

Instituto de Investigaciones Gino Germani

VI Jornadas de Jóvenes Investigadores

10, 11 y 12 de noviembre de 2011

Nombre: María Cecilia Ipar

Institución: UBA

E-mail: cecilia.ipar@gmail.com

Eje 1: Identidades. Alteridades

Título: “El populismo en América Latina, más allá de su determinación nacional”

1. Introducción

Después de haberse alojado el hambre y la pauperización extrema a lo largo de más de tres décadas de destrucción económica, política y cultural del huracán neoliberal –del lineamiento a rajatabla de nuestros gobiernos con las recomendaciones de economistas de la talla de Milton Friedman y de los organismos internacionales de financiamiento como el FMI y el Banco Mundial–, después de haberse atravesado el mar de sangre que dejaron las dictaduras militares más atroces y la aniquilación de la política como herramienta transformadora de la realidad social, generándose como resultado un clima en las sociedades de la región de total desconfianza y desafección política, ¿qué significaría hoy por hoy hablar de populismo? En términos conceptuales, podríamos pensar, no significaría nada estrictamente diferente a lo que captamos entender para casos como el peronismo o el varguismo de los años '40 y '50, por poner dos ejemplos típicamente considerados. No obstante, las condiciones y características históricas cambian, tanto el escenario político como los actores sociales que en él se configuran. De modo que repensar el populismo como concepto en América Latina requiere de un análisis en perspectiva con la historia de las fluctuaciones políticas de la última década. Pero fluctuaciones políticas, ¿en qué sentido? ¿En el sentido de orientación ideológica, de signo partidario, de representación de intereses, de profundización o barramiento de la democracia, de participación ciudadana, de las formas de militancia, de estrategias de marketing político? Podríamos responder, parafraseando un poco la jerga laclaudiana, de la siguiente forma: las fluctuaciones políticas que acontecen en los momentos históricos de *sismicidad* hegemónica (para valernos del sentido metafórico de desajuste y reestructuración de las relaciones de

poder entre las “placas tectónicas” de la política). ¿Cómo evaluar, entonces, el *sentido* de la pregunta por el populismo en América Latina en tanto actualización histórica de su significancia teórica, pero también en tanto cambio de rumbo, dirección de la hegemonía política con relación a la tradición neoliberal surgida en los años ‘70 a esta parte? ¿Es pertinente hablar de “populismo” a la hora de analizar este proceso de mudanza? ¿Puede el populismo ser el nombre que legítimamente podemos adoptar para hacer un análisis del proceso de reestructuración y convergencia de las relaciones político-económicas y culturales de los últimos tiempos en América Latina, especialmente, en América del Sur? ¿Qué entendemos por hegemonía y cuál es su relación con el populismo?

Resulta evidente que, para responder estos interrogantes, deberemos comenzar por exponer algunos lineamientos teóricos sobre el populismo, analizar cuáles son sus dimensiones fundamentales y la implicancia de este fenómeno en el fortalecimiento de una identidad política latinoamericana.

2. Lineamientos teóricos para pensar el populismo

Decíamos algunas líneas arriba que el populismo puede ser definido como una categoría de análisis política que logra sustraer su definición de especificidades históricas, a pesar de ser estas mismas particularidades lo que, en el fondo, dan el contenido, la identidad al fenómeno histórico concreto. Pero, ¿qué es el populismo? Podemos decir que para Ernesto Laclau el populismo es una forma de construcción de *lo político*¹ en cuanto tal; es decir, una forma de acceso a la identidad política. Esta construcción de *lo político*, en el caso del populismo, implica una operación política fundamental que es la constitución simbólica de un *pueblo*. Esta operación de cristalización de *lo político*, en contraposición con la mera administración que *la política* supone dentro de un orden institucional estable, es el desafío principal para cualquiera proyecto de hegemonía popular. En este sentido, analizar el modo por el cual esa unidad social es *lograda* – dado que se parte del presupuesto que la sociedad no

¹ Tomamos este concepto de Mouffe cuando señala la diferenciación entre una aproximación empírica de la política por parte de la ciencia política, de las preguntas filosóficas que surgen de la teoría política acerca de la esencia de lo político. Bajo esta égida, la autora señala: “Concibo ‘lo político’ como la dimensión de antagonismo que considero constitutiva de las sociedades humanas, mientras que entiendo ‘la política’ como el conjunto de prácticas e instituciones a través de las cuales se crea un determinado orden, organizando la coexistencia humana en el contexto de la conflictividad derivada de lo político.” (Mouffe, Ch. (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: FCE. P. 16)

