizadas las prácticas homosexuales hasta los años setenta.

orientación sexual y la identidad de género, comúnmente conocidos como los Principios de Yogyakarta. Estos remiten al goce de los derechos humanos en el marco de una pluralidad de orientaciones sexuales e identidades de género y fueron presentados en el 2007 ante las Naciones Unidas (Díaz, 2010). Las/os redactores del proyecto de la ley uruguaya dieron un lugar de destaque al tercero de los Principios de Yogyakarta enfatizando que todas las personas tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, reafirmando que ninguna persona será obligada a realizarse procedimientos médicos para el reconocimiento de su identidad de género (Diario Oficial, Repartido N.º 959, diciembre de 2008).

Este último punto es interesante en tanto permitió una definición de identidad de género más amplia, alejándola del requisito de la Cirugía de Reasignación Sexual (CRS). Esto puede verse en el primer artículo de la ley, que expresa:

Toda persona tiene derecho al libre desarrollo de su personalidad conforme a su propia identidad de género, con independencia de cuál sea su sexo biológico, genético, anatómico, morfológico, hormonal, de asignación u otro (Ley 18620, 2009).

Uno de los objetivos fundamentales que siguió la redacción del proyecto de ley fue alcanzar una definición de una amplitud que evitara la CRS como requisito. Este aspecto de la ley permite que la identidad del género se distancie del sexo anatómico, dando lugar a que haya personas que modifiquen su cuerpo mediante cirugías, terapias hormonales, a través de las dos en conjunto o sin intervención médica alguna.

Antes de la promulgación de la Ley 18620, solo se podía realizar un cambio de nombre registral luego de haber pasado por un costoso tratamiento (en cuanto a tiempo y dinero) que requería por lo menos dos años de atención con un/una médico/a psiquiatra y que culminaba con una CRS. Luego de realizada la cirugía se debía elevar la solicitud del cambio registral, proceso que culminaba en la Suprema Corte de Justicia —máximo organismo del Poder Judicial—. El proceso previsto por la nueva ley evita la CRS y el tratamiento con el/la médico/a psiquiatra como requisito.

Ahora bien, en los hechos, el proceso que derivó de dicha ley funcionó de otra manera y terminó tutelando a la persona trans que está haciendo su cambio registral. Esto sucede puesto que el/la interesado/a debe acudir primero al EMEGDS para obtener un informe de especialistas y luego llevar toda la documentación a una audiencia judicial para su aprobación final. Jueces, juezas y fiscales serán quienes determinen si esta persona puede vivir con su nombre e identidad o no.

Identidad de género tutelada

La judicialización del derecho a la identidad de género fue el primer cambio realizado al proyecto de ley inicial durante el debate parlamentario. La ley promulgada en Argentina logró que el proceso fuese solo administrativo; en Uruguay se preveía lo mismo, que iba a ser gestionado por el EMEGDS, pero las objeciones que provinieron durante el debate de la Cámara de Representantes establecieron que el proceso se dividiera en dos partes, limitando el rol de este equipo a realizar un informe de especialistas. Según Sempol (2013) lo que habría fallado en la discusión parlamentaria sería el modo de plantear la categoría de género. Siguiendo al autor, en este debate algunos legisladores defendieron una visión más biologicista del género, entendiéndolo como dado por el sexo anatómico. Ahora bien, según una inspectora que integra el EMEGDS, la judicialización surge porque la normativa que rige al Registro Civil establece la obligatoriedad de mediar ante un juez cualquier modificación de datos importantes en la partida de nacimiento (Gómez, 2016).

En el artículo tercero de la ley es donde se explicitan los requisitos necesarios que buscan comprobar estabilidad y persistencia (del género reclamado): acompañar la propuesta con un informe del EMEGDS, lo que no será necesario en el caso de tener CRS. El EMEGDS fue creado por el Decreto 196/010, que establece que debe estar integrado por profesionales provenientes de trabajo social, psicología y psiquiatría. El equipo nunca estuvo integrado por un/una médico/a psiquiatra, aunque así lo establecía el Decreto. Luego de que un fiscal de Montevideo negara varios cambios registrales porque no contaban con informe psiquiátrico, las integrantes del equipo solicitaron formalizar su integración y una persona del Registro Civil pasó a ocupar ese lugar.

En el artículo cuarto se establecen los pasos para que el EMEGDS elabore el informe que se le entrega a la persona para que su abogada/o presente ante la audiencia judicial. Para realizar el informe, el equipo hace una entrevista semiabierta que tiene algunos tópicos que intentan retomar los recuerdos que tiene la persona para comprobar la “estabilidad y persistencia” de la discordancia del sexo y nombre de la persona solicitante con su identidad de género desde hace más de dos años, según el artículo tercero de la ley. Los testimonios de al menos dos personas también pasan a ser importantes: amigos, familiares, vecinos que identifiquen a la persona por su nombre (Suárez, 2012, p. 36).

En el primer proyecto de ley (artículo 5, numeral 2, “Sobre los efectos de la ley”) se

aclaraba que si el cambio era aprobado, se anularía la partida de nacimiento original y se realizaría una nueva inscripción. Sin embargo, durante la discusión parlamentaria, esto fue suprimido y, de aprobarse el cambio, el nuevo registro se hace en relación con nombre anterior, por lo que no puede destruirse la información sobre el primer nombre de la persona. Según la inspectora del Registro Civil, esto respondió a la propia ley de creación del Registro Cívico Nacional, que no permite la anulación de ningún acta.

Los motivos por los que aparecen las objeciones y limitantes durante el debate parlamentario pueden ligarse a las características de la legislación anterior —Código Civil de 150 años atrás—, a paradigmas culturales anteriores sobre el género, y a nociones patologizantes sobre las identidades de género trans. El movimiento mundial por la despatologización⁵⁷ de estas identidades sigue teniendo entre sus principales reivindicaciones el ser reconocidos/as sin necesidad de procedimientos médicos o jurídicos, sino por la sola voluntad de la persona. El hecho de que sean médicos u otros técnicos los que deciden algo tan fundamental como la identidad propia y no quienes solicitan el cambio demuestra una invisibilización de las propias voces de las personas trans, que quedan subyugadas bajo la voz de un especialista o un juez. El hecho de que la persona deba exponerse reiteradamente a distintos/as profesionales, no solo es costoso en cuanto a demandas de tiempo y dinero, sino que además es un ejercicio de violencia por parte del Estado y genera que sean pocas las personas que culminan el proceso judicial —menos de la mitad de las que solicita la entrevista—.

Se entiende a la legislación como un discurso inserto en dinámicas históricas en el que se disputan espacios de dominación y de resistencia (Sierra y Chenaut, 2006). Esas disputas dan cuenta de las limitaciones del proyecto de ley inicial. La judicialización del derecho a la identidad genera una obstrucción en el pleno goce de este derecho humano, ya que para que no fuera una obstrucción se necesitaría un sistema judicial muy distinto al que funciona actualmente en Uruguay, que tuviera como mínimo una base de operadores/as judiciales con la capacitación necesaria en la temática de género y de derechos humanos, así como un funcionamiento más ágil⁵⁸. Por otra parte, el EMEGDS funciona en la capital del país, lo que dificulta los traslados y las gestiones a realizarse en las localidades del interior: el Ministerio de Desarrollo Social llevó adelante, sobre

⁵⁷ Llamado *Stop Trans Pathologization* (STP).

⁵⁸ Hoy en día la formación queda limitada a un curso optativo de derechos humanos dictado en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, en donde se aborda el género y a la norma en cuestión. Las capacitaciones que da el Centro de Estudios Jurídicos del Uruguay son esporádicas y a un número reducido de personas interesadas.

todo en el año 2013, varias acciones de apoyo que resultaron en un aumento de las solicitudes de entrevistas al equipo. Sin embargo, según los datos del Censo Nacional realizado a la población trans, solo el 19% ha terminado su cambio registral⁵⁹.

Del aborto a la interrupción voluntaria del embarazo

Contexto regional

Con la aprobación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE) en 2012, Uruguay se ha consolidado como una excepcionalidad en el Cono Sur. Aunque dicha legislación sufrió ciertas modificaciones en los últimos tiempos y se le reconocen carencias, se diferencia fuertemente de lo que sucede en países vecinos. Por una parte, se aleja de los casos de Chile y Paraguay, en los que el aborto es una práctica ilegal aún en casos de violación (Clacai, 2016, p. 91; Soto y Moragas, 2013). Particularmente en Chile, el debate sobre aborto cobró cierta relevancia política en el último gobierno de Bachelet y en la actualidad se estaría culminando un largo proceso de discusión legislativa que podría despenalizar el aborto por las llamadas “tres causales”: violación, riesgo de vida de la madre e inviabilidad o del feto.⁶⁰ Sin embargo, todo esto se ha dado en un contexto de políticas de salud sexual y reproductiva conservadoras, que por ejemplo han determinado la ilegalidad (o la administración únicamente en ciertas instituciones médicas y bajo prescripción) de la píldora del día después en varias ocasiones. Con respecto a Argentina y Brasil, las legislaciones son similares a la que regía en Uruguay previamente a la aprobación de la Ley de IVE, con algunos matices: en Argentina el aborto no es penalizado en caso de violación y riesgo de vida de la madre, mientras que en Brasil se agrega la causal de problemas detectados en el feto.

De manera similar a lo mencionado acerca del derecho a la identidad, se encuentran coincidencias regionales en relación con el activismo. En todos los países del Cono Sur existen grupos que trabajan por la despenalización o legalización del aborto a nivel de militancia política y como sociedad civil organizada. Específicamente, se encuentran varias organizaciones que han generado estructuras o redes de asesoramiento a las mujeres en situación de aborto más allá del estatus legal de esa práctica en cada país.

⁵⁹ Ver: <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mides-datos-preliminares-primer-censo-trans> (visitado el 01/02/2017).

⁶⁰ Posteriormente a la redacción de este capítulo, se aprobó en Chile el Proyecto de ley que regula la interrupción voluntaria del embarazo en tres causales. Fue aprobado por las cámaras de Senadores y Diputados en marzo de 2017 y por el Tribunal Constitucional en agosto del mismo año.

Breve recorrido histórico

Las periodizaciones sobre el aborto en Uruguay suelen tener su punto de partida a finales del siglo XIX o principios del XX (Sapriza, 2002; Arribeltz, Castro, López Gómez, Johnson y Sapriza, 2011). Uno de los factores que obliga a volcar la atención sobre los métodos anticonceptivos y otras tecnologías de control de los nacimientos es la notoria y temprana transición demográfica que hizo que hacia la primera mitad del siglo XX las tasas de natalidad y mortalidad del país ya se hubieran estabilizado en niveles bajos (Calvo y Pardo, 2013, p. 5). El otro factor es la redacción del segundo Código Penal de la República (Aller, 2008) que, aprobado en 1933, despenalizó la eutanasia y el aborto, y estableció que para practicar el aborto era suficiente la sola voluntad de la mujer. Dicha legislación tenía correlación en una práctica ampliamente extendida (Barrán, citado en Sapriza, 2011, p. 20) pero suscitó asombro e incomodidad en varios sectores y aún hoy es entendida como excepcional por algunos/as investigadores/as. Hasta ese momento únicamente la URSS había legalizado el aborto en 1920 (Sapriza, 2002, p. 21). El mencionado Código Penal se gestó bajo un gobierno democrático pero fue puesto en vigor en la inmediatamente posterior dictadura que, al mando de Gabriel Terra, se extendió por cuatro años y, antes de su conclusión en 1937, volvió a modificar la legislación penalizando nuevamente el aborto. Si bien este período fue breve, según Sapriza (2002), fue el que permitió que la discusión sobre el aborto ingresara a la esfera parlamentaria y entonces “produjo algo singular —lo convirtió en un tema político—” (p. 22). La Ley aprobada rigió hasta 2012.

En relación con los feminismos de la época, el divorcio por sola voluntad de la mujer en 1913 y el sufragio en 1932 fueron tempranas conquistas, ambas excepcionales en la región. Ahora bien, sin descartar la incidencia de las ininterrumpidas reivindicaciones feministas y cuya genealogía se puede trazar también hasta comienzos del siglo XX, nos podríamos cuestionar hasta qué punto aquel temprano ingreso del aborto a la esfera política fue lo que lo consolidó como tema o problema. Debieron pasar casi cinco décadas para que luego de otra dictadura, la cívico militar (1973-1985), el debate recobrara relevancia en el ámbito parlamentario. Durante los primeros años de democracia fue el sector activista el que promovió el tratamiento del aborto como derecho, pero a partir de la década del noventa ciertas organizaciones e instituciones como el Sindicato Médico del Uruguay comenzaron a ocuparse del tema (Johnson, 2011, p. 206). Asimismo, a medida que los sucesivos proyectos de ley iban ingresando a

la órbita parlamentaria eran tratados por comisiones de salud y bioética (Johnson, 2011). Por estas razones, el abordaje legal del aborto se fue construyendo desde una perspectiva sanitarista (Correa y Pecheny, 2016, p. 82). Específicamente entre 1985 y 2006 se presentaron cinco iniciativas parlamentarias para legalizar o despenalizar el aborto, y cabe señalar que en mayor o menor medida todos los partidos políticos con representación parlamentaria promovieron alguna de ellas. Sin embargo, tres de estos proyectos de ley no fueron siquiera tratados.

Mientras esta era la realidad que se tramitaba por las vías legislativas, en el campo de la atención médica crecía la preocupación por las altas cifras de mortalidad materna en situaciones de aborto inseguro. Dada la penalización de la práctica y quizá a consecuencia de decisiones ministeriales como la creación del Comando de Lucha contra el aborto criminal (Arribeltz et al., 2011, p. 103) —que funcionó de 1992 a 2005—, las mujeres acudían a los centros de salud no solo sufriendo complicaciones, sino ya con alto grado de riesgo de vida. Es así que un grupo de profesionales integrado mayoritariamente por ginecotocólogos/as comenzó en 2002 a implementar una guía de atención y asesoramiento pre y post aborto denominado “Normativa de atención sanitaria. Medidas de protección materna frente al aborto realizado en condiciones de riesgo” (Briozzo, Labandera, Gorgoroso y Pons, 2007). Dos años más tarde, a comienzos del 2004, el Senado rechaza un proyecto de ley que poseía un amplio respaldo de la ciudadanía, tan amplio que algunas estimaciones ubicaron la aceptación ciudadana por encima del 60%. La balanza se inclinaba hacia la voluntad popular y la despenalización y, consecuentemente, ese mismo año la guía elaborada por ginecotocologas/os fue oficialmente adoptada por el Ministerio de Salud Pública y promulgada como ordenanza (Rostagnol, 2016, pp. 218-219). Es así que, con la Ordenanza 369-04 “Medidas de protección materna frente al aborto provocado en condiciones de riesgo” (Briozzo et al., 2007), por primera vez desde 1938 el manto de silencio que cubría al aborto comenzó a descenderse y a entenderse de manera oficial que las mujeres practicaban abortos en situaciones de riesgo y que esos riesgos debían ser reducidos mediante la atención sanitaria.

El siguiente proyecto de ley promovido por activistas y parlamentarias/os fue el de “Defensa del derecho a la salud sexual y reproductiva” (Ley 18426), que en 2007 logró la aprobación tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores. Sin embargo, con un movimiento que pasó a representar un nuevo hito político en los avatares de la despenalización del aborto e incluso quizá también de la historia de nuestra cultura

política “del consenso” (Buquet y Chasqueti, 2004), el entonces presidente Tabaré Vázquez decidió vetar los artículos que referían a esta práctica. Así fue que se abrió un compás de espera hasta que comenzara la siguiente legislatura y aquel proyecto —no sin modificaciones— fue finalmente aprobado en 2012.

Producto de estas enlentecidas negociaciones, la ley finalmente aprobada distó mucho de las demandas del movimiento social. En primer lugar, el aborto no se legalizó, sino que se despenalizó en ciertas circunstancias. El decreto que reglamentó la ley estableció varias condiciones y pasos claramente pautados para acceder a la Interrupción Voluntaria del Embarazo, que se resumen a continuación:

- ser mayor de edad⁶¹ y ciudadana uruguaya;⁶²
- cursar un embarazo de no más de 12 semanas;⁶³
- realizar una primera visita a un/una médico/a y solicitar el procedimiento,
- realizar una segunda consulta en un plazo de 24 horas con un equipo interdisciplinario integrado por un/una ginecólogo/a, un/una profesional del área social, y un/una profesional del área *psi*. El equipo deberá asesorar a la mujer sobre la IVE, sus ventajas y desventajas, y sobre alternativas y políticas de apoyo a la maternidad;
- tomar cinco días para reflexionar y acudir nuevamente. En caso de continuar adelante con la decisión de aborto, se debe firmar un consentimiento informado;
- en el caso de decidir por la IVE y de no haber complicaciones médicas, se le expenderán a la mujer pastillas que contengan la droga misoprostol y se le explicará cómo usarlas en su domicilio;
- aproximadamente diez días después de la interrupción deberá volver a controlar que no haya complicaciones por efecto del procedimiento;
- si bien la mujer debe ser atendida en el servicio del que sea habitualmente usuaria —parte del Sistema Nacional Integrado de Salud (SNIS) público-privado— los médicos pueden recurrir a la objeción de conciencia expresándola por escrito, y tienen la obligación de derivar a las usuarias a otros profesionales sin que sus posturas morales u opiniones afecten el proceso de atención.

⁶¹ La reglamentación establece la consideración del principio de “autonomía progresiva” por el cual, en el caso de menores de edad, el equipo interdisciplinario (ginecólogo/a, psiquiatra/psicólogo/a y trabajador/a social) deberá evaluar la capacidad de la joven mujer de decidir por sí misma. En el caso que no lo entiendan posible, se buscará el consentimiento de padres o responsables, y de persistir el conflicto de voluntades se elevará el caso al nivel judicial.

⁶² En el caso de ser la solicitante del procedimiento IVE extranjera, esta deberá gozar de residencia en Uruguay desde al menos un año. Por supuesto, el fin de estas regulaciones es el evitar el “turismo abortivo”.

⁶³ En el caso de violación, y mediando denuncia judicial, se contemplará la solicitud hasta las 13 semanas de gestación.

Inmediatamente después de que la ley fue aprobada, activistas y dirigentes políticos que se habían pronunciado en contra iniciaron una campaña para su derogación, a través de la cual recogieron el número de firmas suficiente para poner en marcha un referéndum que se concretó en 2013. Sin embargo, luego de los comicios, menos de un 10% del padrón electoral apoyó la iniciativa —considerando que para que esta fuese llevada a votación obligatoria se necesitaba como mínimo un 25%— (Rostagnol, 2016, p. 224). De esta manera, dado que la población no demostró voluntad por modificarla, la ley se vio inalterada. Sin embargo, un año más tarde un grupo de ginecólogos objetores de conciencia y vinculados al movimiento previo proreferéndum, apelando esta vez no a la ley sino a su reglamentación, elevaron un recurso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA). El proceso culminó en el año 2015 con el fallo del TCA a favor de los médicos, lo cual redundó en modificaciones a los artículos de la reglamentación que habían impugnado. A partir de ese momento, al legítimo derecho de apartarse de actos profesionales que les generasen conflictos morales con sus creencias, los objetores de conciencia sumaron la posibilidad de expresar sus opiniones personales a las mujeres que asistan en cualquier institución del SNIS y se despojaron de la obligación de tener que derivar a las mujeres consultantes a otros profesionales que sí estuviesen dispuestos/as a asesorarlas en el proceso de IVE.

Aborto, eugenesia y tutela estatal sobre la vida

Los menos de cien años que transcurrieron entre 1937 y 2015 fueron testigos de avatares, avances y *backlashes* con respecto al aborto que aquí han sido muy sintéticamente resumidos. Sin embargo, este breve repaso permite vislumbrar las inclinaciones tutelares del Estado uruguayo con respecto a los roles de las mujeres y el control de los cuerpos. Repasando concretamente los “puntos de partida y llegada” de este proceso histórico se puede establecer una línea de continuidad desde la eugenesia evolucionista del siglo XIX hasta el biopoder foucaultiano de nuestro tiempo.

Para Sapriza (2002), quien ha investigado en profundidad el período de la primera despenalización del aborto, es claro que más allá de la presión que pudieran ejercer las mujeres, dicho estatus legal pudo ser alcanzado por una voluntad eugenésica que nuestro país heredaba tardíamente de Europa y se entremezclaba con las ideas de evolución del darwinismo social. Esta investigadora —que no desmerece las decisiones reproductivas tomadas por las mujeres, las expresiones sociales, o la extensa y

constatada práctica de abortos— al mismo tiempo ilustra cómo los grupos de presión de la época estaban efectivamente preocupados por la *calidad* de la población, citando por ejemplo al médico obstetra Augusto Turenne, quien se preguntaba: “¿Debemos ser más o debemos ser mejores?” (Turenne, 1926, citado en Sapriza, 2002, p. 24). En las primeras décadas del siglo XX los Estados de América del Sur se encontraban aún en proceso de construcción de sus identidades nacionales. La independencia de la Provincia Oriental contaba con menos de un siglo de antigüedad, el genocidio indígena de Salsipuedes era reciente (Verdesio, 2014) y los inmigrantes expulsados de Europa por la guerra arribaban al territorio. Es así que Sapriza (2002) también explica cómo “raza, sexualidad y género constituyeron el núcleo conflictivo de la eugenesia y este impregnó el debate sobre la nación desarrollado en el período” (p. 4). ¿Cómo controlar y organizar a esa población desarraigada? Privilegiando “el tratamiento de la mujer madre, asimilándola a la imagen de una nación bella y sana” (p. 3). Se crean leyes proteccionistas de la mujer y la infancia, se establece la planificación matrimonial para disminuir la prevalencia de enfermedades hereditarias, y se restringe la inmigración (p. 5). Dado el proceso de transformación hacia una nación institucionalmente laica que se da en paralelo a estos acontecimientos, todas estas medidas eugenésicas encuentran su mejor expresión a través de la medicina, la que se fue legitimando como ordenadora de la moralidad y tutora de grupos subalternos: niños, mujeres y “locos”.

Dando un salto en el tiempo hasta la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo de 2012, encontramos diferencias pero también algunas coincidencias. El estado laico se consolidó (Guigou, 2003), la hegemonía médica subsiste (Romero, 2006) y el aborto continuó siendo lugar de confluencia de diferentes tensiones: el género, la sexualidad, la clase. Las condiciones y pasos requeridos para acceder a la interrupción voluntaria del embarazo detalladas en la sección anterior demuestran que esas pugnas de las que el fenómeno del aborto es *locus* continúan colocando a la mujer en un lugar de infantilización, como persona que no fuese aún completamente adulta y necesita de cierta tutela del Estado.⁶⁴ La obligatoriedad de los 5 días de reflexión que establece la reglamentación reafirma la subalternidad de las mujeres, una supuesta incapacidad para decidir sobre la maternidad, y presenta una necesidad insalvable de injerencia médica y estatal sobre las decisiones reproductivas. Para algunos autores esto es resultado de que

⁶⁴ Sin embargo, siguiendo a Rostagnol (2016), entendemos que la decisión de abortar es violenta de por sí, por el hecho de tener que decidir frente a dos situaciones no deseables, la de continuar con un embarazo que no se buscó y la de poner en juego la propia vida. Por lo tanto, ninguna mujer que llegue a la situación de IVE lo hará sin haber reflexionado previamente (p. 222).

durante las discusiones y negociaciones previas a la aprobación de la Ley de IVE la *ventana de oportunidad* no fue lo suficientemente amplia como para que las posturas feministas se reafirmaran y la histórica concepción de la mujer como *ciudadana a medias* que requiere de tutela llegase a ser modificada sustantivamente (Abracinskas, Correa, Pecheny y Wood, 2016, p. 6). Simplemente se logra reasegurar esa subalternidad a través de una ley que no legaliza, sino que permite “esquivar” la penalización si se siguen ciertos pasos vigilantemente, lo cual perpetuaría la estigmatización del aborto. Si a esto le sumamos el hecho concreto de que a la mujer que decide interrumpir su embarazo la institución médica le ofrece prácticamente la misma atención que le ofrecía previamente a la aprobación de la ley (sin ignorar la importancia de que se le provean las drogas misoprostol y mifepristona de manera legal)⁶⁵, a nivel simbólico lo que Sanseviero (2003) planteaba para el período previo parece repetirse: el aborto se tolera, se da un “continuum de condena-tolerancia-negación” (p. 156). Concretamente, el procedimiento de interrupción del embarazo debe ser sometido a un panel de expertos, consensuado y finalmente tolerado, debiendo realizarse fuera del espacio público de la institución médica, porque de una manera u otra el aborto parece seguir siendo moralmente condenado y la mujer sistemáticamente devuelta al ámbito de lo doméstico. Esta continuidad pre y post despenalización encontraría un hilo conductor aún más profundo e histórico que siempre recae sobre los cuerpos de las mujeres. La diferencia es que tradicionalmente, cuando se apelaba al cuerpo en sí mismo, se lo relacionaba con vigilancia, disciplina, punición y familia; mientras que al apelar a la vida —situada en un cuerpo— se asocia al biopoder (Rostagnol, 2016, p. 227).

Recordemos que para Foucault en el biopoder es donde se encuentran los procesos de la vida y de la historia, es un desarrollo occidental y capitalista que a partir del siglo XIX nos disciplina justamente a través de la posibilidad de la vida y no de la amenaza de la muerte. Sobre los cuerpos y los procesos vitales se expresa un saber/poder con efectos de hegemonía que regula con tecnologías políticas (políticas públicas, instituciones y costumbres) las fuerzas productivas y sociales. El sexo es clave puesto que es el lugar de cruce de lo micro y lo macro; de las disciplinas del cuerpo y de la regulación de las poblaciones (Foucault, 2007, pp. 172-176).

⁶⁵ El procedimiento de la Ley IVE es casi el mismo que el que se ponía en práctica con la Ordenanza 369-04: básicamente se la asesora a la mujer. Quizá la diferencia más significativa sea que en el período anterior no se podía proveer de la droga misoprostol en el Servicio de salud y las mujeres la obtenían a altísimos precios en el mercado negro.

Según Welti (1993), luego de la transición demográfica, “ninguna población ha logrado mantener una tasa global de fecundidad de menos de 2,2 hijos por mujer sin considerar al aborto, ya sea este legal o ilegal, como método de control natal” (p. 25). Esto hace que la realidad del aborto sea innegable para cualquier estado. En ese caso, existen dos posibilidades; negarlo e invisibilizarlo o integrarlo a la ampliación de derechos bajo alguna forma. Para diferentes autoras/es, lo que han hecho los estados contemporáneos es absorber esta problemática como un tema demográfico. Según Jensen (2009), los estados latinoamericanos, emulando de alguna manera a los europeos, están reemplazando las posturas más neoliberales por la de inversión social (*social investment*), según la cual la equidad del futuro se asegura invirtiendo en la niñez. La consecuencia de esto es que las reivindicaciones de igualdad del presente —en este caso, de las mujeres— deberían pasar a un segundo plano. El foco está puesto en la legislación que proteja los medios de reproducción de la vida futura.

El caso de Uruguay no escaparía a esta tendencia —más aún, considerando la actual tasa de reposición negativa y el consecuente envejecimiento poblacional— (Calvo y Pardo, 2013, p. 21). Villegas (2015) analiza los discursos que se pusieron en juego una vez que la *ventana de oportunidades* para la despenalización del aborto comenzó a abrirse. Dados los estrechos márgenes de negociación ya mencionados, por ejemplo en el primer articulado de 2008, el espectro tuvo que ampliarse e ingresó la educación sexual como tema relevante para la prevención de embarazos no deseados (Villegas, 2015, p. 95). Ya el articulado final de 2012 de la Ley de IVE 18897 muestra que de los discursos a favor de la despenalización del aborto se pueden desagregar cinco *objetivos transformadores* diferentes. Estos son: a) autonomía de las mujeres sobre su propio cuerpo; b) el Estado debe intervenir en garantizar la integridad física y la salud; c) regular las prácticas sexuales y reproductivas de la población; d) promover la sexualidad asociada a los derechos y a la salud; e) igualar las condiciones de acceso a la práctica del aborto (Villegas, 2015, p. 96). Es notorio cómo cuatro de los cinco objetivos se refieren a las estrategias reguladoras, tutelares e intervencionistas del Estado, y solo uno postula la autonomía de los cuerpos. Estas afirmaciones abonarían la idea de que la ampliación de derechos y las fuerzas del biopoder pueden ir de la mano. El objetivo *a* remite a un derecho individualista y a una histórica reivindicación feminista; en cambio *b*, *c* y *e* remiten a la salud, la reproducción y el acceso a los servicios sanitarios, cuestiones directamente vinculadas al cuidado y control estatales de la salud y la vida. En este sentido, es interesante señalar que los argumentos contra el aborto y la Ley de

IVE tuvieron como eje el *valor de la vida*. De alguna manera, dada la tradición laica de nuestro país ya mencionada en otros apartados, pudo haber un "significante vacío" (Laclau, 1996, p. 69) que permitió que el debate sobre la concepción de la vida se desplazase fácilmente desde la órbita sociopolítica a la religiosa y, más aún, dejando el espacio para que fuesen las fracciones más conservadoras de las religiones más expandidas las que hegemonizaran el discurso en contra del aborto tomando el derecho a la vida como tema central (Rostagnol, 2016).⁶⁶

Eventualmente, a juzgar por la escasa convocatoria que finalmente obtuvieron estos grupos y sus aliados políticos, por una parte, la tradición laica del Uruguay habría quedado reafirmada. Por otra parte, en términos de significantes, la ciudadanía no habría dado lugar a la dicotomía vida/aborto planteada por los grupos religiosos conservadores, aunque tampoco la mayoría parlamentaria había dado lugar a las propuestas feministas de autocontrol del cuerpo, sino a una pragmática defensa de la salud de las mujeres y a la disminución de los abortos clandestinos.

