

Por uma integração *ampliada* da América do Sul no século XXI

Ingrid Sarti
Daniela Perrotta
Mônica Leite Lessa
Glauber Cardoso Carvalho
(Organizadores)

Volume 1



XIII Congresso
Internacional
FoMerco

21-23|novembro|2012

EDIFÍCIO SEDE DO MERCOSUL
MONTEVIDÉU | URUGUAI

Ingrid Sarti
Mônica Leite Lessa
Daniela Perrotta
Glauber Cardoso Carvalho
(Organizadores)

Por uma integração *ampliada* da América do Sul no Século XXI



E-book
Primeira Edição
Volume 1

Rio de Janeiro
2013



Copyright ©2013 by Os autores e Fórum Universitário do Mercosul – FoMerco

É proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a devida citação.

Revisão: Daniela Perrotta e Glauber Cardoso Carvalho

Ilustração: Estopim Comunicação e Eventos

Inspiração na imagem “América Invertida” de Torres García.

Preparação e Diagramação: Glauber Cardoso Carvalho

Esta é uma obra coletiva baseada em artigos enviados pelos autores e apresentados no XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco, realizado entre 21 e 23 de novembro de 2012. Os direitos e responsabilidades sobre os artigos e suas opiniões são dos autores que os enviaram para publicação neste e-book.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P853 Por uma integração *ampliada* da América do Sul no século XXI/
[organização de] Ingrid Sarti... [et al.]– Rio de Janeiro: PerSe,
2013.
2 v.
ISBN 978-85-8196-419-5 (E-book - Vol 1)
ISBN 978-85-8196-416-4 (E-book - Vol 2)
Inclui bibliografia

1. Integração regional. 2. América do Sul. 3. FoMerco.
4. Desenvolvimento. 5. Política Externa. I. Sarti, Ingrid.
II. Lessa, Mônica Leite. III. Perrotta, Daniela.
IV. Carvalho, Glauber Cardoso. V. Título.

CDU 332.135

XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul - FoMerco

Por uma integração *ampliada* da América do Sul no século XXI

De 21 a 23 de novembro de 2012.
Sede do Mercosul. Montevideu - Uruguai

A Comissão Coordenadora do XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul - FoMerco abrange duas subcomissões plurinacionais, a de Organização e a Científica, e é complementada pela de Finanças.

Comissão Coordenadora

Ingrid Sarti (UFRJ)
Alberto Riella (UdelaR)
Beatriz Bissio (UFRJ)
Emanuel Porcelli (UBA)
Franklin Trein (UFRJ)
Gerardo Caetano (UdelaR)
Gizlene Neder (UFF)
Glauber Cardoso Carvalho (UFRJ)
José Renato Martins (Unila)
Mônica Leite Lessa (UERJ)
Raphael Padula (UFRJ)

Comissão Científica

Alfredo Falero (Udelar)
Carlos Barba (UNAM, Mx)
Celso Pinto de Melo (UFPE)
Gabriel Misas (UNAL, Col)
Geronimo De Sierra (UdelaR)
Janina Onuki (USP)
Jose Briceño Ruiz (Un. San Andrés, Vnz)
José Vicente Tavares dos Santos (UFRGS)
Lená Medeiros de Menezes (UERJ)
Marcos Costa Lima (UFPE)
Mariana Vasquez (UBA)
Rogério Leitão (U. Coimbra, Pt)
Sônia de Camargo (IRI-PUC)
Tullo Vigevani (Unesp)
Williams Gonçalves (UERJ)

Comissão de Finanças

Frederico Katz (UFPE)
Franklin Trein (UFRJ)



Fórum Universitário Mercosul – FoMerco

(Gestão 2012-2013)

Presidente

Ingrid Sarti (Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ)

Vice-presidente

José Briceño-Ruiz (Universidad de Los Andes, Merida, Vnz)

Conselho Consultivo

Membros Efetivos

Frederico Katz (UFPE)

Karina P. Mariano (Unesp)

Maria Madalena Queiroz (PUC- Goiás)

Mariana Vázquez (UBA)

Mônica Leite Lessa (UERJ)

Suplentes

Alejandro Casas (UdelaR)

Filipe Reis Melo (UEPB)

Jamile Mata Diz (UFMG)

Liliana Bertoni (UBA)

Monica Aparecida Rocha (UFT)

Coordenadores de Grupos de Trabalho (GT)

Karina Pasquariello Mariano (Unesp)

Hugo Agudelo Murillo (UEM)

Presidentes de Honra

Gisálio Cerqueira Filho (UFF)

Susana Novick (UBA)

Marcos Costa Lima (UFPE)

Ayrton Fausto (Flacso)

Tullo Vigevani (Unesp)

Sônia de Camargo (PUC-RJ)

Guy de Almeida (PUC-MG)

Agradecimentos

A Samuel Pinheiro Guimarães, em sua constante luta em prol da integração sul-americana, pelo generoso incentivo à realização do Congresso FoMerco na Sede do Mercosul.

A Jeferson Miola, ao Chanceler Roberto Conde, ao Embaixador Ruy Pereira, pela acolhida calorosa que viabilizou o encontro; ao Reitor da UdelaR, Rodrigo Arocena, e a Federico Gomensoro e Gerardo Caetano, do CEFIR, por terem aceitado sem vacilar a parceria que levou o XIII FoMerco ao Uruguai. Aos novos e antigos associados uruguaios, dentre os quais o Senador Alberto Couriel, Geronimo de Sierra, Octávio Rodriguez, Pepe Quijano, Alberto Riella, Alejandro Casas, Alfredo Falero e Alvaro Padrón, pela presença, apoio e entusiasmo contagiante.

A Luiz Dulci, pela presença sempre atuante em prol da participação social no Mercosul.

Aos companheiros do Comitê Diretivo de Clacso, pelo apoio fraterno a distância, contribuindo com as atividades da Comissão Organizadora.

A todos os participantes que se empenharam em chegar a Montevideu e tanto contribuíram para o rigor dos debates, em especial aos autores que enviaram seus textos permitindo a publicação deste livro.

Sem a companhia de nossos associados da rede FoMerco, é sempre bom lembrar, nada teria acontecido. Pela confiança, pela aposta que se renova, pela constância frente aos desafios teóricos, obrigada a todos. Este livro é nosso.

- » Agradecemos particularmente às Instituições cujo patrocínio direto viabilizou o XIII Congresso do FoMerco: o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, nas pessoas de Marcio Pochmann, André Calixtre e Pedro Barros; e a Fundação Banco do Brasil – FBB, representada por Claiton Mello.
- » À Beatriz Bissio, pela parceria do Instituto Cultural Brasil Uruguai – ICBU, à Rosa Freire d’Aguiar Furtado pelo apoio constante do Centro Internacional Celso Furtado, e a Darc Costa, presidente da Federação de Câmaras de Comércio e Indústria da América do Sul – Federasur.
- » Obrigada às Universidades que contribuíram para viabilizar a presença de seus pesquisadores em nosso XIII Congresso.

Os Organizadores

Sumário

Prefácio | Reflexões sobre a integração na América do Sul XIII

Samuel Pinheiro Guimarães

Apresentação | Desafios da integração ampliada da América do Sul XXIII

Ingrid Sarti

Volume 1

I. Reflexos da crise mundial e desafios teóricos da integração da América do Sul

1. Reflexiones sobre la integración regional y los derechos humanos 31

Adriana Cicaré

2. Experiencia de CAF en el apoyo al desarrollo y la integración regional 43

Alejandro Soriano

3. As (des) articulações sub-nacionais e o processo de integração regional na América do Sul, a partir da experiência do Mercosul/Unasul 49

Antonio Eduardo de Oliveira

4. Brasil como líder regional: ¿potencial integrante en un G-5? 59

Camilo López e Carlos Luján

5. Arquitetura financeira, integração, cooperação: reflexões sobre os processos em curso na América Latina 73

Carlos Eduardo Carvalho

6. La Argentina y el Mercosur en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista 85

Damian Paikin

7. Os desafios da integração regional e a atuação da Rede Mercocidades 101

Debora Prado

8. O sistema interamericano de direitos humanos e as relações com os componentes do Mercosul e da Aliança do Pacífico 113

Edson Medeiros Branco Luiz

9. Participação mercosulina: do macro ao micro 123

Fabricio Pereira da Silva

10. Consideraciones acerca del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur 135
Fernando Milano
11. Retos y desafíos para un nuevo Mercosur 143
Fernando Porta
12. As contradições da Unasul como comunidade imaginada: Estado soberano e cidadania sul-americana 151
Flávia Guerra Cavalcanti
13. Partidos y política exterior, un análisis comparado de Brasil y Uruguay 165
Florencia Sanz e Lorena Granja
14. Crise, subdesenvolvimento e integração 177
Frederico Katz
15. A violência na boca do povo: novas anotações 191
Gisalio Cerqueira Filho
16. A violência em se ocultar a violência 201
Gizlene Néder
17. Integración y cooperación en la frontera uruguaya con Brasil 213
Gladys Isabel Clemente Batalla y Diego Hernandez
18. A política externa do governo Lula para a América do Sul: Unasul e Unila 225
Glauber Cardoso Carvalho e Larissa Rosevics
19. Los municipios como actores emergentes: nuevos desafíos y antiguas asimetrías 241
Gloria Mendicoa
20. Paraguay, 22 de Junio de 2012: un golpe contra la integración regional de América del Sur 263
Gustavo Cotas
21. Do ABC ao ABV: o eixo Argentina, Brasil e Venezuela na integração da América do Sul 269
Israel Roberto Barnabé
22. A institucionalidade do Mercosul: análise dos pressupostos necessários para a consolidação do mercado comum 281
Jamile Bergamaschine Mata Diz e Liliana Bertoni

23. Normas e decisões do tribunal europeu e da corte interamericana de direitos humanos: aproximações comparativas em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais 295
Jayme Benvenuto e Rodrigo Deodato de Souza Silva
24. Algunas claves de la inserción internacional 313
José Quijano
25. Institucionalidade e democracia no Mercosul 317
Karina Pasquariello Mariano
26. Brasil, Argentina e a integração com “alma” ético-política 335
Marco Aurelio Nogueira
27. Crise sistêmica, desordem mundial e financeirização 341
Marcos Costa Lima
28. Desafios à política de integração do Brasil 363
María Izabel Mallmann
29. El futuro de la integración: Mercosur y Unasur 371
Mario Burkun
30. Dependência e integração na América Latina 381
Nilson Araújo de Souza e Luisa Maria Nunes de Moura e Silva
31. Comentario sobre la agenda sanitaria mundial y la salud en Venezuela 395
Oscar Feo Istúriz
32. O Mercosul Social: participação, trabalho e saúde 397
Renato Martins
33. Unasul e o Banco do Sul: infra-estrutura, desenvolvimento e os marcos jurídico- sociais 401
Sergio Luiz Pinheiro Sant’Anna
34. Municípios e sua inserção internacional: algumas considerações a partir do federalismo brasileiro 411
Sergio Roberto Urbaneja de Brito
35. Mercosul e os problemas da integração regional 421
Tullo Vigevani

II. Desenvolvimento e geopolítica: defesa, energia e infraestrutura

36. A América do Sul: o destino do Brasil 429

Darc Costa

37. Geopolítica y relaciones internacionales: una perspectiva sudamericana 441

Andrés Rivarola Puntigliano

38. O passado e o futuro das relações civis e militares no cone sul: desafios diante da busca da verdade 467

Eduardo Heleno dos Santos

39. El concepto de comunidad energética regional en el Mercosur ampliado 481

Emiliano Travieso e Reto Bertoní

40. Seguridad, defensa e integración regional en América del Sur: el desafío de la integración en defensa y seguridad 495

José Manuel Ugarte

41. Relaciones bilaterales argentino-brasileñas en el Mercosur: parceria estratégica no caminho da integração 507

Leonardo Granato

42. Bilateralización, contexto asimétrico y condicionantes políticos: el caso del Mercosur 521

Lorena Granja

43. Temas de investigación sobre seguridad y fronteras en el Cono Sur 539

Luis Tibiletti

44. Segurança na América do Sul: repensando o complexo de segurança regional a partir da faixa de fronteira brasileira 557

Miguel Dhenin

45. Claves para la agenda del desarrollo 567

Octávio Rodríguez

46. Notas sobre a integração de infraestrutura na América do Sul: da IIRSA ao Cosiplan da Unasul 585

Raphael Padula

47. Meio ambiente, cooperação e integração regional 597

Rodolfo Ilário da Silva

48. Realismo, integração regional e a Aliança do Pacífico 611

Thomas Ferdinand Heye

49. Brasil, Venezuela e a cooperação internacional para o desenvolvimento 625

Verena Hitner e Pedro Silva Barros

50. Foro Mercosur – Panel sobre integración energética 643

Victorio Oxilia Dávalos

» O FoMerco 645

» Programa do XIII Congresso Internacional 657

» Participantes do XIII Congresso Internacional 661

» Autores do E-book 671

VOLUME 2

III. Aspectos da dinâmica cultural da integração

Introdução 675

Mônica Leite Lessa

51. ¿Hay un boom de la producción audiovisual? Una aproximación desde la perspectiva del consumo en el Mercosur 679

Ana Wortman

52. Integração através da formação. Estudo de caso: a revista “Cadernos do Terceiro Mundo” 693

Beatriz Bissio

53. DOCTV Ibero-América: uma experiência de integração regional por meio do audiovisual 707

Dácia Ibiapina da Silva

54. Carybé: Brasil, Bahia/Argentina/Uruguai 715

Eliane Garcindo de Sá

55. Visibilidade midiática e o Mercado Comum do Sul 727

Maria Cristina Gobbi

56. Memória: o projeto cultural do Brasil na América Latina a partir dos anos 40 741

Maria Margarida C. Nepomuceno

57. Diálogos de preservación del patrimonio cultural en América Latina: el caso de Edson Motta 753

María Sabina Uribarren

58. **Indústrias criativas: inovação para a integração** 765

Maria Susana Arrosa Soares

59. **Mobilidade Cultural para o Mercosul** 779

Monique Badaró

60. **Industrias creativas viables. El boom del cine nacional en Uruguay** 789

Rosario Radakovich

61. **El conocimiento como bien común: debate entre acceso abierto y propiedad** 801

Silvia Lago Martínez

IV. A produção do conhecimento, tecnologias sociais e cooperação internacional

Introducción 813

Daniela Perrotta

62. **Reflexiones sobre una propuesta de postgrado interdisciplinar en la Unila. De las emergencias contemporáneas sobre mba'é jara** 817

Alai Diniz

63. **Notas sobre teoría crítica, universidad y sujetos colectivos** 825

Alejandro Casas

64. **Procesos de integración regional en América Latina y pensamiento crítico: desencuentros persistentes y una propuesta de análisis** 837