existe, por fuera de las prácticas sociales sedimentadas en la letra muerta de su institucionalidad – supone la imposibilidad de contemplar como unidad de análisis del populismo “un grupo *ya* constituido”. En cambio, el autor propone considerar como la unidad de análisis mínima a la “demanda social”. Es decir que para este autor no existiría populismo ni momento populista de la política sin que puedan visibilizarse y diferenciarse demandas sociales concretas. El supuesto invariable del que parte como condicionamiento para la emergencia del populismo es que existan en la sociedad diversos tipos de demandas sociales que perturben, de alguna manera, la continuidad “armoniosa” de la sociedad. El destinatario en el reclamo es siempre un poder central que, o bien las atenderá, o bien seguirá ignorándolas. “A una demanda que, satisfecha o no, permanece aislada, la denominaremos *demanda democrática*. A la pluralidad de demandas que, a través de su articulación equivalencial, constituyen una subjetividad social más amplia, las denominaremos *demandas populares*”. ¿Qué significa articulación *equivalencial*? Pues bien, siendo que las distintas demandas sociales – como podrían ser saneamiento cloacal, aumento salarial, casamiento homosexual, concesión de tierras para pueblos originarios, etc. – no encuentran satisfacción por parte del poder-para-satisfacerlas, ellas empiezan a tornarse equivalentes entre sí. La articulación de las demandas sociales insatisfechas define una frontera social interna de la cual resulta una sociedad políticamente dividida en dos campos antagónicos: un adentro y un afuera de la representación institucional.² Así, la dislocación social original e irreductible – demandas populares insatisfechas “vs.” el poder hostil a ellas – comienza a definir un *antagonismo político* en el cual “los responsables de que la plenitud de la comunidad sea precisamente el reverso imaginario de una situación vivida

² Teniendo en cuenta lo que analizaremos más adelante, tenemos que redefinir esta frontera social interna pensando la particularidad y la universalidad en otros términos que los que aplicamos al populismo cuya delimitación social es la que pueda abarcar el Estado-nación. Es decir, para pensar el populismo más allá de la determinación nacional, resulta evidente que el “adentro” y “afuera” de la representación institucional, del poder representativo tiene que ser interpretado no sólo como ausencia o presencia de participación en los foros u organismos internacionales sino también en términos del efectivo cumplimiento o no de las legislaciones imperantes a nivel internacional. Por otra parte, cuando hablamos de las demandas que se articularían y que definirían un *otro* político al que se le dirigen los reclamos lógicamente suponemos la articulación de demandas comunes entre los países. Algunos de las que analizaremos posteriormente son el reclamo de soberanía de la Argentina de las Islas Malvinas, la autonomía política y el multilateralismo, la regulación de los mercados financieros y de las agencias de calificación de riesgo, el respeto a la estabilidad de la democracia, la reestructuración del FMI y del Banco Mundial, la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y la democratización de los Foros de gobernanza internacional.

como *ser deficiente*, no pueden ser una parte legítima de la comunidad; la brecha con ellos es insalvable.”³

La definición del antagonismo político que polariza el campo social presupone el privilegio de algunos *significantes* que condensan en torno de sí la identidad popular en tanto cadena equivalencial significativa totalizante, y, por *expulsión*, la identidad del adversario. Sin embargo, si bien las demandas sociales insatisfechas corporizan lo que *excede* a la representación posible dentro del sistema institucional, no consiguen unirse espontáneamente puesto que sus especificidades pueden provenir de naturalezas muy diversas. La operación por la cual un elemento diferencial de la cadena de demandas heterogéneas pasa a asumir la representación de la totalidad, homogeneizándola, es lo que Laclau define como *hegemonía*. Para que lo social se unifique es necesario de un desnivel, que se expresa cuando una particularidad asume la representación de esa totalidad imposible de representar directamente. En otras palabras, cuando una *plebe* (particularidad) reclama ser el único *pueblo* (universalidad abstracta) legítimo (hegemónico).⁴ De esta manera, si alcanzan un cierto grado de movilización política, esas demandas populares – que al comienzo no pasaran más allá de un sentimiento vago de solidaridad – pueden llegar a unificarse en un *sistema estable de significación*. En este momento estaríamos asistiendo a la constitución de una identidad política popular que es algo cualitativamente distinto a la suma de los lazos equivalenciales forjados en un primer momento. Desde el punto de vista político, la presencia de tensiones en la instalación de este nuevo sistema significativo, da cuenta de una oportunidad histórica para el nacimiento de un *proyecto*⁵ político. Al mismo tiempo, entonces, que el antagonismo político demarca una división social irreductible, la relación que existe al interior del sistema de diferencias entre los distintos significantes que intentan nombrar el conjunto de demandas populares insatisfechas, es una relación tensionada y de conflicto. En este proceso de síntesis simbólica de la identidad popular debemos distinguir, no obstante, el antagonismo, como efecto identitario, de la circunstancialidad del significante que lo expresa:

En este proceso de condensación [la encarnación de las demandas populares en significantes privilegiados que las representan en conjunto, como cadena] debemos diferenciar, sin embargo, dos aspectos: el rol *ontológico* de la construcción discursiva

³ Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: FCE. P. 113.

⁴ *Ibid.* P.108. Los paréntesis son agregados nuestros.