Concretamente, al comparar estimaciones de cantidad de abortos previos y posteriores a la Ley de IVE, de todas maneras se siguen encontrando importantes diferencias numéricas. Con la ley y su reglamentación ya en práctica, aproximadamente la mitad de los abortos se seguirían realizando por fuera del SNIS en el ámbito privado y/o clandestino (Abracinskas et al., 2016, p. 6). El motivo de esto no está aún completamente estudiado, pero dejaría claro que la ampliación de derechos que la ley representó no ha alcanzado a todas las personas por igual. El que tantas mujeres queden por fuera del "circuito IVE" nos remite nuevamente a los caminos del biopoder que, pasando por cuerpos concretos, "realiza distribuciones [desiguales] en torno a la norma" (Foucault, 2007, p. 174). Es así que muchas mujeres se hallan aún optando, o recurriendo por la fuerza de las circunstancias, a prácticas clandestinas.

Progresismo, cuidado de la salud y uso de sustancias. El asunto del cannabis

Durante el siglo XX Uruguay adhirió a las distintas convenciones prohibicionistas, pero a pesar de la escalada de prohibiciones al uso de ciertas sustancias (cannabis, derivados de la hoja de coca y derivados del opio) mantuvo un perfil propio: el uso de

⁶⁶ Jaris Mujica sostiene que mantener la noción de vida ligada a estos grupos es importante "para comprender la configuración del biopoder y de los sistemas de símbolos que ligan a la familia como vector de organización, punición y control, unido a su vez al triedro Ciencia-Iglesia-Estado" (Mujica, 2007, citado en Rostagnol, 2014, p. 179).

drogas es un asunto de salud de la población y usar drogas no está criminalizado, en forma explícita, desde los años setenta. De todos modos, las formas de protección a la salud de esos tiempos eran marcadamente tutelares (es decir, basadas en la obediencia) y, claro está, algunas formas de protección de la salud pueden encerrar (literalmente) variadas violencias contra los derechos fundamentales⁶⁷.

Desde 2004 las políticas de drogas asumen oficialmente en Uruguay la reducción de riesgos y daños como política transversal en todos los dispositivos estatales, sean estos sanitarios, jurídicos o de protección social. Es en base a esta política que se hacen los llamados a proyectos sociales de tratamiento del uso de drogas, así como la legislación vinculada al cannabis (Rossal, Curbelo y Martínez, 2017).

Pero la práctica, más allá de la política oficial de drogas, es mucho más compleja, ya que se plantea un escenario relacional trazado por dos oposiciones: prohibicionismo/descriminalización y abstencionismo/reducción de daños y, si bien la correspondencia dominante suele asimilar prohibicionismo con abstencionismo y descriminalización con reducción de daños (Loeck, 2014; Negro, 2013), también se puede apreciar en el terreno etnográfico la existencia de modelos “higienistas” de la reducción de daños junto con abstencionistas extremos que apoyan la descriminalización.⁶⁸ Así, estas dos oposiciones, lejos de cerrar el escenario relacional, permiten una serie de combinaciones y una clasificación compleja y abierta que aún no podríamos determinar con precisión. Este escenario, además, acaba siendo más complejo con la aparición de organizaciones de usuarios y de familiares de usuarios.⁶⁹

⁶⁷ Diego Silva Forné (2016) lo muestra desde los estudios jurídicos; Horacio “Tato” López (2006), desde la literatura, evocando su juventud criminalizada por la policía y reputado enfermo por “toxicomanía” del Ministerio de Salud Pública de inicios de los años ochenta; todo refrendado por la “justicia” de “un país vejado”.

⁶⁸ A partir de su trabajo etnográfico tanto en relación a instituciones de tratamiento de usuarios de drogas como a los procesos judiciales sobre tráfico, Renoldi (2014) señala que: “Al aproximarnos a universos tan evidentemente marcados por valores morales que definen series de opuestos, nos vemos obligados a indagar en la naturaleza de las oposiciones, para poder comprender los sentidos que tanto la cura (en el ámbito sanitario) como la corrección (en el ámbito judicial y carcelario) adquieren en un momento particular que resulta de una trama histórica, pero también de muchas historias en las que personas y cosas van quedando enredadas a través de acontecimientos y relatos que los involucran” (pp. 24-25). Pero hay autores que en vez de ver oposición entre reducción de daños y prohibicionismo ven que: “Prohibicionismo y reducción de daños son caras de la misma moneda, gestión económica y política de lo social mediante procedimientos que diferencian lo legal de lo ilegal, y donde los ilegalismos no son accidentes o imperfecciones del funcionamiento legal, sino elementos absolutamente positivos de funcionamiento social” (García Salgado, 2011, p. 194).

⁶⁹ Las organizaciones de usuarios de cannabis han sido defensoras de la descriminalización total y de la reducción de daños para el uso de todas las sustancias; en cambio, las asociaciones de familiares de usuarios de pasta base (la primera que tomó voz pública se llamó, significativamente, “Madres de la Plaza”) han tenido una posición de desesperado reclamo abstencionista extremo, de impronta comprensiblemente tutelar pero no criminalizante. En la página de Facebook de Madres de la Plaza se

Algo muy claro es que la aparición de organizaciones de usuarios —para el caso, usuarios de cannabis— tuvo un gran impacto público al tensionar al máximo los supuestos de las políticas oficiales. Poseedores, en el sentido de Bourdieu (1997), de importantes capitales, social, cultural e incluso económico, estos usuarios de cannabis agenciaron su esfuerzo con el de variados actores nacionales e internacionales y lograron la aprobación de una ley que los protege en su derecho a usar la sustancia más allá de que las encuestas de opinión pública les eran adversas, que la opinión médica estaba dividida y que dentro del propio partido de gobierno existían disidencias. De todos modos, los usuarios de cannabis organizados lograron situarse en el centro de la escena, es decir, en el poder⁷⁰, generando nuevas demandas a su izquierda, como por ejemplo usuarios que se niegan a registrarse como cultivadores, y marginalizando, como pertenecientes al Uruguay conservador, a los variados detractores de la ley propuesta⁷¹. Sea como sea, la legislación aprobada protege a todos los usuarios y cultivadores de cannabis porque retira de la órbita penal, dentro de ciertos parámetros, a productores, acopiadores y usuarios de cannabis.

Entre 2012 y 2013, ya con una iniciativa de ley propuesta por el gobierno de José Mujica, hubo una fuerte movilización para lograr la legalización del cannabis primero⁷² y, luego, la regulación. Brian Pettitt-Schieber, estudiante del programa SIT, registró esa movilización y realizó entrevistas a sus protagonistas en momentos de gran efervescencia, pero detectó un consenso de confianza en la educación para el cuidado de la salud:

Este ambiente de cooperación se puede ver también en el énfasis puesto sobre el consumo saludable de la marihuana a través de la educación. Cada persona con la que hablé en

proponía el 26 de noviembre de 2014: “Internación compulsiva de adictos en centros públicos y privados bajo la atención de personal calificado, bajo la estrecha supervisión de madres y familiares. Erradicar de las calles a todas las personas que, víctimas de esta terrible enfermedad, se han transformado en un peligro para sí mismas, para sus familias y para la sociedad toda. Proponemos la creación de Centros de Tratamiento, Comunidades Terapéuticas, Chacras y Espacios Especiales destinados a la rehabilitación, reeducación y recuperación física y mental de los enfermos.” <https://es-la.facebook.com/madrespiazza/posts/833025500077712>

⁷⁰ Ocupar el centro del espacio político implica situarse en el lugar del poder, de lo equilibrado, de lo capaz de ejercer violencia simbólica a diestra y siniestra (Rossal, 2005).

⁷¹ La organización Proderechos, yendo más allá de la lucha por la regulación del cannabis, lideró una campaña contra el “Uruguay conservador”, cobrando un papel central en contra del plebiscito que pugnaba por la criminalización de los adolescentes, a favor del tratamiento penal de los adolescentes como si fueran adultos. La organización Proderechos fue ampliamente exitosa en todas sus campañas. https://www.youtube.com/watch?v=FV_dIqEaiN4

⁷² Aguiar y Muñoz, en el año 2007, ya registraban una década de existencia en el país de un movimiento cannábico.

Montevideo me dijo que la prioridad después de la aprobación de la ley es la educación de la gente. Esta educación puede tomar muchas formas: educación sobre los derechos otorgados al pueblo en la ley, educación sobre el proceso y la práctica del autocultivo, educación sobre los usos médicos de la marihuana y educación sobre los daños posibles de la marihuana (Pettitt-Schieber, 2012, p. 39).

Pero como contracara de los usuarios de cannabis organizados —poseedores, como señalamos, de importantes capitales— los usuarios de pasta base poseen estigma, lo que podría calificarlos, siguiendo la posición de Bourdieu, como poseedores de una suerte de capital simbólico negativo. Carentes de cualquier poder, la legislación vigente, especialmente la aprobada en el período de gobierno pasado, lejos de establecer medidas protectoras hacia ellos, les aumenta la presión punitiva.

La Ley 19172 establece que el Estado asumirá el control de su importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización, distribución de cannabis derivados y cáñamo. Asimismo, crea el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA) que:

Tiene como cometido:

- Controlar, fiscalizar, promover políticas públicas orientadas al consumo no problemático, así como la investigación.
- Regular y fiscalizar el cannabis psicoactivo medicinal y no medicinal (el cannabis no psicoactivo queda en la órbita del Ministerio de Ganadería Agricultura y Pesca).

Lleva registro y control de:

- **Clubes de membresía**, previamente autorizados por el Poder Ejecutivo. Los clubes pueden tener entre 15 y 45 socios, un máximo de 99 plantas y su cosecha debe ser proporcional al número de socios según lo establecido como consumo permitido con fines no medicinales de cannabis psicoactivo, que es de 40 gramos por mes.
- **Plantaciones, cultivos y cosechas** domésticas para consumo personal y familiar: hasta 6 plantas y hasta un máximo de 480 gramos anuales.
- **Venta en farmacias**; las farmacias podrán solicitar licencias al IRCCA (en el marco de la legislación de expendio de cannabis) y podrán vender hasta 40 gramos mensuales por usuario. Esta modalidad ha comenzado su proceso de implementación con dificultades con el sector bancario internacional, que cierra las cuentas bancarias de las farmacias que venden cannabis. Este problema aún no se ha resuelto y pone en dificultades el cumplimiento total de la legislación aprobada.

El IRCCA lleva registro de los cultivadores de clubes, de los domésticos y de los compradores en farmacias, en todos los casos mediante registro previo de la persona. Se trata de un registro confidencial de datos personales protegido por la legislación nacional.

Para continuar el diálogo

I

La Ley 19172, como otras de la “saga progresista”, llevan la marca del país: la tutela del otro. Al mismo tiempo, conllevan un sentido civilizatorio (Elias, 1988): suavización de las costumbres y disminución de la violencia. La clara negativa a la guerra contra las drogas no implica la entrega al mercado de la regulación de las sustancias y sí un conjunto de oficinas estatales puestas en —lento— movimiento.

El cultivador que estaba en la ilegalidad ahora deberá cumplir ciertos requisitos legales: registrarse y cultivar no más de seis plantas hembra con flores. Los clubes cannábicos tienen restricciones de distinto tipo (número de integrantes y cantidad de plantas) y, finalmente, la venta al público (registrado) de cannabis en la red de farmacias aún no está disponible producto de un conjunto de trabas reglamentarias vinculadas a distintas oficinas estatales. La Ley 19172 también prescribe la instalación del Instituto de Regulación y Control del Cannabis, la promoción de la investigación y la prevención educativa en el sistema educativo formal.

En cualquier caso, resulta interesante cómo un producto considerado peligroso por la legislación internacional y regulado por la interdicción de su intercambio, pasa en Uruguay a ser regulado por el Estado, fuera de la órbita mercantil directa, a la vez que produce, en el desarrollo de la aplicación de la ley, la creación de un mercado de intercambios basados en una economía del don (Mauss, 1971). Lo que antes era un *don envenenado* por la legislación *criminalizante* —el consumo no estaba prohibido pero sí su intercambio— ahora forma parte de un cotidiano de intercambios en los que participa una importante red de usuarios de cannabis, cada vez más *gourmet*, que cuidan, distribuyen y presumen de su producción como los antiguos productores de vinos en el Mediterráneo. También se produce un *mercado gris* durante el verano, principalmente, en el que muchos turistas son “convidados” por los nativos uruguayos y pagan de distintas formas por el producto, incluso yendo a catas en las que prueban los mejores productos *cannábicos* del país.

De cualquier modo, y más allá de las ambiciones tutelares, en los márgenes de las regulaciones del Estado uruguayo se *cultiva una libertad* ajena a la competencia mercantil pura y dura y a la atmósfera violenta y corrupta que prohíja el prohibicionismo en todos los lugares donde se lo practica con energía.⁷³

II

La creación de la ley de identidad de género en sí misma propuso un desafío al introducir categorías no binarias en un derecho binario, que solo reconoce mujeres y hombres *cis*. Estas identidades trans, si bien escogen sobre las mismas categorías mujer/hombre, implican un cambio en la relación naturalizada entre sexo anatómico/identidad de género. Lo sustancial de esta ley es el reconocimiento explícito de un derecho humano sustancial, y el ser una primera legislación que permitirá empezar a revertir una situación de exclusión social histórica de las personas trans en el Uruguay. Se trata de un avance importante en lo que hace a las políticas de derechos humanos, de reconocimiento de las identidades trans y de desarticulación de mecanismos de discriminación muy instaurados y naturalizados en la sociedad.

¿Qué personas siguen sin gozar de su derecho aunque exista la ley? ¿Qué implica tener un pleno goce del derecho a la identidad de género? Una ley de carácter más integral en la que se reconociera el derecho sin obligar a que las personas pasen por una audiencia judicial para tener garantizado el cambio de sexo y nombre, y que bastara con un trámite administrativo como se logró en Argentina; o bien, que no se requiera modificar el documento de identidad para ser reconocido/a jurídicamente y socialmente.

Hace falta que el Estado fortalezca las políticas públicas dirigidas a que todas las personas del país conozcan sus derechos, a capacitar a todos/as los/as operadores del sistema judicial en derechos humanos, género y diversidad; a que se descentralicen las actividades del EMEGDS al interior del país.

III

De manera similar, el derecho a la IVE no parece estar lo suficientemente garantizado como para que todas las mujeres que abortan recurran al SNIS. Y en paralelo con el silenciamiento de lo *no cis*, encontramos la tensión aborto-IVE. El

⁷³ América Latina es dolorosa testigo de las consecuencias de la guerra contra las drogas: las escaladas bélicas han dado los resultados conocidos. Incluso en Uruguay, el pequeño mercado de pasta base está marcado por interacciones violentas (Albano, Castelli, Martínez y Rossal, 2015; Rossal et al., 2016).

aborto aún no es nombrado como tal. Para la institucionalidad uruguaya el término apropiado es *interrupción voluntaria del embarazo*.

A la vez, la mujer que desee interrumpir un embarazo debe pensar, repensar y plantear públicamente su “voluntad” frente a un equipo interdisciplinario. Parece bastante claro que el periplo de la legalización del aborto aún no ha concluido. Muchas activistas siguen manifestando lo parcial de la solución de la Ley 18978, más aún con el último fallo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo que otorgó amplias potestades de hacer su voluntad a los médicos/as objetores/as de conciencia. Y lo hizo justo allí, en el plano de lo micropolítico, del encuentro con el médico/a, donde la discriminación y estigmatización históricas asociadas al aborto, siempre latentes, más se pueden reforzar.

Quizá en concordancia con lo planteado por Foucault (2007) respecto a que “la ley funciona siempre más como una norma, y que la institución judicial se integra cada vez más en un *continuum* de aparatos (médicos, administrativos, etc.)” (p. 174), fue que los procedimientos de reglamentar las leyes en nuestro país le jugaron una mala pasada a los derechos ya conquistados en la Ley de IVE. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) es el mayor órgano para dirimir asuntos de la administración pública, pero por supuesto no dicta legislación. En la medida en que se pueda ir delineando más claramente hasta qué punto la objeción de conciencia de los médicos/as afecta las trayectorias concretas de las mujeres se podrá estimar mejor el impacto generado por el fallo del TCA.

Al momento, la Ley 18897 es indudablemente un avance que —si bien parcial— está haciendo que el aborto legal practicado en el sistema nacional de salud se “normalice” (Abracinskas et al., 2016, p. 6). Sin embargo, dados los espacios cedidos en la negociación previa a la redacción de la ley y los avatares aquí reseñados, “las fuerzas continúan en pugna, y las estrategias siempre son múltiples y están sujetas al cambio” (Rostagnol, 2016, p. 234). El nudo aborto libre-IVE continuará siendo un tema complejo con intereses encontrados en el nivel de lo político, lo estructural, lo moral y lo personal.

IV

De todos modos, lo cierto es que Uruguay sigue construyendo un discurso y un recorrido que ensambla los aspectos más tutelares del Estado junto a consensos

democráticos y disposiciones igualitaristas para la protección de los derechos de sus ciudadanos. Como fue visto, el progresismo uruguayo se nutre de aportes diversos, pero más que pensar en términos de contradicción es interesante hacerlo en términos de multiplicidad. Una multiplicidad que integra, junto a las violencias institucionales propias a las disposiciones tutelares del Estado, un consenso fuerte hacia la protección de ciudadanas y ciudadanos, y un horizonte civilizatorio basado en la disminución de la violencia social.

El reconocimiento de la identidad de género, la oportunidad de acceso legal al cannabis para sus usuarios y la posibilidad legal de interrumpir el embarazo por parte de las mujeres ofrecen un horizonte civilizatorio basado en la protección de la ciudadanía, en contraposición a un escenario internacional signado por una alterofobia que, con renovados bríos, criminaliza a los usuarios de drogas, patologiza sujetos sociales y basa legislaciones en fundamentalismos religiosos de distintos signos.⁷⁴

Referencias bibliográficas

- Abracinskas, L., Correa, S., Pecheny, M. & Wood, S. (2016). “Reform of abortion law in Uruguay: context, process and lessons learned” *Reproductive Health Matters*. 2016 [“Reforma de la ley de aborto en Uruguay: contexto, proceso y lecciones aprendidas” *La salud reproductiva es importante*]; X:X–X. pp. 1-9. DOI: 10.1016/j.rhm.2016.11.006. Recuperado de <http://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2011/09/art-RHM-Abortion-Uruguay.pdf>. Visitado: 18/02/2017.
- Aguiar, S. y Muñoz, C. (2007). *Movimientos sociales juveniles en Uruguay. Informe de la situación tipo 2: movimiento por la legalización del cannabis*. Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales (GEUG) Montevideo. Recuperado de http://www.geug.edu.uy/wpcontent/uploads/2010/04/Movimientos_sociales_juveniles_en_Uruguay_Movimiento_por_la_legalizacion_del_cannabis.pdf. Visitado: 04/03/2017.
- Albano, G., Castelli, L., Martínez, E. y Rossal, M. (2015). Legal, ilegal, legítimo. Usuarios de pasta base de cocaína en Montevideo. *Gazeta de Antropología*, 31(1).
- Aller, G. (2008). Reseña Histórica de la Ley Penal Uruguaya. *Dogmática de la acción y 'praxis penal'*. S/d (2008) B. de F.: Montevideo, pp. 7-22. Recuperado de

⁷⁴ (i) No es necesario ir a las Filipinas de Duterte para ver las violencias que se ejercen sobre los usuarios de drogas: las cárceles americanas (del Norte y del Sur) están llenas de usuarios de drogas que sufren castigo y violencia por efecto de una política fallida, como la basada en la guerra contra las drogas. (ii) Aún hay países en el mundo que criminalizan y patologizan sujetos que tienen sexualidades diferentes a la heteronormatividad. (iii) Finalmente, no es necesario ir a Medio Oriente para ver legislaciones basadas en preceptos religiosos: en varios países de América hay una influyente legión de parlamentarios de impronta fundamentalista que promueven la asimetría de género, la heteronormatividad y la criminalización de los usos de drogas.

- <http://wold.fder.edu.uy/contenido/penal/pdf/2010/ley-penal-uruguay.pdf>. Visitado: 18/02/2017.
- Arribeltz, G., Castro, A., López Gómez, A., Johnson, N. y Sapriza, G. (2011). *(Des)penalización del Aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja* (pp. 65-110). Montevideo, Uruguay: CSIC-Colección Artículo 2.
- Asamblea General, República Oriental del Uruguay (2009). *Ley 18620. Interrupción Voluntaria del Embarazo* Recuperado de http://www.msp.gub.uy/sites/default/files/archivos_adjuntos/LEY%20IVE%20-%2018987.pdf. Revisado: 18/02/2017.
- Asamblea General, República Oriental del Uruguay (2012). *Ley 18987. Derecho a la Identidad de Género y al Cambio de Nombre y Sexo en Documentos Identificatorios* Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp9792660.htm>. Revisado: 18/02/2017.
- Asamblea General, República Oriental del Uruguay (2013). *Ley 18987. Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución.* Recuperado de <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp1847731.htm>. Revisado: 18/02/2017.
- Barrán, J. P. (1992). *Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos: la invención del cuerpo*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Bernard, C. (2010). Los olvidados de la revolución: el Río de la Plata y sus negros. *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*. DOI: 10.4000/nuevomundo.58416. Recuperado de <http://nuevomundo.revues.org/58416>. Visitado 18/02/2017.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, España: Anagrama.
- Briozzo, L., Labandera, A., Gorgoroso, M. y Pons, J. (2007). “Iniciativas Sanitarias”: una nueva estrategia en el abordaje del aborto de riesgo. En Briozzo, L. (Ed.). *Iniciativas sanitarias contra el aborto provocado en condiciones de riesgo*. Montevideo, Uruguay: Arena.
- Buquet, D. y Chasquetti, D. (2004, otoño). La Democracia en Uruguay: Una partidocracia de consenso. *Política*, (42), pp. 221-247. Universidad de Chile Santiago, Chile. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/645/64504211.pdf>. Visitado: 18/02/2017.
- Butler, J. (2002) [1993]. *Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”*. Buenos Aires, Argentina: Paidós
- Butler, J. (2005). *Deshacer el género*. México: Una pluma Ediciones.
- Caetano, G. (2011). *La República Batllista*. Montevideo, Uruguay: Banda Oriental.
- Calvo, J. y Pardo, I. (2013). Cuántos y cómo somos. *Nuestro tiempo/Libro de los Bicentenarios*, (1). Montevideo, Uruguay: IMPO

- Canessa, M. (1987). *Rivera, un oriental liso y llano*, Montevideo, Uruguay: Banda Oriental.
- Clacai (2016). *Guía de incidencia para la promoción y defensa del derecho al aborto legal y seguro en Latinoamérica y el Caribe*. Lima: Clacai. Recuperado de <file:///C:/Users/Emilia/Downloads/Guia%20Incidencia%20Aborto%20Legal%20y%20Seguro%20en%20Latinoamerica%20CLACAI.pdf>
- Correa, S. y Pecheny, M. (2016) *Abortus interruptus: política y reforma legal del aborto en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: MYSU. Recuperado de <http://www.mysu.org.uy/wp-content/uploads/2016/11/aqu%C3%AD.pdf>. Visitado: 18/02/2017.
- Decreto 196/010. Conformación y actuación de Equipo Multidisciplinario y Especializado en Identidad de Género y Diversidad Sexual*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/196-2010>. Visitado: 18/02/2017.
- Decreto 220/013. Modificación del Decreto 196/010, forma de integración de la Comisión*. Recuperado de <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/220-2013>. Visitado: 18/02/2017.
- Demasi, C. (1999, octubre). De Orientales a Uruguayos. (Repaso a las transiciones de la identidad). *Revista Encuentros uruguayos*, (6).
- Díaz, M. (2010). Cambio de sexo en la nueva normativa: Ley 18.620, En *Revista de la Facultad de Derecho*, (29), pp. 115-128.
- Duffau, N. (2013). El tratamiento de la “locura” en la obra de José Pedro Barrán a través del análisis de Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos. *Culturas Psi* (2), pp. 108-125. Recuperado de http://media.wix.com/ugd/896179_820fd41476854d8a83750065b6973790.pdf. Visitado: 18/02/2017.
- Elias, N. (1988) *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2007) [1977]. Derecho de muerte y poder sobre la vida. En *Historia de la Sexualidad I. La voluntad de saber* (pp. 161-194). Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Fraiman, R. y Rossal, M. (2011, marzo). Políticas de ciudadanía y relaciones de vecinazgo en un barrio de Montevideo. *Papeles de CEIC*, 2011/1(69), pp. 1-36.
- Frega, A. (2002). Caudillos y montoneras en la revolución radical artiguista. *Andes*, (13), pp. 75-110.
- Frega, A. (2005). Guerras de independencia y conflictos sociales en la formación del Estado Oriental del Uruguay, 1810-1830. *Dimensión Antropológica*, (35), pp. 25-58.
- Frega, A. (2007). *Pueblos y soberanía en la revolución artiguista: la región de Santo Domingo Soriano desde fines de la colonia a la ocupación portuguesa*. Montevideo, Uruguay: Banda Oriental.

- Garat, G. (2013). *Un siglo de políticas de drogas en Uruguay*. Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung Uruguay.
- Garcé, A. y Yaffé, J. (2004). *La era progresista*. Montevideo, Uruguay: Editorial Fin de Siglo.
- García Salgado, R. (2011). Oteada discreta sobre la prohibición y la reducción de daños, *Rayuela. Revista Interamericana sobre niñez y juventud*, (2).
- Gómez, V. (2016). Trayectorias en la ley del cambio de sexo y nombre registral: el reconocimiento de la identidad de género. *Trama*, Año 7, (7), pp 131-145.
- Guerra, F. X. (1999). El soberano y su reino. Reflexiones sobre la génesis del ciudadano en América Latina. En Sabato, H. (1999) [Coord.]. *Ciudadanía política y formación de naciones: perspectivas históricas de América Latina*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Guigou, L. N. (2003). *La nación laica: religión civil y mito-praxis en el Uruguay*. Montevideo, Uruguay: La Gotera.
- Guigou, L. N. y Rossal, M. (2015). Etnografía y alteridad: De las pesquisas de Stoll a la etnografía caucásica uruguaya. En Masello, L. (Comp.) *La traza y la letra*. Montevideo, Uruguay: Comisión Sectorial de Investigación Científica (CSIC) de la Universidad de la República.
- Jenson, J. (2009). Lost in Translation: The Social Investment Perspective and Gender Equality [Perdido en la traducción: la perspectiva de la inversión social y la igualdad de género]. *Social Politics* 16(4), pp. 446–483. Oxford Journals Winter 2009 Oxford University Press. Recuperado de (subido por el autor) http://www.academia.edu/20627544/Lost_in_Translation_The_Social_Investment_Perspective_and_Gender_Equality. Visitado: 18/02/2017.
- Johnson, N. (2011). El tratamiento de la despenalización del aborto en el ámbito político-parlamentario. En Arribeltz, G., Castro, A., López Gómez, A., Johnson, N. y Sapriza, G. (2011) *(Des)penalización del Aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja* (pp. 185-228). Montevideo, Uruguay: CSIC-Colección Artículo 2.
- Krotee, M. L. (1979). The rise and demise of sport: a reflection of Uruguayan society [El ascenso y la desaparición del deporte: un reflejo de la sociedad uruguaya]. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 445(1), pp. 141-154.
- Laclau, E. (1996). ¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política? En *Emancipación y diferencia* (pp.69-85). Buenos Aires, Argentina: Ariel.
- Laverdi, R. (2016). “Por primera vez en mi vida me sentí uruguayo”. Ditadura, matrimonio igualitario, teoría queer e outras lutas LGBT no Uruguai. Memórias e leituras do ativista e professor Diego Sempol [“Por primera vez en mi vida me sentí uruguayo”. Dictadura, matrimonio igualitario, teoría queer y otras luchas LGBT en Uruguay. Memorias y lecturas del activista y profesor Diego Sempol]. *Tempo e*

- Argumento*. 7(16), pp. 266-283. Recuperado de <http://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180307162015266/5032>. Visitado: 18/02/2017.
- Loeck, J. (2014). *A dependência química e seus cuidados. Antropologia de políticas públicas e de experiências de indivíduos em situação terapêutica na cidade de Porto Alegre* [La dependencia química y sus cuidados. Antropología de políticas públicas y de experiencias de individuos en situación terapéutica en la ciudad de Puerto Alegre] (tesis de doctorado en Antropología Social). UFRGS, Puerto Alegre, Brasil.
- López, H. (2006). *La vereda del destino*. Montevideo, Uruguay: Aguilar.
- Martínez, M. L. (2010). Historia de la producción de carburante nacional en Uruguay. *Llull: Revista de la Sociedad Española de Historia de las Ciencias y de las Técnicas*, 33(72), pp. 289-314.
- Mauss, M. (1971). Ensayo sobre el Don. Forma y razón del intercambio en las sociedades arcaicas. *Sociología y antropología*. Madrid, España: Tecnos.
- MIDES relevó a 853 personas transexuales en el primer censo realizado en Uruguay (2016, 21 de septiembre). Recuperado de <https://www.presidencia.gub.uy/comunicacion/comunicacionnoticias/mides-datos-preliminares-primer-censo-trans>. Visitado: 18/02/2017.
- Ministerio de Desarrollo Social (2013). *La identidad de género en las políticas sociales. Informe de monitoreo de las políticas de inclusión para población trans. Informe final*, por J. Lukomnik. Montevideo, Uruguay: Dirección Nacional de Políticas Sociales, División de Perspectivas Transversales, Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Salud Pública (2004). *Ordenanza 369/04 de 6/8/2004*. Montevideo: Ministerio de Salud Pública. Recuperado de <http://www.iniciativas.org.uy/ordenanza-36904-msp/>. Visitado: 18/02/2017.
- Morás, L. E. (2000). *De la tierra purpúrea al laboratorio social: reformas y proceso civilizatorio en el Uruguay (1870-1917)*. Montevideo, Uruguay: Banda Oriental.
- Negro, C. (2013). La nueva regulación de la pasta base de cocaína. Maldita pasta base, *Revista de Derecho Penal*, FCU, Montevideo, Uruguay.
- Pettitt-Schieber, B. (2012). El “Amanecer Verde”: la legalización de la marihuana en Uruguay en el contexto del Movimiento Regional Contra la Prohibición. SIT Study Abroad.
- Price-Robertson, R., Manderson, L. & Duff, C. (2017). Mental Ill Health, Recovery and the Family Assemblage [Enfermedad mental, recuperación y ensamblaje familiar.]. *Culture, Medicine, and Psychiatry*, pp. 1-24. DOI: 10.1007/s11013-017-9522-2.
- Proyecto de ley Derecho a la identidad de género, cambio de nombre y sexo registral. Carpeta N.º 1027 de 2007. Repartido N.º 959, Diciembre de 2008. Cámara de Senadores. Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión. República Oriental del Uruguay.