Alfredo Falero

65. **Integración, Democracia y Tecnologías para la Inclusión Social. Políticas Públicas en Investigación e Innovación para el Desarrollo Social en Uruguay** 849

Amílcar Davyt

66. **Sistemas internacionais de regulação da pós-graduação e as possíveis (in)compatibilidades quanto a equiparação transfronteiriça de diplomas no Brasil** 861

Antonio Walber Matias Muniz

67. **Missão integracionista da Unila** 879

Carlos Sidnei Coutinho

68. **O doutorado binacional UFRRJ e UNRC em “Ciência, Tecnologia e Inovações em Agropecuária”: algumas observações** 895

Cezar Augusto Miranda Guedes

69. Integração, democracia e tecnologias de inclusão social 907
Claiton Mello
70. Universidad y cooperación internacional: desafíos para y desde el Mercosur del siglo XXI 915
Daniela Perrotta
71. As possibilidades das Ciências Biológicas na integração 929
Willy Beçak e Elci Franco
72. Ciencia y tecnología para la inclusión y el desarrollo: opciones de política pública para Argentina y Brasil 933
Hernan Thomas, Lucas Becerra, Mariano Fressoli y Gabriela Bortz
73. Nova agenda em estudos avançados: ILEA – UFRGS 951
José Vicente Tavares dos Santos
74. Aprendizajes colectivos de saberes para la integración latinoamericana en el contexto de la Unila 955
Luis Eduardo Alvarado Prada
75. Divulgação e comunicação de Ciência e Tecnologia como instrumentos para inovação social na América Latina 967
Maíra Baumgarten
76. Cooperacion internacional: la Universidad Nacional de la Plata 979
Maria Eugenia Cruset
77. Tecnologias sociais no Brasil: análise do “Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) 985
Rafael Dias
78. La Comunicación en el Mercosur. Entre políticas nacionales y la integración regional 995
Susana Sel
79. Linhagens intelectuais – identidade latino-americana e o nacional desenvolvimentismo 1009
Vera Cepêda
- » O FoMerco 1025
 - » Programa do XIII Congresso Internacional 1035
 - » Participantes do XIII Congresso Internacional 1039
 - » Autores do E-book 1049

Prefácio

Reflexões sobre a integração na América do Sul

Samuel Pinheiro Guimarães

1. O desenvolvimento econômico, político e social é o supremo objetivo dos Estados e das sociedades subdesenvolvidas, periféricas, ex-coloniais.
2. O desenvolvimento econômico deve ser entendido como a utilização cada vez mais ampla e eficiente dos recursos naturais, do trabalho e do capital de uma sociedade, que permita alcançar níveis cada vez mais elevados de produção e de consumo e melhor distribuição de riqueza e renda.
3. O desenvolvimento político significa a transformação de sociedades oligárquicas e plutocráticas, como são em geral as sociedades ex-coloniais, através da participação cada vez mais ampla, intensa e quotidiana dos cidadãos na elaboração de leis e normas, na execução de programas de governo e na atividade política, em geral, em uma sociedade.
4. Para ocorrer o desenvolvimento social é necessário que se verifique uma redução firme e acelerada das disparidades de renda, de propriedade, de poder e de acesso entre a ínfima minoria que concentra o poder econômico e político e controla o Estado e a imensa maioria da população, em diferentes graus de exclusão, na sociedade periférica.
5. Os esquemas de integração entre países periféricos, subdesenvolvidos e ex-coloniais devem ser instrumentos de seu desenvolvimento econômico, político e social. Se na integração isto não ocorrer, ou se ocorrer para um e não para outros, se a integração não contribuir para a realização destes objetivos, não faz ela sentido, e se transforma assim em uma mera figura de retórica.
6. A integração entre Estados e economias na América do Sul pode ser econômica, política e social.
7. A integração econômica pode ser comercial; de políticas econômicas; financeira; do mercado de trabalho; de infraestrutura; em ciência e tecnologia; e, finalmente, industrial/produção.

8. **A integração comercial** se verifica através da eliminação dos obstáculos à livre circulação de bens e serviços, i.e. da eliminação dos obstáculos tarifários e não tarifários à circulação (importação e exportação de bens), enquanto pode ou não ocorrer a uniformização da legislação referente a serviços para permitir e facilitar o livre acesso das empresas fornecedoras aos mercados que se integram.

9. Há vários esquemas de integração comercial, mas aqui nos interessa a união aduaneira, que é o caso do Mercosul. Na união aduaneira, além da eliminação das barreiras ao comércio entre os Estados membros, se estabelece e administra uma tarifa externa comum, o que apresenta grandes desafios, tanto maiores quanto maiores forem as assimetrias econômicas entre os Estados que participam da união.

10. A existência da união aduaneira faz com que os Estados membros somente possam negociar e celebrar, em conjunto, acordos comerciais de natureza tarifária.

11. A integração comercial de países de dimensão econômica em extremo assimétrica beneficia os países de maior dimensão, acentua os desequilíbrios e dificulta o desenvolvimento econômico daqueles países de menor dimensão.

12. As análises de comércio exterior, ao comparar a situação e a evolução de Estados específicos, esquece que o comércio é feito na prática pelas empresas e que no comércio internacional o papel das megaempresas multinacionais é central.

13. A integração comercial é, assim, profundamente afetada pela participação de megaempresas multinacionais nas economias dos países periféricos que se integram.

14. Essas megaempresas multinacionais organizam sua produção, seus investimentos, sua pesquisa tecnológica, seu comércio em nível global, em nível mundial.

15. Desta forma, a economia, o comércio e a integração em regiões periféricas são profundamente influenciados pela ação das megaempresas multinacionais em decorrência de seus planos globais de ação, cujo objetivo principal não é promover o desenvolvimento das regiões periféricas, mas sim maximizar seus lucros em escala global.

16. Nesta situação, de presença marcante das megaempresas multinacionais, que planejam seu comércio, não há livre comércio no sentido da economia clássica entre as economias periféricas que participam de um processo de integração e, portanto, os benefícios esperados da integração (devido à remoção de obstáculos) não se verificam plenamente.

17. A uniformização da miríade de diferentes legislações nacionais sobre serviços (cujo número, segundo a classificação das Nações Unidas, seria de cerca de 11.000) para privilegiar as empresas que se encontram nos Estados que se integram é processo em extremo complexo e que pouco avançou no âmbito do Mercosul. Os Estados membros retêm sua competência normativa para regular os diferentes serviços, não estabelecem preferências entre si e podem conceder tratamento específico e distinto em relação a terceiros países (e na OMC).

18. **A integração das políticas econômicas** (fiscal, financeira, de crédito, trabalhista, previdenciária, ambiental, cambial, monetária, etc) dos Estados que se integram deveria acompanhar a integração comercial.

19. Quando isto não ocorre, o comércio entre os Estados membros de um esquema de integração comercial é profundamente afetado e distorcido pelas diferenças entre as legislações econômicas que influem sobre as circunstâncias de produção e de comércio das empresas sediadas nos distintos Estados-parte.

20. Todavia, as diferenças de nível de desenvolvimento, as assimetrias de dimensão e a distinta evolução histórica e social tornam extremamente difícil a uniformização, ainda que gradual, das políticas econômicas dos Estados do Mercosul e ainda mais entre os Estados da América do Sul em geral.

21. **A integração financeira** entre as economias da região poderia avançar através da constituição gradual de um Fundo de Reservas Sul-Americano, semelhante ao arranjo de Chiang Mai na Ásia, e pelo depósito, no Banco do Sul, de parte das reservas desses países que se encontram investidas em países desenvolvidos, contribuindo para o crescimento e estabilidade de suas economias.

22. A integração financeira, do ângulo do crédito, poderia avançar através da concessão da possibilidade de acesso às instituições de crédito de qualquer Estado do Mercosul de parte de qualquer empresa de capital nacional dos Estados membros do Mercosul, satisfeitas as condições de garantia, em igualdade de condições com as empresas locais.

23. **A integração do mercado de trabalho** entre os Estados do Mercosul avançou alguns passos através do acordo de previdência social e do acordo sobre residência.

24. O acordo sobre previdência social permite aos trabalhadores nacionais dos Estados do Mercosul ter acesso aos benefícios dos sistemas previdenciários dos países onde estiverem trabalhando e de acumular seu tempo de trabalho em distintos países para fins de aposentadoria. O acordo sobre residência permite aos nacionais do

Mercosul adquirirem a condição de residentes permanentes através de procedimentos simples.

25. **A integração da infraestrutura**, em especial nas áreas de transporte, energia e comunicações, é essencial para a efetiva integração das economias dos Estados que participam de um esquema de integração.

26. Os mercados de produção, de consumo, de investimentos e de trabalho somente podem se integrar plenamente (e alcançar níveis mais elevados de eficiência) se os sistemas nacionais de transporte e energia estiverem integrados, com os de seus vizinhos.

27. É notório o reduzido grau de integração dessas infraestruturas em âmbito nacional em cada Estado da América do Sul assim como é característica da região o pequeno número de interconexões entre os sistemas nacionais, inclusive entre os países do Mercosul.

28. Além das questões políticas, obstáculos geográficos importantes entre os países da América do Sul, em especial a Cordilheira Andina e a Floresta Amazônica, a orientação histórica dos sistemas de transporte do interior para o litoral, a baixa densidade demográfica do interior do continente e o baixo nível de densidade industrial dessas regiões do interior tornam mais difícil a articulação entre os sistemas nacionais de energia, transporte e comunicações.

29. Tendo em vista a assimetria de dimensões econômicas entre os países da América do Sul, em especial entre o Brasil e os demais países, e as assimetrias de nível de industrialização, é essencial a construção da infraestrutura dos países menores para fortalecer suas economias, permitir sua industrialização e sua participação mais equitativa no processo de integração regional.

30. A reduzida carga tributária em vários desses países e suas dificuldades de acesso aos mercados internacionais de capital fazem com que a contribuição do Brasil, que vem sendo dada inclusive através do BNDES e de empresas de engenharia, seja essencial para a construção de suas infraestruturas e a redução de assimetrias. A ampliação do FOCEM é, neste aspecto, medida indispensável.

31. **A integração na América do Sul na área de ciência e tecnologia** seria de fundamental importância para o desenvolvimento dos países da região. As economias sul-americanas apresentam reduzido dinamismo científico (medido pelo número de prêmios Nobel em ciências exatas, de artigos científicos publicados, pela posição em ranking internacional de seus centros de pesquisa, pelo número de cientistas) e

tecnológico, medido pelo número anual de patentes solicitadas e pela exportação de produtos de alta tecnologia.

32. A integração dos programas nacionais de ciência e tecnologia permitiria reduzir os custos e aumentar a eficiência desses programas, cada vez mais dispendiosos em termos de equipamentos crescentemente complexos e de formação de pessoal científico, porém cada vez mais indispensáveis ao desenvolvimento econômico. A criação de um programa semelhante ao Ciência sem Fronteiras no âmbito do Mercosul e a construção de uma rede de cooperação e de apoio financeiro entre os principais institutos de pesquisa da região seriam medidas de grande importância prática.

33. **A integração de produção** (às vezes chamada de integração produtiva) na América do Sul se refere muito especialmente à integração industrial, já que seria difícil imaginar integração na área da agricultura ou da mineração.

34. Há três aspectos importantes neste tema. O primeiro se refere às assimetrias de política econômica entre os distintos Estados da região (crédito, fiscal, etc) que dificultam por razões operacionais a fragmentação das estruturas produtivas industriais entre os diferentes Estados. O segundo aspecto é a presença em todas as economias de região de megaempresas multinacionais que planejam e executam suas políticas de produção, de investimento, de exportação/importação e de pesquisa em nível global. O terceiro aspecto é a expansão das empresas brasileiras nas economias dos países vizinhos.

35. As megaempresas multinacionais têm privilegiado nos últimos anos os investimentos nas áreas de agricultura e mineração para responder à forte demanda chinesa e aos altos preços das matérias primas. Por outro lado, protegidas pelas normas da OMC, que dificultam e até impedem os Estados nacionais de disciplinar a atividade das megaempresas em termos de utilização de insumos nacionais, de obrigação de pesquisa no território, de diversificação das exportações em termos de produtos e destinos, têm ampla liberdade de ação na área industrial. Têm elas privilegiado recentemente investimentos em serviços (e. g. saúde, educação) onde não acontece (como na indústria) a acirrada competição chinesa, com importante reflexo sobre o balanço de pagamentos.

36. Assim, somente a “organização” dos mercados permitirá a integração industrial equilibrada e o próprio desenvolvimento industrial, como acontece com o comércio de produtos automotivos no âmbito do Mercosul o que permite a diversificação (ao invés da concentração) geográfica das unidades de produção e a expansão do comércio industrial entre os países do Mercosul. Caso não existisse este acordo, a possibilidade de

ocorrer a concentração geográfica da produção automobilística em favor da economia maior seria muito grande.

37. A corrente presença das empresas brasileiras nos países da América do Sul decorre do grau mais avançado de industrialização do Brasil e das dimensões relativas das empresas. A expansão das empresas brasileiras pode apresentar grave desafio político.

38. A integração política entre os países da América do Sul, e em especial do Mercosul, para promover o seu desenvolvimento, pode se verificar nas áreas: parlamentar; do Executivo; legal-judiciária; de defesa; de comunicação.

39. **A integração política** é certamente a mais complexa e difícil devido às assimetrias demográficas e econômicas entre os Estados da América do Sul e, as divergências políticas, históricas e atuais, que os separam.

40. **Na área parlamentar**, seria necessário atribuir competência legislativa ao Parlamento do Mercosul e definir a relação de sua competência em relação à competência dos Paramentos nacionais, questão em que as assimetrias de toda ordem entre os Estados criam grandes dificuldades.

41. **Na área dos Executivos**, seria de grande importância promover a articulação entre os distintos Ministérios setoriais nacionais para a discussão de seus programas de trabalho e a identificação de projetos de cooperação, o que, aliás, seria fundamental nas questões de infraestrutura para a integração.

42. **Na área legal-judiciária**, seria necessário um esforço de aproximação dos códigos, dificuldade que não se pode menosprezar já que os códigos refletem a evolução e as percepções de cada sociedade em termos de relações sociais (de família, criminalidade etc) e de sistemas econômicos, (comercial, financeiro, meio-ambiente etc). Todavia, este esforço político é imprescindível para permitir inclusive o desenvolvimento econômico e social dos países da região.

43. **Na área política**, seria importante pensar em dois temas, quais sejam a a cidadania sul-americana e a articulação política entre os Governos.

44. Alguns países da América do Sul já permitem a participação de estrangeiros nos processos eleitorais internos de seus Estados, prevendo inclusive a possibilidade de serem eleitos para cargos públicos.

45. A possibilidade de extensão dos direitos de cidadania aos sul-americanos residentes em Estados da região varia de acordo com a dimensão das comunidades de imigrantes, à situação de refugiados e às relações políticas entre os distintos Estados da região. A extensão de cidadania poderia se realizar de forma gradual, a partir do nível municipal.