⁵ Sobre este eje, entendemos, se colocan las reflexiones más gramscianas de Laclau; donde mejor capturamos su idea de hegemonía en sintonía con la importancia que Gramsci le asigna a la batalla cultural e intelectual, en tanto táctica y estrategia revolucionaria, en la sociedad civil.

de la división social, y el contenido *óntico* que, en ciertas circunstancias, juega ese rol. El punto importante es que, a cierta altura, el contenido óntico puede agotar su capacidad para jugar ese rol, en tanto permanece, sin embargo, la necesidad del rol como tal, y que – dada la indeterminación de la relación entre contenido óntico y función ontológica – la función puede ser desempeñada por significantes de signo político completamente opuesto. Ésta es la razón por la cual entre el populismo de izquierda y el de derecha existe una nebulosa tierra de nadie que puede ser cruzada – y ha sido cruzada – en muchas direcciones.⁶

Esta doble atribución del discurso que apuntamos a la hora de describir la operación política hegemónica de construcción simbólica de un pueblo – *articular* las demandas sociales a través de significantes que las representan en conjunto y *definir* una frontera antagónica interna– lleva a Laclau a calificar de *vacíos* los significantes que condensan la identidad popular. Dado que, por un lado, se refieren a la cadena de equivalencias como totalidad hegemónica, pero, por otra parte, van diluyendo la heterogeneidad de los sentidos originales de las demandas. La identidad política popular se constituye, entonces, a través de significantes que *tienden* al vacío: corren el riesgo de cosificarse en una *nada*, al querer nombrarlo *todo*.

Vamos a pasar ahora a analizar estas dos dimensiones fundamentales del populismo –la articulación y el antagonismo– para el caso de las relaciones bilaterales entre Argentina y Brasil desde el 25 de mayo del 2003 al 31 de enero del 2011, en función de poder vincular los conceptos con una parte de la actualidad histórica latinoamericana.

3. La integración Brasil-Argentina (2003-2011)

En primer lugar, deberíamos justificar el por qué de haber elegido hacer un análisis de las relaciones bilaterales Brasil-Argentina, al momento de estudiar el populismo en América Latina. ¿Por qué la articulación de esos dos países sería representativa, altamente sugestiva y la clave principal para comprender la actualidad de una integración latinoamericana más amplia, aunque más no sea, a nivel regional?

Las razones que encontramos para señalar como muy relevante la articulación entre ambos países, a la hora de analizar las condiciones que favorecerían el fortalecimiento de una identidad política popular latinoamericana, nos remite a los desafíos de la integración teniendo en cuenta las diferencias histórico-estructurales

⁶ *Idem*. P. 115.

existentes entre la colonización española y la portuguesa. Y, con relación a ello, a las diferencias sustanciales que encontramos en el proceso de formación del Estado y la nación entre los países que alcanzaron la Independencia a partir de procesos revolucionarios o con algún nivel de movilización popular, y el caso de Brasil cuya Independencia de 1822 inaugurara el período Imperial. Otro elemento a ser levantado, vinculado también con las particularidades de la colonización y los procesos independentistas, es la envergadura y el enquistamiento que adopta en el Brasil el fenómeno de la esclavitud. En la América colonial hispánica gran parte de los indios y africanos esclavizados formaron parte de los ejércitos revolucionarios que lucharon contra la realeza en las primeras décadas del siglo XIX, bajo la promesa de alcanzar la libertad en caso de sobrevivir a las batallas. También anteriormente otros líderes revolucionarios, como el descendiente del Imperio Inca Túpac Amaru, profesaron la lucha armada contra la colonización española y contribuyeron fuertemente para la instalación de una memoria histórica de resistencia y libertaria en los sectores subyugados del sistema colonial. Por el contrario, el devenir histórico de Brasil del siglo XIX –pasando por la Independencia y el Imperio– es la historia del enraizamiento de un sistema socioeconómico y cultural esclavista, a lo largo y a lo ancho de todo el territorio pero muy especialmente en las regiones productoras de caña de azúcar del Norte y Nordeste del país. Polarizando así la estructuración de su población en elites regionales blancas latifundista y una vasta población esclava, entre las cuales se ubicaba una inmensa población legalmente libre pero sin las herramientas necesarias para formar parte de algo así como una “ciudadanía”. El elemento fundamental para el mantenimiento de esta estructura de poder de la sociedad brasilera desde la época colonial hasta, podríamos decir, bien entrado el siglo XX, fue la falta de educación formal en la inmensa mayoría de la población. En contraste con España, Portugal nunca permitió la creación de universidades en sus colonias. Y el problema del analfabetismo en el Brasil es tan grande y viejo que arrastra muchos otros problemas vinculados a la adquisición de los derechos y las obligaciones que cualquier Estado de derecho prescribe a sus ciudadanos. Para poner un ejemplo ilustrativo de tal situación basta señalar que en el Brasil, por ley, los analfabetos fueron impedidos de ejercer el voto hasta las elecciones de 1989. Este dato adquiere su justa envergadura cuando lo vinculamos, por ejemplo, con otro que indica que para 1950 el 57% de la población

brasileira era analfabeta.⁷ Estos elementos que resaltamos son algunos de los que encontramos para justificar, en parte, la carencia en ese país de una cultura política expandida, fuertes tradiciones políticas y una formación cívica nacional que se asemejen más a las que podemos encontrar en otros países de América del Sur. Estas diferencias histórico-estructurales nos obligan a analizar la integración de los países de habla hispana con el Brasil de un modo mucho más exigente.