- Renoldi, B. (2014). Los problemas de las soluciones: Una lectura antropológica de la política en las drogas ilegales. *Apuntes de investigación del CECYP*, 24(1), pp. 121-143.
- Romero, S. (2006). Modelos culturales y sistemas de atención de la salud. *Anuario de Antropología Social y Cultural en Uruguay* AUAS–UNESCO. Recuperado de http://www.unesco.org.uy/shs/fileadmin/templates/shs/archivos/anuario2006/art06_23.pdf. Visitado: 18/02/2017.
- Rossal, M. (2005). *Ritos y mitos políticos*. Montevideo, Uruguay: Lapzus.
- Rossal, M., Clavijo, I., Curbelo, M. N., Godoy, P., Lescano, J. y Matto, M. (2016) Entre el rescate y la fisura. A propósito del Punto de Encuentro “Lagarto San Antonio”. En Fernández Romar, J. y Rossal, M., *Puntos de encuentro/Puntos de mira*. Montevideo, Uruguay: FHCE.
- Rossal, M., Curbelo, M. y Martínez, E. (2017). *Usos y políticas del cannabis en la frontera. Percepciones, moralidades y trayectorias de actores públicos (salud, educación y políticas sociales) y usuarios de cannabis en las ciudades de Artigas, Rivera, Rio Branco y Chuy*. Brasilia, Brasil: IPEA (En prensa).
- Rostagnol, S. (2000). Regulamentação: controle social ou dignidade do/no trabalho? [¿Reglamentación: control social o dignidad del/en el trabajo?]. En Fábregas-Martínez, A. I. y Benedetti, M. R. (2000). *Na batalhar. Identidade, sexualidade e poder no universo da prostituição* [En la batalla. Identidad, sexualidad y poder en el universo de la prostitución.] (pp. 95-108). Puerto Alegre, Brasil: Dacas/Pamarica.
- Rostagnol, S. (2014). ¿Tolerancia? Debates sobre la legalización del aborto. En Gioscia, L. (Coord.) *¿Más allá de la tolerancia? Ciudadanía y diversidad en el Uruguay contemporáneo* (pp. 170-187). Montevideo, Uruguay: Trilce.
- Rostagnol, S. (2016). As vicissitudes da lei da interrupção voluntária da gravidez no Uruguai: estratégias conservadoras para evitar o exercício do direito de decidir das mulheres [Las vicisitudes de la ley de la interrupción voluntaria del embarazo en Uruguay: estrategias conservadoras para evitar el ejercicio del derecho de decidir de las mujeres]. En Biroli, F. y Miguel, L. F. (Orgs.), *Aborto e Democracia [Aborto y democracia]* (pp. 217-237). San Pablo, Brasil: Alameda.
- Sala de Touron, L., Alonso, R. y Rodríguez, J. (1986). *El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Sanseviero, R. (2003). *Condena, tolerancia y negación. El aborto en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Centro Internacional de Investigación e Información para la Paz (Universidad de la Paz). Recuperado de http://www.academia.edu/1558987/Condena_tolerancia_y_negaci%C3%B3n_Situaci%C3%B3n_del_aborto_en_Uruguay. Visitado: 18/02/2017.
- Sansón Corbo, T. (2006). Historiografía y nación: una polémica entre Francisco Berra y Carlos María Ramírez. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, (6), pp.

177-199.

- Sapriza, G. (2002). *La utopía eugenista. Raza, sexo y género en las políticas de población en Uruguay (1920-1945)* (Tesis de maestría). Montevideo, Uruguay: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Sapriza, G. (2011). Historia de la (des)penalización del aborto en Uruguay. “Aborto Libre”: La corta experiencia uruguaya (1934-1938). En Arribeltz, G., Castro, A., López Gómez, A., Johnson, N. y Sapriza, G. (2011). *(Des)penalización del Aborto en Uruguay: prácticas, actores y discursos. Abordaje interdisciplinario sobre una realidad compleja* (pp. 19-64). Montevideo, Uruguay: CSIC-Colección Artículo 2.
- Sempol, D. (2013). *De los baños a la calle. Historia del movimiento lésbico, gay, trans uruguayo (1984-2013)*. Montevideo, Uruguay: Editorial Sudamericana Uruguaya S. A.
- Sempol, D. (2016). La diversidad en debate. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*. 6(2), pp. 321-342.
- Sepúlveda, M. (2011). *El riesgo como dispositivo de gobierno en el campo de las drogas: Exotización, vicio y enfermedad*. (Disertación doctoral inédita). Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, España.
- Sierra, M. y Chenaut, V. (2006, octubre). Los debates recientes y actuales en Antropología Jurídica: las corrientes anglosajonas. *Antología. Grandes temas de la Antropología Jurídica*. V Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica en honor a Jane Collier. Oaxtepec, México.
- Silva Forné, D. (2016). *Drogas y Derecho Penal en el Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria.
- Soto, C. y Moragas, M. (2013). *Aborto, Sistema Penal y Derechos Humanos de las Mujeres*. Asunción, Paraguay: Centro de Documentación y Estudios (CDE) CODEHUPY. Recuperado de <http://www.clacaidigital.info:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/609/Aborto%2c%20sistema%20penal%20y%20DDHH-Paraguay.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Suárez, M. (2012). *Hacia una igualdad sustantiva. Realidades y perspectivas de la normativa vigente para la inclusión social de la diversidad sexual*. Montevideo, Uruguay: MYSU.
- Vanger, M. I. (1983). *El país modelo: José Batlle y Ordóñez, 1907-1915*. Montevideo, Uruguay: Editorial Arca.
- Verdesio, G. (2014). Un fantasma recorre el Uruguay: la reemergencia charrúa en un “país sin indios”. *Cuadernos de Literatura*, 18(36), 86-107. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/cualit/article/view/10927/8972>. Visitado: 18/02/2017.
- Villegas, B. (2015). Licencias parentales y aborto: construcción política y traducción discursiva en la agenda de género en Uruguay. *Revista Uruguaya de Ciencia*

Política, ICP - Montevideo, 24(2), pp. 85-103.

Walti Chanes, C. (1993). El impacto demográfico del aborto. Se estima en una quinta parte de la fecundidad total. En *Demos* (6). Año 1993. UNAM, México. Recuperado de <http://www.ejournal.unam.mx/dms/no06/DMS00613.pdf>. Visitado: 18/02/2017.

Memoria (y desmemoria) en Argentina y Uruguay

Samanta Casareto y Carlos Demasi

Introducción

En la República Argentina y en la República Oriental del Uruguay, la lucha contra la impunidad ha seguido recorridos diferentes. La movilización por la justicia ha sido el ámbito donde se ha desplegado la información y la argumentación contra la violación de los derechos, y los fallos condenatorios aparecen como una forma de ratificación de los reclamos retroalimenta la memoria social. En los dos países esta lucha tuvo avances y retrocesos a lo largo de los años de gobiernos constitucionales; en este artículo pretendemos repasarlo brevemente para entender las características de la situación presente (con los juicios hoy en desarrollo en Argentina y lo que aparece como una etapa de relativo estancamiento en Uruguay). A partir de este repaso, sigue una breve descripción de algunas redes transnacionales que han atravesado la región —como la coordinación represiva y los reclamos por el esclarecimiento de las violaciones a los derechos humanos (DD. HH.)—, y concluye con un breve estado de situación en el momento presente donde la acción de las organizaciones populares —las que están desde el arranque y las que se fueron sumando a lo largo de los años—, han hecho de la exigencia de justicia un eje central de sus reclamos, convencidas de que la impunidad de los crímenes que se cometen desde el poder solo genera más impunidad. Para ello pretendemos fijar este recorrido en los marcos históricos propios de cada país.

La historia de estos reclamos ha sido diferente en cada caso. En la Argentina, la lucha en pos de que los crímenes de la última dictadura cívico-militar (1976-1983) no quedaran impunes comienza prácticamente desde el mismo momento en que estos empezaron a cometerse. Organizaciones de derechos humanos —tanto las preexistentes al golpe del 24 de marzo de 1976 como las que se fueron constituyendo ante la masificación de las violaciones a los derechos humanos producidas durante el período dictatorial—, desarrollaron una actividad incesante ante las distintas instancias del poder estatal y también en ámbitos internacionales, exigiendo “aparición con vida y castigo a los culpables” de los miles de secuestros, torturas, asesinatos, desapariciones forzadas y apropiación de niños perpetrados por el Estado terrorista. En enero de 1976, como respuesta a la desaparición simultánea de 24 personas en la provincia de Córdoba (República Argentina), surge el primer grupo de familiares que en septiembre de ese

mismo año se constituye como organismo: Familiares de Detenidos Desaparecidos por Razones Políticas; para abril de 1977 se conforma Madres de Plaza de Mayo. Un eje de ese accionar se centró en el ámbito judicial. Presentaciones de *habeas corpus* individuales y colectivos ante las desapariciones masivas, denuncias en el exterior de quienes habían sido liberados de los campos clandestinos de detención-desaparición, demandas de los familiares de los desaparecidos, apertura de causas en los países de origen de muchos de los desaparecidos —Italia, Francia, Alemania— fueron los pasos iniciales de un camino que hoy se expresa en realización de juicios contra los genocidas.

En cambio, en Uruguay —si bien los crímenes del terrorismo de Estado (asesinatos y desaparición de personas) comenzaron antes del golpe de 1973, y ya en 1970 una comisión parlamentaria había denunciado la práctica sistemática de torturas a los detenidos— el tema recién comenzó a circular en la sociedad cuando ya se había iniciado la transición. Es decir que para el caso uruguayo, los derechos humanos se instalan en la agenda a partir de denuncias promovidas por grupos de exiliados y de ONG internacionales (como Amnesty o WOLA), o las Comisiones de Derechos Humanos de la OEA y de la ONU. Dentro del país, las acciones de denuncia adquirieron mayor difusión a partir de la creación de la sección uruguaya del Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ) en 1981 y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en 1983.

En este accionar, el dinamismo de las organizaciones surgidas en Argentina sirvió de impulso y de modelo a similares en Uruguay. Además del caso de SERPAJ, la creación del grupo de madres de uruguayos desaparecidos en Argentina (el primer colectivo de derechos humanos con sede en Uruguay) se formó a instancias y ejemplo de Madres de Plaza de Mayo, en oportunidad de la visita a Argentina de la Comisión de Derechos Humanos de la OEA en 1979.

Como ya dijimos, este recorrido no ha sido lineal en ninguno de los dos países, pues a lo largo de los años de gobiernos constitucionales hubo una serie de avances y retrocesos que vale la pena repasar brevemente para entender las características de la situación presente (con los juicios en Argentina y el estancamiento en Uruguay). Este repaso también nos da elementos para valorar la importancia de lo ya logrado porque la acción de las organizaciones populares —las que están desde el arranque y las que se fueron sumando a lo largo de los años—, convencidas de que la impunidad de los crímenes que se cometen desde el poder solo genera más impunidad, sostuvieron como un eje vital la exigencia de justicia.

Breve caracterización de las dictaduras en el contexto del Plan Cóndor

A mediados de los años 70 se produjeron golpes de Estado en tres países de la región: Uruguay (junio de 1973), Chile (septiembre de 1973) y Argentina (marzo de 1976). La secuencia de los golpes hizo que perseguidos políticos que escapaban a la represión en un país fueran blanco de la represión en otro país. Muchos uruguayos que se habían refugiado en Chile debieron huir de la represión pinochetista, y aquellos que cruzaron la frontera y se fueron a Argentina se vieron nuevamente en la situación de exiliarse cuando se produjo el golpe en este país.

Si bien tienen características comunes, por ejemplo en sus políticas represivas y en el manejo de las políticas económicas, estas dictaduras tienen algunas sutiles diferencias. Para el caso argentino, el mecanismo represivo incluyó como norma el asesinato y la desaparición de personas, mientras que en Uruguay las fuerzas represivas prefirieron el mecanismo de la prisión prolongada. Esto no significa que el asesinato y la desaparición fueran extraños a las prácticas del ejército uruguayo, pero así como en Argentina la cifra de desaparecidos es del orden de decenas de miles, en Uruguay son los detenidos en los “establecimientos de reclusión” los que sumaron varios miles.

El Plan Cóndor

La circulación de refugiados políticos que buscaban amparo en un país o en el otro ambientó la institucionalización de un mecanismo de coordinación represiva. El Plan Cóndor fue un operativo de coordinación llevado a cabo por los gobiernos dictatoriales del Cono Sur durante los años 60 y 70. Desde muy temprano (en algunos casos desde antes de los golpes militares), se desarrollaron mecanismos de coordinación represiva, y las historias de uruguayos y chilenos asesinados y desaparecidos en Argentina se registran por lo menos desde 1974 cuando aún no se había producido el golpe de Estado. Tal el caso del asesinato del general chileno Carlos Prats, opositor al golpe de Pinochet, o la aparición en Uruguay de los cadáveres de cinco personas con evidencias de haber sido trasladados recientemente de Argentina.⁷⁵

Esta coordinación “informal” comenzó a formalizarse en 1975, en la reunión la XI Conferencia de Ejércitos Americanos realizada en Montevideo en octubre. Allí los comandantes analizaron el tema de “la subversión internacional” y, según lo declarado

⁷⁵ Caso conocido como “Los fusilados de Soca”. Recuperado el 20 de agosto de 2017 de <http://www.pucheronews.com/los-fusilados-de-soca/>

al final de las reuniones, adoptaron dos decisiones: una “recomendación” (con el voto en contra de Perú) en la que se afirmaba “la necesidad de impedir que gobiernos de ideología marxista integren el sistema de seguridad interamericano” y el acuerdo de establecer “un sistema de enlace de información entre los Ejércitos”, complementario del compromiso de cada país de llevar adelante su propia lucha contra el marxismo.⁷⁶ Un mes más tarde, entre el 25 de noviembre y el 1 de diciembre los delegados de los servicios de inteligencia de Argentina, Bolivia, Paraguay y Uruguay se reunieron en Santiago con el jefe de la Inteligencia chilena, el general Manuel Contreras. Allí se formalizó el Plan Cóndor (también llamado Operativo Cóndor), se creó un “Archivo Centralizado de Antecedentes de Personas, organizaciones y otras actividades conectadas directa o indirectamente con la subversión” y se establecieron los mecanismos para realizar acciones represivas conjuntas en los diversos países. En esa coordinación participaron otros países además de los firmantes originales. Brasil participó en la reunión de Santiago pero suscribió el acuerdo recién en junio del año siguiente, con la salvedad de que solo intervendría en acciones que se desarrollaran en América del Sur. Los gobiernos de Perú, Colombia y Venezuela también participaron aunque de manera ocasional; también es evidente la participación de EE. UU. por medio de algunas agencias, como lo han mostrado investigadores como los norteamericanos Patrice McSherry (2009) y John Dinges (2004), o el inglés Christopher Hitchens (2001).

Desde la instrumentación del Plan Cóndor, la coordinación de las acciones represivas se multiplicó y aumentó su eficacia. La represión se desplegó en toda la región y abarcó dos aspectos importantes: el secuestro y asesinato de figuras políticas de primera fila y la detención, tortura (y a veces asesinato y desaparición) de militantes sociales y políticos opuestos al régimen. Así se producen los asesinatos en Buenos Aires de los políticos uruguayos Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz en mayo de 1976, que fueron seguidos pocos días después por el del expresidente de Bolivia, el general Juan José Torres. Si bien estos fueron los episodios más notorios, hubo otros que tuvieron gran resonancia internacional como el anuncio de la “captura” en Uruguay de un grupo de militantes políticos detenidos en Argentina y trasladados clandestinamente,⁷⁷ el hallazgo en Valparaíso en diciembre de 1976 de dos niños

⁷⁶ Ejércitos: excluir los regímenes marxistas. Enlace informativo para combatir la subversión, *El País*, Montevideo, 26 de octubre de 1975, pág. 10.

⁷⁷ Traslados en junio de 1976, fueron presentados a la prensa a fines de octubre. Recuperado de <http://www.lr21.com.uy/politica/382965-el-destino-del-segundo-vuelo-sigue-enterrado-en-impunidad>

pequeños, hijos de uruguayos desaparecidos en Argentina,⁷⁸ o el secuestro en Porto Alegre de una pareja de uruguayos realizado por la policía brasileña y entregados al ejército uruguayo.⁷⁹ En este caso, la rápida acción de la prensa brasileña que denunció la operación permitió la aparición con vida de los secuestrados. Si bien estos casos son ilustrativos de algunas de las estrategias desarrolladas en el marco de la coordinación represiva, es importante considerar el volumen de la represión; téngase presente que hubo varios grupos de militares uruguayos que actuaban en tareas represivas en Argentina que coordinaban sus acciones con el ejército argentino. Un cálculo muy modesto cuenta casi 400 casos de asesinatos o desaparición de personas en los que participaron más de un servicio de inteligencia de la región, pero a la vista de los documentos conocidos y con la amplitud de actividades que demuestran puede suponerse que el número de víctimas fue muy superior a esa cifra.

Transiciones y construcción de la impunidad en Argentina y Uruguay

Si bien en el momento del golpe de Estado estas dictaduras contaron con el apoyo del gobierno norteamericano, luego esa situación fue cambiando: el gobierno comenzó a preocuparse por las actividades de agentes de las dictaduras que actuaban en el territorio norteamericano, y el gobierno de James Carter (1977-1981) comenzó a cuestionar (y en algunos casos a sancionar) a las dictaduras por las sistemáticas violaciones a los Derechos Humanos. El triunfo electoral de Ronald Reagan no representó un cambio en el sentido que los militares latinoamericanos esperaban: si bien la política de Derechos Humanos de Carter fue dejada de lado, la administración Reagan consideraba que las dictaduras ya habían cumplido su función y era el momento de volver a la vigencia de la constitución. En el Cono Sur la situación económica y social comenzaba a manifestar los efectos de una crisis profunda, que se expresaba en protestas y rechazos. En Uruguay la dictadura buscó reformar la constitución para instalarse definitivamente en el poder y la iniciativa fue rechazada por una amplia mayoría en noviembre de 1980, mientras que en Argentina la derrota militar en las Malvinas puso término virtual al “proceso” militar. En octubre de 1983 se produjeron elecciones en Argentina con el triunfo del candidato de la Unión Cívica Radical, el doctor Raúl Alfonsín, y en

⁷⁸ Recuperado de http://sdh.gub.uy/inicio/documentos/fichas_personales_ninos_y_adolescentes/julien_gri_sonas_anatole_boris

⁷⁹ El secuestro de los uruguayos, Wikipedia. Recuperado el 20 de agosto de 2017 de https://es.wikipedia.org/wiki/El_secuestro_de_los_uruguayos

noviembre de 1984 en las elecciones uruguayas triunfó el candidato del Partido Colorado, el doctor Julio María Sanguinetti.

Sin embargo, en el propio diseño represivo elaborado por los genocidas estaba contemplada la garantía de su impunidad. Eso se verifica sencilla y claramente en la conformación de un “estado clandestino”, cuyas estructuras y actores eran los mismos que las del “estado público”, y que perpetró miles de crímenes al amparo de la clandestinidad. Este capítulo describe las políticas aplicadas por los primeros gobiernos democráticos frente a los delitos de lesa humanidad y la construcción legal y judicial de la impunidad, con la idea entonces dominante de que bloquear los juicios a los perpetradores o limitarlos a la responsabilidad de los jefes era un mecanismo adecuado para preservar la democracia.

El fin de la dictadura y la vuelta a la democracia en la Argentina

Durante la realización material del genocidio, la dictadura fue elaborando una serie de supuestos instrumentos públicos “jurídicos”, “leyes” y “decretos”, para amparar su accionar criminal en el momento y garantizarse a futuro la impunidad. Entre estos, podemos citar el establecimiento, en septiembre de 1979, de la “ausencia con presunción de fallecimiento”, para sortear problemas legales que se les planteaban a los familiares de los desaparecidos; el Documento Final emitido el 28/4/83 —ya iniciado el proceso de retiro de las Fuerzas Armadas (FF. AA.) del gobierno, que culminará con las elecciones del 30 de octubre de ese año—, que decreta la muerte global, genérica e innominada de los desaparecidos, y se afirma que “el enjuiciamiento de lo sucedido corresponde a la historia” y no a la justicia; la Ley de Autoamnistía del 22/9/83, que dispone la “extinción de la acción penal para ambos lados” (por hechos acaecidos desde 25/5/73 hasta 17/6/82) y constituye la primera disposición “legal” de la institucionalización de la “teoría de los dos demonios”⁸⁰. Es importante señalar que los dos últimos instrumentos mencionados tienen como inocultable motivo impedir la posibilidad de una revisión de los hechos, la determinación de responsabilidades y la exigencia de justicia.

En las elecciones del 30 de octubre de 1983 triunfó la Unión Cívica Radical. Entre las primeras medidas tomadas por el nuevo presidente, Raúl Alfonsín, se encuentra el

⁸⁰ Se conoce como teoría de los dos demonios a la concepción según la cual los actos de perpetrados por las Fuerzas Armadas durante terrorismo de Estado en Argentina son de algún modo equiparables con los actos de las organizaciones guerrilleras.

dictado de los decretos 157 y 158. El primero dispuso la persecución penal de algunos miembros de las organizaciones revolucionarias que habían actuado en los años 70. El segundo, ordenaba al fiscal militar instruir ante Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas una causa contra nueve excomandantes de la dictadura (Jorge Rafael Videla, Eduardo Massera, Orlando R. Agosti, Roberto Eduardo Viola, Omar Graffigna, Armando Lambruschini, Leopoldo Galtieri, Basilio Lami Dozo y Ricardo Anaya). Un decreto posterior dispuso la apertura de la que se conoció como “Causa Camps”, que involucraba a varios represores que actuaron en la ciudad de La Plata y zonas aledañas. También en este caso el proceso quedaba en manos del Consejo Supremo de las FF. AA. Siguiendo la interpretación de Franco (2014), estos dos instrumentos tienen como matriz interpretativa de lo acaecido a partir del 24 de marzo de 1976 la “teoría de los dos demonios”.⁸¹

El 15 de diciembre, también por decreto presidencial, se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP, 1984), integrada por personalidades y bajo la dependencia del Poder Ejecutivo, cuya misión era recibir denuncias y, tras su análisis, remitirlas a la justicia. La teoría de los dos demonios se sigue afianzando en la publicación de la primera investigación de este grupo de notables conocida como *Nunca Más* y en su prólogo puede leerse: “Durante la década del 70 la Argentina fue convulsionada por un terror que provenía tanto desde la extrema derecha como de la extrema izquierda”.

Estas medidas del primer gobierno constitucional posdictadura motivaron distintas posturas críticas por parte de las organizaciones de derechos humanos —una de las más consistentes: que se confiara a la “justicia militar” el juzgamiento de miles de crímenes cometidos contra la población civil y que no podían encuadrarse en ese fuero especial llamado “justicia militar”—, que no serán analizadas en esta breve presentación. En febrero de 1984 el Congreso sancionó una reforma al Código de Justicia Militar, que estableció que las Cámaras civiles podían constituirse como instancia de apelación de los hechos comprendidos por el decreto 158. En síntesis, si se consideraba que lo actuado era insatisfactorio, se podría apelar a los tribunales civiles. A raíz de esta modificación —y de la evidente voluntad de perpetuar la impunidad a los genocidas expresada finalmente en esta “sentencia” que afirma: “Se cumplieron órdenes. Las

⁸¹ Franco (2014) en su trabajo sobre la génesis de la “teoría de los dos demonios” muestra que las representaciones acerca de esta “teoría” son complejas, diversas, contradictorias entre sí y que su historia se remonta al período previo a la dictadura.

órdenes fueron inobjetable” — la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional de la Capital se hizo cargo del juzgamiento de nueve excomandantes, la que se conoce como “Causa 13/84”, cuyas audiencias orales y públicas se desarrollaron a partir del 22 de abril de 1985 y culminaron el 9 de diciembre del mismo año con la sentencia que condenó a cinco y absolvió a cuatro de los acusados. Sobre este juicio hay detallados análisis acerca de sus alcances y sus límites, incluso de los producidos como parte del desarrollo del proceso.⁸²

Con el propósito de acotar y limitar aún más el alcance de los procesos en instrucción, el Poder Ejecutivo elaboró la Ley de Punto Final y el Parlamento la votó en diciembre de 1986, que estableció:

Se extinguirá la acción penal respecto de toda persona [...] que no estuviere prófugo o declarado en rebeldía, o que no haya sido ordenado su citación a prestar declaración indagatoria [...] antes de los 60 días corridos a partir de la fecha [...] En las mismas condiciones se extinguirá la acción penal contra toda persona que hubiere cometido delitos vinculados a la instauración de formas violentas de acción política hasta el 10/12/83.

Esto constituyó, además de una amnistía anticipada, un nuevo instrumento consagratorio de la “teoría de los dos demonios” al igualar en sus responsabilidades a quienes actuaron desde el máximo poder del Estado —al que usurparon violentamente dando el golpe del 24 de marzo—, con quienes actuaron desde organizaciones civiles, aun apelando a formas de acción violenta.

Los distintos juzgados que tenían a su cargo las causas en marcha tomaron medidas que en distintos puntos del país implicaron la detención de algunas decenas de represores, antes de que se venciera el plazo establecido por la Ley de Punto Final, el 25 de febrero de 1987. En paralelo, también se desarrolló la persecución penal y encarcelamiento de militantes de organizaciones populares, habilitada por las disposiciones de la mencionada ley.

En abril de 1987 se inició en Córdoba el “levantamiento de los carapintadas”, tal como se conoció entonces a la sublevación militar que reclamaba aún más impunidad de la que ya habían logrado. El reclamo de las FF. AA. era que nadie fuera juzgado por los crímenes cometidos por sus miembros durante la dictadura. Los actos de sedición que se produjeron en diversos puntos del país (fundamentalmente en la provincia de Córdoba y Campo de Mayo, provincia de Buenos Aires) provocaron una formidable movilización

⁸² Llonto (2015) en su publicación da detalles del juicio que exceden el marco este trabajo.

popular en rechazo de los nuevos intentos golpistas por parte de los militares. La movilización era muy grande y cada vez que el gobierno de Alfonsín era jaqueado por los alzamientos militares, las plazas del país se llenaban de ciudadanos que apoyaban al gobierno. Pese a ello, la respuesta del poder político fue ceder a las exigencias militares, lo cual culminó con la aprobación de la Ley de Obediencia Debida el 4/6/87, que estableció:

1) Se presume sin admitir prueba en contrario, que quienes a la fecha de la comisión del hecho revistaban como oficiales jefes, oficiales subalternos, suboficiales y personal de tropa de las Fuerzas Armadas, de seguridad, policiales y penitenciarias, no son punibles por los delitos a los que se refiere el artículo 10 punto 1 de la ley 23040, por haber obrado en virtud de obediencia debida. 2) No será aplicable respecto de los delitos de violación, sustracción y ocultación de menores o sustitución de su estado civil y apropiación extorsiva de inmuebles). 3) [...] se aplicará de oficio. Dentro de los cinco días de su entrada en vigencia.

Rápidamente, los represores que habían sido procesados fueron dejados en libertad, e incluso fueron liberados otros que tenían sentencia. A partir de esa fecha quedaron procesados unos pocos oficiales superiores —que no lograron encuadrarse en los beneficios de las leyes de impunidad mencionadas—, y continuaron detenidos aquellos que habían sido condenados en 1985. A estos los alcanzaron, luego, los beneficios de los indultos dictados por Carlos Saúl Menem⁸³ en 1989 y 1990, que tuvieron como antecedentes también varias sublevaciones militares (Monte Caseros, Aeroparque, Villa Martelli, Regimiento de Patricios), cuyos protagonistas, en su mayoría, también lograron la impunidad.

La transición y la “caducidad” en Uruguay

La dictadura uruguaya no muestra ejemplos tan claros de preparación de la impunidad como los países vecinos. Aparentemente, los represores uruguayos estaban muy confiados en su capacidad para mantener la situación bajo control, escudados en un discurso triunfalista matizado en la “doctrina de la seguridad nacional” por el que se presentaban como los triunfadores de una guerra, donde la victoria final justificaba cualquier estrategia. El hostigamiento que sufrían los representantes de la dictadura en

⁸³ Carlos Saúl Menem, del Partido Justicialista, cumplió su primer período presidencial de 1989 a 1995, luego de Raúl Alfonsín, e impulsó una reforma en la Constitución Nacional en 1994 que disminuyó la extensión del mandato a cuatro años y habilitó una reelección presidencial inmediata. Esto le permitió presentarse como candidato y ser reelecto en 1995 para un segundo mandato, que se extendió hasta 1999, año en que fue sucedido por Fernando de la Rúa.

los foros internacionales, donde se denunciaban permanentemente los crímenes del régimen, pareció endurecer aún más su postura represiva y negacionista.

Como ya dijimos, el fracaso del intento de reforma constitucional en noviembre de 1980 puso a los militares uruguayos en la necesidad de planificar su salida; y si bien en algún momento pensaron institucionalizar su control de las instituciones políticas, en la dinámica de la transición tuvieron que aceptar ceder algunas de las salvaguardias que habían previsto. El mecanismo de traspaso del poder a los civiles se negoció en el Club Naval entre los comandantes y los representantes de los partidos políticos (sin la participación del Partido Nacional). Allí se acordó la realización de elecciones en noviembre de 1984, se aceptó que fueran proscriptos algunos candidatos y se aceptó la permanencia transitoria de las instituciones de control militar a cambio de la promesa de una reforma constitucional que las volviera permanentes.

Para entonces (agosto de 1984) ya se había iniciado el proceso a las Juntas militares argentinas, algo que colocaba el tema de las violaciones a los derechos humanos en la agenda pública; sin embargo, nada de eso aparecía en el texto acordado en el Club Naval.