44. A articulação política entre os Governos depende do grau de sua identidade ideológica e pode se referir ao campo de ação: regional e ao campo internacional

45. No campo regional, a articulação política entre os distintos Estados se dá principalmente em torno da questão democrática e de conflitos específicos, mais ou menos agudos, que emergem periodicamente.

46. Tanto no Mercosul como na Unasul os Estados membros se comprometeram, através de compromissos jurídicos (declarações, etc) a condicionar a participação de cada país nesses esquemas à vigência de regimes democráticos.

47. No caso de conflitos e divergências entre Estados da região, os demais Estados procuram levar os Estados litigantes à solução pacífica de suas controvérsias para que estas não venham a transcender o quadro regional e a se colocar na OEA ou nas Nações Unidas, onde seu exame e solução sofreriam a influencia dos interesses de Potências extrarregionais.

48. No campo internacional, a integração política se pode dar sob a forma de coordenação de atividades, iniciativas e posições nas negociações em foros internacionais, com o objetivo geral de fazer com que nelas e neles venham a prevalecer normas e programas que atendam a seus interesses particulares na qualidade de países subdesenvolvidos, exportadores de matérias primas, com vulnerabilidade financeira, com escassez de capital etc e de fortalecer sua posição e participação na governança dos principais organismos internacionais.

49. Ainda no campo internacional, a coordenação entre os Estados da América do Sul deve visar construir posições comuns sobre temas que afetam a paz, a segurança, a autodeterminação e a não intervenção, sendo esses dois últimos princípios essenciais para os Estados mais fracos militarmente e sempre violados pelos Estados mais poderosos.

50. **A integração na área de defesa** deve ter seu fundamento na cooperação entre os Ministérios da Defesa e as Forças Armadas dos países sul americanos, aliás vinculados às Forças Armadas americanas desde a Segunda Guerra Mundial, em termos de

aquisição de material militar, de intercâmbio e treinamento de oficiais, de doutrina estratégica e de operações militares conjuntas.

51. A cooperação militar na região deu um passo de grande importância com a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, no âmbito da UNASUR.

52. O Conselho de Defesa criou, pela primeira vez, um foro de diálogo entre as autoridades militares sul-americanas, sem a presença de Potências extracontinentais.

53. A cooperação e o diálogo permitiriam, apesar de eventuais divergências e suspicácias, reduzir as tensões políticas entre certos Estados membros que podem se transformar em tensões militares e redundar em corridas armamentistas, que podem envolver toda a região, mesmo os países não diretamente envolvidos.

54. As Forças Armadas sul-americanas são tradicionais importadoras de armamentos, em especial dos Estados Unidos, no valor de dezenas de bilhões de dólares anuais, armas que são frequentemente de segunda e terceira geração. A cooperação entre as Forças permitirá o desenvolvimento, de preferência conjunto, da indústria de defesa na região, com repercussões importantes para o desenvolvimento tecnológico da indústria civil.

55. A existência de bases militares norte-americanas na América do Sul e de bases inglesas nas Ilhas Malvinas, ocupadas ilegalmente pela Grã-Bretanha, e em outras ilhas no Atlântico, assim como a presença de navios de guerra e de submarinos equipados com armas nucleares afetam a situação estratégica de região e a cooperação entre as autoridades militares da América do Sul.

56. **A questão dos meios de comunicação**, de sua democratização, de sua diversificação, é central para a política de promoção da integração dos países sul-americanos. A formação do imaginário das elites dirigentes (e das elites em geral) e da população sobre as perspectivas, os benefícios e os desafios da integração regional é essencial para o processo de tomada de decisões dos Governos sobre projetos de integração regional em comparação com as propostas de promover a inserção, sem limites, no processo de globalização, organizado e promovido pelas megaempresas multinacionais e pelos Estados onde tem elas as suas sedes.

57. Uma das mais graves características da América do Sul, talvez a principal, sejam as **disparidades sociais**. Sem reduzir com firmeza e vigor essas disparidades, que são alimentadas por mecanismos antigos e modernos de concentração de poder econômico e político, será impossível, repito, impossível, construir uma grande economia regional, regimes democráticos e justos, economias nacionais prósperas e dinâmicas.

58. A integração em nível social pode contribuir, pela força de experiências e pela cooperação técnica e financeira dos países mais ricos e desenvolvidos da região a programas de redução das desigualdades e vulnerabilidades sociais nos países menores, para o desenvolvimento econômico, político e social de cada país da região e da região como um todo.

* * *

59. Ao finalizar, é preciso reiterar que na América do Sul ocorre uma disputa política e ideológica entre duas visões do continente e consequentes estratégias de integração.

60. De um lado, a tradicional estratégia norte-americana, com seu objetivo permanente de integrar economicamente todas as Américas, e de incluir definitivamente em sua área de influência política toda a região.

61. Esta estratégia americana se fundamenta nos princípios do neoliberalismo que considera que o desenvolvimento econômico (e social) decorre do livre jogo de forças de mercado e que, para que tal ocorra, é necessário reduzir ao máximo a ação do Estado na economia através de políticas de abertura comercial e financeira, de desregulamentação da economia, de privatização, de rígido equilíbrio fiscal, de redução da carga tributária, de liberdade absoluta para o capital estrangeiro, de rígido controle da inflação, princípios que foram sintetizados no Consenso de Washington e aplicados pelo FMI, bancos internacionais e Governos de grandes Potências credoras quando da renegociação das dívidas externas e que são reiterados até hoje.

62. A estratégia americana de formação de uma economia global sob sua hegemonia se desenvolve em nível mundial, através da OMC; em nível regional através de acordos, como foi a negociação da ALCA e o acordo com a América Central, CAFTA, e em nível bilateral os acordos com o países sul-americanos, tais como o Chile, a Colômbia e o Peru. A Aliança do Pacífico é apenas mais uma nova etapa desta estratégia, assim como a *Trans Pacific Partnership* e o anunciado acordo entre União Europeia e Estados Unidos, de difícil concretização, em especial devido as dificuldades na área de agricultura e à crise internacional. Estas iniciativas são difundidas pela mídia regional globalizada no Brasil e nos países do Mercosul como oportunidades que não devemos “perder” para nos integrarmos na economia mundial em transformação.

63. A política americana, executada na América Latina através dos acordos chamados de “livre” comércio, leva em realidade à desindustrialização e à desnacionalização dos países sul-americanos que os celebram, a baixas taxas de crescimento econômico, à dependência tecnológica, ao desequilíbrio nas contas externas e ao agravamento das

disparidades sociais, situação hoje disfarçada, em certos de seus aspectos, pela forte demanda chinesa por matérias primas.

64. De outro lado, em contraposição não explícita à estratégia americana, a estratégia dos países que integram o Mercosul reconhece a necessidade de ação do Estado para reduzir as disparidades sociais, para promover a aceleração do desenvolvimento para fortalecer o capital nacional, para explorar de forma correta os recursos naturais, para desenvolver a indústria e gerar emprego, em um mundo em profunda crise econômica e transformação estrutural, com a emergência da China.

65. A ALBA, notável iniciativa venezuelana, como foram o Banco do Sul e a Telesur, é um esquema de cooperação econômica entre os países que dela participam, sem maiores objetivos no campo de integração econômica comercial. A ALBA é em tudo compatível com o Mercosul.

66. Finalmente, o objetivo mais urgente e importante do processo de integração e de desenvolvimento da América do Sul é a incorporação da Bolívia, do Equador, da Guiana e do Suriname ao Mercosul, de forma equilibrada e flexível, que garanta seu desenvolvimento nacional.

24 de maio de 2013

Apresentação

Desafios da integração ampliada da América do Sul

Ingrid Sarti*

A trajetória recente da América do Sul revela um continente que, em plena crise do capitalismo global, se converteu em modelo de autonomia e de revigoramento das instituições democráticas, do desenvolvimento econômico e da diminuição da pobreza. Promovida por governantes eleitos no século XXI, a estratégia **política** de uma **integração** regional para além dos circuitos meramente comerciais logrou construir uma inédita aproximação entre os Estados e sociedades da região, bem como afirmar o compromisso em prol da superação solidária das dificuldades inerentes ao processo da integração. Destaque-se o desempenho da diplomacia na coordenação das políticas externas do continente voltadas para a inserção autônoma da região em um mundo ainda em busca da multipolaridade.

As relações de integração política e econômica pautaram-se sob a égide de um desenvolvimento que não se mede apenas pela riqueza da economia de um país ou de uma região, mas se avalia pela extensão e pela qualidade dos direitos que proporciona a seus povos. Ressalte-se ainda a relevância das políticas sociais numa nova mirada em prol dos avanços da educação, da ciência e da tecnologia em novas formas de produção do conhecimento no continente.

Nesta última década, exceto pelo dissonante golpe ocorrido no Paraguai, em julho de 2012, o revigoramento das instituições democráticas trouxe estabilidade política à região mercosulina, e as clausuras democráticas contidas nos tratados regionais tem sido acionadas em momentos de crise institucional. Outras iniciativas foram concebidas na tentativa de se fortalecer a soberania dos Estados e se afastar os riscos de intervenções externas. Às primeiras iniciativas da Aliança Bolivariana para os povos da América - Alba e da União Sul Americana das Nações – Unasul, somam-se as de outros organismos regionais, como a recém-criada Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos – Celac, que assim ampliam os escopos do Mercosul e contribuem para expressivos avanços do comércio regional, do aumento dos investimentos produtivos e das iniciativas de cooperação financeira gerados pela integração.

Se ainda não é uma potência política, econômica ou militar, a América do Sul já se reconhece agora, naquilo que sempre foi: uma potência em recursos naturais, inclusive em recursos hídricos, pois concentra mais de 30% da água doce do planeta, uma região

* Presidenta do Fórum Universitário Mercosul - FoMerco (2012/2013). Professora do programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

livre de ameaças naturais, sem “choques culturais”, e sem conflitos militares regionais há aproximadamente 100 anos. Consciente da importância do uso adequado dos recursos naturais disponíveis, cada vez mais são estes pensados como caminho crucial para o desenvolvimento estratégico da região. A implantação da Universidade Federal da Integração Latina Americana – Unila, em 2010, traduz o empenho do governo brasileiro não só na difusão do conhecimento, mas também na necessidade de consolidar a pesquisa sobre os recursos do próprio continente e de proporcionar a formação das novas gerações sob valores e objetivos próprios de uma integração regional solidária:

[...] Nós incorporamos a solidariedade como valor a ser defendido na nossa política externa. Da mesma forma que nós buscamos a defesa da paz, defesa dos direitos humanos, relações internacionais menos assimétricas, menos desequilibradas, temos também como um dos valores a solidariedade.¹

Contudo, a integração sul-americana, tal como concebida neste milênio, ainda é um processo *em construção*, e imensos desafios permanecem nesse continente marcado por profundas assimetrias e desigualdades sociais. Para Samuel Pinheiro Guimarães, Alto Representante do Mercosul (2011/2012), a América do Sul *necessita com urgência de um programa de construção*:²

Os países da região maiores e mais avançados, econômica e industrialmente, terão de articular programas de desenvolvimento econômico para estimular e financiar a transformação econômica dos países menores; abrir, sem exigir reciprocidade, seus mercados e financiar a construção da infraestrutura desses países e sua integração continental. Caso o desenvolvimento de cada país da região for deixado ao sabor da demanda do mercado internacional e dos humores das estratégias de investimento das megaempresas multinacionais, as assimetrias entre os Estados da região, e dentro de cada Estado, se acentuarão assim como as tensões políticas e os ressentimentos, o que virá a afetar de forma grave as perspectivas de desenvolvimento do Brasil.³

Os desafios são imensos, mas os esforços para superá-los se multiplicam. Vale observar, porém, que as elaborações do pensamento crítico sobre o potencial sul-americano, produzido dentro e fora do continente,⁴ com frequência destacam justamente o caráter inovador e inacabado dessas experiências ainda *em construção*, e distintas do projeto de integração vigente nos modelos tradicionais adotados na Europa

¹ Garcia, Marco Aurélio. Nós estamos emergindo e vamos continuar a emergir, Entrevista. Desafios do Desenvolvimento, IPEA, janeiro-fevereiro, 5/4/2010; ver também Política externa e estratégia de desenvolvimento. Le Monde diplomatique Brasil, outubro, 2010.

² GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. A América do Sul em 2022, Carta Maior, 17/7/2010.

³ Idem

⁴ Na literatura estrangeira, ver, por exemplo, Cox, Robert (2009). Interview. by Ana Garcia, Alessandro Biazzi and Miguel Sa. May 1st, mimeo; Harvey, David (2009). Organizing for the anti-capitalist transition. (Crítica y Emancipación. Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales año 2 n° 4, Clacso, segundo semestre 2010); Santos, Boaventura de S. (2007). O Socialismo do século 21. Entrevista, Folha de São Paulo 7/6/2007; Wallerstein, Immanuel (2009). Mudando a geopolítica do sistema-mundo: 1945-2025. In: Sader, Dos Santos, Martins e Sotelo (org.). A América Latina e os desafios da globalização. Rio de Janeiro/São Paulo: PUC-RJ/Boitempo.

e, anteriormente, na própria América Latina. É neste projeto em tela que se depositam inclusive as expectativas de uma alternativa que autorize a inserção soberana da região na nova ordem mundial sob a perspectiva de um processo contra-hegemônico.

Aos problemas que ainda persistem, como a concentração da terra e dos meios de comunicação e a crise de representatividade dos partidos políticos, que por vezes até ameaçam as conquistas democráticas, somam-se novos desafios como os sinais de desindustrialização e reprimarização econômica, visíveis nos países que lograram constituir, pela via da substituição de importações, um parque industrial relativamente avançado e articulado ao desenvolvimento científico e tecnológico. Em razão de persistentes desequilíbrios estruturais, persiste também o risco de a dinâmica centro-periferia se reproduzir, particularmente em face da consolidação da Ásia como o novo polo dinâmico da economia internacional. Em que pese a progressiva diminuição da pobreza, os índices de desigualdade permanecem aviltantes e a violência, o narcotráfico e o crime organizado encontram-se disseminados nos grandes centros urbanos.

Mesmo se restritos ao âmbito do Mercosul, e a despeito de uma vasta produção analítica, cabe observar também que ainda não dispomos de uma sistematização do conhecimento com foco na **integração** que permita o levantamento dos recursos naturais, industriais, científicos e culturais de nosso continente e que propicie o diagnóstico de gargalos existentes tão necessários para as elaborações crítico-propositivas destinadas a superar os entraves existentes. A fragmentação, que se dá por área do conhecimento e por países, em todos os níveis, desde a academia até os órgãos gestores, pode inviabilizar a interlocução que é condição para a produção do conhecimento e para a formulação de políticas públicas.