Por otra parte, debemos ahora llamar la atención sobre el hecho de que Brasil sea la primera economía de América Latina – y la sexta del mundo, en términos de PIB nominal⁸– y Argentina la segunda, a nivel regional. Es importante remarcar, volviendo sobre el esquema conceptual de Laclau, que las dimensiones de articulación y antagonismo son una separación meramente analítica, basada en fines explicativos pero que en la realidad forman juntas las dos caras de una misma moneda. Es decir, como se vio anteriormente, la articulación de las demandas en el populismo siempre se opone a un poder indiferente, de donde surge un antagonismo irreductible. En este sentido, por el hecho mismo de que ambos países representen las dos economías más fuertes de América del Sur, pero sobre todo Brasil posicionándose como una de las más grandes del mundo (aunque este dato cambie profundamente si tomamos en cuenta el PIB per cápita u otros indicadores como el Índice de Desarrollo Humano o el Índice de Gini), es claro que el poder de articulación entre ambos también supone una agregación de fuerzas sustancial al momento de hacer valer la voz y el voto de la región ante los organismos internacionales en donde se cristaliza la correlación de fuerzas a nivel mundial. De hecho, vamos a poder ver que todos los Tratados firmados entre ambos países entre el 2003 y 2011 expresan la intención y el compromiso de desarrollar en conjunto una serie de políticas públicas concretas de articulación pero sobre el telón de fondo de un discurso que antagoniza con los grandes centros de poder y financiamiento internacionales. Este efecto antagonizante, propio del posicionamiento de autonomía y autodeterminación desde donde se discursa la alianza, podemos rescatarlo a partir de algunas de las declaraciones conjuntas de los ejecutivos. Estas declaraciones, en las que obviamente encontramos el tono más político en comparación con el resto de los Tratados, son una especie de “paraguas” discursivo que abarca todos los canales de interconexión entre ambos países e inclusive las relaciones comerciales entre privados y entre públicos y privados.

⁷ Carvalho, J. M. (2005). *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. P. 145.

⁸ Según datos oficiales del Fondo Monetario Internacional.

3.1 Análisis de la articulación bilateral

Para ordenar e interpretar los compromisos asumidos entre Brasil y la Argentina entre el 25 de mayo de 2003 y el 31 de enero de 2011, y, de este modo, poder dimensionar y caracterizar la integración, hemos establecido la siguiente clasificación⁹ de los mismos:

Área del Tratado	Operacionalización del área
Ciencia y Tecnología	Cooperación y vinculación científica con vistas a la modernización, preservación y desarrollo de la estructura productiva y del patrimonio natural y de defensa del Estado
Ampliación de Ciudadanía	Cooperación y vinculación para la integración geopolítica, virtual y de derecho.
Cultura	Difusión del arte, deporte y entretenimiento con perspectiva de integración latinoamericana
Burocrático-administrativo	Cooperación y vinculación para el control, perfeccionamiento y aumento de la eficacia de los canales burocrático-administrativos en el desenvolvimiento de políticas públicas.
Economía	Acciones tendientes a desarrollar los conceptos de cooperación y complementariedad económica
Educación	Cooperación y vinculación de los programas e instrumentos técnicos y legales que sustentan las políticas educativas
Salud	Cooperación y vinculación de los programas e instrumentos técnicos y legales que sustentan las políticas de salud
Trabajo	Cooperación y vinculación de los programas e instrumentos técnicos y legales que sustentan las políticas laborales
Solidaridad con otros países de AL	Ayuda a Haití Otros
Política	Declaraciones presidenciales directrices de la relación bilateral

⁹ Los Tratados que son sistematizados y analizados en el presente artículo fueron obtenidos de la Biblioteca Digital de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina. Disponible en: <http://tratados.cancilleria.gob.ar/>

Vamos a dejar de lado por el momento los Tratados que hemos clasificado en el área 'Política', puesto que, como veremos, a partir de ellos analizaremos la otra gran dimensión del populismo que es el antagonismo. Por otra parte, para tener una perspectiva histórica en el análisis de la actualidad de la relación entre ambos países, haremos un estudio comparativo de cada una de las áreas de los Tratados firmados entre el período que queremos analizar y el período que abarca los dos mandatos presidenciales de Fernando Henrique Cardoso en el Brasil (entre enero de 1995 y enero de 2003).