En noviembre, el triunfo electoral del Partido Colorado le dio la presidencia a uno de los participantes en el acuerdo, el doctor Julio María Sanguinetti. Su aplicación de lo acordado fue aparentemente bastante laxa: nunca convocó al organismo “asesor” con participación militar, no echó mano de ninguno de los “estados de excepción” creados en el acuerdo ni realizó la reforma constitucional prometida. Sin embargo, se resistió a amnistiar a los presos políticos (se calcula que aún quedaban más de 300 en las cárceles al asumir la presidencia) y planteó toda clase de obstáculos para frenar los juicios a los militares perpetradores. El ejemplo argentino pesaba con mucha fuerza en Uruguay, donde se reclamaba “juicio y castigo a los culpables”. Durante los años 1985 y 1986 el recurso jurídico consistió en interponer una “contienda de competencia” por parte de la justicia militar para que esas denuncias no fueran procesadas por la justicia ordinaria. Así fueron acumulándose los expedientes en la Suprema Corte de Justicia, máxima instancia judicial y encargada de resolver esas contiendas.

En diciembre de 1986 la Suprema Corte emitió el primer fallo sobre esas contiendas, descartando la pretensión de la justicia militar. Si bien cada caso genera una demanda específica, ese primer fallo indicaba la opinión de la Corte y arrastraba a todas las demás contiendas. Frente a eso, los jueces comenzaron a enviar citaciones a los militares acusados, lo que provocó la alarma en el sistema político. En los meses

previos se habían presentado algunos proyectos de ley que preveían la amnistía para los militares (presentado por el Ejecutivo) o el castigo de algunos delitos particularmente aberrantes (presentado por dos legisladores de la oposición). Finalmente, en maratónicas sesiones consecutivas de cada cámara, se aprobó la llamada “Ley de Caducidad”, que implicaba una amnistía de hecho a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos. Aunque su contenido era algo difuso —ya que el artículo 1.º comienza estableciendo: “Reconócese que, como consecuencia de la lógica de los hechos originados por el acuerdo celebrado entre partidos políticos y las Fuerzas Armadas en agosto de 1984 y a efecto de concluir la transición hacia la plena vigencia del orden constitucional, ha caducado el ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los delitos cometidos hasta el 1º de marzo de 1985”—, en lo fundamental la ley modificaba el procedimiento judicial: para cada expediente los jueces debían requerir al Ejecutivo un informe (en un plazo perentorio de 30 días) que estableciera si el caso estaba comprendido o no en la excepción prevista en la ley; en ese caso se detenía el trámite del proceso. Sin embargo, el texto establecía restricciones muy precisas: solamente estaban contemplados en esta “caducidad”, los “funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados” y a las acciones realizadas “por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el período de facto”. Por su parte el artículo 4.º establecía la obligación del Estado de informar sobre los reclamos formulados por familiares de desaparecidos.

Estas restricciones resultaron meramente simbólicas, ya que todos los expedientes enviados al Poder Ejecutivo fueron incluidos en la ley, y los informes previstos en el artículo 4.º se limitaron a afirmar que no había información en los archivos. La impunidad se había transformado en norma. Es curioso observar que la Ley de Caducidad uruguaya se aprobó un día antes que la Ley de Punto Final en Argentina: dos procesos que habían comenzado con políticas radicalmente opuestas como era el caso de Argentina y de Uruguay, al cabo del tiempo coincidían en una solución de carácter similar.

Las organizaciones de familiares y algunos sectores políticos iniciaron una vigorosa campaña de recolección de firmas para impulsar un plebiscito sobre la ley, un mecanismo previsto en la Constitución uruguaya pero que nunca se había aplicado. La campaña por el “voto verde” (como se lo conoció por el color de la papeleta) movilizó a sectores importantes de la población, organizaciones sindicales y estudiantiles, y cortó

transversalmente a los partidos políticos. El trasfondo de este proceso estaba dado por las noticias sobre los levantamientos de “carapintadas” en Argentina, a los que se presentaba como el caso modelo de lo que ocurriría en Uruguay si se derogaba la ley. El plebiscito, realizado el 16 de abril de 1989, terminó con la ratificación de la ley. Este resultado provocó una fuerte desmovilización y cundió la sensación de que se trataba de un tema terminado; paralelamente en Argentina, la instalación del menemismo promovía una actitud similar, con la amnistía de los militares procesados durante el gobierno anterior.

Los años 90: más impunidad y reactivación de los reclamos

El éxito de las políticas de impunidad de finales de los años 80 pareció haber liquidado definitivamente el tema; sin embargo, pocos años después reapareció con mayor fuerza, favorecido por la presión internacional y por las revelaciones de hechos gravísimos no conocidos anteriormente: los llamados “vuelos de la muerte”, el Plan Cóndor, etc. En los años siguientes las organizaciones de derechos humanos encontraron nuevas estrategias para eludir o anular las leyes de impunidad aprobadas en la década anterior, pero los ejemplos de Argentina y Uruguay parecen mostrar la importancia que tiene la actitud de los gobiernos para conseguir justicia.

La reactivación de los reclamos en Argentina

La posibilidad de juzgamiento de los genocidas, a inicios de la década del 90, parecía absolutamente cerrada. Sin embargo, podemos destacar la búsqueda constante por parte de los organismos de DD. HH. de una fisura, por mínima que fuera, en el muro de la impunidad. Así podemos citar que se abre, a partir de la lucha de Memoria-Verdad-Justicia, una brecha: a) por las causas por apropiación de niños a los cuales se les iba restituyendo su identidad⁸⁴ se iniciaron juicios por práctica sistemática de apropiación de niños —que desde 1999 llevó a la cárcel a varios represores—; b) contra los dictadores que conformaron el Plan Cóndor⁸⁵; c) por juicios apoyados en la

⁸⁴ Abuelas de Plaza de Mayo es una organización no gubernamental creada en 1977 que tiene un valor fundamental en la lucha por localizar y restituir a sus legítimas familias todos los niños desaparecidos por la última dictadura argentina. Es a partir de su lucha que se mantienen vivos estos juicios a los apropiadores de estos niños secuestrados con sus padres o que nacieron durante el cautiverio de sus madres embarazadas.

⁸⁵ El denominado Plan Cóndor fue una coordinación represiva o conspiración entre los servicios de inteligencia de las dictaduras que gobernaban países del Cono Sur (Argentina, Chile, Uruguay, Brasil,

teoría de la desaparición como delito permanente y cuestionando a partir de ello la vigencia de los indultos; d) los por los juicios por la verdad y la justicia, etc.

Los Juicios por la Verdad y la Justicia fueron iniciados ante la Cámara Judicial de La Plata por organismos de derechos humanos, madres, familiares de detenidos desaparecidos. Al no establecer responsabilidad penal, los Juicios por la Verdad no reconocen imputados ni acusados, todos declaran en calidad de testigos y no se imponen condenas. Estos procesos judiciales se sustentan en el derecho de los familiares de las víctimas al duelo. En este contexto de impunidad se consideró que, independientemente de la posibilidad de aplicar sanciones a los autores de crímenes de lesa humanidad, quedaba subsistente el derecho de los familiares y de la sociedad toda a la verdad, aunque estos juicios se tomaron como una política transicional pero no como el camino que se pretendía transitar para acceder al derecho a la justicia.

Por otro carril, continuaron juicios abiertos en el exterior que acudían a la jurisdicción universal, algunos de los cuales culminaron en sentencia, como sucedió en Francia con la condena en ausencia del genocida Alfredo Astiz. Se abrieron nuevos procesos, como el iniciado en 1996 en Madrid por “genocidio y terrorismo”, con el que se inició el desarrollo del concepto de persecución internacional de los crímenes de lesa humanidad en cualquier país cuando en el país de origen no fueran juzgados. Este proceso reconoce como hitos fundamentales la detención del genocida chileno Augusto Pinochet en 1998 en Londres, la condena de cumplimiento efectivo en España del represor argentino Adolfo Scilingo, sentenciado en 2005 a prisión perpetua, la detención del represor Miguel Cavallo en México, luego extraditado.

Las declaraciones de miembros de las FF. AA., retirados y en actividad, pretendiendo justificar lo actuado⁸⁶, potenciaron un debate social que en los primeros años de la década del 90 parecía haber quedado reducido a las organizaciones de derechos humanos. En un *crescendo* que permite ver el aprendizaje social en cuanto a que “la impunidad de los poderosos genera más impunidad”, el reclamo de juicio y castigo a los genocidas fue respondido con medidas de maquillaje desde los distintos poderes del Estado, como lo fue la derogación, en marzo de 1998, de las leyes de Punto

Paraguay, Bolivia) en coordinación con Estados Unidos y la Agencia Central de Inteligencia (CIA) sobre el cual nos extenderemos más adelante.

⁸⁶ Podemos citar el ejemplo del pedido de perdón del comandante del Ejército Martín Balza en 1995, recuperado de [https://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_del_General_Mart%C3%ADn_Balza_del_25_de_abril_de_1995_\(Autocr%C3%ADtica\)](https://es.wikisource.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_del_General_Mart%C3%ADn_Balza_del_25_de_abril_de_1995_(Autocr%C3%ADtica)) y su análisis en <http://www.proceso.com.mx/168910/martin-balza-jefe-del-estado-mayor-del-ejercito-argentinoadmite-delinque-quien-imparte-y-cumple-ordenes-inmorales>

Final y Obediencia Debida. En marzo de 2001 el juez federal Gabriel Cavallo consideró inconstitucionales las dos leyes mencionadas y ensanchó la brecha que culminó, ya en junio de 2005, con la confirmación por parte de la Corte Suprema de esta declaración de inconstitucionalidad. Para esa fecha, el Parlamento, por iniciativa del presidente Néstor Kirchner, votó en agosto de 2003 la nulidad de las leyes mencionadas, lo cual motivó que a partir del 1 de septiembre de ese mismo año comenzaron a reabrirse las causas que, iniciadas en la década del 80, habían quedado cerradas por imperio de las leyes y decretos de impunidad que reseñamos. Y también a iniciarse nuevos procesos en todo el país. “La reapertura de los juicios fue producto de la confluencia de un proceso de resistencia por abajo y de una decisión política coyuntural de hacerse cargo de dichas reivindicaciones” (Feierstein, 2008). Desde el año 2003, con la presidencia de Néstor Kirchner y luego las dos presidencias de Cristina Fernández de Kirchner, la investigación por los delitos cometidos por la última dictadura cívico-militar se transformó en una política de Estado que hizo propio el discurso de los organismos de DD. HH. y dejó de lado —por primera vez desde el Estado— la “teoría de los dos demonios”⁸⁷. El ejecutivo acompañó a los juicios a partir de la Secretaría de DD. HH. de la Nación, la cual se presentaba como querellante y constituía tanto grupos de apoyo para investigación⁸⁸ como de acompañamiento psicológico⁸⁹ a los testigos. No fue solo el Estado quien acompañó estos juicios, los organismos de DD. HH. y parte de la sociedad civil también lo hicieron. Algunos ejemplos son las declaraciones del Consejo Directivo de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA), propiciando que los estudiantes acompañaran las audiencias judiciales⁹⁰ o el

⁸⁷ En el año 2006 la Secretaría de Derechos Humanos decidió reeditar el libro de mayor difusión sobre los crímenes de la última dictadura, el *Nunca Más*. Una nueva introducción, que no reemplaza sino que se agrega a la anterior dice: “Es preciso dejar claramente establecido —porque lo requiere la construcción del futuro sobre bases firmes— que es inaceptable pretender justificar el terrorismo de Estado como una suerte de juego de violencias contrapuestas, como si fuera posible buscar una simetría justificatoria en la acción de particulares frente al apartamiento de los fines propios de la Nación y del Estado que son irrenunciables”.

⁸⁸ Un ejemplo es el Programa Verdad y Justicia, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

⁸⁹ El Centro de Asistencia a Víctimas de Violaciones de Derechos Humanos Dr. Fernando Ulloa surge a fin de dar respuesta y reparar a las víctimas del terrorismo de Estado y a las víctimas de violaciones de derechos humanos ejercidas por agentes de las fuerzas de seguridad en contextos democráticos por Decreto 141/2011.

⁹⁰ En 2010 se declaró la importancia de que los estudiantes tomaran contacto con los procesos judiciales por resolución de Consejo Directivo 459/10.

curso permanente de “Los estudiantes vamos a los juicios”⁹¹ de la Secretaría de Extensión de la Facultad de Derecho de la UBA. Todas estas acciones muestran iniciativas que marcan el involucramiento de la sociedad civil. No solo a nivel de la justicia se incentivaron políticas de DD. HH. sino que fueron recuperados decenas de ex Centros Clandestinos de Detención transformados en Espacios de Memoria que dan cuenta de los hechos sucedidos durante el terrorismo de Estado. Todo esto, como bien narra Daniel Feierstein (2006), no fue un camino sin sobresaltos ni críticas, su análisis marca con cabal conocimiento las controversias suscitadas en los últimos años. Por otro lado, afirma que en las elecciones del 2015 ninguno de los tres candidatos puso en su agenda esta temática y remarca las “decisiones gubernamentales del macrismo (aunque algunas hay, sobre todo de desfinanciamiento) sino más bien de un ‘dejar hacer’ a los operadores judiciales y de ‘escuchar la voz de la calle’, una voz que, no sin resistencias, se va ganando a partir de estas iniciativas diversas y complementarias, con la persistente ayuda de los aparatos mediáticos y la colaboración, intencionada o no, de académicos y políticos de distintos orígenes” (Feierstein, 2016). Así, el resultado de las elecciones presidenciales del 2015 parece dejar de lado avances del juzgamiento no solo a los responsables militares sino también civiles siguiendo investigaciones que se realizaron desde el mismo Estado, por ejemplo sobre la responsabilidad empresarial en los delitos de lesa humanidad (Basualdo et al., 2015) o el capital financiero (Napoli, Persosino y Bosisio, 2014). Así, el retorno de un gobierno de los sectores dominantes vuelve a poner en jaque la conquista de las representaciones colectivas por parte de la lucha contra la impunidad y es un libro que aún se está escribiendo.

La respuesta en Uruguay

En Uruguay, la declaración del general Balza y la reactivación de las causas en Argentina promovió el retorno del tema a la agenda política y en los reclamos sociales. En 1996 se reactivó la convocatoria a una marcha el día 20 de mayo, una fecha confusa en cuanto a su sentido específico pero que recuerda los asesinatos en 1976 en Buenos Aires de los legisladores uruguayos Zelmar Michelini y Héctor Gutiérrez Ruiz, junto a dos disidentes de la guerrilla uruguaya, Rosario Barredo y William Whitelaw. Desde entonces la convocatoria replantea el reclamo por la verdad aunque también ha

⁹¹ Para conocer más sobre el curso, visitar <http://www.derecho.uba.ar/extension/los-estudiantes-vamos-a-los-juicios.php>

reaparecido el reclamo de “justicia”. Por entonces uno de los represores, el capitán de navío Jorge Tróccoli, mencionado en un artículo de prensa, salió públicamente a defender su actividad represiva, desarrollada en parte en Buenos Aires, enmarcándola en la dinámica propia de la guerra (Tróccoli, 1996),

A finales de los años 90, a medida que se conocían las ramificaciones del Plan Cóndor reaparecieron los reclamos por la creación de una “comisión de la verdad” al estilo de la CONADEP argentina, que estuviera facultada para investigar. Estas demandas caían en el vacío; la situación parecía completamente controlada y el gobierno (nuevamente presidido por el doctor Julio M. Sanguinetti) se escudaba en un cerrado negacionismo, argumentando que los casos de desaparecidos eran excepcionales y que en Uruguay no había habido casos de apropiación de niños.

Así como en Argentina las declaraciones de Scilingo y de Balza tuvieron un efecto dinamizador de los reclamos, en Uruguay tuvo un efecto similar la demanda planteada al presidente Sanguinetti por el poeta Juan Gelman, a fines de 1999. Por investigaciones propias había descubierto que su nuera (desaparecida cuando cursaba su embarazo) había sido trasladada a Montevideo y su nieto había sido apropiado por represores uruguayos. Al principio su solicitud fue atendida por el gobierno, pero pasado un tiempo sin tener respuesta Gelman hizo público su reclamo y denunció la inactividad del gobierno uruguayo. En su respuesta el doctor Sanguinetti reiteró su discurso negacionista y cuestionó la legitimidad de Gelman para formularle demandas. El caso tuvo repercusión internacional; muchas figuras destacadas de la cultura le reclamaron a Sanguinetti que atendiera el pedido de Gelman, pero aquel se mantuvo en su negativa. Poco después la situación dio un vuelco: una discreta pesquisa realizada por un periodista permitió localizar a la persona buscada, dejando en evidencia la realidad de la participación uruguaya en el Plan Cóndor. El doctor Jorge Batlle, presidente desde marzo de 2000, oficializó el hallazgo y más tarde decidió crear una "Comisión para la Paz", una versión uruguaya de las comisiones de la verdad que tenía como principal objetivo dar una versión "oficial" y cerrar definitivamente el tema. En 2003 la Comisión elevó su informe final con pocas novedades (reconocía la mayoría de los casos de desapariciones ya denunciados por Familiares) y en abril de ese año el gobierno estableció por decreto que esa versión era la "historia oficial" del período.

Sin embargo, ya algunos jueces y fiscales habían comenzado a encontrar resquicios de la Ley de Caducidad para procesar algunos perpetradores. Comenzaron a citar a los juzgados a los civiles que habían colaborado en el Plan Cóndor (como el excanciller

Juan C. Blanco o al dictador Juan M. Bordaberry), a los excomandantes (como el dictador general Gregorio C. Álvarez) así como a quienes, en los operativos del Cóndor, habían cometido los delitos fuera del país. Por otra parte, la asociación de familiares de desaparecidos destacó que el Informe de la Comisión para la Paz aceptara la existencia de desaparecidos y la responsabilidad del Estado en los hechos (que ponía fin al negacionismo predominante en el período anterior) y reforzó su reclamo por conocer la verdad.

El comienzo del milenio trajo novedades tanto en Argentina como en Uruguay. En Argentina, en el año 2006 fueron condenados en sendos procesos el represor Héctor Julio Simón, alias “Turco Julián” (en Capital Federal), y el genocida Miguel Etchecolatz (en La Plata). En Uruguay, el gobierno del Frente Amplio en 2005 encaró una acción vigorosa para buscar los restos de los desaparecidos y para condenar a aquellos perpetradores que estaban fuera del marco de la Ley de Caducidad. Con la colaboración de la Universidad se formó un equipo de arqueología forense que realizó excavaciones en predios militares y otro de historiadores que por primera vez pudo ingresar a los archivos. En el año 2005 se encontraron los restos de dos desaparecidos, que fueron posteriormente identificados. Igualmente la justicia procesó con prisión a Juan M. Bordaberry, a Juan C. Blanco, al general Gregorio Álvarez y a otros siete militares y un policía. Otros dos que intentaron huir fueron detenidos y procesados, uno en Argentina donde cumple condena, y otro (J. Tróccoli) en Italia, donde fue sometido a juicio y absuelto en primera instancia. Por su parte el equipo de historiadores elaboró un extenso informe sobre el destino de los desaparecidos, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 4.º de la Ley de Caducidad (Rico, 2007)⁹², y un informe sobre la práctica del terrorismo de Estado en la dictadura (Rico, 2008). En el mismo impulso se promovió un plebiscito constitucional para anular la Ley de Caducidad y la Suprema Corte, reviendo una decisión de 1988, la declaró inconstitucional. Sin embargo, el nuevo plebiscito no alcanzó las mayorías necesarias y la ley todavía mantiene sus efectos.

Las redes trasnacionales

El repaso de la historia del período revela la existencia de redes trasnacionales que despliegan sus acciones por encima de las fronteras. Estas actividades en algunos casos

⁹² La versión actualizada puede consultarse en: http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/equipos/centro_de_documento_y_comunicacion/documentos_equipo_historia/

han contado con el apoyo de los gobiernos, mientras que en otros las coordinaciones se han instalado sin el apoyo (y a veces incluso contra la voluntad) de los respectivos gobiernos.

En el período que abarca este capítulo hemos encontrado varias de estas redes, de las que podemos revisar los efectos de dos de ellas: la coordinación represiva del Plan Cóndor y la red de ONG de derechos humanos. El período de actuación de estas redes, como veremos, trasciende la vigencia de las dictaduras y de las democracias: hay evidencias de que la coordinación represiva ha continuado después de instalados los regímenes democráticos, mientras que las redes de derechos humanos comenzaron a tejerse cuando todavía estaban bajo la mirada de los gobiernos represores.

La persistencia del Plan Cóndor

Las investigaciones posteriores a la caída de las dictaduras han sido dificultadas por las restricciones al acceso de los archivos; por ejemplo, todavía no está disponible la información custodiada por el ejército chileno, que era el que coordinaba las operaciones. También hay indicios firmes de que, aun sin el apoyo explícito de los gobiernos posteriores, la coordinación represiva instrumentada durante los años 70 se ha mantenido activa. Algunos episodios parecen manifestarlo directamente, como el llamado “caso Berríos” ocurrido en Uruguay en 1992, cuando el químico chileno Eugenio Berríos, acusado de fabricación de armas químicas durante el régimen de Pinochet, fue trasladado clandestinamente a Uruguay con participación de militares chilenos y uruguayos, y luego asesinado.⁹³ Si bien varios de los implicados en este caso fueron juzgados en Chile y condenados, no se pudo dismantelar la red de contactos que había hecho posible la operación.

La política del secreto ha seguido predominando en torno al tema y ese mismo carácter complica aún más el conocimiento y eventual esclarecimiento de los crímenes. Por eso se destaca en importancia el hallazgo, en diciembre de 1992, del llamado “Archivo del Terror” en Paraguay, donde se han podido recuperar mucha información y documentación conservada en depósitos que permanecían ocultos desde entonces. El archivo incluye miles de documentos que dan cuenta de la intensidad de los intercambios de información entre las fuerzas represivas y permite explicar algunos de los crímenes y desapariciones del período. Luego de varios años de trabajo, el Instituto

⁹³ Recuperado de https://es.wikipedia.org/wiki/Eugenio_Berr%C3%ADos#Lo_sacan_de_Chile

de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH) elaboró el Censo de Archivos “Acervo Documental Cóndor”⁹⁴, un sitio donde se lista el catálogo de documentos y repositorios documentales disponibles con información sobre las operaciones de coordinación represiva. Se trata de una red de archivos “cuya finalidad es relevar, organizar y divulgar información relativa a ciertos fondos documentales, a través de descripciones archivísticas”⁹⁵, facilitando de esta forma la búsqueda y localización de documentos. También los documentos desclasificados del Departamento de Estado norteamericano confirmaron la existencia de esta red de inteligencia que consistía entonces en intercambiar información, vigilar, secuestrar y asesinar a los adversarios políticos de las dictaduras latinoamericanas.

Las organizaciones de derechos humanos

En Argentina, los organismos de derechos humanos fueron fundamentales en la lucha por la Memoria, la Verdad y la Justicia. Ya desde los momentos del terrorismo de Estado plantearon la búsqueda de los detenidos desaparecidos a partir de una lucha colectiva. Así, en la búsqueda de sus familiares y para la denuncia de su desaparición, recorrieron dependencias del Estado, policiales, de las Fuerzas Armadas, eclesiásticas y organismos de derechos humanos internacionales. Allí se fueron conociendo unos con otros, intercambiaron experiencias e información y comenzaron a organizarse. Como ya vimos, en enero de 1976 surge, como respuesta a la desaparición simultánea de 24 personas en Córdoba, el primer grupo de familiares. Desde marzo de 1976, en Buenos Aires, comienzan a reunirse en el local de la Liga Argentina por los Derechos Humanos (LADH) y reciben a la primera delegación de Amnesty Internacional, ante la cual denuncian la situación de miles de casos de detención forzada y clandestina. La primera reivindicación fue “aparición con vida de los desaparecidos”. En septiembre de 1976 se constituye como organismo Familiares de Detenidos Desaparecidos por Razones políticas en la Ciudad de Buenos Aires. Unos meses más tarde, en abril de 1977, un grupo de mujeres decide ir a la Plaza de Mayo a reclamar por sus hijos desaparecidos frente a la Casa de Gobierno y nace así el Movimiento Madres de Plaza de Mayo, a las que se suman luego las Abuelas de Plaza de Mayo. El plan represivo llevado a cabo por las Fuerzas Armadas y sus cómplices civiles incluyó la desaparición de más de 500

⁹⁴ Recuperado de <http://adoc.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor>

⁹⁵ Recuperado de <http://adoc.ippdh.mercosur.int/ArchivoCondor/Details?Codigo=4&lenguajeId=1>

bebés, que fueron secuestrados con sus padres o nacieron en los centros clandestinos donde fueron conducidas las detenidas embarazadas. Muchos de estos niños y niñas fueron inscriptos como hijos propios por los miembros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad. De esta manera los hicieron desaparecer al quitarles la identidad, no habiendo sido abandonados sino privados de todos sus derechos y de vivir con una familia que los esperaba y luego los buscó y los sigue buscando. La Asociación de Abuelas de Plaza de Mayo nació en 1977 y al día de hoy sigue con su tarea de localizar y restituir a estos niños, hoy adultos, tanto restituyendo su identidad como tratando de obtener justicia para estos casos. Al influjo de estas organizaciones surgió en 1979 el grupo de Madres de Uruguayos Desaparecidos en Argentina, al que en 1981 se agregaron las madres de desaparecidos en Uruguay. Así surgió el grupo uruguayo Madres y Familiares de Uruguayos Detenidos Desaparecidos.

Balance provisorio

A más de 40 años del comienzo del Estado terrorista, la lucha de los organismos de derechos humanos ilustra cómo las prácticas del pasado (apropiación de identidad, desaparición forzada de personas, asesinato, cárcel política) todavía inciden en nuestra dinámica actual como sociedad y dejan en evidencia la necesidad de saber la verdad de lo ocurrido para que el olvido no sea sinónimo de injusticia e impunidad.

La lucha ineludible de estos hombres y mujeres comenzó en dictadura entre acciones clandestinas y reclamos públicos; ya en años de democracia Abuelas, Familiares y Madres comenzaron la firma de un petitorio solicitando que se declare crimen de lesa humanidad la desaparición forzada de personas y continúan con su reclamos de justicia con consignas como "Ningún culpable impune" y "Con vida me llevaron" agregada a los nombres de los desaparecidos y sus fotos, que se transformaron en un ícono de la lucha. Su militancia determinó que con lentitud se quebrara la impunidad impulsada por los responsables del accionar represivo y avalada por los gobiernos democráticos inmediatos a la dictadura. En 1995 en un contexto de creciente impunidad surge un nuevo organismo, HIJOS (Hijos e Hijas por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio), el cual reivindica la lucha de sus padres, madres y compañeros y se pone como objetivo buscar a los hijos apropiados y luchar contra la impunidad. Una de sus prácticas más novedosas fueron los *escraches*. *Escrachar* es poner en evidencia, revelar en público, hacer aparecer la cara de una persona que

pretende pasar desapercibida. Después de la última dictadura cívico-militar, como expresamos en este texto, se dio paso a un período extenso de impunidad: los genocidas fueron absueltos, estaban nuevamente en las calles. Con el escrache buscaron construir una condena social, hacer que la casa del genocida sea su cárcel. Escrachar permitía que la comunidad se enterara, que los vecinos supieran que allí vivía un genocida y que el repudio fuera la respuesta al hacer visible sus rostros y sus accionares. Además de la versión uruguaya de HIJOS, en Montevideo actúa la organización Plenaria Memoria y Justicia, que es la que ha llevado adelante la práctica de los escraches a los represores.

Estos avances en la lucha contra la impunidad no constituyen un punto de llegada, sino un tramo del camino; faltan muchos responsables de los crímenes de la dictadura, tanto militares como civiles, por identificar y juzgar, innumerables los hechos por esclarecer y hay muchos jóvenes que aún continúan prisioneros de sus apropiadores. Pero señalemos que se ha logrado por la persistencia en el reclamo de justicia que las organizaciones populares y el conjunto de la sociedad han sostenido a lo largo de los años, pese a los avances y retrocesos experimentados en el camino, camino que se ha recorrido con altos costos para el movimiento popular, cuya máxima expresión en los últimos años la constituyen, sin dudas, la desaparición de Jorge Julio López, sobreviviente y testigo en las causas contra los genocidas que actuaron en el “Circuito Camps”, y el sinnúmero de amenazas y actos violentos cometidos contra sobrevivientes, testigos, familiares, abogados e incluso funcionarios judiciales involucrados en estos procesos. También debemos tomar nota de hechos como el asesinato de la sobreviviente y testigo Silvia Suppo en la ciudad de Rafaela, aún sin esclarecer. La desaparición de Julio López, las amenazas, etc., forman parte de una amplia campaña que llevan adelante los partícipes civiles y militares del genocidio, los que se beneficiaron con las políticas que implicó el “Proceso de Reorganización Nacional” al servicio de los grupos económicos concentrados y las empresas transnacionales, y quienes reivindican tanto la masacre de miles de personas como el proyecto económico implementado.