Nesse contexto, a formação de redes, como o Fórum Universitário Mercosul – FoMerco parece demonstrar que é possível refletir e propor alternativas políticas que visem efetivamente às mudanças profundas, como condição da integração real de nossos Estados, nossos povos e culturas. O que se quer sublinhar, portanto, é o imperativo de uma reflexão conceitual sobre a integração na América do Sul, cuja especificidade é chave para o debate público.

Foi com o objetivo de contribuir para uma análise acurada da agenda da integração e, se possível, subsidiar **uma elaboração prospectiva de alternativas e ajustes de políticas públicas nacionais e regionais**, que o Fórum Universitário Mercosul – FoMerco se reuniu em Montevideu, no Edifício Sede do Mercosul, por ocasião de seu XIII Congresso Internacional, em novembro de 2012. Nele foram apresentados os textos que compõem este livro.

O contexto e a agenda

Os presentes ao XIII Congresso Internacional do FoMerco participaram de uma programação diversificada que abrangia os temas mais significativos da ampla agenda da integração sul-americana, em atividades que se distribuíram por 8 painéis, 8 mesas-redondas e 4 simpósios. Dentre os participantes, reunimos em dois volumes os textos de noventa e quatro autores, cuja valiosa contribuição agradecemos profundamente – lamentando não fazer constar, nesta apresentação, o que seria a justa menção a cada nome.

Em pleno coração do Mercosul, relembando a trajetória dos seus vinte anos comemorada em 2011, estávamos todos os participantes sob impacto da conjuntura tensionada pela suspensão do Paraguai do Mercosul, como resultado do sério revés imposto à democracia com o golpe que depôs o Presidente Lugo,⁵ a poucos meses da realização do nosso XIII Congresso. Os conflitos institucionais entre Paraguai e Venezuela e as informações sobre a gravidade da doença do Presidente Chávez contribuíram para reduzir, em parte, o entusiasmo com que se celebrava então o avanço da integração sul-americana mediante a expansão do Mercosul com a entrada da Venezuela no bloco. Contudo, as preocupações com a conjuntura logo se transformaram em mais um componente da transversalidade temática e disciplinar que atravessou todos os debates do evento.

Nesta publicação, a primeira e mais longa parte contém reflexões sobre os principais desafios teóricos, políticos e institucionais no contexto de uma avaliação aprofundada dos efeitos da crise mundial do século XXI na dinâmica econômica, jurídica e financeira da integração. Olhares diversos convergem para a importância da crise sistêmica mundial no redesenho da integração, principalmente quando uma União Europeia vulnerável se enfraquece também como modelo de referência histórico de integração que tanto influenciou o debate acadêmico internacional. Discutem-se a viabilidade e os obstáculos na elaboração de uma arquitetura financeira regional que possa dar suporte à estratégia de desenvolvimento e às políticas sociais em curso. A importância dos direitos humanos é tema também contemplado como um dos desafios teóricos e político-institucionais que a integração suscita.

A segunda parte, Desenvolvimento e geopolítica, reúne análises crítico-propositivas sobre um conjunto de temas cruciais para a agenda da integração sul-americana. Em abordagens que extrapolam as fronteiras do Mercosul, o papel da defesa, da energia e da infraestrutura do continente são aspectos estratégicos percebidos em um projeto de desenvolvimento integral. A atuação dos Conselhos da Unasul, em especial o de Defesa e o de Infraestrutura e Planejamento, surgem em análises que apontam a necessidade de diálogo e cooperação no desenho de um planejamento da segurança, da

⁵ A análise de Gustavo Codas enfatiza o golpe como um ato contra a integração regional da América do Sul.

energia e de toda a rede física que viabiliza o encontro entre os povos da região. Fator estratégico apontado é o aproveitamento dos recursos naturais especialmente o amplo potencial e disponibilidade de recursos agrícolas e da água. Numa América do Sul autossuficiente em termos de alimentação e energia (petróleo e recursos hidrelétricos), a proposta é a de que efetivamente se adotem políticas públicas regionais aptas a viabilizar a integração dos recursos energéticos sul-americanos, que, nas palavras de Darc Costa, promovam *a autossuficiência e independência em relação a este setor estratégico e de crescente carência mundial, fortalecendo a posição política e econômica da região no concerto das nações, gerando sinergias e benefícios ao desenvolvimento do subcontinente*.

No segundo volume desta publicação, os recursos estratégicos considerados são os recursos humanos que compõem o marco artístico-cultural e moldam a produção científica e tecnológica da região.

Na terceira parte, os textos contribuem para a reflexão sobre os Aspectos da dinâmica cultural da integração. Arte e memória são aqui dotadas de uma dinâmica própria quando a indústria criativa em expansão potencializa novas formas de comunicação, em contexto ainda dominado por tradicionais monopólios dos meios.⁶ Na avaliação de Mônica Leite Lessa, que coordenou o Simpósio sobre Cultura, a cultura torna-se um poderoso fator de inclusão e de desenvolvimento econômico e social, de inserção internacional, e de integração regional no contexto das políticas públicas vigentes na América do Sul.

O debate sobre as formas de produção do conhecimento e os alcances e obstáculos no processo de criação de tecnologias sociais em sistema de cooperação regional são o destaque na quarta parte da publicação. Para o especialista na análise de tecnologias sociais para inclusão, Hernán Thomas, a escassa orientação das políticas públicas para o atendimento das demandas da população local é um problema a ser enfrentado por toda a coletividade envolvida no processo decisório de Ciência, Tecnologia e Inovação. Reeditamos aqui alguns dos artigos polêmicos que provocaram o debate no XIII Congresso, como não poderia deixar de ocorrer em evento e publicação de um Fórum Universitário, como é o FoMerco. O relato de Daniela Perrotta, coordenadora do Simpósio sobre Universidade é, em si mesmo, uma valiosa contribuição que introduz o leitor a este capítulo que encerra nossa publicação.

29 de dezembro de 2012

⁶ A dimensão comunicacional do Mercosul e o vínculo entre as políticas nacionais de comunicação e a integração regional são abordados por Susana Sel, no capítulo 4.

**Reflexões da crise mundial e
desafios teóricos da integração
da América do Sul**

Reflexiones sobre la integración regional y los derechos humanos

Adriana C. Cicaré¹

“La esperanza es la otra alma de los desdichados” (...)
 “El error viene a ser para la verdad lo que el sueño para la vigilia.
 He observado que del error salimos como restaurados
 para volver de nuevo a la verdad” (Johann W. Goethe²).

“Si hay belleza en el carácter,
 Habrá armonía en el hogar.
 Si hay armonía en el hogar,
 Habrá orden en la nación.
 Si hay orden en la nación,
 Habrá paz en el mundo”
 (Confucio; 551-479 a C.).

El 26 de marzo de 1991 se firma el Tratado de Asunción, tratado para la constitución de un mercado común entre la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay.

Entre sus considerandos se mencionaba: “la ampliación de las (...) dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social” (...) “ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía...” (ver: Tratado de Asunción).

Balance de su trayectoria

Al cumplirse los 20 años de constitución del Mercosur varios analistas hicieron un obligado balance de la trayectoria del proceso de integración. La mayoría –fiel a la

¹ Máster en Gestión Empresarial y Formación Profesional para la Integración Latinoamericana / Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística / UNR - Investigadora del Consejo de Investigaciones / UNR – Rep. Argentina.

² J.W. Goethe – Obras completas – Tomo VII – “Máximas y reflexiones”; 304 y 331 – Ed. Aguilar – Madrid, 2003.

tradición de la concepción del mismo- focalizaron la atención en los logros comerciales, y en ese sentido tenemos que decir que:

- si bien ha quedado atrás el período de oro del Mercosur centrado en el lapso 1991/1998, en el cual hubo mayor convergencia macroeconómica desde el punto de vista cambiario y el comercio intrarregional fue más dinámico creciendo sostenidamente hasta alcanzar un máximo del 25% en 1998 (medido a través de las exportaciones), hoy dicho indicador se encuentra estabilizado en torno al 15% (ver CEI; 2011);
- continuando con una lectura netamente económica se han logrado otras metas, por ej. mayor equidad en lo cualitativo del comercio, al lograrse introducir bienes con mayor valor agregado en el mayor mercado –es decir, Brasil-, objetivo este ya contemplado en el Programa de Integración y Cooperación Argentina-Brasil (PICAB; 1986);
- se ha consolidado un perfil exportador diferenciado: los países de la región son, principalmente, exportadores de productos básicos hacia el resto del mundo, en tanto que concentran su flujo de manufacturas industriales hacia el interior del Mercosur;
- con el ánimo de superar las llamadas “asimetrías estructurales”, entendiéndose por tales a las dimensiones relativas de los países –territorio, población, tamaño de mercado- la dotación relativa de factores, distribución del ingreso y niveles de desarrollo, se ha creado -en analogía a los fondos estructurales de la UE- el FOCEM (Dec. CMC n° 18/05) –Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur, que beneficia a los países menores del Mercosur (contando a abril’2011 con 36 proyectos por un monto de U\$S 1.000 millones, esencialmente destinados al mejoramiento de la infraestructura);
- análogamente, por Dec. CMC n° 12/08 se aprobó el Programa de Integración Productiva del Mercosur (PIPM) a fin de contribuir al fortalecimiento de la complementariedad productiva de empresas del Mercosur, con especial énfasis en la integración de las cadenas productivas de las PYMEs;
- aspectos estos que se suman a otros que hacen, también, a la profundización del Mercosur, a saber: formalización del Sistema de Pagos en Monedas Locales (SML; oct.’2008) entre Argentina y Brasil, aprobación del Código Aduanero del Mercosur (Cumbre de San Juan, mediados’2010).
- A lo cual, deberán adicionarse otros logros que hacen al relacionamiento externo del Mercosur y al incremento de los flujos de comercio e inversión, como lo manifiesta la suscripción de diversos acuerdos económico-comerciales, a saber:
 - Mercosur – Chile – ACE n° 35;
 - Mercosur – Bolivia – ACE n° 36;
 - Mercosur – México – ACE n° 54;

- Mercosur – Comunidad Andina – ACE n° 59;
- Mercosur – India;
- Mercosur – Cuba – ACE n° 62;
- Mercosur – Estado de Israel;
- Mercosur – SACU (Unión Aduanera de África del Sur);
- Mercosur – Egipto (ver: Bellina Yrigoyen, J. y Frontons, G.; 2012);
además de otros más recientes:
- Complementación y Articulación Mercosur – UNASUR – DEC. n° 24/12 – (XLIII CMC – Mendoza, 29/06/12) e;
- Incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur (Mendoza, 29/06/2012).

Bouzas (2002) ha expresado que el Mercosur ha sido –en muchos aspectos- una experiencia de integración regional exitosa para los estándares de los países en desarrollo.

- Su primera contribución fue asistir en un proceso más amplio de consolidación de un ambiente de paz y democracia en la región (con observación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático);
- La segunda contribución fue la de profundizar el impacto de la liberalización comercial en el establecimiento de vínculos económicos más estrechos entre los países de la región –especialmente entre la Argentina y Brasil;
- La tercera contribución reside en que ayudó a los países miembros a adquirir una visibilidad y un papel internacional más activo de los que hubieran sido posibles si cada uno hubiera actuado aisladamente.

Prosiguiendo en el análisis, se adhiere más recientemente a la visión de Mariana Vázquez (2011) en cuanto al avance en la consolidación de un nuevo paradigma de integración en el Mercosur y que naciera en el 2003 con el desarrollo de un modelo de integración más inclusivo. Como hitos en este camino en construcción deben mencionarse:

- la creación del Parlamento del Mercosur,
- los Fondos de Convergencia Estructural,
- la aprobación del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (con temas como: universalización de la salud pública y la educación; la inclusión productiva; garantías de acceso al trabajo decente y los derechos previsionales),
- la transformación del Fondo Educativo del Mercosur en un fondo permanente, y

- el reconocimiento de la importancia de la integración productiva (con énfasis en políticas que promuevan los encadenamientos productivos con las micro, pequeñas y medianas empresas).

Análogamente, Lincoln Bizzozero (2011) nos describe un tránsito en el Mercosur de un regionalismo abierto –propio de la 1ra. década y asociado a los postulados del Consenso de Washington- a un regionalismo continental y estratégico como nuevo eje impulsor del proceso. Siendo cuatro los factores que explican la reorientación del Mercosur:

- la crisis regional y, en particular, de Argentina y Brasil, que lleva al replanteo de la situación,
- los cambios de gobierno vinculados con la necesidad de transformaciones por demandas políticas y sociales,
- el impulso dado por Brasil al espacio sudamericano en la política regional,
- el rol que comenzó a jugar Venezuela en la región con elementos de cooperación.

La Cumbre de Presidentes de América del Sur (2000), realizada en Brasilia –en conmemoración de los 500 años del descubrimiento de Brasil – marcó como aspectos importantes:

- la necesaria articulación entre la consolidación de los procesos regionales y el conjunto de América Latina y el Caribe, y
- la importancia de la identidad sudamericana en el cruce de procesos y espacios diferenciados.

La Cumbre, reafirmando tres pilares para la seguridad y el desarrollo de la región – paz, democracia y profundización de la integración-, se planteó el inicio de un espacio sudamericano sui-géneris, teniendo como pilar la cooperación regional y como objetivo: la construcción de la región sudamericana, con inserción estratégica en el mundo.

El Documento de Buenos Aires (octubre'2003) manifiesta el cambio de orientación del modelo de desarrollo y del regionalismo, con lineamientos tales como:

- el impulso a la participación activa de la sociedad civil en el proceso regional,
- el trabajo como eje central de combate a la pobreza y de mejora en la sociedad y en la distribución del ingreso,
- la reafirmación del papel estratégico del Estado,
- la prioridad de la educación para la inclusión social,
- la convicción de que el Mercosur no es solamente un bloque comercial, sino también, un espacio catalizador de valores, tradiciones y futuro compartido.

Tratamiento de los Derechos Humanos

Resulta importante – en esta nueva etapa del Mercosur - el tratamiento de los derechos humanos. Al respecto, el tema de los derechos humanos es recogido explícitamente en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur cuando entre sus “competencias” habla de elaborar y publicar periódicamente un informe sobre la situación de los derechos humanos de los Estados Partes.

En esta línea de pensamiento, a mediados del 2006 se aprueba el “Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur”. El mismo se apoya en: a) la Declaración Presidencial de Puerto Iguazú del 8/7/2004 en la cual los Presidentes de los Estados Partes del Mercosur destacaron la alta prioridad que le asignan a la protección, promoción y garantía de los derechos humanos de todas las personas que habitan el Mercosur, b) en la Dec. CMC n° 40/04 que crea la Reunión de Altas Autoridades sobre Derechos Humanos del Mercosur, y c) en otros principios como los contenidos en la Declaración y el Programa de Acción de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, en el sentido de que la democracia, el desarrollo y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente (Cicaré, A.; 2007).