En primer lugar, debemos señalar que el total de acuerdos firmados entre ambos países entre 1995-2003 se duplica para el período 2003-2011. El total de acuerdos es de 44 en el primer caso, mientras que en el segundo es de 83. El área de mayor número de acuerdos en el segundo período es el área 'Economía', siendo un total de 16 los acuerdos firmados, que representan el 19,3% del total; mientras que en el primer caso sólo fueron firmados 5 acuerdos en esta misma área, representando el 11,4% del total. De los 5 acuerdos económicos del primer período, 4 apuntan a la integración energética y 1 a la cooperación entre las industrias automotrices. Para el segundo período, vemos que continúa y se intensifica la tendencia a la integración energética (4 Tratados), al mismo tiempo que notamos grandes avances en cuanto a la concretización de los conceptos de 'cooperación' y 'complementariedad' con los que definimos el área. Los Tratados más importantes que dan cuenta de ello son el 'Convenio de Pago en Moneda Local', que permite a ambos países realizar transacciones en las monedas locales (y así reducir la transferencia entre sí de dólares); el Acuerdo de Cooperación entre el Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, el Banco de Inversión y Comercio Exterior y el Banco de la Nación Argentina, cuyo principal objetivo es fomentar la cooperación recíproca para viabilizar el apoyo financiero destinado a proyectos de infraestructura públicos y privados, al incremento de las exportaciones, a la modernización productiva y al desarrollo y consolidación de cadenas productivas binacionales; la creación del Foro de empresarios Argentina-Brasil, creado con vistas a fortalecer las comunidades de negocios públicas y privadas de ambos países; y el 'Acuerdo de Construcción del puente internacional sobre el Río Peperí-Guazú', sobre las localidades de San Pedro (Argentina) y Paraíso (Brasil).

Las otras dos grandes áreas que siguen a la 'Economía' con la misma importancia son 'Ciencia y Tecnología' y 'Ampliación de Ciudadanía'. Para 2003-2011

ambos países firmaron un total de 13 acuerdos (15,7% del total) en cada una de las áreas mencionadas, siendo que entre 1995-2003 se obtuvieron 5 y 8 acuerdos, respectivamente. De los Tratados de 'Ciencia y Tecnología' de 1995-2003, todos se orientan a la cooperación en actividades espaciales y en la preservación y el aprovechamiento de los recursos naturales propios y en áreas fronterizas. Para 2003-2011 vemos concretarse estos acuerdos en importantes proyectos como el 'Proyecto Misión SAD-C AQUARIUS', satélite que fuera mandado al espacio con éxito algunos meses atrás, cuya finalidad es explorar la salinidad de las aguas oceánicas y el 'Proyecto de Intercambio de Metodologías para Sistemas de Información de Aguas Subterráneas'. Al mismo tiempo, para el segundo período podemos percibir una ampliación de la perspectiva política sobre el área científico-tecnológica, al tomar en consideración la promoción y modernización del patrimonio militar del Estado así como el desarrollo económico. Ejemplos de esta ampliación de perspectiva son los Tratados en materia de cooperación científico-tecnológica para el desarrollo de tecnología militar, para la producción de insumos, medicamentos y recursos de diagnóstico; la inauguración de un centro binacional de nanotecnología; el 'Proyecto transferencia de cultivos y técnicas para el fortalecimiento de papas'; los proyectos destinados a la investigación y regulación de la actividad nuclear; el proyecto de creación conjunta de un reactor multipropósito; y el acuerdo vinculado a la implementación de proyectos de cooperación e innovación en el campo de la Nueva Fuente de Luz Síncroton. Con relación a 'Ampliación de ciudadanía', para el primer período se constatan un total de 8 acuerdos firmados, que representan el 18% del total, mientras que entre 2003-2011 los 13 acuerdos firmados representan el 15,7% del total. Esta pequeña diferencia porcentual, a primera vista podría hacernos creer que, en términos relativos, en el primer período se le dio más trascendencia a los acuerdos vinculados con la ampliación de la ciudadanía que en el segundo. Sin embargo, teniendo en cuenta que para 1995-2003 tres de las áreas de los Tratados se encuentran en 0 ('Cultura', 'Trabajo', y 'Solidaridad con otros países de AL'), es lógico que las otras aparezcan sobre-representadas. Con relación al contenido, para este período nos encontramos con que los 8 acuerdos se dividen por igual entre los destinados a la integración geopolítica y los dirigidos a la integración de derecho. Para 2003-2011 vemos aparecer Tratados vinculados a la integración virtual, como el acuerdo de 'Cooperación televisiva terrestre digital'; el proyecto 'Educación a distancia-software libre', destinado a construir nuevas tecnologías y software libre intercambiando metodologías y experiencias entre ambos