A partir de 1984 la metodología central para garantizar la perpetuación de la impunidad la constituyeron las sublevaciones militares, que por ahora no aparecen en el horizonte de posibilidades. En la actualidad, a las acciones directas que enumeramos más arriba, también debe sumarse la intensa campaña mediática que despliegan operadores y *lobbistas* —como Cecilia Pando— a favor de los genocidas, la deslegitimación de la tarea de los organismos de DD. HH. por parte de funcionarios del

gobierno de la Alianza Cambiemos⁹⁶, la posibilidad de liberar represores o trasladarlos a cárcel VIP⁹⁷. Como mencionamos al principio de este artículo, el camino de reconstrucción de memoria y de justicia no es simple ni lineal. La realidad del Cono Sur en el año 2017, cuando se redacta este artículo, es cambiante e inestable. Valeria Thus⁹⁸ señala un incipiente negacionismo estatal sobre los hechos cometidos por el Estado terrorista (1976-1983) afirmando que el gobierno de la Alianza Cambiemos, desde la figura misma del presidente, no solo niega la cantidad de víctimas reales sino que además pareciera banalizar el colectivo “víctimas del terrorismo de Estado” y vuelve atrás las discusiones académicas y políticas sobre los conceptos “Guerra Sucia” y “Teoría de los dos demonios”⁹⁹ sin dejar de lado la estrecha relación entre negacionismo e impunidad. Como decimos a lo largo de este trabajo, la historia de la justicia *versus* la impunidad es un terreno de disputa constante; en mayo de 2017 la Conferencia Episcopal Argentina inicia reuniones con familiares de detenidos desaparecidos y de represores en la búsqueda de un camino a la reconciliación. Este camino fue rechazado por Organismos de DD. HH. y familiares de detenidos desaparecidos, ya que no se cree que sea un camino hacia la Memoria, la Verdad y la Justicia. Pocos días más tarde la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió, por mayoría, declarar aplicable el cómputo del 2×1 para la prisión en un caso de delitos de lesa humanidad¹⁰⁰, lo que suscitó una reacción pública en repudio del conjunto de la sociedad, así como una masiva marcha el día 10 de mayo y un apoyo indiscutido a los organismos de DD. HH. y sus luchas

En Uruguay los reclamos por el castigo a los perpetradores se han mantenido, aunque enfrentan algunas dificultades muy relevantes. A diferencia de lo ocurrido en Argentina, donde el procedimiento judicial se ha modernizado para incluir los delitos de

⁹⁶ Un ejemplo es la puesta en duda del Ministro de Cultura de la CABA sobre el número de desaparecidos <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-291218-2016-01-27.html>, o del propio Secretario de Derechos Humanos de la Nación <http://www.lanacion.com.ar/1954233-avruj-dijo-que-hubo-7010-desaparecidos>

⁹⁷ Un pedido histórico de los organismos de DD. HH. y los sobrevivientes es cárcel común para los genocidas. Se anuncia en el año 2016 constantemente la posibilidad de que sean liberados a causa de su avanzada edad o enviados a cárceles militares donde son recibidos de acuerdo a su rango militar y por ello se consideran prisiones VIP <http://www.infobae.com/politica/2016/08/18/el-gobierno-dejara-de-apelar-la-prision-domiciliaria-de-los-represores/>

⁹⁸ <http://radiocaput.com/2017/03/11/informe-de-valeria-thus-sobre-negacionismo/>
<http://asociacionmpp.org.ar/2017/05/04/agazapados-medios-y-negacionismo-estatal/>

⁹⁹ Para más información, consultar la obra de Daniel Feierstein (2008) y las publicaciones de *Nunca Más* en sus dos ediciones.

¹⁰⁰ Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-299161-2016-05-12.html>

lesa humanidad, en Uruguay todavía la Suprema Corte no reconoce esa figura jurídica: califica las violaciones como "homicidios muy especialmente agravados", castigables con la pena más dura del código pero que prescriben al cabo de 30 años. La tipificación tiene como efecto el retraso de las instancias de los juicios, ya que a la inactividad de algunos jueces suma la intercesión de chicanas jurídicas por los defensores. También la autoridad del Poder Judicial ha emitido señales negativas, trasladando a los jueces que se muestran más activos en el trámite de estas causas. Esta pasividad mereció la condena de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2011, que obligó al gobierno a devolver al Poder Judicial los expedientes remitidos por lo dispuesto en el artículo 3.º de la Ley de Caducidad. Así se realizó, pero eso no ha significado un avance en los procesos; por el contrario, se produjeron algunas acciones muy llamativas como el ingreso de desconocidos al área de Antropología Forense de la Facultad de Humanidades y el robo de algunos materiales vinculados con las investigaciones, eludiendo los sistemas de vigilancia. Igualmente, el fallo del tribunal que juzgó los crímenes del Plan Cóndor en Roma en enero de 2017 que absolvió a todos los militares uruguayos imputados, parece haber dado alas a los “nostálgicos”: varios abogados y militantes de ONG de derechos humanos han recibido amenazas de muerte por parte de un comando que lleva el nombre de “General Barneix” por uno de los perpetradores que prefirió suicidarse antes de enfrentar a la justicia. No ha habido novedades respecto de los autores de estas amenazas, como tampoco sobre los que ingresaron y robaron materiales del grupo de arqueólogos. Luego de estas acciones, el gobierno uruguayo no tuvo ninguna reacción oficial.

Por todo lo expuesto es que consideramos imprescindible ampliar y profundizar el arco de apoyo e impulso a los juicios que se vienen realizando en el marco de la consigna de Memoria Verdad y Justicia, para que se llegue finalmente a condenar a los genocidas y sus cómplices civiles por todos los crímenes cometidos. Una enseñanza de la lucha de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo es que un país sin memoria y sin justicia está condenado a repetir su historia.

Referencias bibliográficas

Basualdo, V., Morales, D., Jasinski, A., Fabrizio, M. L., Gómez Alcorta, E. y Copani, A. (2015). *Responsabilidad empresarial en delitos de lesa humanidad: represión a trabajadores en el terrorismo de estado*. Buenos Aires, Argentina: Infojus.

- Dinges, J. (2004). *Operación Cóndor: Una década de terrorismo internacional en el Cono Sur*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones B.
- Feierstein, D. (2008). *El genocidio como práctica social. Entre el nazismo y la experiencia argentina. Hacia un análisis del aniquilamiento como reorganizador de las relaciones sociales*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Feierstein, D. (2016). El futuro jamás se trata de la restauración del pasado. *Turba*. Recuperado de <http://www.revistaturba.com.ar/el-futuro-jamas-se-trata-de-la-restauracion-del-pasado/>
- Franco, M. (2014). La “teoría de los dos demonios”: un símbolo de la posdictadura en la Argentina. *A Contracorriente*, 11(2), pp. 22-52.
- Hitchens, C. (2001). *The Trial of Henry Kissinger [El juicio a Henry Kissinger]*. Londres, Inglaterra; Nueva York, EE. UU.: Verso.
- Llonto, P. (2015). *El juicio que no se vio. Una mirada testimonial sobre el Juicio a las Juntas Militares*. Buenos Aires, Argentina: Peña Lillo-Ediciones Continente.
- McSherry, P. (2009). *Los estados depredadores: La Operación Cóndor y la guerra encubierta en América Latina*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Napoli, B., Persosino, M. C. y Bosisio, W. (2014). *La dictadura del capital financiero*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Continente.
- Rico, Á. (Comp.) (2008). *Investigación histórica sobre la dictadura y el terrorismo de Estado en el Uruguay (1973-1985)*. Montevideo, Uruguay: Tradinco-Cruz del Sur. Recuperado de: http://www.universidad.edu.uy/pmb/opac_css/index.php?lvl=noticie_display&id=381&seule=1
- Tróccoli, J. N. (1996). *La ira de Leviatán: del método de la furia a la búsqueda de la paz*. Montevideo, Uruguay: Innomedia.

Bibliografía

- Andreozi, G. (Ed.) (2011). *Juicio por crímenes de lesa humanidad en Argentina*. Colección Cara o Ceca. Buenos Aires, Argentina: Atuel.
- Almada, M. (2005, junio-julio). Nacimiento del Operativo Cóndor. *Amnistía Internacional: La Revista*, (73).
- CONADEP (1984). *Nunca más: informe de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas* (Primera edición 1984, reedición 2006). Buenos Aires, Argentina: Eudeba.
- Daleo, G. et al. (HIJOS, UBA, UNA) (2012). *Acá se juzga genocidas*. Buenos Aires, Argentina: Secretaría de Publicaciones de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.
- Dandan, A. (2003 a la actualidad). Notas periodísticas de seguimiento a los juicios de lesa humanidad en *Página/12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar>

- Demasi, C. y Yaffe, J. (Coord.). (2005). *Vivos los llevaron. Historia de la lucha de Madres y Familiares de Detenidos Desaparecidos en Uruguay (1976-2005)*. Montevideo, Uruguay: Trilce.
- Duhalde, E. L. (2013). *El Estado terrorista argentino. Quince años después, una mirada crítica*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Colihue.
- Gatti, G. (2011). *Identidades desaparecidas. Peleas por el sentido en los mundos de la desaparición forzada*. Buenos Aires, Argentina: Eduntref-Prometeo.
- Ginzberg, V. (2017, 4 de mayo). Falso garantismo. *Página/12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/35547-falso-garantismo>
- Grupo de Iniciativa para una Convención contra las Desapariciones Forzadas de Personas. (1989). *La desaparición forzada como crimen de lesa humanidad*. Coloquio de Buenos Aires, 10 a 13 de octubre 1988. Buenos Aires, Argentina: Paz Producciones.
- Medvescig, C., Otero, R., Salvi, V. y Villa, A. (2010). *La sociedad argentina hoy frente a los años 70*. Buenos Aires, Argentina: Eudeba-Centro Cultural de la Memoria Haroldo Conti.
- Paoletti, A. (1986). *Como los nazis, como en Vietnam*. Buenos Aires, Argentina: Contrapunto.
- Rico, Á. (Comp.) (2007). *Investigación Histórica sobre Detenidos Desaparecidos*. Montevideo, Uruguay: Presidencia de la República-Dirección Nacional de Impresiones y Publicaciones Oficiales (Impo). Actualización web en noviembre de 2011, recuperado de http://sdh.gub.uy/inicio/institucional/equipos/centro_de_documentacion_y_comunicacion/documentos_equipo_historia/
- Rico, Á. (Comp.) (2008). *Historia reciente, historia en discusión*. Montevideo, Uruguay: Tradinco-CEIU.
- Rico, Á., Marchesi, A., Markarian, V. y Yaffé, J. (2004). *El presente de la dictadura. Estudios y reflexiones a 30 años el golpe de Estado en Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Ediciones Trilce.
- Sancinetti, M. (1988). *Derechos humanos en la Argentina posdictatorial*. Buenos Aires, Argentina: Lerner Editores.
- Secretaría de Derechos Humanos (2008). *Acompañamiento a testigos y querellantes en el marco de los juicios contra el terrorismo de Estado. Estrategias de intervención*. Presidencia de la Nación Argentina: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- Secretaría de Derechos Humanos (2009). *Acompañamiento a testigos en los juicios contra el terrorismo de Estado. Primeras experiencias*. Presidencia de la Nación Argentina: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.
- SERPAAJ (1989). Uruguay Nunca Más. Recuperado de <http://www.memoriaenelmercour.edu.ar/wp-content/uploads/2009/05/completo.pdf>
- Thus, V. (2017, 4 de mayo). Agazapados. Medios y negacionismo estatal. *Movimiento de Profesionales para los Pueblos*. Recuperado de <http://asociacionmpp.org.ar/2017/05/04/agazapados-medios-y-negacionismo-estatal/>

Patrimonialismo, neoextractivismo y racismo persistente: afrobrasileños e indígenas caboclos en Brasil¹⁰¹

Ivaldo Gehlen y Lorena Fleury

Introducción

Este texto presenta sintéticamente la actualidad de procesos y conceptos que forjaron la historia brasileña, exponiendo su sentido conservador y discrecional en favor de las élites y su faceta perversa para diversos segmentos sociales, sobre todo los étnico-identitarios. A pesar de los cambios culturales en la sociedad, del avance de las políticas públicas y sociales del Estado —unas inclusivas, otras compensatorias y algunas pocas de oportunidades igualitarias— persisten resquicios patrimonialistas, estigmas y prejuicios sociales que a veces tornan las políticas ineficaces o de baja eficacia. El ejemplo es la universalización escolar hasta la enseñanza media, que mantiene a esas poblaciones fuera de la escuela o en escuelas diferenciadas negativamente en cuanto a la calificación y la integración social. El acceso a la universidad fue dotado de políticas de cuotas para afrobrasileños y para indígenas, y más recientemente para ciudadanos que completaron su enseñanza media en la escuela pública, caracterizando su origen social subalterno. A pesar de la oferta reducida de plazas, esta política demostró ser relativamente importante para denunciar la caducidad de la discriminación. Las evaluaciones de sus resultados revelaron el alto potencial y la efectiva adhesión o interés de las categorías beneficiarias. Su baja representación estadística se contrapone a la alta repercusión social y cultural que genera en la sociedad. Este es uno de los ejemplos de cambios recientes. Sin embargo, se debe resaltar que diversas categorías sociales que se construyeron históricamente en Brasil no están contempladas en las políticas inclusivas, de superación de la discriminación o incluso de la disminución de las desigualdades sociales. Se cita a caboclos (descriptos más adelante), extractivistas de menas¹⁰² o de riquezas vegetales (coco, *assaí*, látex, entre otros), ribereños, *caiçaras*¹⁰³, catadores, recolectores, artesanos, etc. Este texto presenta algunos conceptos y reflexiones sobre patrimonialismo y neoextractivismo y

¹⁰¹ Este artículo fue traducido por Julia de Souza Faria.

¹⁰² Mineral metalífero tal como se extrae antes de limpiarlo.

¹⁰³ "Se considera *cultura caiçara* la que pertenece al pueblo establecido en el litoral paulista desde los inicios de la colonización del territorio por parte de los portugueses en el siglo XVI. También se consideran *caiçaras* las comunidades que se extienden, a partir de San Pablo, hacia el sur hasta la Isla de Santa Catarina y hacia el norte hasta el litoral del Espíritu Santo" (Branco, 2013).

sus impactos para los afrobrasileños en general (incluyendo a los quilombolas), los caboclos y los indígenas.

Patrimonialismo como sustentación teórico-ideológica de la colonización

El patrimonialismo es la característica de una sociedad en la que no hay distinciones entre los límites de lo público y lo privado. En Brasil tiene su origen en el feudalismo monárquico portugués. El monarca portugués era el único dueño de todo el patrimonio de los territorios de dominio, que distribuía según criterios de privilegios y de fidelidad al rey. El monarca —y por extensión los caudatarios feudales, sus súbditos— disponían de los bienes estatales, gubernamentales y particulares de forma casi indistinta y ejercían poder absoluto sobre ellos. Este sistema de donatarios, luego modernizado para la sesmaría, fue ampliamente utilizado en el Brasil Colonia. En este sistema, el dueño beneficiario legitimaba o irrigaba la autoridad de poder del rey y viceversa.

La sesmaría fue un sistema adoptado por Portugal desde 1473 para las colonias. Se inspiraba en el derecho romano de concesión de las tierras a quienes las explotaran productivamente. Las áreas de tierras concedidas tenían tamaños variados, en general entre 200 y 5000 hectáreas, según los méritos o el poder del sesmero junto al rey. Como política de ocupación demográfica y económica de Brasil perduró hasta las vísperas de la independencia, en 1822. Su extinción creó un vacío legal sobre distribución y uso de la tierra, hasta la promulgación de la "ley de tierras" en 1850. En ese vacío, se reforzó el poder clerical católico que auspiciaba juicios en conflictos de tierras y a los ocupantes de nuevas áreas, entre ellos los llamados intrusos, porque toda tierra pertenecía al rey y posteriormente pasó al Estado republicano. Los conflictos se agravan y perduran hasta hoy, pues el paso a la República no fue acompañado de una política de democratización del acceso a la tierra. Las sesmarías se encuentran en el origen de la concentración agraria, del significado político de la tierra como fuente de poder, correlacionado con el tamaño del dominio territorial de los dueños. El origen principal de los latifundios y de la sed por la tierra aunque no se la necesitara contribuyó con la naturalización de la desigualdad social que atraviesa a la sociedad brasileña.

El territorio de dominio del monarca o del señor estaba delimitado geográficamente pero no políticamente, empoderando a su "dueño" de forma plena e irrestricta dentro de los límites de su dominio territorial. Para el clásico sobre este tema Raymundo Faoro (2001), la existencia histórica brasileña estaría marcada de forma indeleble por el sello de la dominación patrimonial, en que la dominación deriva de la tradición y se impone al dominado de forma irrestricta, reproduciéndose a través de saberes prácticos y por la

ideología impregnada en las representaciones sociales. El patrimonialismo, para este autor, sería la característica más marcada del desarrollo del Estado brasileño a través de los tiempos.

En Brasil se naturaliza este dominio de poder, materializado en las relaciones sociales y simbólicas de las representaciones de las personas, incluso de las dominadas, y se desarrolla formal o históricamente en el período colonial (1500-1822), pero continúa atravesando el período imperial (1822-1889) e incluso llega a la llamada República Vieja (1889-1930). Sus efectos, sin embargo, se extienden hasta la contemporaneidad o los días actuales a través de la cultura de favores, del querer usufructuar lo más posible, de apropiarse de la cosa pública como si fuera privada.

Patrimonialismo: concepto weberiano incorporado en la sociología brasileña comprendido a partir de un conjunto de prácticas relacionadas al clientelismo, el personalismo, la indistinción de la esfera pública y privada, y el capitalismo políticamente orientado, donde el Estado es un instrumento de defensa de los intereses de aquellos que lo controlan, pertenecientes a lo que Faoro denominaba estrato estamental (Coelho de Souza, 2006, p. 8).

El patrimonialismo es esencial para la definición del llamado "hombre cordial", que se refiere a un comportamiento de cordialidad social, evitando conflictos, entre actores de la misma clase o de clases sociales distintas. El concepto ideado por el sociólogo Buarque de Holanda (1963) en su clásico *Raízes do Brasil* [*Raíces de Brasil*], complementado por Victor Nunes Leal (1948) en *Coronelismo: enxada e voto* [*Coronelismo: azada y voto*], trabaja de modo magistral el patrimonialismo en Brasil. Para este autor, a medida que el poder público se iba afirmando sobre el poder privado y el Estado imperial ganaba fuerza y podía prescindir de la legitimidad dada por los terratenientes y señores de las tierras, este mismo Estado habría extralegalmente tolerado que el granjero (llamado "coronel") se embarcara o fuese incluido en el Estado moderno, utilizado como moneda de cambio (hábito cultivado hasta hoy en el poder central y en muchos estados federados y municipios) por el poder del voto. El voto, hasta 1930, había sido el privilegio de las élites dominantes compuestas por los coroneles de la tierra, por hacendados e intermediarios del mercado y por la élite política; posteriormente, el Estado brasileño continuó, aunque ilegalmente, homologando los poderes formales e informales de estos actores. Los terratenientes rápidamente optaron por "perder los anillos para conservar los dedos": supieron

adaptarse a los nuevos tiempos republicanos, legislando e insertándose en el poder subordinando las políticas públicas y las leyes y normas a sus intereses. El legado del poder privado controlando el Estado aún sobrevive dentro de la máquina gubernamental con el uso y la presencia del "estilo brasileño", cuando la mayoría de los políticos ven el cargo público que ocupan como una apropiación legítima de la cosa pública, y lo usan en beneficio propio, familiar o como máximo solidariamente hacia los otros que pertenecen a las élites (Bresser Pereira, 2001), en evidente detrimento de las necesidades e intereses de la mayoría de la sociedad. Lo que vivimos actualmente en Brasil es una fotografía, ya medio borrosa, de esta herencia conservadora, pero renovada por el llamado neopatrimonialismo (Aguar, 1987; Coelho de Souza, 2006), a través de estrategias de reforestación, entre otras.

Un ejemplo histórico de dominación que sirvió de base al régimen patrimonialista fue la casa patrimonial griega (*oikos*), la cual era mantenida por el jefe, que satisfacía, en base litúrgica, las necesidades de los súbditos y estos, a cambio de la provisión de bienes y servicios prestados en base monopolista, rendían homenaje y lealtad a la autoridad tradicional del jefe. Sin embargo, se pueden referir otros contextos de régimen patrimonialista ocurridos principalmente en ámbitos agrarios (plantaciones y otras explotaciones agrícolas sujetas a tributo estatal), mercantiles (comercio de diamantes, materias primas) y bélicos (financiación de guerras).

Las consecuencias del régimen patrimonialista consisten en que las obligaciones fiscales o tributarias, por parte de los súbditos al jefe, se hacen en especie, donde no hay cálculo racional de dichas obligaciones ni hay ninguna libertad por parte de los súbditos contribuyentes y, por regla general, tampoco capacidad de impugnar tales obligaciones.

El dominio colonial brasileño estuvo centrado primero en el rey de Portugal y, después de la independencia (1822), en el emperador hasta 1889, por más de seis décadas. Este continuismo marcó un retraso histórico en relación con los demás países de América en la construcción de la ciudadanía de derechos y de libertad, en la implementación de políticas de Estado, en la construcción de un espíritu nacional, en la producción y difusión de conocimientos (las universidades brasileñas recién fueron creadas a partir de 1934, período de la llamada "revolución burguesa"). Mientras tanto, los dueños de las tierras recibidas por concesión y a partir de 1850 por compra y venta, muchas veces simbólica, mantienen hasta hoy el derecho adquirido sobre las tierras que les fueron distribuidas por políticas de favores. Este interés, basado en la defensa formal del derecho, sigue persistiendo y se extiende hacia otras esferas.

Es en este contexto que florece la esclavitud y el esclavo como propiedad ligada al poder de mando, patrimonial, de carácter personalizado, por lo tanto centralizada en el dueño, en una especie de absolutismo. El negro africano está en el corazón del funcionamiento del Brasil colonial, viabiliza el latifundio y sostiene social y económicamente al señor. Por extensión, las demás identidades sociales, naturaleza ambiental, fauna y flora son objeto de esta misma condición lógica de dominio y subordinación.

Concepto y expansión del neoextractivismo en Brasil

La historia de América Latina en general, y de Brasil en particular, siempre estuvo marcada por la importancia de las actividades extractivistas. Ciclos de extracción y exportación de diferentes tipos de mena, madera y productos forestales no maderables, como el látex, desempeñaron un papel clave en la economía brasileña, siendo recurrentemente acompañados por conflictos sociales y discutibles efectos ambientales. De todos modos, en el período reciente estas actividades económicas extractivas continuaron existiendo, aunque con estrategias diferentes a las del pasado. Es a esto que Gudynas (2012) denominó "neoextractivismo", concepto que ganó repercusión e influencia en los análisis acerca de distintos países latinoamericanos en los que "el Estado desempeña papeles activos y que, en varios casos, alimentan programas de lucha contra la pobreza, pero que por otro lado continúan adoptando modelos de gran impacto social y ambiental que, nuevamente, remiten a la dependencia de los circuitos económicos globales" (p. 133).

De hecho, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) citados por Losekann (2016), el sector extractivo de mena creció sustancialmente en la última década, con fuerte incentivo de China, nuevo gran socio comercial de los países de ese continente. Este crecimiento del extractivismo apunta a un aumento general de la participación de productos primarios en las exportaciones, considerando que los países cuyo aumento fue mayor son Bolivia, Colombia, Uruguay y Brasil. Junto al crecimiento del extractivismo, surgen los conflictos ambientales relacionados con él: como destaca Losekann (2016), el neoextractivismo —es decir, el "desarrollo extractivista", que combina la superexplotación de los recursos naturales con la expansión de las fronteras territoriales en el contexto político-económico latinoamericano actual (Svampa, 2012, p. 17)— toma grandes extensiones de territorio,

que son ocupadas por poblaciones indígenas, ribereños, campesinos, etc. Con el aumento de los conflictos ambientales vinculados al extractivismo en la región en las últimas décadas, se amplían también las protestas, las resistencias y las movilizaciones que se encuadran en ese tema.

Por lo tanto, lo que se observa es que la intensificación de la explotación de recursos naturales por parte del Estado, por regla general consorciado a empresas privadas nacionales o transnacionales como estrategia para aprovechar el desarrollo de economías latinoamericanas, ha actualizado un mecanismo de expropiación territorial de comunidades indígenas y afrodescendientes, como las quilombolas en Brasil, proceso que ha sido denominado “racismo ambiental”. Como afirma Pacheco (2007):

Llamamos racismo ambiental a las injusticias sociales y ambientales que recaen de forma implacable sobre etnias y poblaciones más vulnerables. El racismo ambiental no se configura solo a través de acciones que tengan una intención racista, sino también a través de acciones que tengan impacto racial, más allá de la intención que les haya dado origen.

Al anclar políticas de desarrollo económico, ampliación de infraestructura y, en algunos casos, incluso de distribución de renta para periferias urbanas en la expropiación de territorios de comunidades locales, podemos afirmar que el Estado brasileño da señales de un racismo ambiental institucionalizado.

Respecto a este tema, Ferreira (2016) afirma que este proceso se presenta como una nueva cuestión agraria y etnoambiental en el Brasil del siglo XXI, ya que:

El neoextractivismo es un régimen de acumulación centrado en la expansión de las industrias de extracción (de energías, menas y otros recursos naturales) y está imponiendo, por medio de procesos de expropiación violenta, *land grabbing*, financierización y mercantilización de la naturaleza (de la tierra, del agua, de los bosques), un profundo proceso de reestructuración territorial y social. Estos procesos se han manifestado especialmente en la intensificación de conflictos ambientales, étnicos y territoriales que involucran a poblaciones campesinas e indígenas de diversas regiones del planeta.

En esta nueva cuestión agraria interesa destacar que los sujetos de los conflictos ambientales no se presentan como víctimas pasivas. Por el contrario, las investigaciones han demostrado que las comunidades afectadas por los proyectos neoextractivistas se han movilizadas en el sentido de su transformación, mientras que los sujetos políticos reconocidos

se reubican en el sentido de asumir y afirmar la incorporación por el Estado de aspectos

culturales que no forman parte de la matriz cultural occidental, tales como la autonomía de la naturaleza y el respeto a formas distintas de significar el bien vivir. No es simplemente la naturaleza y los humanos que son sujetos, sino una posición social/cultural/ambiental la que se pone en riesgo, que es suprimida por tales emprendimientos extractivos si estos prosperan (Losekann, 2016).

Se destaca así el surgimiento de los afectados como un nuevo marco insurgente, que se fue ampliando para abarcar los más diversos tipos de identidades políticas y de impactos relacionados con el neoextractivismo.

Afrobrasileños y quilombolas

A su llegada a territorio brasileño, los africanos de diversas etnias eran forzados a renunciar a sus identidades socioculturales, siéndoles atribuido un nombre "brasileño", imposición del catolicismo, en lengua portuguesa. Esto explica la recurrencia generalizada de algunos apellidos, sin vínculos de parentesco, porque a la llegada se procedía a la separación de los miembros de las familias a través de la venta de los esclavos, según las necesidades e intereses de los compradores. Los aspectos físicos eran muy valorados y para evitar conflictos familiares los separaban. No había ninguna tolerancia al cultivo de valores culturales de sus tradiciones: a veces la intolerancia era también genética. En Brasil, el mestizaje genético de africanos con otros tuvo carácter negativo, o sea, el superior, el señor o los familiares —los blancos, en definitiva— no asimilaban al hijo/a que generaban con las esclavas/os. Estos eran considerados esclavos, eventualmente con algún privilegio delante de los demás. Por lo tanto, en vez de ser un sesgo liberador, la genética servía como reproducción de esclavos serviles subordinados. La reproducción de parte de la esclavitud se daba por la violación, por el dominio del señorío.

El fin de la esclavitud, ocurrido recién en 1888 —último país de América en adoptar esta alternativa— se dio por presión externa, predominantemente de Inglaterra, e interna por los libertarios, pero sin una política específica de incorporación o de desarrollo integrador para los libertos. Se iban de las haciendas a los quilombos —comunidades que se estructuraban según "troncos familiares" a partir del apellido del más viejo o heredero de un apellido— o se anidaban en las periferias de las ciudades, ocupando empleos en servicios subalternos y de baja calificación: limpieza, porteros, conductores, guardias, policías, seguridad.

Los exesclavos no conseguían acceder a profesiones más valoradas porque no tenían acceso a la formación escolar necesaria para ello. De manera general, los afrodescendientes o afrobrasileños se afirman por su patrimonio cultural, expresado en la música, la danza, la comida, la religión, la estética, entre otras premisas de la vida cotidiana. Es la Constitución de 1988 la que reconoce o propicia por primera vez algunas políticas de inclusión, de reconocimiento de las las injusticias históricas, abriendo nuevas posibilidades de compensación/inclusión. Poco a poco se producen algunas políticas específicas de carácter compensatorio.

Para evaluar la movilidad social de un determinado universo social o grupo étnico, se utiliza, entre otros, el indicador de la escolaridad. En Puerto Alegre, en un estudio realizado en 2008 por la UFRGS (Universidad Federal de Río Grande del Sur) sobre población afrobrasileña que vive en barrios de predominancia afro y con familias de renta baja, se constató que cerca del 60% de esa población ni siquiera concluyó la Enseñanza Fundamental (de 6 a 14 años). No se encuentra, por lo tanto, ascendiendo por el indicador escolar (FASC/UFRGS, 2008). También se constató que la escolaridad de los menores (menos de 18 años) es similar a la de los padres. Esto se debe a las necesidades de supervivencia, que incluyen trabajo de menores, dificultad de acceso a la escuela y desaliento por no percibir su importancia práctica para el futuro. Esta barrera de la escolaridad impide que accedan a las profesiones más valoradas, dificultando el acceso a información que posibilite nuevas oportunidades. Continúan preservando y difundiendo, pero como algo aparte, su riquísimo patrimonio cultural expresado por la música, la danza, la cocina, la estética y la religión.

Importante símbolo de la resistencia de los afrobrasileños es la historia real y la propia existencia de los quilombolas. A partir de una realidad *reificada* de tierra libre, la quilombola, liberadora como Palmares¹⁰⁴, lo que se consagró fue la dura realidad en los rincones al fondo de las granjas, aislados y de baja productividad. Vivían en tierras familiares, por apellido, pero continuaban explotados por el hacendado de la vecindad, a quienes daban dedicación exclusiva y recibían, como favor, supervivencia precaria y nada más. Incluso a veces los confundían con fugitivos o los trataban como tales por perseguir sus sueños de construir comunidades libres, autónomas en el sentido de subordinación de mando. Extendidas de a miles a lo largo y lo ancho de Brasil, esas

¹⁰⁴ *Palmares* nos remite al líder Zumbi, hijo de esclavos nacido en 1655 en el nordeste de Brasil, principal líder de la resistencia negra a la esclavitud en su época, que la historia consagró como movimiento libertario Palmares. Actualmente la Fundación Cultural Palmares coordina políticas relacionadas con el racismo, la integración social y las políticas compensatorias para los descendientes de la esclavitud.

comunidades que camuflaban una relación de explotación en situación análoga a la de esclavos, bordeando la de siervos o casi liberados, se perdieron ocultas o como "tierras negras" en la expectativa de oportunidades, de inclusión o de éxito en la sociedad que forzosamente ayudaron a moldear.