A posteriori, en la Cumbre de San Juan (mediados 2010), el Consejo de Ministros del Mercosur aprobó la creación del **Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH)**. El mismo, a funcionar fuera de Uruguay -en el Espacio de la Memoria – ex ESMA (Argentina)- ha sido producto de un acuerdo en función de las políticas de derechos humanos que se ha venido llevando a cabo desde el inicio de la gestión del ex presidente N. Kirchner (aen:02.08/2010).

Este organismo –creado por diez Estados del Mercosur, entre integrantes y asociados- tiene como propósito articular políticas comunes en el tratamiento de temas vinculados a los derechos humanos. Puntualmente, buscará superar vacíos legales en la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes; solucionar los delitos de trata y tráfico de personas; garantizar la protección de los derechos de las personas con discapacidad; y, la no discriminación de lesbianas, gays y bisexuales (ver: <http://www.argentina.ar>).

Se ha procedido a elaborar un Plan estratégico para el período 2010-2012, contemplándose cuatro líneas de trabajo principales. Esos lineamientos incluyen: a) la coordinación de las políticas públicas en derechos humanos de los países del bloque, b) la provisión de asistencia técnica en el diseño y la implementación de las mismas; c) la realización de trabajos de investigación para producir información técnica, y d) el desarrollo de actividades de capacitación para los empleados públicos.

Para alcanzar su objetivo de fortalecimiento de la política regional de derechos humanos, se definieron dos ejes temáticos de relevancia en la agenda ciudadana del bloque, a saber:

- a) políticas de seguridad ciudadana y control de la violencia institucional, y
- b) políticas de igualdad e inclusión social.

En vistas a cumplir con esos dos ejes, fueron definidas cinco líneas de trabajo prioritarias, que establecen:

- a) la promoción de una mayor coordinación y articulación de políticas en derechos humanos,
- b) el desarrollo de la investigación,
- c) el fortalecimiento de la institucionalidad pública en derechos humanos,
- d) la facilitación en las relaciones entre los Estados y sociedad civil, y
- e) el fortalecimiento de los sistemas de protección de derechos humanos nacionales y regionales.

Si bien el IPPDH es una institución nueva en el bloque, su creación constituye la culminación de un proceso que comenzó en 1998 con la adopción del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur (DURANT, C.; 2011).

En este año (2012), **Amnistía Internacional** (AI) expresó que América Latina continúa siendo –incluso luego de largos años de dictaduras- una región azotada por las violaciones a los derechos humanos y destaca que la resolución de muchos de dichos casos se enfrenta a “la falta de independencia de la justicia y la ausencia de voluntad política”. Si bien reconoce que durante el año 2011 fueron registrados avances en cuanto a sucesos que mitigan la impunidad, sobre todo en lo referido a abusos cometidos durante antiguas dictaduras en la región, alerta de que los mismos constituyen “la excepción” (Infolatam; 2012).

Relación violencia-memoria-identidad

Merece aquí referir el testimonio de una detenida en Argentina en el marco del Terrorismo de Estado: “El dolor de la tortura, de la picana eléctrica en los genitales, de los golpes tarde o temprano pasa, pero el terror como forma de tortura va por otro lado, porque hace que se sienta que pueden hacer lo que sea con uno. Ese método del terror existió (...): se trató de la violación serial (sexual)” (AUCÍA, A. y otras; 2011).

Y pensando en la identidad, y en la importancia de la recuperación de la identidad por parte de hijos de desaparecidos en época de la dictadura militar, las Abuelas de Plaza de Mayo (Argentina) trabajan desde hace treinta y cinco años restituyendo la identidad a los hijos de sus hijos y generando herramientas para garantizar el derecho a la identidad de todos los niños y niñas.

Hace muy poco -10/10/2012- las Abuelas de Plaza de Mayo anunciaron la restitución de la nieta número 107, nacida en cautiverio en Córdoba el 11 de octubre de 1978, hija de María de las Mercedes Moreno, quien permaneció como detenida-

desaparecida, privada ilegítimamente de su libertad y sometida a tormentos. La misma – estando encadenada- dió a luz a una niña que le fue arrebatada y alojada en la Casa Cuna para su posterior adopción. Recientemente, la Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad (Conadi) facilitó la inclusión de las muestras de ADN de la familia en el Banco Nacional de Datos Genéticos (La Capital – Rosario, 10/10/2012; pág. 11). Muchos de los “nietos desaparecidos” han expresado su retorno a la vida cuando lograron el reencuentro con su familia biológica.

Meta para una sociedad. La importancia de la educación

Para el PNUD, el desarrollo humano es concebido como “un proceso mediante el cual se amplían las oportunidades de los individuos, las más importantes de las cuales son una vida prolongada y saludable, acceso a la educación y un nivel de vida decente; incluyendo otras oportunidades, la libertad política, la garantía de los derechos humanos y el respeto a sí mismo” (PNUD, 1990).

Por otra parte, la observación de diversas manifestaciones de violencia en la sociedad, nos lleva a plantear la importancia de la construcción de una cultura de paz.

La primera definición internacionalmente consensuada de cultura de paz se realiza en octubre de 1999; la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba la Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz. Se conceptualiza a ésta, como un conjunto de valores, actitudes, tradiciones, comportamientos y estilos de vida basados en: 1) el respeto a la vida y el arreglo pacífico de los conflictos; 2) el respeto y la promoción de los derechos humanos; 3) el desarrollo sostenible y la protección del ambiente; 4) la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres; 5) los principios de justicia, tolerancia, solidaridad, entre otros; y 6) la libre circulación de información y conocimientos.

En la Declaración se constata, además, que “la educación es uno de los medios fundamentales para edificar una cultura de paz” (Christ, Alejandro).

Y, al reconocer la importancia de la educación para la construcción de una cultura de paz, nos detenemos en el documento “Metas Educativas 2021” de la Organización de Estados Iberoamericanos (Mar del Plata, diciembre 2010). Éste, que tiene como propósito transformaciones positivas en la calidad y la equidad de los sistemas educativos de los Estados miembros de la OEI, entre sus principios ha contemplado el deseo de una libertad vinculada a la superación de las desigualdades, al buen vivir, a la defensa de la naturaleza, al reconocimiento efectivo de los derechos de todas las personas y al acceso equitativo a los bienes materiales y culturales disponibles. Ello, en el marco de sociedades democráticas, igualitarias, abiertas, solidarias e inclusivas.

Adherimos al mismo cuando expresa: “el logro de una sociedad sostenible conlleva la plena universalización de los Derechos Humanos, siendo para ello

fundamental la educación y, particularmente, la educación en valores (OEI – Metas 2021; pág. 111).

En la línea de pensamiento de valorar el rol de la educación para la construcción de una sociedad más solidaria, pacífica y democrática, y que en consecuencia conduzca al cumplimiento de los DDHHs., destacamos –asimismo- la labor del Sector Educativo del Mercosur (SEM), que a partir del trazado de Planes Estratégicos, ha contemplado actividades de construcción de una conciencia ciudadana y una identidad regional –en niveles de educación básica y media-, atendiendo temas también de la observación de los Derechos Humanos (ver: PERROTTA, D. y VÁZQUEZ, M.; 2010).

En ese sentido, el **Primer Plan Estratégico (1992-1994)** contempla –entre otros:

- la formación de una conciencia ciudadana favorable al proceso de integración, y
- la formación de Recursos Humanos para contribuir al desarrollo económico.

En la **2da. Etapa (1996-2000)**, con la firma del Documento Mercosur 2000, se menciona:

- reafirmar de la identidad cultural,
- alcanzar la transformación productiva con equidad,
- fortalecer la democracia en el marco de la integración.

En el **Segundo Plan Estratégico (1998-2000)** encontramos: el desarrollo de la identidad regional, por medio al estímulo al conocimiento mutuo y a una cultura de integración.

Del **Tercer Plan Estratégico (2001-2005)** destacamos:

- la educación como espacio cultural para el fortalecimiento de una conciencia favorable a la integración que valore la diversidad y la importancia de los códigos culturales y lingüísticos, y
- la integración que exige educación de calidad para todos para atender a las necesidades educativas de los sectores más vulnerables, con el fin de superar las inequidades existentes.

El **Cuarto Plan Estratégico (2006-2010)** incluye, entre sus objetivos estratégicos:

- contribuir a la integración regional acordando y ejecutando políticas educativas que promuevan una ciudadanía regional, una cultura de paz y el respeto a la democracia, a los derechos humanos y al medio ambiente, y
- promover la educación de calidad para todos como factor de inclusión social, de desarrollo humano y productivo.

Más recientemente, ante la evidencia de un nuevo contexto internacional y regional y de una fuerte desigualdad en los resultados educativos, permaneciendo en situación vulnerable parte de las poblaciones históricamente excluidas, se ha diseñado el **Plan del Sector Educativo del Mercosur 2011-2015**, que contempla el programa “Metas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”. El mismo aborda los principales desafíos educativos de la región, con el objetivo de mejorar la calidad y la equidad en la educación para hacer frente a la pobreza y a la desigualdad, asumiendo el compromiso de invertir más y mejor en educación en los próximos 10 años.

La **visión** de dicho Plan del SEM refiere a: “Ser un espacio regional donde se brinda y garantiza una educación con equidad y calidad, caracterizado por el conocimiento recíproco, la interculturalidad, el respeto a la diversidad, la cooperación solidaria, con valores compartidos que contribuyan al mejoramiento y democratización de los sistemas educativos de la región y a generar condiciones favorables para la paz, mediante el desarrollo social, económico y humano sustentable”. Sus objetivos estratégicos coinciden con los enunciados en el Cuarto Plan Estratégico (2006-2010), del cual se desprenden objetivos específicos y acciones vinculadas.

En suma, se destacan acciones vinculadas a la educación en derechos humanos, educación ambiental, educación en la primera infancia, educación en jóvenes y adultos, educación profesional y tecnológica, educación en la diversidad y educación a distancia, que en el actual Plan del SEM prometen ser consolidadas.

En el ámbito de la República Argentina y vinculado a la **relación violencia-memoria**, el Ministerio de Educación de la Nación viene desarrollando desde el año 2003 una política educativa de memoria y el **Programa Educación y Memoria**, que tiene como objetivo consolidar una política educativa que promueva la enseñanza de la historia reciente –última dictadura militar- mediante la elaboración y puesta a disposición de materiales y acciones de capacitación docente a nivel nacional, con propuestas para la escuela primaria y secundaria. Inscribire sus acciones en el marco general de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 que en su artículo 3° señala que: **“La educación es una prioridad nacional y se constituye como política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico – social de la Nación.”** El propósito refiere a: “generar en los/as alumnos/as reflexiones y sentimientos democráticos y de defensa del Estado de derecho y la plena vigencia de los Derechos Humanos” (ver: portal.educación.gov.ar).

Reflexiones finales

Observando la estructura institucional del Mercosur nótese como la misma se ha ido complejizando y enriqueciendo, evidenciando que el Mercosur ha trascendido los aspectos económicos y comerciales, para abarcar áreas y temáticas sociales, culturales, educativas, jurídicas y de seguridad, entre otras.

Tal como expresa la “Cartilla del Ciudadano del Mercosur”, pensamos que la dimensión humana está presente en la construcción del Mercosur, considerando que el objetivo principal del proceso de integración es “promover el desarrollo sostenido de la región y garantizar mejores condiciones de vida para sus poblaciones”; o, como se expresa en los considerandos del Tratado de Asunción, la condición fundamental es “acelerar (...) el desarrollo con justicia social”.

En tal sentido, se adhiere a la “Declaración de Principios del Mercosur Social” cuando expresa: “Se parte de la indisociabilidad de las políticas económicas y las políticas sociales, asumiendo que el crecimiento económico no debe ser un fin en sí mismo, sino una herramienta básica al servicio de la igualdad de oportunidades y la justicia social, garantizando un desarrollo integral sustentable de distribución equitativa” (postulados fundamentales; pág. 5).

Y la paz será posible con la insistencia en la educación. El sistema de Naciones Unidas ha acordado, a través de diversos documentos y declaraciones, que una de las orientaciones de mayor relevancia a incluir en los contenidos curriculares es aquella que fomenta la formación para la cultura de la paz y la democracia. (...) Una educación para la paz debe esmerarse en entregar una formación capaz de desarrollar valores, actitudes y habilidades socioemocionales y éticas que promuevan una convivencia social en la que todos participen y compartan plenamente, lo que debiera redundar en el reconocimiento y puesta en práctica de los derechos humanos (...); una cultura de paz pueda ser definida también como el respeto de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados. De este modo, no solo se enfatiza la importancia de una cultura de paz, sino que también se pronuncia una condición necesaria para la misma: la democracia. Una educación para la paz y la democracia debe reconocer y fomentar la igualdad de derechos y oportunidades, principalmente de las mujeres, quienes históricamente han sufrido exclusiones y discriminaciones; debe respetar el derecho a la libertad de expresión, así como satisfacer las necesidades de desarrollo y protección del medio ambiente (Ver: Naciones Unidas, 1999; y, OEI; págs. 109/110).

Para ello es de importancia la implementación de pedagogías que resignifiquen al ser humano como unidad de mente-cuerpo y espíritu, para el cumplimiento de los DDHHs y para el logro del desarrollo humano sustentable.

Desde Pedagogía 3000 –desarrollada por N. Paymal- se hace una especial contribución a la creación de una cultura de paz; al respecto, nos dice:

Educación desde la Paz es proporcionar un ámbito de reconocimiento, valoración, cooperación y trabajo grupal desde el que puedan trascenderse viejos esquemas que han provocado en el mundo la separación, la discriminación, la confrontación y la falta de tolerancia. (...) La búsqueda de la paz, nos permite descubrir que en la humanidad y en el Planeta todo crece y evoluciona hacia nuevos niveles de conciencia; conciencia de unidad, de universalidad, de totalidad; la búsqueda de la Paz permite darnos cuenta que la unidad es la integración de la diversidad, y la diversidad es una gran riqueza que el amor enaltece y complementa. (ver: Educación evolutiva / Pedagogía 3000).

Referencias

AEN: - Argentina en noticias – aen:02. 08/2010.

ALADI – Tratado de Asunción – ALADI/SEC/di 407 – 9 de abril de 1991.

Amnistía Internacional – Infolatam – 2012.

AUCÍA, Analía – BARRERA, Florencia – BERTERAME, Celina – CHIAROTTI, Susana – PAOLINI, Alejandra – ZURUTUZA, Cristina – VASSALLO, Marta - **Grietas en el Silencio. Una investigación sobre la violencia sexual en el marco del terrorismo de Estado** – CLADEM / INSGENAR – Rosario (Argentina), junio 2011.

BELLINA YRIGOYEN, Jorge - FRONTONS, Gabriel – **Política comercial, acuerdos y negociaciones externas: la Argentina y el Mercosur** – Rev. INVENIO 15 – UCEL – Rosario, 2012.