países; y la ‘Cooperación en el acceso a internet de banda larga 2011-2015’. Por otra parte, cabe señalar que si bien en el período 1995-2003 fueron firmados acuerdos que intentan fortalecer la integración geopolítica y de derecho –como fueron, en el primer caso, los acuerdos de cooperación para el desarrollo fronterizo, para el mantenimiento de las conexiones viales en buenas condiciones, y la creación del Centro Único de Frontera Santo Tomé- São Borja; y, en el segundo caso el ‘Acuerdo de Facilitación de actividades empresariales de empresarios en el otro país’, el ‘Acuerdo de exención de visados’ para *determinadas categorías* (profesionales, artistas, empresarios, científicos), ‘Visados gratuitos para estudiantes y docentes’, y el ‘Convenio de asistencia consular’– el concepto de estas sub-áreas también cambia profundamente para el período 2003-2011. Comenzando por la integración geopolítica, podemos decir que del primero al segundo período se pasa de una concepción de la integración vinculada al tránsito a una concepción más estructural, que supone la elaboración conjunta no sólo de proyectos de infraestructura vial o de pasos de conexión, sino también de aquellos programas que promuevan un planeamiento urbano, cultural, turístico, histórico en común para las zonas fronterizas y locales. De ello dan cuenta los siguientes acuerdos: el ‘Acuerdo de localidades fronterizas vinculadas’ del año 2005, cuyas finalidades son el otorgamiento de una tarjeta de tránsito vecinal fronterizo, un plan de desarrollo urbano conjunto, la promoción y cooperación educativa en la enseñanza de la historia y la geografía, con perspectiva regional e integradora; el ‘Protocolo de intenciones entre la ciudad de Curitiba y Corrientes’, destinado a impulsar programas en conjunto para desarrollar ambas ciudades; el ‘Acuerdo de facilitación turística dentro del área del Corredor Turístico Iguazú’; los tres grandes acuerdos firmados en 2011 destinados a la cooperación e intercambio de experiencias en el planeamiento urbano y de vivienda, y la creación de la Comisión de Cooperación de Desarrollo Fronterizo. Vemos, así, que es en el segundo período donde esta idea de integración se expresa más en términos de geopolítica, en comparación con la idea pasada de mera integración física en las zonas de frontera. Asimismo, la sub-área de tratados que representan la integración de derecho, también continúan en 2003-2011 bajo un concepto integrador más amplificador. Por ejemplo, se democratizó por completo la residencia a los nacionales en los Estados parte del MERCOSUR, mientras que en 1995-2003 el otorgamiento de visados y la facilitación burocrática del mismo sólo se reservaba para determinada clase de ciudadanos. También se destaca en esta sub-área la firma en 2005 del ‘Protocolo para la creación de un Grupo de Alto Nivel para la Implementación de la Libre Circulación

de Personas entre la Argentina y el Brasil', a ser implementado, como máximo, en 2015.

El área que sigue en orden de importancia del período 2003-2011 es 'Burocrático- administrativo', habiéndose firmado 12 Tratados de este carácter, que representan el 14,5% del total. Para 1995-2003 esta área es la que concentra la mayor parte de los Tratados firmados, siendo también un total de 12 pero que representan para este período el 27,3%. Como información que podemos resaltar al comparar ambos períodos, podemos decir que el segundo continuó el camino de diálogo, agilización y simplificación de la burocracia que media entre las relaciones entre ambos países, habiéndose, no obstante, acelerado el ritmo del paso andado. Por ejemplo, del 'Memorandum de entendimiento consular' de 1997, que fijara reuniones anuales entre ambas cancillerías, se pasa en 2007 al 'Acuerdo de cooperación y coordinación bilateral' que establece encuentros semestrales entre los presidentes y un plan de reuniones que intensifica la frecuencia de los encuentros entre ministros y cancilleres de ambos países y establece subcomisiones de trabajo que desarrollan proyectos específicos. También se establecen acuerdos tendientes a cooperar en el intercambio de información acerca del tráfico de armas, explosivos, y el combate al tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y sobre el control del trabajo portuario y en vías acuáticas. Encontramos al mismo tiempo acuerdos orientados a simplificar y unificar los criterios y las pautas de ambos países en el control sanitario y fitosanitario, en la circulación de alimentos y medicamentos con el fin de armonizar ambos sistemas burocráticos y así generar relaciones más dinámicas y fluidas. Tal vez sea el 'Convenio interinstitucional sobre el sistema bilateral de pago de beneficios de previsión social en monedas locales' firmado en 2010 el acuerdo que más podamos destacar del segundo período como uno de los acuerdos más importantes y transversales a varias otras áreas, como 'Ampliación de ciudadanía' y 'Economía'. Este acuerdo firmado entre la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) y el INSS (Instituto Nacional de Seguridad Social) permite el pago en moneda local de los fondos de beneficios sociales correspondientes a los beneficiarios residentes en el territorio del otro país.

En el área de la 'Cultura' y 'Salud', fueron firmados 5 Tratados en cada una de ellas para 2003-2011, mientras que en el período 1995-2003 sólo encontramos una Declaración de intención de cooperación entre los ministros de salud que no parece haberse efectivizado en políticas concretas por aquel entonces.

Tal vez sea en el área de la educación en donde podemos percibir un marcado contraste entre ambos períodos. Para 1995-2003 fueron firmados un total de 6 convenios que representan el 13,6%, mientras que en 2003-2011 sólo vemos reafirmarse el ‘Acuerdo de promoción de la enseñanza del español y del portugués como segunda lengua’. De todas maneras, este acuerdo valía en 1995 sólo para la provincia de Rio Grande do Sul en el caso de Brasil, siendo que para 2005 ambos países consiguieron nacionalizarlo a través de sus ministerios de educación. Los otros 4 convenios firmados entre ambos países en materia educativa entre 1995-2003 se dirigen a la integración y cooperación en la enseñanza de posgrado y entre universitarios y profesores de portugués y español. Para el segundo período no fueron firmados convenios al respecto ni tampoco otros vinculados al resto de los niveles de enseñanza.