Los quilombolas —los que viven en territorios llamados *quilombos*— fueron reconocidos como identidad tradicional, de existencia histórica étnica o sociocultural, formadores de comunidades troncales y con raíces típicamente brasileñas, por la Constitución de 1988. Desde entonces pueden reivindicar sus derechos básicos, su ciudadanía, como puerta de entrada en el mundo de la “brasilidad” contemporánea. La identidad sociocultural es lo más importante, es lo que define a cada uno. Para los afrobrasileños y los quilombolas se constituye en una poderosa arma de lucha y de afirmación social, pero no es suficiente para que tengan reconocimiento pleno de sus derechos, de su ciudadanía y sean beneficiarios de oportunidades iguales a los demás brasileños.

Los quilombolas como patrocinadores de identidades oscurecidas por la esclavitud se constituyen en memorias vivas de valores innegociables de tradiciones, de solidaridad, de respeto ético. Las tierras de dominación de los señores son medios de solidaridad y condición de existencia de las comunidades, referencias materiales de su mundo simbólico y espiritual. Con base en la histórica experiencia de los Palmares, de los siglos XVI a XVII, con la construcción del líder Zumbi, la mayoría de los miles de quilombos existentes en Brasil se formó a partir del proceso de liberación de los esclavos (entre 1850 y 1889). La existencia en sí de los quilombos y de los quilombolas se constituye en negación radical de los esclavistas y esclavizadores. Sobreviviendo en los márgenes de las haciendas —símbolos del dominante— y en los bordes de carreteras o caminos interiores, sobreviven apoyados en lazos solidarios de entreayuda, de igualdad fraternal y de dignidad humana por los valores que cultivan.

Re-emergencia y afirmación de los indígenas

En el territorio geográfico brasileño sobreviven decenas de identidades indígenas. Se calcula que en la época de la ocupación europea (año 1500 d. C.), había cerca de 400 etnias indígenas con lenguas y costumbres típicas, componiendo un mapa social de alrededor de cuatro millones de personas.

El poblamiento de América del Sur se inició alrededor de 20 000 a. C., según la mayoría de

los investigadores. Existen indicios de seres humanos en Brasil que datan de 16000 a. C., de 14200 a. C. y de 12770 a. C., encontrados en las excavaciones arqueológicas de Lagoa Santa (Minas Gerais), Río Claro (San Pablo) e Ibicuí (Río Grande del Sur). La dispersión de la especie por todo el territorio nacional se produjo en cerca de 9000 a. C., cuando el número de hombres aumentó mucho (Olivieri, 2005).

La aproximación de los indígenas con los colonizadores se dio a través de misiones católicas y por la subordinación forzada bajo la mira de las armas de fuego. Expediciones compuestas por colonizadores, cazadores de indígenas para trabajo forzado, misioneros, *mateiros*¹⁰⁵, etc. se entronizaban en el interior del territorio, portando los valores de la naciente civilización occidental cristiana. Estos colonizadores requerían indígenas para los intereses de las élites y del Estado monárquico portugués y literalmente cazaban a las mujeres indígenas para que formaran familias con blancos de la plebe (soldados, aventureros, personas que deambulaban, prestadores de servicios no especializados) o para ser niñeras de niños blancos o incluso amantes de los hombres de la élite política y económica.

La cosmovisión indígena, en una aproximación genérica y bastante grotesca, hace referencia a la creencia de espíritus que influyen a los humanos y que contribuyen a la constitución de las comunidades. Tanto esta organización social, como la tierra, la naturaleza y todas las expresiones de vida sobre la Tierra, constituyen la fuente de la vida y de la muerte. La vida brota en cualquier parte y también se desvanece recreándose en nuevas manifestaciones. El patrimonio de las comunidades se fortalece en el tronco o institución familiar, colectiva, sin la expresión de los individuos. La no existencia del individuo en el sentido positivista y católico siempre constituyó una fuente de conflictos identitarios, oponiendo enormes dificultades de interacción. Para los europeos, la construcción ideológica prejuiciosa de los indígenas fue el arma de deslegitimación de las identidades indígenas, negándoles su propia esencia y exponiéndolos a una condición de deshumanización, justificadora de la explotación y de su exterminio.

Para los indígenas de manera general, la tierra es fuente de vida y patrimonio de la comunidad, no distinguen entre la dimensión religiosa, la político-organizacional y la de la vida material. En este sentido, no usan nuestro concepto de trabajo. Todo se intercomunica, incluyendo ahí la naturaleza y los espíritus. El dominio menor de

¹⁰⁵ Leñador que trabaja en las matas.

tecnologías con relación al europeo y la voracidad conquistadora de estos subyuga y extermina incluso hasta con genocidios a los indígenas, vistos como obstructores del pretendido progreso civilizatorio. Los sobrevivientes son acorralados en regiones de difícil supervivencia, expulsados de los bosques que tienen abundantes frutos. Los indígenas no eran considerados en la estructura de funcionamiento de la sociedad brasileña: eran casi como invasores en sus propias tierras, concepción que perdura hasta nuestros días en que se les niega el derecho a sus tierras.

Caboclos: creación de una identidad legítimamente brasileña

La presencia de un tipo social resultante del mestizaje sincrético entre los indígenas y los extranjeros (europeos y africanos) dio origen a una identidad de alcance nacional pero con características específicas, según fuera combinada la identidad indígena y la extranjera. Es el caboclo, con sus diversas y creativas denominaciones según la región del territorio brasileño. El término *caboclo* designa genéricamente a los individuos y/o comunidades que se orientan por el sistema de valores generados por el sincretismo referido. Su familia es semejante a la indígena en su característica troncal, pero es también un poco africana por las creencias espirituales y algunas costumbres, y es también colonial latifundista por algunas expresiones comportamentales y organizacionales, de la propiedad y de relación con la tierra. El patriarca detenta la palabra final, concebida como sistema de compadrazgo familiar y político, o sea, la familia se amplía o se restringe según las relaciones de compromiso y de fidelidad con personas de dentro y fuera de la comunidad. Un miembro consanguíneo puede dejar de ser miembro de una familia si rompe con la tradición (hechos relativamente recurrentes con la mezcla demográfica), pero alguien que establece relación con una familia, aunque sea de carácter comercial, es considerado por ellos como compadre y puede pasar a formar parte de la familia. En cierta forma heredan de los indígenas la unicidad entre el espíritu, la materia y la vida social o política. De ahí la dificultad de atribuir mayor valor o centralidad a algún aspecto, como por ejemplo el trabajo, que es visto como casi natural para la supervivencia (nuestro concepto de trabajo aplica parcialmente en el caso del caboclo).

La economía cabocla está fuertemente basada en la subsistencia y venden el excedente que producen, por lo que prefieren actividades con fuerte vinculación con la naturaleza y vinculadas a sus creencias y valores. Desarrollan actividades necesarias

para la manutención de la vida y la sociabilidad. Del hacendado heredó la estructura de la vivienda, de la vida cotidiana, de algunos hábitos, vínculos con la tierra y algunos conceptos. De los indígenas heredó el significado de la tierra, la ética en relación con el medio ambiente, aspectos de la espiritualidad, entre otros; del africano, como se ha afirmado, heredó creencias, prácticas religiosas y vínculos con la naturaleza.

El mayor desafío de la identidad cabocla es garantizar su futuro en una sociedad moderna que está en conflicto con su cultura y mentalidad tradicional. En Brasil no hay hasta el momento políticas específicas para este universo social que, estadísticamente, es muy significativo y que está presente en todo el territorio nacional. Los costos de supervivencia se monetarizan en forma creciente, y el acceso del caboclo a la renta monetaria está cada día más dependiente y difícil de producir. Ejerce actividades como jornalero, hace trabajos estacionales y realiza pequeños cultivos en propiedades restringidas, insuficientes en la mayoría de los casos para garantizar su reproducción y bienestar. Esto lo está forzando a aceptar nuevas formas de explotación económica en el medio rural o a trasladarse a las ciudades, formando algunos guetos identitarios, profetizando su capacidad estratégica de renovación o recreación, agregando nuevos valores que podrían emerger como una nueva identidad, más abasileñada, en pocas décadas.

Perspectivas de ciudadanía para esas identidades socioculturales

Al mirar las perspectivas para esos universos sociales, se percibe —sobre todo para afrobrasileños, quilombolas e indígenas— un proceso de luchas y de legitimación junto a la sociedad general de afirmaciones identitarias, de creciente ocupación de espacios valorizados, de crecimiento demográfico superior a la media, de acceso a políticas específicas y a las políticas públicas generales que amplían sus capacidades de supervivencia y de afirmación. Se los percibe crecientemente proactivos social, económica, cultural y políticamente. Estas nuevas condiciones favorables acrecientan, contradictoriamente, el rechazo y, en cierto modo, el racismo de parte de quien se siente amenazado o perjudicado en la disputa por los bienes escasos, como la tierra, la salud, la universidad, los servicios y los presupuestos. Este proceso de creciente rechazo es más evidente en las clases medias o en proceso de movilidad social ascendente, como agricultores familiares, pequeños empresarios, especuladores de tierras quilombolas y/o indígenas, entre otras. Por lo tanto, la emergencia afirmativa y expansiva de estas

identidades agrava conflictos y obliga a que sus miembros y aliados se califiquen para conquistar las condiciones mínimas para los conflictos, que generalmente les son desfavorables.

La conquista de creciente visibilidad pública es acompañada por la producción de saber sobre sus historias, valores simbólicos sobre lo trascendente y sobre el ambiente natural, las contribuciones culturales y las tecnológicas. Por sí sola no se garantiza la ocupación de papeles sociales, económicos y políticos valorados. En los trabajos, en los eventos y sobre todo en la política, todavía ocupan lugares subalternos o menos valorados. Son rarísimos los políticos que los representen en cualquier esfera de la república, local, estatal o federal. Participan marginalmente de organizaciones de defensa de clase: sindicatos, cooperativas, asociaciones. Las mujeres negras se organizan y/o participan de los movimientos de las mujeres y conquistan el reconocimiento, muy lentamente, pero puede ser un camino, una estrategia de ascenso social y de acercamiento a la igualdad real entre ciudadanos brasileños, superando la propagada igualdad formal que es discriminatoria. La reciente comprensión de que, para ciudadanos desiguales, las políticas públicas también deben ser desiguales, ha propiciado un salto cualitativo importante hacia la *brasilidad* en que todos seamos reconocidos y respetados igualitariamente.

Referencias bibliográficas

- Aguiar, J. (1987). *Formas de dominação e sociedade: o caso do neopatrimonialismo* [*Formas de dominación y sociedad: el caso del neopatrimonialismo*]. En *Análise Social*, vol. XXIII (96), pp. 241-278. Lisboa, Portugal: Instituto de Ciências Sociais de la Universidad de Lisboa.
- Branco, A. (2013, 20 de octubre). *Sobre a vida e costumes do povo caiçara paulista* [*Sobre la vida y las costumbres del pueblo caiçara paulista*] (Entrada de blog). Ensinar. Recuperado de <http://www.ensinar.info/sobre-a-vida-e-costumes-do-povo-caicara-paulista-55/>
- Bresser-Pereira, L. C. (2001). Do estado patrimonial ao gerencial. [Del estado patrimonial al gerencial]. En Pinheiro, Wilhelm e Sachs (Orgs.). *Brasil: um século de transformações*. [*Brasil: Un siglo de transformaciones*] (pp. 222-259). San Pablo. Brasil: Companhia das Letras.
- Coelho de Souza, T. S. (2006). *Afirmção e contestação ao patrimonialismo: um estudo das práticas e das representações sociais num território em transformação* [*Afirmación y contestación al patrimonialismo: un estudio de las prácticas y de las*

- representaciones sociales en un territorio en transformación*] (Disertación). Puerto Alegre, Brasil: UFRGS (Universidad Federal de Río Grande del Sur).
- Faoro, R. (2001). *Os donos do poder – Formação do patronato político brasileiro* [*Los dueños del poder – Formación del patronato político brasileño*] 3.^a ed. (Versión revisada: 1973. Edición original: 1958). San Pablo, Brasil: Editora Globo.
- FASC/UFRGS (2008). Estudo quanti-qualitativo da população afrobrasileira de Porto Alegre/RS [Estudio cuanti-cualitativo de la población afrobrasileña de Puerto Alegre/Río Grande del Sur] (Informe). Río Grande del Sur, Brasil: Instituto de Filosofía y Ciencias Humanas de la Universidad Federal de Río Grande del Sur.
- Ferreira, A. C. (2016, 9 de marzo). A luta pela energia. Crise do capitalismo e a nova ofensiva global pelos recursos naturais pós-2000 [La lucha por la energía. Crisis del capitalismo y nueva ofensiva global por los recursos naturales post 2008]. *Le Monde Diplomatique* (Brasil). Recuperado de <http://diplomatique.org.br/crise-do-capitalismo-e-a-nova-ofensiva-global-pelos-recursos-naturais-pos-2008/>
- Gudynas, E. (2012, enero/febrero). Estado compensador y nuevos extractivismos. *Nueva Sociedad* (237) pp. 128-146.
- Holanda, S. B. (1936). *Raízes do Brasil* [*Raíces de Brasil*]. San Pablo, Brasil: José Olympio.
- Losekann, C. (2016). A política dos afetados pelo extrativismo na América Latina [La política de los afectados por el extractivismo en América Latina]. *Revista Brasileira de Ciência Política* (pp. 121-164).
- Nunes Leal, V. (1948). *Coronelismo: enxada e voto. O município e o regime representativo no Brasil* [*Coronelismo: azada y voto. El municipio y el régimen representativo en Brasil*] (Edición original). San Pablo, Brasil: Companhia das Letras.
- Olivieri, A. C. (2005, 31 de julio). Índios: O Brasil antes do descobrimento [Indios: Brasil antes del descubrimiento]. Recuperado de <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia-brasil/indios-o-brasil-antes-do-descobrimento.htm?cmpid=copiaecola>. Visitado el 28 de agosto de 2017
- Pacheco, J., Eggertsdóttir R. y Marinósson, G. L. (2007). *Caminhos para a inclusão: um guia para o aprimoramento da equipe escolar* [*Caminos para la inclusión: una guía para el perfeccionamiento del equipo escolar*]. Puerto Alegre, Brasil: Artmed.
- Svampa, M. (2012). Teoría social latinoamericana: Debates y categorías en disputa (Programa). Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata. Recuperado de <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/programas/pp.7770/pp.7770.pdf>

La integración regional del sur: Mercosur y Unasur en perspectiva comparada

Miguel Serna y Florencia Deich

Introducción

En la coyuntura, existe cierto escepticismo respecto a la integración latinoamericana debido a sus caras contradictorias en el marco de una globalización que incrementa aceleradamente la competencia comercial y económica entre países y regiones a nivel mundial. Diversos son los indicadores que apoyan estas interpretaciones, como la baja interdependencia económica regional, la pérdida de liderazgo emergente de Brasil, la reorientación comercial externa hacia Asia, la multiplicación y burocratización de los formatos institucionales regionales, la poca participación social e involucramiento ciudadano en los procesos de integración, el debilitamiento de proyectos y la falta de consensos políticos sobre integración regional, entre otros.

Tomando en consideración este escenario, intentaremos ofrecer en este trabajo un abordaje comparativo de los proyectos más sobresalientes en Sudamérica a fines del siglo XX y principios del siglo XXI. En ese sentido, a los fines prácticos se hará énfasis en las iniciativas de Mercosur y Unasur como modelos de ambas experiencias. También se hará mención a los debates con los acuerdos de ALBA y Alianza del Pacífico. Para ello, en la primera parte se realizará un recorrido introductorio por las perspectivas teóricas que se consideraron más relevantes a los efectos de comprender las experiencias de integración y cooperación en América Latina. Luego se analizarán diversos aspectos de las experiencias del Mercosur y de la Unasur a los fines de ubicar dichos procesos en los mencionados escenarios que dan cuenta de la actualidad en la región.

La perspectiva de este trabajo procura evitar las interpretaciones pesimistas “apocalípticas” así como las optimistas “integracionistas” sobre la integración regional, mediante la crítica de dos visiones como presupuestos *a priori*: por un lado, la crítica de los enfoques *prescriptivos* que pretenden o expresan las expectativas de una integración progresiva de instituciones supranacionales al estilo o modelo europeo; por otro, la crítica a las concepciones *estratégicas* que entienden el proceso de integración como un mero resultado del cálculo racional e instrumental entre gobiernos. En cambio, se propone una *mirada alternativa*, que plantea la integración regional como un *proceso*

intergubernamental con final incierto, multidimensional, con múltiples actores, identidades y resultados no previstos, con *tensiones y contradicciones entre políticas públicas multinivel e integración “de facto”*.

Los estudios de la integración regional en América Latina

La integración regional en América Latina, y también en Asia, difiere de la experiencia europea. Entre otras diferencias, la experiencia integracionista en Europa nació en un contexto en el cual el debate predominante era fundamentalmente político y la discusión se basó fundamentalmente entre el Estado y los actores no estatales¹⁰⁶, mientras que en sus inicios el *leitmotiv* de la integración latinoamericana tuvo el foco en la dimensión económica de estos procesos.

Siguiendo la perspectiva económica de un proceso de integración, Bela Balassa (1964) incorporó la definición de cinco etapas cuando la integración económica se da entre dos o más países. El autor tomó en cuenta que para estas definiciones el foco está representado por la rebaja o bien por la eliminación de las denominadas “barreras arancelarias”, o sea los impuestos o aranceles tanto a la importación como a la exportación. La rebaja o supresión de los aranceles entre países representaría la característica fundamental para la integración económica. El esquema propuesto se representa en el cuadro a continuación:

Taxonomía de los acuerdos de integración

Zona o área de Libre Comercio (ALC): los países que participan eliminan entre sí todos los aranceles al comercio.

Unión Aduanera (UA): los países que la conforman deciden no solo liberalizar el comercio sino que también establecen un código aduanero común por el que adoptan un arancel externo común (AEC) respecto de terceros países. En instancias avanzadas, cuando unifican la administración aduanera, lo recaudado se reparte entre ellos.

¹⁰⁶ El concepto de integración regional se convirtió en un objeto de estudio en el mundo académico a partir de los años 50 cuando a través de un acuerdo regional Alemania y Francia —junto a Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos— dispusieron de una autoridad central para la administración del sector estratégico de la producción del carbón y del acero. El fin de la Segunda Guerra Mundial implicó la búsqueda de la paz y de la unión en la Europa Occidental y la reconstrucción de la región, devastada por los años del litigio bélico. El compromiso entre los dos países más importantes de región, hasta ese entonces enfrentados —Alemania y Francia—, dio lugar a un nuevo paradigma político y económico con el surgimiento de la nueva autoridad común (la Alta Autoridad). En el ámbito académico de las relaciones internacionales se comenzó a delinear este desafío de conceptualizar la integración regional como un objeto particular de estudio.

Mercado Común (MC): se libera la circulación de factores productivos. Se da la libre circulación de bienes, el libre comercio de servicios, la libre circulación de personas y la libertad para circular capitales y radicarlos en los países miembros.

Unión Económica (UE): los países que conforman el MC acuerdan armonizar sus políticas económicas nacionales. En este contexto puede darse también la Unión Monetaria (moneda común).

Comunidad Económica Europea (CEE): no solo se armonizan las políticas sociales y económicas, sino que se unifican aspectos como los monetarios y fiscales. Las decisiones se toman en el marco de las nuevas autoridades supranacionales en función de los intereses de la nueva región.

Fuente: Cuadro realizado según la propuesta de Bela Balassa (1964).

Las tres primeras categorías plantean acuerdos de tipo comercial, mientras que las últimas dos incorporan otros compromisos sobre otros elementos de la economía de los países participantes. Esta clasificación plantea el grado de profundización que adoptarán los países a la hora de establecer un acuerdo de cooperación o bien de integración. Cada tipo destaca la meta o el objetivo final que los países irán reformulando a medida que vayan avanzando en los acuerdos. Por lo general se plantean objetivos con menor profundidad que la tipología establecida.

Los esquemas de Zona de Libre Comercio y los de Unión Aduanera son los que más han proliferado entre los países a nivel mundial ya que están permitidos en el marco de las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial de Comercio.

El caso de la experiencia latinoamericana refleja estos modelos de integración económica y según la literatura especializada se reconocen cuatro “olas” históricas (Dabène, 2014) de iniciativas integradoras en la segunda mitad del XX y en los inicios del siglo XXI.

La primera ola se ubica entre las décadas del cincuenta y setenta del siglo XX. Este ciclo de procesos de integración se desencadena como consecuencia de la pacificación mundial luego de las dos guerras mundiales y en el marco del desarrollo de la Guerra Fría entre las dos grandes potencias, EE. UU. y la ex-URSS, por el control geopolítico de las diversas regiones a nivel mundial. Este ciclo está signado por la presencia de la política exterior norteamericana de orientación “panamericanista” para la integración “hemisférica” de América Latina y del Caribe. Esta política se tradujo en la construcción del sistema interamericano con la fundación de la Organización de Estados Americanos en 1948 y la iniciativa de la Alianza para el Progreso. En este contexto

surgen iniciativas de integración a nivel megaregional que abarcan a América Latina y el Caribe en conjunto y acuerdos multilaterales para la creación de mercados regionales estratégicos, así como para el control y preservación de recursos naturales estratégicos.

Por una parte se producen proyectos de integración orientadas a impulsar zonas libre comercio para toda América Latina y el Caribe (ALALC) y luego a nivel de regiones y mercados regionales dentro de América Latina. En el año 1960 se firmó el acuerdo que dio origen a la Asociación de Libre Comercio de América Latina (ALALC) —impulsada por Argentina, Brasil y México—, organización que no pudo cumplir con el cometido de eliminar las tarifas intrarregionales y que fue luego reemplazada por la Asociación Latinoamericana de Integración en 1980, por lo que quedaron a su resguardo todas las concesiones realizadas anteriormente entre los países. Durante la década del 60 también se suscribió un acuerdo entre los Estados de América Central, y más adelante los estados del Caribe y del área andina suscribieron sus propios acuerdos.

La principal corriente integracionista estuvo motorizada por la escuela del pensamiento económico estructuralista de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). La escuela, dirigida y fundada por el economista Raúl Prebisch, propuso la creación de un mercado común latinoamericano sumando a México pero dejando por fuera a los países de Centroamérica que debían en principio integrarse mutuamente antes de ingresar al acuerdo (Briceño Ruiz, 2003).

El enfoque de la escuela de la CEPAL encomendaba a los países de la región a utilizar la integración económica como una posible herramienta para promover la industrialización regional. Esta primera etapa, que fue denominada por la academia *regionalismo cerrado* o *viejo regionalismo*, tuvo como eje fundamental la integración productiva en el marco del modelo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) implementado en la región en el período de posguerra de la Segunda Guerra Mundial. Las visibles limitantes del modelo de la ISI en perspectiva nacional pusieron en relieve el rol de la integración como una herramienta más de la política económica para la superación de esas limitaciones de los mercados nacionales para así poder generar un nuevo espacio económico y promover la creación de industrias con escala ampliada.

La falta de resultados alrededor del objetivo de la liberalización del comercio y el desarrollo industrial en la región desencadenó una serie de cambios durante las décadas de los 70 y 80 respectivamente. Tal como la ALADI nació en reemplazo de la ALALC,

la región del Caribe experimentó cambios similares de creación de nuevos organismos que ocuparon el lugar de los anteriores.

Particularmente durante este período, la atención la tendría la región de Centroamérica y el Caribe, zona de mayor presencia e intervención directa de EE. UU. y que con el proceso de la Revolución cubana se transformó en un escenario geopolítico estratégico de la Guerra Fría. Las iniciativas de integración de mayor destaque fueron el CARIFTA y CARICOM. A su vez, el Caribe fue la zona de mayor presencia de la colonización anglosajona en la región (por ejemplo, ECCM). Ya desde el comienzo de estos procesos de integración se rastrean debates entre las políticas hegemónicas partidarias de integración hemisférica del libre cambio y apertura del comercio, y las estrategias regionales de fortalecer la asociación política entre Estados para el desarrollo latinoamericano impulsadas a partir del desarrollismo estructuralista de la CEPAL, con su preocupación por la planificación estatal e industrialización de la región.

Los magros resultados en el desarrollo del comercio intraregional, así como las asimetrías internas entre países y subregiones, favorecieron la emergencia de otros proyectos regionales como el grupo andino (GRAN), y proyectos para la preservación recursos naturales hídricos en la cuenca del Plata y en la Amazonia (Pacto Amazónico).

Los nuevos acuerdos suscritos a partir de la década del 80 marcaron un contrapunto con el modelo de integración anterior. En este nuevo escenario proliferaron diversos tipos de iniciativas marcadas por la heterogeneidad en la modalidad y las configuraciones geográficas, pero en su denominador común el objetivo económico fue sin dudas el protagonista. Algunos de los procesos iniciados fueron acuerdos de comercio preferencial respetando la limitante de los Acuerdos de Alcance Parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980. Otras propuestas apuntaron a la formación de zonas de libre comercio, o bien uniones aduaneras (donde se incluía el arancel común) o también acuerdo del tipo de Mercado Común (unión aduanera más el libre movimiento del trabajo y los capitales entre países). Estos nuevos procesos, caracterizados como experiencias de *regionalismo abierto o nuevo regionalismo*, tenían como postulado lograr que la integración pudiera favorecer la economía internacional pero a la vez no aparecer como un obstáculo para la liberalización comercial. En el nuevo escenario, que estaba definido por el fin de la Guerra Fría y la globalización, este *nuevo regionalismo* se constituía como una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo también a las empresas privadas (Sanahuja, 2008, p. 12). Teniendo en cuenta el eje en el comercio, las

iniciativas del regionalismo priorizaron una integración promovida por el mercado, la apertura comercial y la reducción arancelaria. Esta visión estuvo anclada en el paradigma de la ortodoxia liberal y vinculada a las reformas económicas devenidas de la nueva ideología dominante que fue el neoliberalismo. La crisis, que había sido generada por el aumento inusitado de la deuda pública externa y el salvataje de los planes de *ajuste estructural* de los organismos internacionales, determinó contundentes cambios en las políticas económicas (Czar de Zaluendo, 2010, p. 19).

La CEPAL, que anteriormente había justificado la necesidad de fortalecer los mercados en la región con los postulados del viejo regionalismo, también promovió el nuevo modelo del nuevo regionalismo en el marco de la firma de Acuerdos de Libre Comercio. Para esta escuela, las políticas neoliberales a aplicar debían garantizar la reducción gradual de la discriminación intrarregional, la estabilización de la macroeconomía, la facilitación del comercio y la armonización de políticas, entre otros objetivos.

Para definir la dinámica del nuevo modelo de la integración, el organismo señaló que existían dos modalidades: por un lado, la integración impulsada por políticas como la regulación de inversiones, la propiedad intelectual y el desmantelamiento de las medidas paraarancelarias; por otro, la integración denominada de hechos. Según esta última, la integración sería aquella que supo emerger bajo la influencia del conjunto de medidas macroeconómicas y comerciales que han permitido crear nuevos escenarios de intercambio comercial y de inversión recíproca entre los países participantes. Según la CEPAL, “se denomina ‘regionalismo abierto’ al proceso que surge de conciliar [...] la interdependencia nacida de los acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general” (Briceño Ruiz, 2003, p. 123). La “década perdida”, como la denominó aquella escuela, se caracterizó por la baja participación comercial de América Latina en el comercio mundial, la crisis de la deuda externa y la respuesta política de implementación de los ajustes fiscales en forma “caótica”. Es una década de continuidad de la expansión de la globalización financiera y liberalización comercial, en un contexto ideológico de fin de la Guerra Fría y de transiciones políticas democráticas en la región.

Es en este período donde tiene lugar la segunda ola histórica de iniciativas de integración latinoamericana, que abarca fundamentalmente la década del ochenta. Esta

ola surge más como resultado de los pocos logros y limitaciones del primer ciclo, con ambiciones “más limitadas”.

En este contexto, los objetivos de los procesos de integración buscaron la reinsertión comercial y la pacificación de la región. Por un lado, se reconvierte la alianza comercial megaregional de la ALALC en la ALADI con una apertura política a la integración de Cuba. En forma paralela, se amplía la integración de miembros y se diversifican los acuerdos regionales en Centroamérica (SICA) y el Caribe (ACS). Por otro lado, aparecieron iniciativas dirigidas a crear mecanismos de concertación política y pacificación en la región como el Grupo de Río.

Es dable destacar que en el nuevo escenario no solo tuvieron protagonismo los cambios en el modelo económico sino que por otra parte la agenda de la defensa colectiva de la democracia en la región tomó lugar en los acuerdos suscriptos a partir de mediados y fines de los años 80. Tal como quedó plasmado en el compromiso bilateral entre Argentina y Brasil de 1986 firmado por los entonces presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney —respectivamente—, los países dejaron atrás los años de rivalidad para establecer el comienzo de un trabajo de cooperación y complementación económica y de defensa del régimen democrático. Posteriormente, entre 1989 y 1990 fueron electos a cargo del Ejecutivo Carlos Saúl Menem en Argentina, Fernando Collor en Brasil y Luis Alberto Lacalle en Uruguay. Sus presidencias dieron cuenta de los nuevos lineamientos políticos dados por el conocido Consenso de Washington, que implicó el giro a la derecha en la región. Estos presidentes con la incorporación de Paraguay firmaron el Tratado de Asunción en 1991, que dio origen al Mercosur, proceso que se estudiará más adelante en este artículo.

Es entre los años noventa y principios de los años dos mil que tiene lugar la tercera ola. Este período está pautado por el ascenso del neoliberalismo con sus propuestas de apertura del comercio regional y liberalización al mercado mundial. El ciclo de hegemonía neoliberal estuvo marcado por una reedición de la estrategia de integración hemisférica de EE. UU. para fomentar la apertura comercial con América Latina por medio de un nuevo tipo de “regionalismo norteamericano” (Bernal-Meza, 2011, p. 20). Lo que se buscaba era la expansión de la experiencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —que incluyó a México— con la propuesta de creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) —excluyendo a Cuba—. El ALCA cumplirá con un papel más ideológico que de expansión real, particularmente

hacia Sudamérica, la cual en cambio continuará con la afirmación de experiencias regionales de integración, como el Mercosur y la consolidación del CAN.