BIZZOZERO, Lincoln. **Los primeros veinte años del Mercosur:** del Programa de Liberación al Plan Estratégico de Acción Social- Rev. Densidades – n° 6 – Mayo, 2011.

BOUZAS, Roberto – **Mercosur: ¿Crisis económica o crisis de la integración?** – BID/ INTAL - Foro de reflexión sobre el Mercosur – Octubre 2002.

Carta de Montevideo – Declaración de Principios del Mercosur Social – Montevideo, 23 de noviembre de 2007.

CEI (Revista del) – Comercio Exterior e Integración – Buenos Aires – números varios.

CEI – Mercosur: a 20 años del Tratado de Asunción - Notas del CEI- n° 20 – Buenos Aires, abril de 2011.

Christ, Alejandro – Cultura de paz y reformas educativas – Alemania / Argentina (<http://www.uasb.edu.ec>).

CICARÉ, Adriana C. – **Derechos Humanos y Desarrollo Humano Sustentable en el Mercosur. ¿Cohesión Económica y Social?** – I Congreso Argentino-

Latinoamericano de Derechos Humanos: Una mirada desde la Universidad – UNR – Rosario, abril de 2007.

CICARÉ, Adriana y RINALDI, Norma – Cultura de paz. Desafíos para las políticas educativas en América Latina – III Congreso Internacional –X Simposio- de América Latina y el Caribe: La región frente a los desafíos que generan las crisis y paradigmas emergentes en el sistema internacional y regional. Análisis históricos económicos y socio políticos – Buenos Aires, 24, 25 y 26 de octubre de 2012.

CRPM – Cartilla del Ciudadano del Mercosur – Edición 2010.

Durant, Cécile – Boletín Somos Mercosur – 2011.

Mercosur – Plan de Acción del Sector Educativo del Mercosur 2011-2015 – PPT Paraguay – 1er. Semestre 2011.

Naciones Unidas – Declaración y Programa de Acción sobre una Cultura de Paz – Asamblea General – 6 de octubre de 1999.

OEI – Metas Educativas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios – Madrid, 2010.

PERROTTA, Daniela – VÁZQUEZ, Mariana. **El Mercosur de las políticas públicas regionales. Las agendas en desarrollo social y educación** – CEFIR – Montevideo, 2010.

PNUD - Informe sobre Desarrollo Humano - 1990.

VÁZQUEZ, Mariana. **El Mercosur avanzó en la consolidación de un nuevo paradigma de integración** – BAE – Nota – Argentina – 5/7/2011.

Links:

<http://www.mercosur.org.uy>

<http://educacionymemoria.educ.ar/secundaria/>

<http://www.educacionevolutiva.org/educacion.htm>

http://www.educacionevolutiva.org/redes_pedagogooogia3000.htm

<http://www.argentina.ar>

Experiencia de CAF en el apoyo al desarrollo y la integración regional

Alejandro Soriano

Visión integral de desarrollo

CAF es un banco de desarrollo que brinda apoyo financiero y asesoría técnica a los sectores público y privado de sus países accionistas, mediante la eficiente movilización de recursos desde los mercados internacionales hacia América Latina, promoviendo el desarrollo sostenible y la integración regional.

La acción de CAF para el desarrollo de América Latina apunta a un crecimiento alto, sostenido y de calidad. El logro de este objetivo requiere la preservación de la estabilidad macroeconómica de los países; la reducción de la pobreza y una mayor equidad e inclusión social en un contexto de sostenibilidad ambiental. Para promover esta visión integral del desarrollo, la institución aporta financiamiento y conocimiento en las áreas de infraestructura, energía, desarrollo social, sostenibilidad ambiental, a poyo a los sectores productivos y financieros y fortalecimiento institucional.

Visión integral del desarrollo sostenible



Asimismo, CAF se ha convertido en un centro de reflexión internacional, apoyando en el diseño e implementación de políticas públicas, promoviendo consensos

regionales sobre temas de desarrollo y produciendo una creciente actividad editorial y de difusión del conocimiento. La vinculación de CAF con una extensa red mundial de centros de pensamiento y universidades la ha colocado como un referente en diversos campos relacionados con el desarrollo de América Latina y el Caribe.

Del mismo modo, el enfoque de CAF se sustenta en servir como un puente entre los países de la región latinoamericana y el resto del mundo. Es así que, en los últimos años se suscribieron convenios de colaboración conjunta con diversos países e instituciones de desarrollo de Europa y Asia.

Estos hechos, sin ninguna duda, marcan una clara vocación de integración regional mundial, que servirá para mejorar la competitividad, la producción y la inversión en América Latina, promoviendo nuevas fuentes de trabajo, mayores ingresos y una mejora en la calidad de vida de los habitantes de la región, siempre bajo la premisa de reducción de la pobreza con una mayor equidad económica y social.

Uno de los grandes temas es cómo se puede lograr de forma efectiva y pragmática un desarrollo sostenido de calidad. Para eso, CAF viene trabajando en algunas áreas de acción las mismas que se enmarcarían en los siguientes puntos:

- A. Inversión en Desarrollo Humano;
- B. Inversión en Desarrollo Económico.

Estos puntos se componen de las siguientes acciones:

Inversión en Desarrollo Humano:

1. Educación y generación de conocimiento, básico para cualquier otro paso que promueva el desarrollo de un país;
2. Salud y alimentación, que garanticen que los países crecen con gente capaz de asumir esa educación gracias a sus capacidades mentales, fisiológicas y físicas adecuadas.

Inversión en Desarrollo Económico:

3. Infraestructura física, humana y medio ambiental;
4. Producción e innovación, donde las capacidades empresariales se caractericen por sus altos niveles de eficiencia y eficacia en su productividad, a la vez que generen una estrategia permanente de vanguardia gracias a su capacidad de innovar permanentemente;
5. Competitividad, que resulte en una mayor capacidad emprendedora, mejores capacidades comerciales y mejoramiento del clima de negocios. Esto a su vez, promoverá nuevas fuentes de trabajo de calidad e internacionalización de las empresas;
6. Integración, la misma que debe ser física, comercial, financiera, regulatoria, energética, educacional, logística, cultural, deportiva y social.

La importancia de las MiPyME

La economía de América Latina y el Caribe es, en la mayoría de los países, relativamente homogénea en cuanto a su comportamiento en los últimos 10 años. Una de las principales características es que el parque empresarial de esta región está compuesto por las micro, pequeñas y medianas empresas, representando éstas aproximadamente el 95% de éste.

Asimismo, hay que tomar en cuenta que la MiPyME representa alrededor del 63% en lo que a mano de obra se refiere, con una incidencia del 40% del Valor Interno Bruto.

De acuerdo a un análisis realizado en CAF en base a diferentes fuentes de información (propias, OIT, Banco mundial, etc.), entre los principales obstáculos para su desarrollo que presentan estas empresas están:

- a) Impuestos y regulaciones, las mismas que desestiman la inversión interna y la participaciones de nuevos inversionistas, restringiendo las posibilidades de crecimiento acelerado en un marco impositivo amigable;
- b) Inseguridad, tanto física como legal;
- c) Inestabilidad político económica, que impide en algunos países generar planes y estrategias a largo plazo, desincentivando la capacidad de inversión de las empresas;
- d) Falta de financiamiento, esto se da porque muchas MiPyME no son sujetas de crédito por deficiencias de varios factores (baja calidad de producto, inadecuados canales de distribución, poca experiencia, baja productividad, etc) y/o porque la capacidad de mayor financiamiento a la MiPyME es limitada en base a su capital y activos;
- e) Falta de garantías, esto porque según los bancos, las MiPyME tienen dificultad en mostrar solvencia con el repago de la deuda, y no cuentan con activos y otras garantías suficientes para obtener el financiamiento adecuado;
- f) Inflación, es uno de los elementos que no les permiten ser competitivas;
- g) Corrupción, de parte de las autoridades regulatorias, supervisoras, impositivas, etc., normalmente relacionadas con el sector público.

Como se puede apreciar, existen diversos elementos de análisis que nos convocan a trabajar en pos de mejorar las condiciones y el entorno para que las empresas encuentren mejores canales de apoyo financiero y no financiero, para desarrollar sus actividades de forma más eficiente, competitiva y con un enfoque de internacionalización e integración regional.

A pesar de las diferencias ente países, existen las condiciones y las coincidencias suficientes para construir una agenda común público-privada de apoyo a la MiPyME latinoamericana.

Es fundamental lograr un trabajo coordinado entre las instituciones multilaterales, los bancos de desarrollo locales, los gobiernos y el sector privado para promover políticas que incentiven la regulación, la formalización, la capacitación, la innovación, la mejora en procesos y calidad, y la competitividad de las MiPyME. Esa debe ser una de las principales tareas que tienen los Gobiernos y las multilaterales deben servir como una herramienta efectiva de apoyo efectivo al logro de dichas tareas.

CAF y el apoyo a las MiPyME

En busca de un desarrollo regional equitativo y sostenible y consciente de que la dificultad de acceder a financiamiento constituye uno de los principales obstáculos que afectan la dinámica emprendedora de las MiPyME, CAF promueve el diseño y utilización de mecanismos efectivos orientados a facilitar el acceso a financiamiento del sector.

El éxito de las acciones de CAF descansa, en gran medida, en las alianzas que teje con socios estratégicos locales que comparten su interés y cuentan con probada capacidad para ejecutar programas enfocados a mejorar las condiciones financieras de las MiPyME.

Estos socios incluyen instituciones microfinancieras (IMF), bancos y otras instituciones financieras, fondos de riesgo de diversa índole, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), empresas corporativas que sostienen entramados de PyME proveedoras y distribuidoras, sistemas de garantías de crédito, mercados de valores y agencias públicas vinculadas al sector.

Una labor efectiva que CAF fomenta y promueve es la consolidación de la actividad microfinanciera en la región. Durante más de quince años, CAF ha aprobado operaciones con más de 60 IMF (reguladas y no reguladas), incluyendo aportes patrimoniales, líneas de crédito, préstamos subordinados y garantías parciales para emisiones de bonos a través de los mercados de capitales.

Además de promover el financiamiento competitivo, CAF explora instrumentos inteligentes orientados a promover el desarrollo empresarial sustentable, a través del fomento de la cultura emprendedora y la innovación.

CAF se ha convertido en un activo promotor de la industria de capital de riesgo en la región, lo que contribuye a maximizar el éxito de emprendimientos con alto potencial de crecimiento que se encuentran tanto en etapas tempranas de desarrollo, como en algún estado de mayor maduración, pero que cuentan con perspectivas de expansión aún más importantes.

Además de colaborar con recursos de cooperación técnica, CAF invierte en fondos de capital semilla y de venture capital tanto locales como regionales, procurando, con base en su experiencia, una activa participación en la estructuración de los fondos.

Para CAF, el promover el desarrollo de la MiPyME tiene singular importancia, puesto que se trata de la base más importante de generación de empresas y empleo en América Latina. En este sentido, que también ha considerado como tarea fundamental trabajar promoviendo marcos regulatorios prudenciales para fomentar la industria de las microfinanzas por encima del simple microcrédito, incentivando de esta manera a la creación y uso de herramientas financieras diversas, como son el ahorro, los seguros, el uso productivo de las remesas, la banca móvil, etc. Por otra parte, CAF apoya la transparencia en los mercados promoviendo centrales de riesgo y/o burós de crédito mas integrales y consolidados, así como mercados de valores que incentiven a las empresas a utilizarlos como fuente de financiamiento local y externa.

Del mismo modo, CAF ha diseñado en algunos países mecanismos de financiamiento en moneda local y se encuentra diseñando una agenda de trabajo conjunto con los bancos de desarrollo de la región.

Para la CAF, el desarrollo sostenible y la integración regional, pilares de la institución, se darán en la medida en que los intereses particulares de todos los estratos productivos y políticos de la región confluyan en un interés común de generar una mejor calidad de vida entre sus habitantes, promover más fuentes de trabajo, más emprendimientos e innovación, mayor competitividad y menos inequidades y pobreza. Logrado esto, se podrá pensar en los desafíos que vendrán en un futuro cada vez más competitivo y con diversas restricciones.

As (des)articulações subnacionais e o processo de integração regional na América do Sul, a partir da experiência do Mercosul/Unasul

Antonio Eduardo Alves de Oliveira

O tema das articulações subnacionais é o ponto de partida para a discussão do papel das políticas regionais enquanto um mecanismo de conexão supranacional nos processos de integração entre países na América do Sul. Os estudos têm demonstrado que o nacional, o regional, a comunidade supranacional e o mundial formam processos complementares, mas também conflitantes entre si. A escala regional sempre apareceu como intermediária entre o nacional e o local, mas agora, sobretudo com a experiência europeia, aparece como uma esfera de ligação entre diferentes espaços nacionais, ou seja, como um instrumento de ligação supranacional.

É importante ressaltar que os fluxos econômicos, demográficos e religiosos ocorrem há muito tempo, mas são realizados atualmente dentro de um quadro e contexto de ampliação transnacional em escala global. As relações de interação (sobretudo, os comportamentos dos atores agindo em prol da modificação do conjunto das relações sociais) e interdependência (produzindo efeitos de agregação) apresentam-se como questões fulcrais nas definições da política mundial.

Um dos desafios mais importantes do processo de integração regional é a promoção da coesão econômica e social no espaço comum construído ao longo dos anos. Neste sentido, o significado das políticas públicas e dos instrumentos estatais com vista ao desenvolvimento regional torna-se consistente em face dos desafios impostos pela mundialização, em especial nas experiências de integração regional nos países periféricos.

No contexto de integração regional na América do Sul, existe uma importante alteração de perspectiva dispersiva que tradicionalmente impera, a constituição de iniciativas de articulação regional relaciona-se com o Estado nacional, o que provoca além do aparecimento de novas demandas culturais e sociais, a retomada parcial da importância das políticas de desenvolvimento regional.

O presente artigo toma por objeto de estudo o conteúdo e os pressupostos da atuação da escala subnacional a partir das reconfigurações das instituições do Mercosul (suspensão do Paraguai, entrada da Venezuela, eleição do parlamento) e das articulações

em torno da Unasul. Os efeitos da aplicação de mecanismos de interação e de desenvolvimento regional, sobretudo o seu impacto no terreno político é o objeto central desse estudo. De maneira mais abrangente, discute-se a significação política e social do regional no contexto da própria integração pretendida e efetuada entre os países do Cone Sul a partir de transformações acentuadas no espaço mundial marcado pelo aumento da instabilidade.

Regiões, escalas e o desenvolvimento desigual

Em decorrência da mundialização, vivenciamos um momento marcado por paradoxos e contradições, de modo que a própria noção de região suscita “novas interpretações, desafios e formas, considerando o período técnico-científico-informacional que vive em decorrência dos imperativos propostos pela globalização” (HASBAERT, 1999, p. 49). Como o autor chama a atenção, pensar nos dias atuais a questão regional em contexto de mundialização relaciona-se com a retomada de antigas questões e o aparecimento de outras demandas e configurações.