Por último, cabe señalar que en las áreas ‘Trabajo’ y ‘Solidaridad con otros países de AL’ ambos países firmaron entre 2003 y 2011 un sólo convenio en cada una de ellas. Siendo que en el período anterior no hubo ninguno, podríamos decir que en estas últimas dos áreas notamos una continuidad en la “no-relación” entre Argentina y Brasil, por más que comiencen a percibirse pequeñas señales de cambio a partir del ‘Acuerdo de cooperación en materia laboral’, que permite la cooperación institucional y de asistencia entre ambos ministerios de trabajo, y el ‘Proyecto de construcción de cisternas familiares y validación social de cultivos de hortalizas en Haití’.

Resumiendo el análisis anterior, podemos adelantar las siguientes conclusiones:

- ✓ La relación bilateral de ambos países entre 2003-2011 ha continuado, reafirmado y expandido el planteo de integración realizado en la década pasada.
- ✓ Ha cambiado el eje principal de cooperación e integración del área ‘Burocrático-administrativo’ al área ‘Economía’.
- ✓ Ha habido una continuidad y profundización de las relaciones a nivel ‘Ampliación de ciudadanía’, ‘Ciencia y Tecnología’, ‘Salud’ y ‘Burocrático-administrativo’.
- ✓ Se han comenzado importantes relaciones de integración e intercambio cultural, inexistentes en el pasado, que abarcan la promoción de las industrias culturales de todas las artes, el deporte y el entretenimiento, apuntando fuertemente a reforzar una identidad común.

- ✓ En el ámbito de la educación la relación entre los países no presenta avances en comparación con la década pasada, al menos desde el punto de vista de la integración académica universitaria y de posgrado.
- ✓ Comienzan a articularse lentamente programas vinculados a ‘Trabajo’ y ‘Solidaridad con otros países de AL’.

3.2 Las declaraciones presidenciales 2003-2011: señuelos de una integración antagonizante

En esta parte del artículo analizaremos lo que definimos en el cuadro arriba como Tratados de ‘Política’; es decir, las declaraciones conjuntas de los presidentes de Argentina y Brasil entre 2003-2011 que consideramos nos proporcionan elementos para evaluar la dimensión de antagonismo del populismo.

Decíamos anteriormente que la articulación que establece cierta equiparación de las demandas populares es, en el esquema teórico de Laclau, productora de un antagonismo político irreductible (insuperable, diríamos contra Hegel). En este sentido, sabiendo que las demandas provienen de diferentes grupos sociales demandantes, a quienes les atinge directamente la falta de representación política y de derecho, la articulación entre ellas surge como producto de la prevalencia de la insatisfacción. Podemos definir entonces la articulación como una forma de organización y potenciación de la fuerza en el reclamo, ante la falta sistemática de una respuesta institucional satisfactoria. Veamos ahora de si podemos registrar la configuración de una alteridad política internacional, a partir de la articulación de las políticas públicas de ambos países.

Es importante destacar que el lenguaje comúnmente utilizado para formular declaraciones presidenciales, obviamente, se ubica dentro de un estilo diplomático altamente estandarizado. Sin embargo, y tal vez justamente por este mismo motivo, es posible hacer una lectura de los pasajes políticamente más significativos y novedosos. Al comparar los períodos que venimos analizando, para 2003- 2011 es claro y contundente (y ausente entre 1995-2003) el mensaje que señala a la integración bilateral y regional como urgente y necesaria para aunar fuerzas y de este modo poder alcanzar las modificaciones del escenario político internacional requeridas por ambos países.

Podemos decir que las demandas más importantes que encontramos en este período por parte de ambos gobiernos hacia la comunidad internacional, tienen que ver con: (I)

promover y profundizar el multilateralismo, (II) democratizar y reformar los foros y organismos de gobernanza internacional, (III) reestructurar el FMI y el Banco Mundial y el monitoreo más efectivo hacia los países más desarrollados por parte del primero, (IV) regularizar los mercados financieros y las agencias de calificación de riesgo, (V) eliminar los paraísos fiscales, (VI) reformar las Naciones Unidas y, especialmente, el Consejo de Seguridad, (VII) afirmar la soberanía de la Argentina sobre las Islas Malvinas.