Para el año 1996, los países andinos suscribieron el acuerdo de la Comunidad Andina con una agenda basada en el eje comercial. Son de esta generación también las negociaciones y posterior firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) —en inglés, North American Free Trade Agreement (NAFTA)—, firmado entre Estados Unidos, México y Canadá, mientras que otros países como México, Chile, Perú y Colombia tomaron la decisión de firmar acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y además con la Unión Europea.

Sanahuja observa que las cifras acumuladas entre los años 1990 y 2007 muestran que las exportaciones intrarregionales se multiplicaron por ocho durante ese lapso y las exportaciones totales se quintuplicaron: esto demuestra que la integración tuvo efectos positivos en los términos de creación de comercio, aunque el predominio es el comercio de manufacturas poco dinámicas y con baja o media tecnología.¹⁰⁷ La buena *performance* en materia comercial parecía indicar el posible éxito del modelo, pero al poco tiempo el regionalismo abierto demostró sus debilidades y fue víctima de las crisis nacionales, tal como sucedió el Mercosur con la doble crisis, la primera en Brasil en 1998 y luego en Argentina del 2001. En el capítulo sobre el Mercosur, que es el próximo, se describe con mayor profundidad este fenómeno.

El agotamiento del regionalismo abierto trae consigo una nueva batería de políticas a aplicar que apuntaron a redefinir y reconceptualizar el escenario regional. Este nuevo enfoque vino a cuestionar el modelo económico vigente y se caracterizó por la emergencia de nuevos actores políticos y sociales que se manifestaban contra los preceptos del Consenso de Washington y a favor de recobrar el rol de los Estados. La nueva agenda del denominado *regionalismo posliberal* o *poshegemónico* destacó la primacía de la agenda de temas políticos por sobre los comerciales, el retorno a la agenda del desarrollo (viejo regionalismo) y con un énfasis en lo que se denominan las agendas positivas de la integración centrada en la creación de nuevas instituciones y políticas comunes y una agenda de cooperación que estuviese más allá de los temas comerciales. Este nuevo ciclo de “regionalismos posliberales” (Sanahuja, 2008, pp. 22-23) va a colocar en el centro a la política, el Estado y el desarrollo, junto a las

¹⁰⁷ Como consideración final de esta etapa del regionalismo, es interesante mencionar que entre 1990 y 2005 se firmaron unos 140 acuerdos regionales de los 170 en vigor que habían sido registrados en la Organización Mundial del Comercio (OMC) (Sanahuja, 2008).

dimensiones institucionales, sociales y de participación colectiva en los procesos de integración, en detrimento de las dimensiones más económicas y comerciales.

Este enfoque dio lugar a la ampliación de los acuerdos Sur-Sur y a la aparición de las agendas de la alta política, entre ellas la paz, la seguridad y la política energética. Por otra parte, se retoma la necesidad de cooperar en materia de políticas sociales, la preocupación por la reducción de las asimetrías y además la importancia de la mejora en la infraestructura regional a los fines de vincular nuevos mercados. Durante los años 90, los referentes de la izquierda en la región buscaron ciertas alternativas para enfrentar el modelo neoliberal. El espacio inaugurado en el Foro de Sao Paulo y luego ampliado a partir del Foro Social Mundial fueron lugares de encuentro y discusión impulsados por el Partido de los Trabajadores de Brasil encabezado por Luiz Inácio Lula Da Silva. El nuevo concepto fue definido en función de la afirmación del principio de autodeterminación de las naciones de América Latina y de la revalorización de la identidad cultural e histórica de la región como base de la solidaridad internacional entre los pueblos.

Es a partir de fines de los años noventa que toma lugar la cuarta ola de procesos regional de integración, en concordancia con el agotamiento del ciclo neoliberal, el giro político a la izquierda de la región y el desarrollo del ciclo posliberal en la primera década del siglo XXI.

Durante esta denominada cuarta ola, la integración es percibida como un instrumento para defender la soberanía de los países en vistas a la amenaza del imperio caracterizado por los Estados Unidos. En clara oposición a la propuesta norteamericana de crear el acuerdo del Libre Comercio de las Américas (ALCA), se propuso dar origen a la comunidad Latinoamericana de naciones y personas. La fortaleza de los resultados del Foro de Sao Paulo devino en la conformación de una nueva concepción de la integración basada en la cooperación, la convergencia y la complementariedad para la reducción de las asimetrías y la defensa de las instituciones de la democracia. Este cambio de foco fue acompañado por los nuevos presidentes electos en la región, Lula da Silva en Brasil, Néstor Kirchner en la Argentina, Evo Morales en Bolivia, Tabaré Vázquez en Uruguay, Hugo Chávez en Venezuela, Rafael Correa en Ecuador. Durante la primera reunión de presidentes suramericanos celebrada en Brasilia en el año 2000, se lanzó la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), que más tarde (2008) daría origen con el impulso de Brasil a la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). Durante la cumbre de las Américas en la ciudad

argentina de Mar del Plata en el año 2005 el extinto presidente Chávez anunció la creación de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), iniciativa también impulsada por Cuba, que incorporó en su agenda la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Una vez que Unasur se puso en marcha y tomó el protagonismo necesario en la región, Brasil comenzó a construir una nueva iniciativa que tuviera un impacto continental. De esta manera se llevó adelante una reunión entre los mandatarios de Estado de América Latina y el Caribe con el fin de intensificar el diálogo entre las partes y hacer converger los distintos esquemas. Así fue como en el año 2010 se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este nuevo organismo se propuso constituir un mecanismo intergubernamental en el escenario regional para promover la integración y el desarrollo con la particularidad de incorporar a México entre sus socios. La agenda de la CELAC incluyó la representación de la región ante el exterior con un itinerario de reuniones y encuentros con representantes de la Unión Europea y países asiáticos, como China.

La etapa del regionalismo posliberal tuvo como protagonistas dos países que asumieron el liderazgo en la región. Brasil y Venezuela fueron ambos los promotores, aun con diferentes perfiles de inserción regional, de diversos acuerdos que tuvieron como propósito tomar la agenda política y de convergencia estructural en desmedro de la agenda comercial, que había estado presente durante las experiencias del siglo XX. La fuerte retórica, la capacidad al máximo del intergubernamentalismo y la integración como instrumento de defensa frente a la globalización y sus consecuencias, permitieron a los países de la región fortalecer la gobernabilidad en sus propios territorios nacionales.

La irrupción de la Alianza del Pacífico (Chile, Colombia, Perú y México) provocó un cimbronazo en la región debido a la nueva agenda planteada sobre las costas del Pacífico con el foco puesto en las cuestiones comerciales —rememorando los postulados del regionalismo de los años 90— y de alguna manera quitando los demonios de aquellos modelos de regionalización que tanto han denostado sobre todo los referentes de los países líderes de los nuevos gobiernos autodenominados progresistas.

Tras la muerte de Hugo Chávez en 2013, el cambio de gobierno en Argentina y la destitución de Dilma Rousseff, sumados a la crisis económica que arrastra a región hace por lo menos cinco años pero acrecentada por las crisis políticas sobre todo en

Venezuela y Brasil, los procesos regionales se encuentran en suspenso a la espera de nuevas directivas para conformar un nuevo paradigma.

Estos cambios han abierto un nuevo debate sobre qué tipo de regionalismo se construye o bien sobre cuál se construirá la integración o cooperación entre los países de la región. Algunos estudios se animan a predecir la vuelta a la agenda del regionalismo abierto sustentados en el éxito que tuvieron países como Colombia, Chile o Perú que, a diferencia del resto, no abandonaron las iniciativas bilaterales con otros países y regiones, y sin involucrarse en acuerdos inflexibles tales como el Mercosur mantienen un crecimiento económico sostenido aun habiendo firmado acuerdos comerciales (Acuerdos de Libre Comercio) de tipo Norte-Sur, como por ejemplo con Estados Unidos o la Unión Europea. Lo cierto es que la crisis actual empaña cualquier intento por dar luz a una nueva etapa con sello propio en la experiencia de la región.

OLA	AÑO	ACUERDO	OBJETIVO
PRIMERA (1951-1978)	1951	Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)	Integración de Centroamérica marco Guerra Fría ONU y OEA
	1960	Mercado Común Centroamericano (MCCA)	Crear una unión aduanera en Centroamérica
		Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)	Crear zona de libre comercio en América Latina. Marco Guerra Fría (CEPAL y CIES), Sudamérica y México
	1964	Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CECLA)	Comercio y desarrollo América Latina. Marco Guerra Fría. Alianza para el Progreso OEA-CIES
	1965	Asociación de Libre Comercio del Caribe (CARIFTA)	Cooperación económica entre países del Caribe de habla inglesa
	1967	Mercado Común del Caribe Oriental (ECCM)	Cooperación e integración económica regional e internacional de pequeños estados insulares y dependientes del Reino Unido dentro del Caribe
	1969	Grupo Andino o Pacto Andino (GRAN)	Desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración países andinos, sudamericana e hispánica en marco estrategia de EE. UU. consolidar mercados regionales

OLA	AÑO	ACUERDO	OBJETIVO
	1973	Tratado de la Cuenca del Plata	Preservación recursos naturales de la cuenca del Plata
		Comunidad del Caribe (CARICOM)	Cooperación económica e integración de las Naciones del Caribe y dependencias Reino Unido a través Mercado Común
	1975	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA)	Cooperación e integración económica y comercial de América Latina y Caribe
	1978	Pacto amazónico	Preservación del patrimonio natural Amazonia y desarrollo sustentable
SEGUNDA (1980-1994)	1980	Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	Complementación económica y promoción comercio recíproco América Latina y el Caribe
	1981	Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	Cooperación entre Estados miembros a nivel regional e internacional mediante integración mercado común
	1986	Grupo de Río	Mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, paz y mediación conflictos armados, seguridad regional y democratización
	1991	Mercado Común del Sur (Mercosur)	Zona de libre comercio y cláusula democrática Sudamérica
		Sistema de Integración Centroamericana (SICA)	Marco institucional integración centroamericana
	1994	Asociación de Estados del Caribe (ACS)	Fortalecimiento e integración de los países de la zona del Mar Caribe
TERCERA (1995-2001)	1995	Grupos de los tres (G3)	Tratado de Libre Comercio entre Colombia, México y Venezuela (Venezuela se retira en 2006)
	1996	Comunidad Andina de las Naciones (CAN)	Integración Derecho Comunitario Andino
	2000	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura (IIRSA)	Desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura regional en Sudamérica

OLA	AÑO	ACUERDO	OBJETIVO
	2001	Plan Puebla Panamá (PPP)	Desarrollo de proyectos estratégicos sobre recursos naturales en Mesoamérica
CUARTA (2004-2012)	2004	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA)	Integración para América Latina y el Caribe alternativa al neoliberalismo de libre comercio, proyecto de independencia, emancipación, concertación política, integración económica de los pueblos, con base a los principios bolivarianos y martinianos, particularmente la solidaridad, la cooperación, la complementariedad económica y la justicia social
	2004	Comunidad Sudamericana de las Naciones (CASA)	Concertación política y diplomática de la región mediante la profundización de la convergencia entre Mercosur, la Comunidad Andina y Chile a través del perfeccionamiento de la zona de libre comercio
	2008	Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)	Espacio de integración cultural, social, económico y político de Sudamérica
	2011	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	Mecanismo de concertación política para la unidad e integración de América Latina y el Caribe
	2012	Alianza del Pacífico (AP)	Vinculación comercial transregional entre países latinoamericanos del pacífico con los países asiáticos de la cuenca del Pacífico basada en vigencia Estado de Derecho democrático y libre mercado

Nota: El cuadro no incluye acuerdos bilaterales ni acuerdos firmados con Estados Unidos o la Unión Europea.

Fuente: Elaborado en base a Dabène (2014), consulta Wikipedia, y páginas web oficiales de los organismos de integración (marzo 2017).

El Mercosur: un modelo híbrido con recorrido incierto

A lo largo de dos décadas y media de existencia, el Mercosur se conformó como un proceso de integración regional en América Latina abierto y multidimensional (De Sierra, 2001), un proceso histórico en construcción abierta como proceso con avances y retrocesos en un contexto internacional de gran incertidumbre.

El abordaje de la integración se realiza desde una perspectiva amplia, desde la economía a la política y la sociedad, con el objetivo de recuperar diversos aspectos del proceso, rasgos y consecuencias en los planos comerciales, productivos, políticos, geopolíticos, culturales y sociales. Así pues, se considera al Mercosur como una construcción de un “nuevo espacio de pertenencia” en disputa, de integración y de conflicto, donde aparecen múltiples condiciones estructurales y de legados históricos preexistentes, de configuración de instituciones y actores; de procesos e interacciones asimétricas, así como de diversas alternativas y ámbitos de acción.

Se plantea como hipótesis principal que el caso del Mercosur se construye como un *modelo dual y flexible*, de una estrategia comercial de *regionalismo abierto* y una voluntad política *intergubernamental* con la voluntad de potenciar el espacio regional con una agenda de políticas, convocatoria de actores, identidades y recursos múltiples, en el marco de procesos de globalización e integración progresiva y de facto, con ciclos y dinámicas históricas variadas.

Impulsos y frenos en la dinámica del Mercosur

La primera etapa fundacional del Mercosur se la caracterizó como *fenicio*, donde los objetivos y logros fueron comerciales en el marco del ciclo de reformas neoliberales entre los años 1991 y 1998. Se trató de un proceso dirigido desde los gobiernos, que definieron estrategias graduales y flexibles de apertura a la economía mundial. Se optó por un ensayo de regionalismo abierto para aprovechar las ventajas comparativas de proximidad geográfica, histórica, cultural, y de desarrollo. En este plano, en un corto tiempo se consiguió un “éxito relativo” en los resultados económicos con la multiplicación del comercio intraregional y la construcción de un bloque comercial que alcanzó la forma de unión aduanera incompleta (eliminando restricciones aduaneras internas y estableciendo un arancel externo común frente a terceros países no miembros).

Esta etapa de constitución fundacional de un Mercosur más “fenicio”, comercial e “intergubernamental” se plasmó en el Tratado de 1991 en un formato institucional con un sesgo decisorio anclado en las instituciones presidenciales (Consejo del Mercado Común y Grupo del Mercado Común, con subgrupos de trabajo temáticos). Los rasgos político-institucionales fueron: a) el intergubernalismo “extremo” e “interpresidencialista”, b) los “actos legales incompletos” y c) la falta de “órgano jurisdiccional autónomo y propio del bloque” (Caetano, 2007). La estructura organizacional va a tomar forma con el Protocolo de Ouro Preto en 1994; a la ordenación compuesta por el Consejo del Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur se agrega, en calidad de órganos consultivos, a la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo y Económico-Social, y como órgano administrativo, a la Secretaría del Mercosur.

La integración regional incorpora además un acuerdo político de compromiso democrático (Cláusula Democrática, 1998) para establecer una garantía a las transiciones democráticas ante la potencial recaída en golpes de estado o regresiones autoritarias y para reducir el papel de los militares restringiendo los conflictos fronterizos. Desde esta perspectiva, y al establecer la vigencia de las instituciones democráticas como condición sin la cual no es aceptable la integración, el Mercosur fue un mecanismo de apoyo institucional en momentos de inestabilidad política como los que atravesaron en diversas circunstancias Paraguay y Argentina.

Entre los años 1991 y 2001 se inicia un nuevo ciclo marcado por las “crisis económicas y políticas”. En este período se produjo una fase de pérdida de dinamismo del Mercosur, producto de los impactos de la devaluación económica brasileña de 1999, así como diversos fenómenos de inestabilidad económica y política en los países miembros, especialmente en la crisis de 2001 en Argentina. En el marco del contexto de crisis económica se establece el Protocolo para la resolución de controversias del Mercosur en 2001. No obstante, el formato de baja institucional fundacional deja al descubierto las debilidades normativas e institucionales para mediar y resolver conflictos y trabas no arancelarias.

A partir de 2002 se produce un nuevo clima de “optimismo” en cuanto a la voluntad política de “relanzamiento” del proyecto de integración del Mercosur. Varios factores positivos convergen en la coyuntura. La caída de la convertibilidad en Argentina vuelve a favorecer las expectativas e intereses de expandir el comercio intraregional y la preservación del bloque económico. En este contexto se produce la reafirmación de la

voluntad política —principalmente entre Argentina y Brasil— de priorizar el espacio multilateral para negociar con otros países; de retroceder en negociaciones bilaterales y unilaterales con EE. UU. y el ALCA. En esa dirección, se priorizan las políticas de integración y desarrollo a largo plazo en los ámbitos de proyectos de cooperación energética, comunicación e infraestructura. En forma paralela, se plantea el desafío geopolítico de afianzar la alianza entre los Estados miembros e incorporar nuevos socios en América del Sur. Al tiempo que se sale del ciclo de crisis, los agentes políticos reconocen los efectos sociales devastadores de las crisis económicas, el agotamiento de las reformas económicas estructurales y la emergencia de nuevas cuestiones sociales. El nuevo giro político parte de la revalorización del papel del Estado y las instituciones políticas en su intervención para articular políticas de desarrollo y de redistribución social.

Esta fase de “relanzamiento del Mercosur” abre perspectivas de una agenda integracionista más global y profunda, de “proyecto político”, “instituciones” y emergentes de una “ciudadanía mercosureña”. Así pues aparece la proposición de nuevos órganos, como el Parlamento del Mercosur y el Instituto Social, así como la aprobación de Fondos Estructurales para el tratamiento de las asimetrías, el reforzamiento técnico de las competencias de la Secretaría y el establecimiento de un Tribunal Permanente de Revisión. Este nuevo clima de convergencia política (Consenso de Buenos Aires, Acta de Copacabana, Comunidad Suramericana de Naciones, 2002-2004) no elimina las disputas y conflictos interestatales y de intereses sectoriales.

El ciclo aparece caracterizado como una nueva “inflexión de expectativas de avances” y de las posibilidades de firma de nuevos acuerdos pro integración al estilo de un “Ouro Preto II” con sentidos diversos. De un lado, se manifiesta el agotamiento de los modelos integracionistas propuestos hasta ese momento (Caetano, 2007): “Mercosur fenicio”, “Mercosur de dos velocidades”, “Mercosur de dos grandes y dos pequeños”, “bilateralismo excluyente” de Argentina y Brasil, así como del agotamiento de los modelos “nacional desarrollistas” pasados y del originado por el “consenso de Washington”; de otro lado, la apertura de nuevos escenarios inciertos con la ampliación del Mercosur con el pedido de ingreso Venezuela como socio pleno.

Este ciclo 2004-2008 abre escenarios diversos, pautados por el “retorno de la política” como eje de la integración y por la persistencia de sus debilidades tanto externas —derivadas de la coyuntura económica de crisis económica— como internas, a saber: los “déficits democráticos”, o la irresolución de conflictos binacionales y

sectoriales. Así pues, se presentan nuevas iniciativas políticas: el Parlamento del Mercosur (2004) y la adhesión de nuevos miembros, especialmente Venezuela (en 2006, que será ratificado como miembro pleno en 2012). También se prioriza la dimensión del Mercosur social, afirmación de políticas públicas orientadas a la reducción de las desigualdades internas, con el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur (2004) y el Instituto Social del Mercosur (2007). En forma paralela, se afirma la voluntad política de integración con la convergencia con otros formatos de integración sudamericana (Unasur en 2008) y latinoamericana (CELAC en 2011).

El ciclo histórico más reciente (2012-2016) estuvo marcado por la inestabilidad política y la incertidumbre económica. Se producen cambios en la integración de los estados miembros en contextos de fragilidad democrática institucional e inestabilidad política doméstica con la suspensión de membresía de Paraguay en 2012 y de Venezuela en 2016. La incertidumbre económica proveniente de la retracción y competencia comercial interna desencadena procesos nacionales dispares, como la reorientación de prioridades comerciales de los países ante nuevas oportunidades externas economía global por fuera de los acuerdos multilaterales. La crisis económica del ciclo posliberalismo se superpone a la recesión económica y pérdida de liderazgo regional de Brasil y el giro ideológico a la derecha en la región. En este marco aparecen nuevas iniciativas de regionales de liberalización comercial y tratados de libre comercio pero en formato bilateral.

Luego de esta somera revisión de la dinámica histórica institucional del Mercosur, ¿cuáles fueron las principales dimensiones del proceso y cómo se puede caracterizar la naturaleza institucional del Mercosur?

El Mercosur económico

Desde punto de vista económico, el Mercosur se puede caracterizar como un proyecto de “regionalismo abierto”, impulsado en el marco del ciclo de globalización económica neoliberal de los años noventa. Este tipo de estrategia de integración tiene antecedentes en los países del sudeste asiático, cuyo objetivo prioritario es desarrollar zonas de libre comercio regionales como instrumento de liberalización y apertura económica al mercado mundial. Por tanto, es un espacio en tensión entre una estrategia de promoción de un espacio económico regional y una estrategia que prioriza la liberalización económica “abierta” a la economía mundial.

En el caso del Mercosur, inicialmente se pretendía estimular el comercio intrarregional, particularmente entre Argentina y Brasil, con una meta ambiciosa de creación de un mercado común en Sudamérica. De hecho, el principal mérito del Mercosur se verificó en la primera etapa fundacional con el desarrollo del comercio intrazona, cuyos flujos se multiplicaron rápidamente entre los cuatros socios originarios y se estableció una unión aduanera incompleta con un arancel externo común (con una lista de productos exceptuados a criterio de cada país). Es de recordar que este punto no fue de fácil acuerdo. El motivo por el cual se llega a la solución de un arancel externo con excepciones se explica porque existían dos posturas distintas en debate sobre la política comercial en esta etapa en el Mercosur: la argentina, en el período fundacional —seguida por los países pequeños—, que proponía avanzar en la competitividad económica de las empresas y productos mediante una liberalización rápida al mercado exterior en base a una reducción drástica a los niveles más bajos de arancel externo común; y la brasileña, que planteaba una reducción más gradual en función de una protección de los intereses sectoriales industriales de mejor desarrollo nacional.

Los logros de expansión del intercambio comercial entre los países miembros en el período fueron significativos. El volumen del comercio intraregional saltó del 8,9% en 1990 a 25,2% en 1999. Esto se explica por un comercio entre Argentina y Brasil que se triplica en el período, y que en el caso de los países pequeños llegó a alcanzar alrededor del 50% del comercio exterior.

No obstante, esos avances comerciales no se continuaron en forma progresiva en el tiempo. Los ciclos de crisis económica (1999-2002) produjeron retraimiento hacia medidas proteccionistas y *dumping* social. En el período de crisis, el comercio intraregional se reduce drásticamente a valores promedios cercanos al 10% y luego en el ciclo de crecimiento posterior se eleva gradualmente hasta situarse en valores en torno al 15% del total del comercio exterior de los países miembros.

Un elemento adicional en el período de crecimiento económico posterior fue que se basó fundamentalmente en la expansión del comercio exterior extra zona y el mantenimiento de patrones productivos de los países miembros caracterizados por tensiones entre competencia y complementariedad entre sectores económicos.

Paradójicamente, más allá de la dinámica del comercio exterior, los procesos de globalización económica continuaron, tanto por el incremento de la circulación de capitales y recepción de inversiones externas como por la integración productiva de facto a través de empresas y cadenas de valor transnacionales multilaterales.

El Mercosur político

En la literatura especializada se encuentra un debate recurrente sobre la naturaleza política del Mercosur (Serna, 2010). A primera vista aparece como una dicotomía entre la economía y la política, entre la centralidad de la estrategia comercial (regionalismo abierto) versus la formación de instituciones políticas regionales. No obstante, esta versión es un poco simplista, porque en rigor lo que está en juego desde la política es cuál es la forma de construcción política y de interacciones que se establece con la economía.

Desde punto de vista analítico, el diseño institucional se acerca más a las concepciones de “intergubernalismo” decisorio, de lógica presidencialista, flexible y con baja institucionalidad, donde predomina la voluntad política de las élites de gobierno de acuerdo con las prioridades de política económica: un diseño político que concentra en los órganos ejecutivos y las instituciones presidenciales como locus de autoridad y núcleo decisorio de los órganos del Mercosur en materia de integración (consejo mercado común, grupo mercado común, áreas de economía y relaciones exteriores), y un diseño institucional complementario a una estrategia económica liberal, que prioriza la lógica del mercado con un mínimo de “intervención” estatal cuyo objetivo es minimizar las “trabas” (arancelarias y no arancelarias) para la actividad comercial.

No obstante, la dinámica política e histórica mostró las insuficiencias de un modelo centralizado en los presidentes y con baja institucionalidad política para canalizar demandas de participación ciudadana, atender la agenda democrática y generar espacios de mediación política de conflictos y de intereses sociales colectivos.

Un objetivo relevante de los gobiernos que impulsaron el proceso de integración era afirmar las transiciones democráticas de los ochenta y evitar la regresión autoritaria. Esto explicó la incorporación de la “cláusula democrática” como condición para participar del proceso de integración, en tanto salvaguarda democrática y rechazo a las experiencias autoritarias del pasado reciente, así como para refuerzo del poder civil frente al militar instaurando mecanismos pacíficos de resolución de los conflictos fronterizos dentro de América del Sur. La cláusula de compromiso democrático (1994) estuvo muchas veces en la agenda del Mercosur con un seguimiento activo como, por ejemplo, durante la crisis política en Argentina en 2001, en el intento de golpe de estado en Paraguay en 1999 (que tuvo como resultado el asesinato del vicepresidente y la

renuncia presidente Cobas, así como el juicio ejecutivo al presidente Lugo en 2012), en el *impeachment* de Dilma Rouseff en Brasil en 2016 y con la observación del proceso electoral en Venezuela.

Otras inquietudes manifestadas desde diversos actores políticos y sociales se refirieron a los “déficits” institucionales y democráticos de Mercosur. En ese sentido, Gerardo Caetano y Romeo Pérez (2001, pp. 135-138) señalan tres desafíos principales para el desarrollo de las actividades y órganos parlamentarios del Mercosur. En primer término, “representar la integración” que implica incorporar a los ciudadanos y agrupaciones políticas “favorables” y también “opositoras” a la integración, en un espacio nuevo que permita conformar una “representación diferente” a la del Estado-Nación, operando sobre la base de ciudadanía de cada Estado, al tiempo que se incorporan múltiples “cuerpos cívicos” e identidades. En segundo término, “cogobernar el proceso” a través de una práctica compartida de las decisiones gubernativas con los ejecutivos. En tercer lugar, “producir los asideros de la ciudadanía surgente”, aportar a la constitución de la “ciudadanía integrada” mediante la producción de “asideros cívicos”.

El Parlamento regional se crea como órgano de representación de los ciudadanos del Mercosur (2004), que se irá construyendo en etapas y transiciones sucesivas hasta la implementación de las elecciones directas y su instalación en con sede permanente, que será en Montevideo.

En el ámbito de la política subnacional, desde 1995 se funda la red de Mercociudades con la integración de once ciudades. La experiencia se amplía hacia el año 2000, cuando se crea la Reunión Especializada de Municipios e Intendencias, en la que participan 138 ciudades. Después, en 2004 extiende aún más su alcance con la constitución de un Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos.

La agenda para el Comité de Municipios es aún muy ambivalente, sin embargo se considera un ámbito potencial que podría integrar dimensiones relevantes como: a) tener una “orientación política precisa” hacia la integración regional; b) buscar incentivos económicos, poner a los Fondos para la Convergencia Estructural del Mercosur como “tema central de su agenda”; c) “abordar el tema de las políticas de fronteras del Mercosur”, tema típicamente local y de ciudades fronterizas; d) implementar “políticas de identidad mercosureña” en las ciudades para acercar los procesos de integración simbólica e imaginaria a la cotidianeidad de los ciudadanos; e)

estimular “políticas municipales” para la cohesión territorial desde la base local (Chasquetti, 2006, pp. 18-21).

El Mercosur posee además un diseño administrativo normativo de baja institucionalidad que se expresa en una burocracia liviana y ágil, cuyo soporte lo constituye la Secretaría del Mercosur, con funciones administrativas de la normativa, reglamentos y organización operativa, decisiones e informes, así como funciones de asesoría técnica especializada. La contracara de un diseño institucional centralizado y flexible en la toma de decisiones lo constituye un “sistema legal incompleto” que requiere la ratificación parlamentaria posterior en cada país, que trabaja en base al principio formal de igualdad de los miembros y consenso de todos para las resoluciones y con mecanismos de arbitraje voluntarios de carácter no jurisdiccional para la resolución de conflictos.

El Mercosur social

En esta sección se presentan algunas paradojas de la dimensión social de la integración regional. La primera paradoja es entre la ausencia institucional y el reconocimiento de déficits de inclusión, participación e intervención en materia social, representación y mediación de intereses colectivos. La segunda paradoja es el desfase entre los reconocimientos institucionales y la generación de políticas, ámbitos, procesos y prácticas concretas donde emergen sujetos colectivos, temáticas sociales y espacios territoriales que van construyendo la agenda social.

El retraso relativo del reconocimiento social se debe a que, desde su origen en el Tratado de Asunción, la dimensión social y ciudadana de la integración no aparece de forma manifiesta (Serna, 2003). La integración era concebida como una voluntad política de gobiernos y mercados económicos pero sin referencias a los actores y sujetos en la base de ese proceso.

No obstante, luego de su firma comienza a debatirse y gestarse la necesidad de la construcción de una agenda sociolaboral y de instituciones específicas (Subgrupos de Trabajo orientados a la cuestión laboral y seguridad social, la Comisión Parlamentaria Conjunta y el Foro Consultivo Económico Social), manifestando la preocupación por evitar el “*dumping* social” entre los países miembro y la importancia de asegurar la plenitud y eficacia de la ciudadanía laboral y social.