Os novos contornos que se apresentam à diversidade territorial, em que se insere a regionalização, assim como as novas escalas do aparecimento e desenvolvimento dessa diversidade, têm maior imbricação com os mercados e as comunicações, em que muitas vezes o regional é apontado como uma revalorização do particular e da diferença, isto é, um contraponto à mundialização. Mas é também apresentado como resultado da relativização da soberania do Estado nacional, que tem permitido uma interface mais direta entre o multinacional e outras escalas, como a local e o regional, sem precisar necessariamente passar em todas as ocasiões pela mediação, antes indispensável, da esfera nacional de poder, enquanto instância de representação e regulamentação econômica. Por exemplo, na formação de blocos econômicos, antigas regiões subsumidas no interior dos Estados nacionais passam a ser revalorizadas nas políticas do bloco supranacional.

Dessa maneira, o significado da região hoje é uma questão em aberto, podendo estar relacionada com um processo de diferenciação e segmentação ou representar uma nova maneira de agrupar para além das fronteiras nacionais e transnacionais, pois na mundialização as escalas não estão rigidamente delimitadas, assim como as fronteiras não estão claramente configuradas; havendo, na verdade, um grande amálgama espacial, social, econômico e cultural.

O termo regionalismo, nas semânticas da geografia e da economia regional, está associado à escala infranacional, mas também designa as experiências transnacionais dos blocos regionais. Não obstante a imbricação entre as escalas e a aproximação entre o local e o global, a conceituação e a recorrência da escala transnacional expressa nos blocos regionais é distinta do significado da região enquanto construção intermediária (meso) em relação aos espaços nacionais.

Na Geografia Regional, a região seria uma mesoescala e estaria geralmente situada num nível sub ou infranacional, imediatamente referida ao Estado-nação perdendo terreno para concepções como as de território, rede e paisagem, a região nunca deixou de ser um instrumento de trabalho para o geógrafo, isto sem falar nos planejadores, nos políticos e nos militares.

A diversidade territorial do mundo contemporâneo é resultado da imbricação entre duas grandes tendências ou lógicas sócio-espaciais, uma decorrente mais dos processos de diferenciação/singularização, outra dos processos de desigualização, padronizadores (mas nem por isso homogeneizantes). Ou seja, é possível perceber os paradoxos da globalização também em relação à região e à regionalização. A produção de particularidades, do desigual (diferenças de grau), que vincula os espaços em distintas escalas; a produção de singularidades, do específico (diferenças de natureza) em geral, mas não exclusivamente de base local e sem correlação obrigatória com realidades e o aviltamento das desigualdades pelo capitalismo global altamente seletivo e, portanto, excludente.

A desigualdade regional relaciona-se com uma visão mais ampla do desenvolvimento desigual, ou do processo de desenvolvimento desigual do capitalismo no espaço. A condição para isso é a tendência à concentração capitalista em determinadas áreas. Em algumas áreas existe um desenvolvimento do capitalismo em profundidade, enquanto em outras predomina uma produção anacrônica, sobretudo no campo, que acaba por entrar o desenvolvimento espacial de forma mais generalizada e igual.

O desenvolvimento espacial desigual refere-se ao desenvolvimento diferenciado das relações sociais capitalistas e dos setores entre territórios geográficos. Tal noção tem sido utilizada para caracterizar as diferenças entre o urbano e o rural, já que historicamente as relações capitalistas são mais intensas no meio urbano, havendo a tendência ao desenvolvimento mais rápido de certas regiões em relação a outras.

A partir do conceito de desenvolvimento desigual e combinado, Smith (1988) afirma que o desenvolvimento capitalista é contraditório, pois proporciona tanto um processo de diferenciação quanto de equalização entre localidades, produto de suas inseparáveis contradições e de sua tendência à diferenciação espacial. A lógica do desenvolvimento desigual deriva nomeadamente das tendências contrárias, inseparáveis ao capital, para a diferenciação, mas também a equalização dos níveis e condições de trabalho.

Cada espaço guarda sua especialização, que, no entanto, só se efetiva dependendo da dinâmica imposta pelo mercado. As dificuldades apresentadas por algumas regiões, como falta de infra-estrutura e de comunicações, desenvolvimento técnico com diferentes estágios, entre outros fatores, às vezes, retardam o seu desenvolvimento e, assim, geram a diferenciação regional.

A política de desenvolvimento regional subnacional e os processos de integração regional

Como assinala Hurrell (1995), na sua análise sobre os blocos regionais, o regionalismo historicamente significou uma movimentação de cooperação econômica com uma natureza essencialmente política. Assim, mesmo as iniciativas de cooperação econômica têm a presença importante das articulações políticas não lineares.

Para Hurrell (1995), o regionalismo pode ser definido como uma rede de articulação ou como padrões de interdependência, mas também significa mecanismos de distribuição de poder. A formação de agrupamentos sub-regionais pode funcionar como instrumentos para aprimorar a balança do poder, mas pode converter-se em um importante instrumento para a constituição de hegemonia.

As mudanças econômicas ou simbólicas são talvez a característica mais disseminada nos exames sobre a globalização e são marcadas por um movimento de dentro para fora das unidades participantes (Estados-nação). A mudança na globalização assinala uma dinâmica que ocorre por cima das unidades do sistema, marcada por um movimento multidimensional de fora para dentro que não se restringe às unidades do sistema, relativizando a soberania dos Estados-nação. Um dos desafios mais importantes do processo de integração regional é a promoção da coesão econômica e social no espaço comum construído ao longo dos anos.

Neste sentido, o processo de construção da União Europeia pode ser vista como uma experiência marcante da relação entre integração regional e desenvolvimento das articulações das escalas subnacionais dos diferentes países.

A constituição das interações regionais e das diversas ações no plano infra-estatal em diferentes países têm promovido um processo de recomposição dos quadros territoriais europeus na constituição da reterritorialização da ação econômica, social e política a partir das diversidades das formas de ação territorial.

Como salienta o Atlas da Mundialização (DURAND ET AL, 2009) o itinerário europeu representa uma importante singularidade, pois além da união aduaneira entre os Estados membros, com a formação de um mercado comum, com a livre circulação de fatores de produção, de pessoas, de mercadorias, bem como a busca da harmonização de políticas econômicas e monetárias, a União Europeia desenvolve um processo mais profundo de integração, envolvendo legislação, direitos sociais e mesmo governança, sendo o principal laboratório político e econômico da integração no mundo atual. Pode-se ver claramente que a constituição da União Europeia tem a ver com uma conjuntura histórica particular, havendo muita oscilação entre concepções e práticas acerca do caráter da integração europeia. A dimensão política era inicialmente secundarizada, devido ao cenário do mundo pós-1945, marcado pelo declínio da centralidade europeia no mundo até então e pela emergência da bipolaridade da guerra fria, dividindo inclusive a própria Europa. Neste sentido, a constituição de acordos entre os países, que

possibilitaram a intergovernabilidade e a afirmação paulatina de organismos (econômicos, políticos, culturais, científicos e jurídicos) de cooperação relaciona-se com a dinâmica das mudanças históricas.

A política regional transnacional no processo de construção europeia tem passado por modificações e reestruturações importantes ao longo do tempo, sendo significativa a atuação de fundos estruturais em torno do tema da coesão e da inovação. As formas de regionalização institucional e o processo de europeização das políticas regionais implicam a multiplicação de redes e relações intergovernamentais que vão além da mera distribuição espacial dos recursos comunitários da União Europeia nos países membros, existindo uma constante reinvenção das regiões.

Assim, o desenvolvimento do processo de integração europeia, sobretudo a partir dos anos 1990, tem aumentado de maneira crescente a interdependência entre os diferentes níveis de articulação territorial (comunitário, nacional, regional – infranacional - e local).

A política regional desenvolvida na atualidade apresenta-se como um processo complexo de escalas territoriais, que implica o reconhecimento de assimetrias regionais, ampliadas ainda mais com os recentes alargamentos e as transformações no cenário mundial.

Com a constituição do processo de cooperação intergovernamental e posteriormente com a ampliação da dimensão transnacional, as disparidades regionais e os diferentes problemas relacionados com essa questão evidenciaram que sem o enfrentamento dos déficits, o próprio desenvolvimento do processo de unificação regional poderia ser comprometido.

A noção de solidariedade compreende que as regiões e os cidadãos mais desfavorecidos obtenham benefícios palpáveis. Por sua vez, a ideia de coesão sublinha o princípio de que todos se beneficiam com a diminuição das disparidades de rendimento e de riqueza entre as várias regiões.

A integração regional na América do Sul e a escala subnacional

A integração regional na América do Sul tem uma história bastante errante, predominado a fragmentação e a quebra de continuidade das iniciativas integracionistas. A partir dos anos 1990, após dezenas de anos com um desenvolvimento autocentrado e da crise da dívida externa (os anos 1980), os países latino-americanos se integram mais ainda aos intercâmbios econômicos mundiais, alargados de maneira inaudita com o aumento dos fluxos globais. Entretanto, apesar do crescimento e do aumento dos intercâmbios, a concentração da riqueza permanece e contribui para a manutenção da pobreza dentro de sociedades já estruturalmente desiguais.

A demanda e a busca insistente pela integração do Cone Sul, seja através das experiências do Pacto Andino (agora Comunidade Andina), do Mercosul e mais

recentemente pelas iniciativas do Unasul, evidenciam o desenvolvimento de uma forte tendência para um regionalismo subcontinental. Entretanto, diferentemente do processo de integração europeia, que mesmo com idas e vindas, tem um resultado tangível significativo, as experiências de integração sul-americana, mesmo o caso do Mercosul, não tem as mesmas proporções nem alcançaram resultados mais consistentes.

Analisando os obstáculos e impulsos deste regionalismo subcontinental, destacando em especial o Mercosul, mas também abordando outras iniciativas de integração regional destacamos como um tópico relevante dessa discussão a atuação do Focem, como política de coesão regional transnacional no Mercosul.

No caso da América do Sul, a integração regional não tem um projeto unificador como no caso europeu; há uma diversidade de experiências, em geral incompletas, apesar de algumas tentativas de integração regional serem tão antigas quanto o processo de integração europeu. Todavia, mais recentemente, com o desenvolvimento e a ampliação do Mercosul e a formação do Unasul, percebe-se que a integração regional tem adquirido maior importância.

A dinâmica do (re) lançamento de experiências regionais na América do Sul/América Latina, desde o final da década de 1990, reacende ao mesmo tempo as esperanças e as preocupações quanto às perspectivas de cooperação e integração entre os países da região. Em comparação com outras partes do mundo, a integração regional se manifesta mais cedo, pelo menos do início do século XX. Entretanto, existiu e continua existindo um misto de convergência e concorrência entre os diferentes projetos de integração regional, projetos ambiciosos como a Unasul, CAN, Mercosul e a Alba, mas com resultados ainda frágeis.

A integração pode significar um importante vetor de interdependência, promovendo a colaboração em direção à busca de soluções compartilhadas para problemas econômicos, políticos e ambientais comuns, contribuindo para a consolidação democrática dos países da região.

Interessante notar que os países da América do Sul, pelo menos a partir do século XIX, compartilharam em nível de discurso anseios de unidade subcontinental. Por outro lado, a América Latina constitui uma ampla região marcada por agudos contrastes, com um desenvolvimento econômico e social bastante desigual, mas também se apresenta como um espaço geopolítico em pleno movimento. A posição da América Latina no mundo, apesar de ser ainda periférica, tem adquirido cada vez mais importância. Desse modo, se em relação aos Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) e aos critérios do PNUD, a média latino-americana tem melhorado, estima-se que 211 milhões de latino-americanos vivem abaixo da linha da pobreza na região, segundo dados da CEPALC. Destarte, como destaca Faria (2001), o processo de integração depara-se com a herança de desigualdades de mais dois séculos de opressão.

Para além dos estereótipos, é importante assinalar que, a despeito das fortes semelhanças e elementos comuns entre os povos que constituem a América Latina,

existem também elementos de diversidades nessa vasta região abaixo do Rio Grande (fronteira EUA-México). Do ponto de vista da imagem constituída, é importante salientar que o próprio termo “América Latina” foi produto de uma construção europeia, para demarcar uma diferença entre a América do Norte anglo-saxônica, a região central e o sul do continente de matriz latina (POZO, 2009). Além do mais, a América Latina é descrita como um extremo ocidente, uma projeção do sonho europeu de um espaço de sua criação, como um modelo, ainda que imperfeito, mas, próxima dos Estados modernos ocidentais.

De um ponto de vista histórico, a integração regional nas Américas, tem passado por idas e vindas. Depois da crise dos anos 1970 e 1980, com a constituição de novas iniciativas no marco do regionalismo aberto, os processos de integração na América Latina, em geral, e os da América do Sul, em particular, passaram por novos impulsos. A partir de 1990, esse processo deparou-se com novas crises. Atualmente, estão em uma fase de transição, dos modelos de tipo “livre cambista” para processos mais diversificados.

Depois de fazer essa importante observação sobre as significações do regionalismo, Hurrell (1995) destaca que na formação dos blocos econômicos nas Américas, um fato relevante na atualidade é o processo de aproximação entre Brasil e Argentina, países que, a partir dos acordos econômicos (1986), constituíram o Mercosul.

O Mercosul é uma construção recente. O Tratado de Assunção data de 1991, quando, a partir da cooperação Brasil-Argentina, associaram-se Uruguai e Paraguai. O Mercosul tem uma dimensão de 12 milhões km² com um mercado potencial de 200 milhões de habitantes, além de um PIB conjunto na ordem de mais de um trilhão de dólares, o que torna fácil concluir sua potencialidade para polo de atração de investimentos do mundo. Com base nesses pressupostos, é válido reconhecer o Mercosul como, provavelmente, o modo de inserção mais significativo para o Brasil no cenário internacional, contribuindo para o seu desenvolvimento e posicionamento em face dos desafios impostos pela mundialização.

Apesar dos aspectos positivos já vistos, um dos problemas enfrentados pelo Mercosul são as assimetrias existentes entre os participantes, com importantes diferenças entre tamanho e desenvolvimento econômico e social, bem como possibilidades de inserção no mercado mundial. Os países do Mercosul, sobretudo Uruguai e Paraguai, têm demandado a criação de instâncias intermediárias para a promoção e gestão do desenvolvimento territorial.

Os territórios dos países da América do Sul não dispõem de infraestruturas adequadas para um fluxo maior de mercadorias, pois há carência de portos, estradas, hidrovias, ferrovias e ductos para transporte de combustíveis, o coloca uma verdadeira barreira física aos fluxos entre os países do subcontinente.

A constituição de investimento em infraestrutura que possibilite a articulação e a integração física do subcontinente sul-americano é, sem dúvida, uma temática marcante

neste início do século XXI. O surgimento do projeto da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), no ano 2000, representou um importante marco no processo de integração da América do Sul. A infraestrutura do Plano IIRSA visa construir na América do Sul, através da liberalização do comércio recíproco dos bens e serviços, uma infraestrutura energética, de telecomunicações e uma malha viária e portuária comuns.