No es casualidad, en este sentido, la creación de la UNASUR en 2008, ni tampoco lo sea la ampliación en los últimos años de los miembros y asociados, y del concepto mismo, del MERCOSUR (al haberse aprobado en 2009 la creación de su parlamento, el PARLASUR). Comparando con el período anterior, podemos decir que excepto el apoyo de Brasil a la Argentina sobre el reclamo de la soberanía de las Islas Malvinas, esta formulación de demandas y propuestas de cambio en conjunto hacia la comunidad internacional es absolutamente inédita. Podríamos decir que el planteo verdaderamente nuevo que comienza en 2003 y que viene profundizándose a lo largo del tiempo, especialmente en los últimos años a partir de la crisis económica que estallara en 2008, es el *carácter* de la integración. Ahora no solamente necesaria y estratégica en sí –por la cercanía geográfica, la complementariedad y cooperación de los mercados, la afinidad cultural y el pasado en común– sino por el fracaso y derrumbe de un modo específico de relacionamiento económico y político a escala global y de las organizaciones internacionales que hasta el momento lo viabilizan. Este modo de relacionamiento económico y político específico que frecuentemente llamamos *neoliberalismo*, y que se caracteriza por la hegemonía de los intereses de los EEUU sobre los del resto del mundo, es lo que de alguna manera es visiblemente cuestionado en el llamado al multilateralismo y a la democratización de los foros y organismos de gobernanza internacional y la reestructuración de organizaciones como la ONU, el FMI y el Banco Mundial.

Reflexiones finales

Si bien es cierto que la alianza latinoamericana representada por el MERCOSUR, la UNASUR y otras organizaciones como el ALBA y la Comunidad Andina pueden considerarse organizaciones que tienden a establecer otro tipo de relacionamiento económico y político, diferente al propagado por la doctrina y política

neoliberal, no nos queda del todo claro si podemos hablar de ‘populismo’ para definir este proceso de integración regional. Por un lado, podríamos sintetizar las demandas que extraemos de las declaraciones presidenciales enumeradas algunos párrafos arriba junto con el análisis de la articulación entre ambos países que vimos en el apartado anterior, como el tejido de un rechazo político a la exclusividad de la hegemonía norteamericana, inaugurada y sostenida en nuestras sociedades a partir de la adopción holística de la doctrina neoliberal. En términos de Laclau, podríamos decir que el significativo ‘anti-neoliberalismo’ efectivamente representa un significativo hegemónico en torno al cual la articulación latinoamericana se desarrollara en los últimos 10 años: tanto en las políticas públicas que se generan al interior de los países como en el posicionamiento político conjuntamente sostenido de cara a la comunidad internacional. Sin embargo, por otra parte, muy probablemente por las diferentes relaciones que los países de América Latina mantienen e históricamente mantuvieron con los EEUU, por las diferentes tradiciones políticas y experiencias históricas envueltas en estas alianzas, queda la duda acerca del rumbo que tomará esta alianza contra el neoliberalismo en un futuro más o menos cercano, teniendo en cuenta la crisis global y el declino del poder de los EEUU para influenciar la orientación política y económica de la región y del resto del mundo. Queda la incógnita de saber si frente a la gradual decadencia de la economía norteamericana el significativo ‘anti-neoliberalismo’, que directamente fuera asociado a las políticas económicas que Norteamérica impusiera al resto del mundo, continuará funcionando como hasta el momento parece haberlo hecho: como el significativo articulador de una alternativa de construcción política posible para América Latina. Lo que podríamos traducir en los términos laclaudianos como la duda por saber si el “anti-neoliberalismo”, en tanto contenido óntico, puede prevalecer a un posible y gradual declino de la hegemonía norteamericana como el contenido que cristaliza la división ontológica a partir de la cual la identidad política popular latinoamericana se expresa. Esta incerteza abierta de cara al futuro con relación al nombre aglutinador de la identidad política popular, si pensamos en América Latina más allá de la limitación nacional, surge por el hecho de que, por ejemplo, no encontramos en todos los discursos presidenciales una apelación a “La Patria Grande”. Hay algunos que hablan de “Socialismo del siglo XXI”, otros que prefieren resaltar el fracaso de los viejos paradigmas sin poner muy en evidencia los nombres de los que se considera deberían ser los nuevos, etc. Con esto queremos resaltar que, si bien hay conceptos nuevos que estructuran la integración política de los países de América Latina –como ser la

necesidad de superar las asimetrías existentes al interior de la región, la necesidad de ganar autonomía para aumentar el poder de negociación con el resto de los países y organismos multilaterales, la integración económica de las cadenas productivas, etc.– no hay aún un consenso suficiente en cuanto al *nombre* del proceso de integración vivido en las últimas décadas, de cara al futuro. Tal vez porque no sea equivalente en todos los países la lectura que se hace del pasado, especialmente de aquellas décadas de neoliberalismo más crudo, a partir de la década del `70. De todas maneras, es muy evidente la incidencia que tienen los intentos de articular políticas públicas, armonizar derechos y construir organizaciones y legislaciones nuevas multinacionales, para la construcción simbólica de un pueblo y una identidad latinoamericana que trasciende las fronteras del Estado-nación.

Referencias bibliográficas

Mouffe, Chantal. *En torno a lo político*. Buenos Aires: FCE, 2007.

Laclau, Ernesto. *La razón populista*. Buenos Aires: FCE, 2005.

Carvalho, José Murilo. *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.