Los primeros logros más tangibles fueron el progresivo reconocimiento y su expresión en el plano institucional de la agenda social. Se constituyó un Subgrupo de Trabajo específico de integración tripartita para el seguimiento, evaluación y propuesta en las temáticas más directamente vinculadas a las transformaciones del mundo del trabajo en un proceso de integración (relaciones laborales, empleo y seguridad social) y de un Foro Consultivo Económico Social para la participación y representación de las organizaciones de intereses de la sociedad civil. Como resultado más vinculado a esos espacios se elaboró una carta de derechos sociolaborales (1998) en tanto instrumento a desarrollar para garantizar derechos laborales en este marco y con una nueva dinámica regional.

Más adelante se generan otras políticas de reconocimiento simbólico de los déficits sociales más estructurales vinculados a las asimetrías internas al Mercosur (Serna, 2001). Los impactos de una integración asimétrica, derivada de las enormes diferencias estructurales y socioeconómicas entre los países miembros para el funcionamiento del Mercosur, era una preocupación académica desde el inicio; no obstante, pasará bastante tiempo hasta que ingrese en la agenda institucional del Mercosur. El reconocimiento público del problema se produce con la creación del FOCEM (2005) como fondo para reducir las asimetrías de tamaño, regionales y subnacionales entre países miembros. Si bien se trata de una iniciativa con recursos muy pequeños, es un espacio para el tratamiento y reconocimiento de la problemática de las desigualdades internas, y la puesta en debate de políticas para el tratamiento preferencial de socios pequeños y territorios subregionales de desarrollo postergado.

Otra iniciativa institucional interesante en la línea de reconocimiento y construcción de agenda de políticas públicas sociales del proceso de integración fue la creación del Instituto Social del Mercosur (2007), cuyo objetivo definido fue el diagnóstico de temáticas sociales y producción de estadísticas sociales comparadas de los países del Mercosur.

Una dimensión relevante de los procesos de integración es la “movilidad geográfica de fuerza de trabajo y subjetividad social” de personas, particularmente en zonas fronterizas, que trae consigo cambios en la percepción de la subjetividad social y produce amenazas de “segmentación” y “fragmentación social” en el trato de inmigrantes que debe ser atendida en un plano supranacional para asegurar igualdad de derechos (Falero, 2003, p. 35).

Los datos disponibles de la CEPAL sobre las migraciones internas dentro de América Latina indican que el país que constituye el centro más importante de recepción de migrantes en la región es Brasil. También se disponen algunas investigaciones que muestran la relevancia de la migración fronteriza entre países de la cuenca del Paraná, cuyos flujos son significativos especialmente para los países pequeños.

En este plano, el Mercosur realizó avances interesantes, brindando estatutos preferenciales entre los ciudadanos de los estados miembro, especialmente entre los residentes en zonas de fronteras, facilitando los accesos y derechos recíprocos de residencia y trabajo.

En forma paralela, también se incorporaron en la agenda educativa del Mercosur iniciativas institucionales para facilitar la movilidad de la fuerza de trabajo calificada de nivel universitario. En ese sentido se puede mencionar la Red de Agencias Nacionales de Acreditación (RANA) o comisiones *ad hoc* con el objetivo de evaluar la calidad de formación y reconocimiento de títulos universitarios en el Mercosur. Además, se realizó la implementación progresiva del mecanismo permanente de acreditación en la región denominado Acreditación Regional de Carreras Universitarias del Mercosur (ARCUSUR). A ello se suman protocolos del Sector Educativo del Mercosur (SEM) de reconocimiento de títulos universitarios para el ejercicio de actividades académicas y programas de movilidad académica a nivel universitario como la Asociación de Universidades Grupo Montevideo y el proyecto brasileño de la Universidad para la Integración Latinoamericana (UNILA), que favorecen la movilidad académica y abren oportunidades de movilidad transitoria de profesionales para la realización de consultorías.

El regionalismo poshegemónico: la emergencia de Unasur como modelo de concertación política

Siguiendo el análisis realizado por Botto (2015), para algunos especialistas el proceso de la Unasur resulta un mero ejercicio de cooperación política que, lejos de profundizar los procesos de liberalización comercial, dificulta y enrarece los alcances logrados en los años noventa. Otros, en cambio, tienden a considerarlo como un proceso donde la integración trasciende la agenda comercial puesto que además se involucran problemáticas de defensa y autonomía en seguridad tradicionalmente controlada por

Estados Unidos en el continente (Sanahuja, 2012). A las agendas tradicionales de la integración productiva, la física, la energética y la financiera, se incorporaron las nuevas más vinculadas a temas políticos como la cooperación militar, la consolidación democrática y el desarrollo en cuestiones sociales. Las etapas que manifiestan estos cambios de agenda se identifican con las denominaciones de regionalismo posliberal y regionalismo poshegemónico —este último es el que hace referencia a las experiencias como las de Unasur y que hemos desarrollado en la primera parte del artículo—.

Como fue mencionado en los apartados anteriores, el inicio del nuevo milenio trajo aparejado la aparición de dos actores claves en la región —Brasil y Venezuela— ambos con diferentes agendas de integración y modos de insertarse en el mundo.

El expresidente brasileño Fernando Henrique Cardoso fue quien impulsó a fines de los años noventa el proyecto de construir una coalición para equilibrar el poder de Estados Unidos en su iniciativa de la creación de un Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA). Con este primer paso, Cardoso pretendía ubicar a Brasil como un jugador global (*global player*). Los primeros acuerdos apuntaron a crear una zona de “democracia, paz, solidaridad basada en la cooperación, la integración y el desarrollo económico y social compartido” (Dabène, 2014, p. 17).

El primero de los pasos fue el anuncio de la creación de la Iniciativa por la Integración de Infraestructura en Sudamérica (IIRSA). La integración física y el acuerdo en infraestructura establecen una agenda técnica en temas como información, tecnología y política de drogas.

Otros acuerdos se fueron sucediendo a lo largo de los años y, con la asunción de José Inácio Lula Da Silva, la agenda de Brasil profundizó su orientación hacia la emergencia de un nuevo líder regional con inserción mundial.

Durante un encuentro en el año 2007 en la Isla de Margarita en Venezuela, los presidentes de los países convergentes en la CAN y el Mercosur decidieron hacer el lanzamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). El acuerdo formal fue firmado al año siguiente en Brasilia.

Es notable como entre los años 2000 y 2008 la estrategia diplomática brasileña fue estable y consistente a pesar de los cambios en política doméstica (Dabène, 2014). Es así como los tres acuerdos principales de la época impulsados por Brasil fueron IIRSA, Unasur y CELAC, que incluye a México y que además contempla una agenda concreta de diálogo y concertación con países y bloques del exterior como China y la Unión Europea.

En el mismo momento, la Venezuela del expresidente Hugo Chávez Frías impulsó la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América–Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), acuerdo suscrito con Cuba, Bolivia, Ecuador y otros pequeños países de la región. El mandatario venezolano manifestó en aquel tiempo su deseo de crear una especie de confederación de repúblicas de América Latina. El potencial del ALBA fue cada vez menos vigoroso, por lo que el expresidente Chávez intensificó su participación tanto en Unasur como en la CELAC.

Las etapas de la Unasur y el liderazgo regional

Comini y Frenkel (2014) estudian el proceso de Unasur en dos etapas. En este sentido afirman que, ante la irrupción de la Alianza del Pacífico en el año 2011, pueden observarse dos momentos diferenciados para entender y estudiar la Unasur.

La primera etapa se ubica entre los años 2008 y 2011, momento del lanzamiento de la Alianza de los Países del Pacífico. La segunda etapa aún sin concluir sería de 2011 a la actualidad. En este punto podemos agregar que la segunda etapa podríamos concluirla con los cambios de gobierno sobre todo en Argentina (2015) y la destitución de Dilma Rousseff (2016). A pesar de que en Brasil asumió el vicepresidente de la fórmula, no se puede negar que el cambio de rumbo brasileño implicó para este país un notorio cambio de paradigma e incluso incertidumbre con respecto a los procesos iniciados por los gobiernos del Partido de los Trabajadores la década anterior.

Para entender la primera etapa es fundamental poner en evidencia la cuestión de los liderazgos regionales como mencionamos previamente. En este caso, Comini y Frenkel (2014) hacen referencia a las diferentes políticas de inserción en el mundo con las que cuentan los países y los modelos en pugna presentes en Unasur. En esta clave, y retomando las ideas de Oscar Ozlak y Guillermo O'Donnell sumadas a otros estudios como los de Christopher Hill y su postulado de responsabilidad a la hora de tomar decisiones en política exterior, los autores traen las diferentes perspectivas sobre los modelos de inserción regional y mundial de los países latinoamericanos.

Siguiendo este análisis se encuentran dos modelos diferenciados: la inserción poligámica y la concéntrica. Para los países con proyectos de inserción poligámica, los actores priorizan un esquema de tipo transversal que tiene como prioridad el mercado internacional y que implica negociaciones simultáneas con actores globales, hemisféricos y regionales. Esta estrategia contempla acuerdos de diferentes niveles y

también velocidades. Lo importante para estos países que adoptan este enfoque es no verse atados por compromisos que obstaculicen posibles acuerdos con terceros, referidos estos como posibles “alianzas *ad hoc*”.

La propuesta concéntrica se basa en un esquema estadocéntrico. Esto implica que los países van a priorizar los mercados regionales. Estos países son conscientes de que solos no pueden avanzar y entonces deciden negociar en forma conjunta acuerdos de integración con terceros países o bloques. Utilizan de esta forma el espacio regional como lugar de consensos para fortalecer su poder de negociación por fuera de la región. La estrategia prevé liderazgos regionales y un posicionamiento del tipo de círculos concéntricos en distintos escenarios escalonados y sucesivos (Comini y Frenkel, 2014).

El grupo de países que representan el modelo concéntrico está formado por Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Venezuela, Paraguay y los de inserción poligámica, Chile, Colombia y Perú, donde Uruguay es un caso intermedio. De este modo durante los primeros años de la Unasur, los países que lideraron el proceso fueron claramente los primeros, siendo que en la nueva etapa y con la irrupción de la Alianza del Pacífico los segundos pasaron a primer plano. Este análisis se emparenta con los modelos de regionalismo que ya estudiamos. Por la crisis de los países que responden a la primera estrategia han perdido el liderazgo en la región debido a diversos factores —políticos, económicos— y fueron estos mismos actores quienes lideraron la aplicación de los postulados del regionalismo posliberal en su crítica acérrima a la década de los 90 y la estrategia de negociación *abierta*, incluidos los acuerdos Norte-Sur.

En la actualidad, a diferencia de los quince años anteriores, las estrategias que parecen imponerse son las lideradas por los países que nunca abandonaron su idea de “alianzas *ad hoc*” y hoy la crisis económica y política no impacta de lleno en sus territorios nacionales. La imposición de la Alianza del Pacífico desafía al modelo anterior y pone en jaque al esquema de cooperación Sur-Sur como única posibilidad de crecimiento y desarrollo.

El diseño institucional de la Unasur: intergubernamentalismo recargado

El delineamiento de construcción de la Unasur se hizo bajo un esquema denominado de mínimos comunes denominadores (Comini y Frenkel, 2014). Esto implicó que los países decidieron cierta laxitud en el diseño institucional y sus objetivos. La idea fue dar gradualidad a los objetivos y por otra parte acordar objetivos

de mínima en plazos cortos. En este sentido, se decidió incluir un variopinto de temáticas abordadas que fueron consensuadas bajo un diseño de consejos sectoriales.

Los tres pilares sobre los que se basó la construcción de Unasur fueron: primero, la concertación y coordinación de las políticas exteriores; el segundo fue la convergencia de la CAN, el Mercosur, Chile, Guyana y Surinam en un Área de Libre Comercio Suramericana; y el tercero, la integración física, energética y de comunicación suramericana con la incorporación de la idea de invertir e incentivar al sector empresarial y civil con la posterior creación del Banco del Sur para mermar la cuestión de las asimetrías entre los países en un esquema de cooperación financiera y monetaria (Sanahuja, 2012).

El Consejo de Jefas y Jefes de Estado y Gobierno es el órgano máximo y en el que se toman las decisiones. Esto refleja una vez más su carácter hiperpresidencialista, que basa su sistema de negociación en la lógica de Cumbres de Jefas y Jefes de Estado (presidentes de los doce países miembro). La Unasur preveía la alta visibilidad de los presidentes para imponerse en el nuevo escenario regional y global. Por otra parte, existe la Secretaría General, que es el órgano que se encuentra bajo la conducción del Secretario General, quien se ocupa de ejecutar los mandatos que le confiere el resto de los órganos de la unión. La presidencia *pro tempore* es ejercida de manera sucesiva por cada uno de los estados miembros durante un año.

Los demás consejos son el de Ministros de Relaciones Exteriores, el de Delegados y Delegadas, y los de Infraestructura y Planeamiento, Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología e Innovación, y Electoral.

La proliferación institucional, aunque menor que en el Mercosur, estuvo y está atada al vigor de la presencia de los presidentes de turno, por lo que el fantasma de la debilidad ante la existencia del hiperpresidencialismo empapa a la Unasur hasta el último rincón.

La agenda de la democracia presente en Unasur

La Unasur tuvo como referencia la denominada cuarta ola de integración. Esto implicó que su agenda, como ya hemos visto, se diferenció de los modelos anteriores de esquemas de integración.

En este sentido, las agendas en temas no comerciales, tales como el diálogo político, las políticas sociales, la educación, la cuestión energética, la infraestructura, los temas

migratorios y la seguridad, formaron parte de los compromisos que los Estados parte suscribieron en este nuevo esquema regional.

Unasur se convirtió en una especie de lugar de encuentro o diálogo entre los países miembros y en sus inicios logró imponerse ante las crisis políticas en la región. Es dable mencionar la crisis política en Bolivia en agosto de 2008, donde Unasur actuó rápidamente para disipar la amenaza del golpe de estado contra el presidente Evo Morales, o también la crisis desatada entre Ecuador y Colombia en el año 2010, donde la Unasur, bajo el mandato del extinto expresidente argentino Néstor Kirchner, logró evitar el conflicto armado entre esos países. En el año 2010 —y con el antecedente del confuso episodio en Ecuador, comprendido por los países como una intentona de golpe de estado contra el aquel entonces presidente Rafael Correa—, los presidentes decidieron adicionar al Tratado Constitutivo la cláusula democrática que dispone de sanciones a cualquier Estado miembro que quiebre o intente quebrar el régimen democrático —símil a la cláusula Mercosur—. La aplicación de la cláusula prevé sanciones tales como el cierre de fronteras y la suspensión del comercio contra aquel estado que haya sufrido un golpe de estado. Para el caso de la destitución del presidente de Paraguay Fernando Lugo, la cláusula fue aplicada rápidamente, aunque con disidencias en el bloque, y al igual que Mercosur, Unasur suspendió al país y sus membresías.

La crisis política venezolana —que lleva ya dos años en curso pero en la actualidad se ha transformado en crisis humanitaria debido a la hambre, la pobreza y la muerte de ciudadanos en las calles durante las masivas manifestaciones— encontró una Unasur dividida y sin ninguna capacidad de incidencia para aportar a la posible salida, aunque no es el único organismo o actor que se involucra en la posible solución. Esta debilidad refleja cómo el organismo solamente pudo avanzar cuando los gobiernos que lideraban el proceso estaban en sintonía ideológica y por supuesto, como indica la historia del regionalismo en la región, solo con economías en progreso la integración avanza, considerando que las crisis nacionales son los obstáculos visibles para su avance.

El mercado intergubernamentalismo hirió de muerte a la Unasur, la dejó sin fuertes instituciones que puedan actuar con incidencia y neutralidad ante una crisis semejante, aunque la falla no sea solo de Unasur ya que no hay que perder de vista la complejidad de la crisis venezolana, los actores implicados en ella y la acción débil de otros organismos como la OEA (Organización de los Estados Americanos), la ONU

(Organización de las Naciones Unidas), el Mercosur (los mismos países miembros) y hasta incluso el Vaticano.

La defensa regional

La propuesta de creación del Consejo de Seguridad y Defensa de Unasur despertó suscitado interés en el marco de un ambicioso acuerdo regional en materias tan controvertidas y particularmente sensibles de consensuar.

El Tratado Constitutivo de la Unasur, al referirse a la conformación y desarrollo del espacio regional integrado que propone tanto en su preámbulo como en sus disposiciones sustantivas, no menciona estos factores como elementos primordiales para contribuir al fortalecimiento de la unidad de Suramérica o como problema que afecta a la región (Del Pedregal, 2009).

En el año 2008, durante la Cumbre de Jefes de Estado de la Unión de Naciones Suramericanas celebrada en Costa de Saupé (Brasil), se acordó por unanimidad la creación del Consejo de Defensa Suramericano (CDS). Los objetivos fundamentales comprenden la cooperación, la colaboración entre países, las acciones conjuntas tendientes a la paz y el establecimiento de mecanismos conjuntos para enfrentar catástrofes naturales. La creación de un foro de diálogo y colaboración apareció nuevamente en escena ante esta nueva iniciativa de los países miembros.

Este tipo de estrategia de cooperación basada en temas de defensa colectiva, tal como ocurre en otros ámbitos de la integración, se ve afectada por la existencia de asimetrías entre los países miembros. La iniciativa de crear el Consejo tuvo como escenario la utilización de bases colombianas por parte de tropas de los Estados Unidos, además de la reactivación de la IV Flota como una amenaza por parte de los estadounidenses a la seguridad regional y de invasión territorial.

De manera informal, la creación del Consejo también encarna una estrategia de blindaje en el relacionamiento de la región —más allá de las claras diferencias internas— con EE. UU. ya que la estrategia implica que, a partir de la aceptación de las diferencias en el balance de poder existente, en la región se estaba consolidando una institución internacional para contener la posibilidad de EE. UU. de utilizar su poder predominante (Comini, 2010). En definitiva, el Consejo vendría a representar un espacio concreto de consolidación de la integración política y militar entre los países

sudamericanos que también se desdibujó con el correr de los años, el devenir histórico y la marcada falta de liderazgo mencionada en reiteradas oportunidades en este artículo.

La segunda etapa. Liderazgos en crisis, Unasur a medio camino

El cambio de gobierno en Brasil ha provocado una modificación sustancial dentro de la tendencia regional (Llenderozas, 2015). Los problemas políticos y económicos sacuden a Brasil y esto lo ha llevado a redefinir sus estrategias en el plano regional.

La crisis sostenida en Venezuela y en Brasil impacta de manera negativa en la Unasur. La incapacidad de los países en consensuar medidas en función de la crisis humanitaria venezolana demuestra que la Unasur ha dejado de ser una herramienta política para disuadir las amenazas de ruptura del régimen democrático y ha pasado a ser un mero testigo sin acción en todas y cada una de las tragedias que acucian a los ciudadanos.

La Argentina tampoco ha tomado partido de esta orfandad de liderazgo, tanto en Unasur como Mercosur. Habiendo transcurrido más de un año del nuevo gobierno representado por Mauricio Macri, la Argentina ha demostrado magros resultados y escaso interés en liderar estas agendas ya sea por posicionarse nuevamente en la región o bien en el afán de insertarse a través de nuevas estrategias y nuevos socios en el escenario mundial, ya que ha decidido privilegiar el esquema de la bilateralidad para abrirse al mundo.

La Unasur demostró serias dificultades para mostrar avances concretos. La notoria etiqueta de organismo conducido por los liderazgos presidenciales impidió además la posible complementariedad macroeconómica, aunque ese objetivo tenía fecha de caducidad inmediata debido a la notable asimetría entre los países miembros.

El liderazgo en cabeza de los ejecutivos fue la fuente de obstáculo en el proceso y logró la parálisis frecuente en las ambiciosas agendas de cooperación. Este carácter defensivo y cerrado de la Unasur en el sistema de decisiones eliminó la posibilidad de la Unasur como un actor estabilizador en la región (Llenderozas, 2015), hecho que se demuestra en la incapacidad del organismo en ser imparcial ante las crisis en los países, como en Venezuela.

Agendas del siglo XXI y transición a una nueva etapa

Las experiencias de integración en América Latina en las últimas seis décadas y media tuvieron un recorrido sinuoso, con avances y retrocesos múltiples en diversos niveles y espacios geopolíticos. Los casos tratados en el trabajo son una muestra de las fortalezas y debilidades que han enfrentado los procesos de integración regional. La mirada comparada de este trabajo trató de recuperar las principales convergencias y divergencias de los procesos de integración en múltiples planos —económico, político y social— así como de la dinámica interna (en sus niveles megaregionales, regionales, subregionales y subnacionales), y del papel de los actores extraregionales.

A efectos del balance preliminar de los principales desafíos que se encuentran en los análisis sobre la temática, señalaremos algunos de los más recurrentes. Se han señalado como puntos “frágiles” en los procesos de integración regional en América Latina: 1) la “inestabilidad y crisis frecuentes” políticas y económicas; 2) la “escasa interdependencia comercial” entre países; 3) las “crecientes asimetrías” internas; 4) la “institucionalización frágil”; 5) la “geometría variable” de los acuerdos; y 6) la “influencia/dependencia exterior” (Dabène, 2014, pp. 77-78).

Otro aspecto se vincula al diseño y funcionamiento institucional, como la superposición de diversos formatos integración y la falta de compatibilidad en la aplicación de normas y reglas. La multiplicación de formatos institucionales muchas veces ha entrado en lógicas internas de competencias y conflictos en los espacios regionales y subregionales de integración latinoamericana, poniendo al desnudo problemas de funcionamiento institucional, como falta de reglas más claras y efectivas, ámbitos multinivel en competencia e influencia, insuficiente mediación de conflictos de intereses, déficits de canalización de participación ciudadana y subjetividades colectivas, entre otros. Todo ello se vio agravado por la disputa en algunos casos y ausencia en otros de liderazgos consistentes de países en espacios geopolíticos subregionales, por ejemplo, de países grandes como México y Brasil, o de porte medio como Venezuela o Argentina.

En el plano sociocultural se ha puesto en cuestión la fragmentación, debilidad y vaciamiento de las identidades políticas y simbólicas compartidas de los proyectos de integración regional en América Latina y el Caribe (Malamud, 2016).

Los proyectos y procesos de integración latinoamericana están también en relación con las formas de inserción internacional de América Latina en el nuevo orden y sistema mundial. En ese sentido, varios escenarios están en disputa actualmente.

En el plano económico, el desplazamiento de EE. UU. a China como socio comercial principal de los países latinoamericanos, tanto en las importaciones de productos chinos como en las exportaciones por la creciente demanda de alimentos y energía, genera oportunidades y riesgos. ¿Consenso de Beijing? La expansión de la influencia de China sobre América Latina se basó fundamentalmente en la promoción del comercio, más que en la incidencia geopolítica y de normas internacionales (diferencia con EE. UU.), particularmente de las *commodities* primarias y de las empresas e industrias chinas a través de la inversión externa directa en la región. Esto genera oportunidades de diversificación del comercio exterior para los países latinoamericanos a partir de la expansión de la demanda de *commodities* con bajo contenido tecnológico. Pero al mismo tiempo existen riesgos de reproducir el patrón de especialización productiva tradicional agropecuaria exportadora de América Latina con una reprimarización de la economía y una desindustrialización junto a un debilitamiento o ausencia de negociación en bloque.

Otro escenario, más optimista, es que en un mapa de competencia comercial y geopolítica entre los tres grandes núcleos geopolíticos de poder en el orden mundial (EE. UU., Unión Europea y China), los ensayos de espacios de integración regional en América Latina —con todas sus limitantes— permitan un distanciamiento y grados de autonomía relativa de la región que reduzcan la dependencia unilateral de alguna de las superpotencias.

Un escenario más pesimista es el riesgo de reproducción de las debilidades históricas de los procesos de integración de América Latina y el Caribe para negociar en bloque en el sistema mundial. Varios elementos conspiran en tal dirección. El reforzamiento de formatos de integración regional y subregional dentro de América Latina y el Caribe no contribuye necesariamente a agendas convergentes a nivel mega regional. Además, dentro de los principales líderes regionales, la posición de Brasil como subpotencia emergente y la lógica de la integración multipolar de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y África del Sur) genera una política ambivalente entre la política internacional y la regional.

Por último, un interrogante más general hacia el futuro: ¿cuál va a ser el grado de influencia de los procesos de integración regional en la globalización capitalista

mundial? Los procesos de integración regional podrán ser orientados por los Estados Nación y los espacios de negociación y participación de actores colectivos que se abren. O va a primar la lógica de la integración económica y social de facto dominada por capitales multinacionales, grandes empresas y fuerza de trabajo migrante transnacionalizada.

Referencias bibliográficas

- Balassa, B. (1964). *Teoría de la integración económica*. Ciudad de México: México Uteha.
- Bernal-Meza, R. (2011). El regionalismo: concepto, paradigmas y procesos en el sistema mundial contemporáneo. En Bizzozero, L. y Clemente, I. (Coords.), *La política internacional en un mundo en mutación*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.
- Botto, M. (2015, enero-mayo). América del Sur y la integración regional: ¿Quo vadis? Los alcances de la cooperación regional en el Mercosur. *Confines de Relaciones internacionales y Ciencia Política*, 11(21), pp. 9-38.
- Briceño Ruiz, J. (2003). *Las teorías de la integración regional*. Mérida, España: Ed. Vicerrectorado académico, Universidad de los Andes.
- Caetano, G. (2007, enero-marzo). Mercosur: ¿Quo vadis??. *DEP: Diplomacia, Estrategia y Política*, (5).
- Caetano, G. y Pérez, R. (2001). La consolidación institucional del Mercosur: el rol de los parlamentos. En De Sierra, G. (Comp.) *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Chasquetti, D. (2006). *El Mercosur y las ciudades. Apuntes del Comité de Municipios del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur*. Montevideo, Uruguay: FESUR,
- Comini, N. (2010, noviembre-diciembre). El rol del Consejo de Defensa de la Unasur en los últimos conflictos regionales. *Revista Nueva Sociedad*, (230). ISSN: 0251-3552, www.nuso.org
- Comini N. y Frenkel, A. (2014 marzo-abril). Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración en América del Sur. *Revista Nueva Sociedad*, (250). ISSN: 0251-3552. www.nuso.org
- Czar de Zalduendo, S. (2010). Integración, nociones generales. Integración económica e integración regional. En Negro, S. (Dir.), *Derecho de la Integración (Manual)* (pp. 3-22). Montevideo, Uruguay y Buenos Aires, Argentina: BdeF.

- Dabène, O. (2014). La cuarta ola de regionalismo. En Quenan, C., Velut, S. y Jourcin, E. (Coords.), *Los desafíos del desarrollo en América Latina. Dinámicas socioeconómicas y políticas públicas*. París, Francia: Institut des Amériques Institut des Amériques, AFC.
- De Sierra, G. (2001) (Comp.). *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Del Pedregal, C. C. (2009). UNASUR y la proyección del Consejo de Seguridad. *Revistas Científicas Complutenses*, (21).
- Falero, A. (2003). *El movimiento sindical uruguayo frente a los procesos de globalización y regionalización: perspectivas de construcción de una sociedad civil regional* (Tesis de maestría en Sociología). Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo, Uruguay.
- Llenderozas, E. (2015). UNASUR: Desafíos geopolíticos, económicos y de política exterior. *Investigación y Análisis, Pensamiento Propio*, (42).
- Malamud, A. (2016, noviembre-diciembre). El malentendido latinoamericano. *Revista Nueva Sociedad*, (266).
- Sanahuja, J. A. (2008). Del “regionalismo abierto” al “regionalismo post liberal”. Crisis y cambio en la integración de América Latina y el Caribe. En Martínez L., Peña, L. y Vazquez, M. (Eds.). *Anuario de la integración regional de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*. Buenos Aires, Argentina: CRIES.
- Sanahuja, J. A. (2012). Regionalismo post-liberal y multilateralismo en Sudamérica: El caso de UNASUR. En Serbin, A., Martínez, L., y Ramanzini Júnior, H. (Coords.) *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012*. Madrid, España: Universidad Complutense de Madrid.
- Serna, M. (2001). Desarrollo “desigual” e integración: las múltiples asimetrías del Mercosur. De Sierra, G. (Comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Serna, M. (2003). Cuentas pendientes de un proceso inconcluso: la integración social del Mercosur. En Mazzei, E. (Comp), *El Uruguay desde la sociología*. Montevideo, Uruguay: Depto. de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República.
- Serna, M. (2010). Más acá y más allá de la integración económica: la agenda política y social del Uruguay ante Mercosur. En Bizzozero, L., De Sierra, G. y Terra, I. (Coords.), *La inserción internacional del Uruguay*. Montevideo, Uruguay: Ediciones de la Banda Oriental.

Bibliografía

- Börzel, T. A. (2011). Comparative Regionalism: A New Research Agenda [Regionalismo comparativo: una nueva agenda de investigación]. KFG Working Paper Series, (28), Kolleg-Forschergruppe (KFG) *The Transformative Power of Europe [El poder transformador de Europa]*, Freie Universität Berlin. PID: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0168-ssoar-374751>
- Carrión Mena, F. (2013). *UNASUR: una simple retórica o regionalismo efectivo: fortalezas y debilidades*. Quito, Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ermida, O. (2000). La ciudadanía laboral en el Mercosur. En Podestá, B., Gómez Galán, M., Jácome, F. y Grandi, J. (Coords.), *Ciudadanía y mundialización. La sociedad civil ante la integración regional*. Madrid, España: CEFIR-CIDEAL-INVESP.
- Grandi, F. y Bizzozero, L. (1997, septiembre-diciembre). Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido subregional. *Revista Integración & Comercio*.
- Jelin, E. (2001). Los movimientos sociales y los actores culturales en el escenario regional. El caso del Mercosur. De Sierra, G. (Comp.), *Los rostros del Mercosur. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Robledo, R. y Caillón, A. (2009, enero). Procesos regionales en educación superior. El mecanismo de acreditación de carreras universitarias en el MERCOSUR. Reconocimiento regional de los títulos y de la calidad de la formación. *Revista Educación y Sociedad, IESALC*, año 14 (1).
- Sasken, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
- Trindade, H. (2009, enero). UNILA: Universidade para a Integração Latinoamericana [UNILA: Universidad para la Integración Latinoamericana]. *Revista Educación y Sociedad, IESALC*, año 14 (1).