A demonstração visível das novas tendências de uma integração mais abrangente é a Comunidade Sul-Americana das Nações, criada em 2004 e transformada recentemente (2008) na União das Nações Sul-Americanas (Unasul). Trata-se de uma concepção mais propositiva da integração a qual aponta para a criação de um novo espaço regional, visando o desenvolvimento e não somente a adoção de medidas de liberação do comércio.

A partir do início dos anos 2000, em razão inclusive da crise dos governos neoliberais na América do Sul, a integração regional passou por uma importante inflexão. Assim, as temáticas de fortalecimento de novas modalidades de cooperação e a busca por uma articulação produtiva entre os países pautaram a aproximação entre as nações do subcontinente.

Conforme as conclusões do projeto de pesquisa do Centro Celso Furtado (2008) sobre o tema, o processo de integração regional na América do Sul passou a ser visto como uma formidável ferramenta de apoio ao desenvolvimento e em direção a um maior dinamismo, não somente no comércio, mas também para a superação dos obstáculos estruturais para o desenvolvimento social.

As principais potencialidades da América do Sul – maior e mais diversificado potencial energético do planeta; maior reserva de água doce do mundo; existência de uma rica biodiversidade e de um parque industrial em desenvolvimento, ainda que concentrados – são fatores que favorecem o desenvolvimento da região e podem facilitar a integração regional. Entretanto, a assimetria muito marcante no desenvolvimento dos países-membros é um forte complicador para a efetiva integração.

A importância da integração física como elemento central para o desenvolvimento da unidade sul-americana, bem como a importância de medidas para enfrentar as assimetrias de desenvolvimento dos países da região são tratados pelo plano para a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), no âmbito da Unasul, e no Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Em relação ao significado da adoção dessas iniciativas e à problemática geral do desenvolvimento da integração regional, destaca-se que tanto o IIRSA quanto o Focem são tentativas de estruturar uma política de integração regional embasada em uma nova visão de desenvolvimento transnacional para a redução das assimetrias entre os países sul-americanos, no âmbito da Unasul e do Mercosul.

A constituição da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), a partir da iniciativa da diplomacia brasileira, tem a pretensão de superar os obstáculos de

integração e promover a construção de um espaço sul-americano integrado nos planos político, social, econômico e ambiental. A elaboração de uma perspectiva sub-regional, articulando as experiências de integração regional na América do Sul aponta para um futuro ainda incerto e, nesse momento, após uma década de Unasul e duas de Mercosul, evidencia-se um processo inconcluso. Entretanto, é importante destacar que a iniciativa de fomento à construção de eixos transnacionais para infraestrutura, visando à integração física do subcontinente, tem repercutido positivamente no objetivo de fortalecer a unidade da América do Sul.

A reconfiguração da questão regional a partir da globalização vincula-se a uma análise crítica sobre a pertinência ou não do(s) regionalismo(s), procurando contrastar as abordagens anteriormente existentes, e de como se apresentaram ao longo do tempo na história política e econômica brasileira e europeia, com as marcas indelévels das intensas transformações sociais, econômicas e culturais que emergem de uma realidade mais que globalizada, isto é, em muitos aspectos de caráter transnacional.

Um das vias abertas pela integração da globalização econômica pode ser a maior abrangência da atuação das regiões, através da paradiplomacia. Os territórios de Estados relativamente pequenos em comparação com grandes Estados nacionais não é empecilho para uma intersecção no comércio mundial e nas variadas redes de assistência e cooperação. Essa desvantagem pode ser corrigida à medida em que são construídas relações econômicas e culturais, sendo abertas novas maneiras de articulação, que ampliam as dimensões de integração, fomentando, o que para muitos aparece como paradoxo ou uma ambivalência: um novo regionalismo com aspectos cosmopolitas.

Referências

CAETANO, Gerardo. Integración regional y estrategias de reinserción internacional en América del Sur. **Nueva Sociedad** No 219, enero-febrero de 2009. Disponível em: <www.nuso.org. Acesso em: 20 mar 2010.

CECEÑA, Ana Esther, AGUILAR, Paula, MOTTO, Carlos. **Territorialidad de la dominación: Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)**. Buenos Aires: Observatorio Latinoamericano de Geopolítica, 2007.

CENTRO INTERNACIONAL CELSO FURTADO. O Brasil e a integração sul americana. **Cadernos do Desenvolvimento**. – Ano. 3, n.5 (2008). Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2008.

FURTADO C. **A economia latino-americana**. São Paulo: Companhia Nacional, 1986.

HAESBAERT, R. Região, diversidade territorial e globalização. **GEOgraphia** – Ano. 1 – No 1 – 1999. 17-39p.

HURREL, Andrew. O Ressurgimento do Regionalismo na Política Mundial. In: **Contexto Internacional**. Volume 17, número 1. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica, 1995.

KEATING, Michael. Les régions constituent-elles un niveau de gouvernement en Europe? In: LE GALÉS. **Les paradoxes des régions en Europe**. Paris: La Découverte, 1997.p. 11-36.

LIMA, Marcos. **Região e desenvolvimento no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Unesp, 2011.

QUIJANO, Aníbal. El laberinto de América Latina: hay otras salidas? **Rev. Venez. de economía y ciencias sociales**. 2004, vol.10, n1,janeiro-abril), pp. 75-97.

RODRIGUES, Octavio. **O Estruturalismo Latino-Americano**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

RUIZ, José Briceño. O Mercosul: reflexões sobre a crise de seu modelo de integração seu relançamento. **Cadernos PROLAM/USP**(ano 6 -vol. 1- 2007),p.187-209.

Brasil como líder regional: ¿Potencial integrante en un G-5?

Carlos A. Luján¹
Camilo M. López Burian²

Introducción

El reposicionamiento de los Estados como actores en el sistema internacional tiene hoy la particularidad de estar inmerso en el marco de construcciones de liderazgo regional que configuran *Estados-Región*. Mientras asistimos a la construcción de un mundo donde el número de polos parece ser la clave sistémica, puede observarse la emergencia de *Estados-Región* con importantes capacidades en la construcción de la agenda mundial. En estas páginas se pone en discusión la reconfiguración del escenario internacional a partir de la consolidación de *Estados-Región* como actores internacionales.

Mientras que Estados Unidos y su zona de influencia inmediata en Norteamérica, y China e India y sus respectivas zonas de influencia, no parecen ir en la dirección antes reseñada, Alemania aparece como motor de la Unión Europea y Brasil ejerce en forma creciente su rol de líder sudamericano. Alemania y Brasil emergen pues como posibles integrantes de un nuevo grupo de países que, a similitud del viejo G-7 formado por los países industrializados, podría denominarse G-5 y estaría conformado por los tres Estados-Nación anteriormente mencionados y estos dos *Estados-Región*.

La hipótesis de este artículo es que si Brasil es capaz, como líder de Sudamérica, de consolidarse como *Estado-Región* formará parte de este nuevo G-5; si ello no es posible, habrá una configuración de un grupo de cuatro Estados, el G-4, donde Europa como *Estado-Región* será la excepción que confirma la regla.

En este contexto se analiza la relevancia de Brasil y su derrotero hacia la configuración de un *Estado-Región* que ejerce gran influencia en Sudamérica a través de diferentes proyectos de integración regional y se proyecta en el escenario global, tanto en el ámbito multilateral como en el grupo de los llamados *BRICS* (Brasil, Rusia, India,

¹ Doctor en Ciencia Política. Docente e investigador del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: clujan62@hotmail.com

² Magister en Ciencia Política. Docente del Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay. Correo electrónico: clopez@fcs.edu.uy

China y Sudáfrica). Este posicionamiento conlleva importantes desafíos internos y externos.

Los actores y agenda internacional de la década del 10 del siglo XXI

Los principales actores del sistema internacional son, nuevamente, los Estados, en la arena que clásicamente se ha definido como “alta política” vinculada a temas de seguridad, y en la de “baja política” relativa a los temas económico-comerciales y también en los nuevos temas de la agenda (ambiente, crimen organizado y derechos humanos).

A su vez, cada Estado tiene asociada una región de influencia. Esto puede parecer de una importancia relativa menor en el caso de aquellos Estados de dimensiones continentales, sin perjuicio de lo cual las áreas que los rodean mantienen relevancia como zonas de integración potencial en un horizonte de largo plazo.

Por lo anterior es que puede afirmarse que asistimos a la construcción de un mundo de “multipolarismo atenuado” en el cual los principales protagonistas del sistema internacional serán Estados y *Estados-Región*. Los Estados Nación, desafiados a fines del siglo XX en su predominio frente a otros actores del sistema mundial, vuelven a posicionarse en un primer lugar a comienzos de esta década. Dos de los cinco Estados más importantes en el sistema mundial encabezan regiones o continentes, asumen un fuerte co-liderazgo en procesos de integración o en construcciones institucionales regionales o de cooperación intergubernamental con sus principales socios regionales pero lo hacen en una situación de asimetría de poder favorable a Alemania y Brasil en Europa y Sudamérica, respectivamente³.

Estados Unidos sigue siendo aún hoy una potencia mundial. Al evaluar la actual política exterior de la Administración Obama, Zbigniew Brzezinski señala, en lo que parece más una expresión de deseo que una realidad, que el Islam no debe ser percibido como el enemigo y propone que Estados Unidos sea un mediador imparcial entre Israel y Palestina, iniciar conversaciones serias con Irán, hacer de la contrainsurgencia en Afganistán una iniciativa más política que militar, respetar la sensibilidad latinoamericana, comprometerse con el desarme nuclear, mejorar las relaciones con Rusia, profundizar la sociedad transatlántica y tratar a “China [...] no solo como un socio económico, sino también como un socio geopolítico.” (BRZEZINSKI 2010:101).

El poder militar de Estados Unidos hoy es incontrastable y no hay, en esta dimensión, una potencia desafiante con capacidad de estar a su altura en el mediano plazo. El principal contrincante en esta arena es China pero aún es una potencia de alcance regional en lo militar, con un desarrollo incipiente en materia de poderío naval.

³ La asimetría de Alemania con respecto a Francia es mucho más débil que la de Brasil con cualquier país hispanohablante de Sudamérica. El porte de Brasil solamente puede ser equiparado si se toma en cuenta a la totalidad de los otros países sudamericanos.

Pensando escenarios futuros Kaplan estima que “[...] China proyectará poder duro en el exterior principalmente a través de su marina de guerra” (KAPLAN, 2010:71). Como señala Henry Kissinger en su reciente libro *China* (2012) lejos está dicho país (de cinco a diez años como mínimo) de tener al menos tres portaviones de última generación para poder proyectarse más allá de sus mares adyacentes, y de contar con una fuerza de despliegue rápido de alcance global que le permita actuar en 72 horas a una semana en cualquier parte del mundo, movilizand o cien o doscientos mil hombres con todo el material pesado que veinte a cuarenta divisiones requieren, como sí lo ha hecho Estados Unidos en lo que va del siglo. El ejército Chino cuenta con 2,3 millones de soldados, pero aun siendo el más grande del mundo, “[...] no tendrá capacidad expedicionaria en muchos años” (KAPLAN, 2010:72). Finalmente, Kaplan señala que la marina china solamente prevé conflictos en la “primera cadena de islas” (Península de Corea, Japón, Taiwán, Filipinas, Indonesia y Australia). Mientras China intenta avanzar sobre el control del mar en esta zona, incluyendo su lecho marítimo rico en recursos naturales, esta primera cadena de islas se constituye en una “Gran Muralla a la Inversa”, al decir de Toshi Yoshihara y James Holmes, de la Academia Naval de Estados Unidos (Yoshihara y Holmes 2010).

Sin embargo, la ejecución en simultáneo de dos operaciones militares como Afganistán e Irak puso a Estados Unidos en el límite de sus capacidades de despliegue de tropas en el mundo. Incrementar, en cantidades iguales, las tropas en período de entrenamiento prebélico, tener en el teatro de operaciones mayor número de tropas y permitir un período de descanso adecuado de sus fuerzas, todo esto sin un aumento sustantivo en el grado de movilización de sus reservas, resulta hoy imposible para Estados Unidos. De ahí los límites que tuvo para llevar adelante una intervención militar terrestre en el Magreb y los que enfrenta en la actualidad si quisiera intervenir en territorio iraní. A ello debe sumarse la restricción económica que vive Estados Unidos que le impide afrontar los costos siderales que nuevas movilizaciones estadounidenses en el mundo generarían.

En los temas económico-financieros y los comerciales la situación es muy otra. Estados Unidos ya no detenta el poderío que ostentaba a fines de la Segunda Guerra Mundial y que desarrolló hasta los años 70. En la actualidad su situación financiera es sensiblemente más precaria, llegándose incluso a dar en 2010 la discusión en el Congreso estadounidense respecto a la posibilidad de un *default*, con la consiguiente pérdida de credibilidad internacional de los instrumentos financieros del Estado americano. Ciert o es que frente a la crisis de 2011 el refugio de los inversionistas ha sido el dólar, lo que es paradójico y puede interpretarse como indicador de que no existen otras monedas lo suficientemente atractivas: ni el euro, ni el yen, ni el yuan aparecen como sustitutos del dólar como principal moneda de reserva, más allá que el fortísimo incremento del precio del oro es un síntoma de agotamiento del actual esquema monetario internacional. Esto permite que Estados Unidos continúe exportando inflación al resto del mundo y, a

través del *señoreaje* de su moneda, y hacer al resto de las naciones coparticipes en el pago de sus gastos, tanto internos como externos.

Dentro del mundo musulmán no se percibe un país con claro liderazgo. Los candidatos son muchos pero todos con desventajas notorias: Irán por su carácter persa y chiíta; Arabia Saudita, si bien es sunita -el sector mayoritario en el Islam (90%) - no tiene ascendencia sobre muchos de los países islámicos; la Indonesia musulmana (no árabe), aunque es el país más poblado de todos, al estar ubicada en Asia y en el extremo más oriental del mundo musulmán, tampoco califica; por similares razones la otomana Turquía secularizada y muy cercana a Europa no tiene posibilidades de ejercer un liderazgo indiscutido en el mundo musulmán; finalmente, los países del norte de África, tanto del Magreb como Egipto, luego de los cambios internos que han sufrido en 2011, no tienen, por el momento, capacidad de liderazgo internacional, ni tampoco lo tienen los países del Cercano Oriente como Siria, embarcada en un conflicto interno desgarrador.

Egipto es un punto clave para el equilibrio árabe-israelí.

Es probable que se produzca un cambio sísmico en el conflicto de Oriente Próximo, para bien o para mal. El gobierno provisional de Egipto se apresuró en asegurar a Israel que mantendrá el acuerdo de paz. Pero a medio plazo los nuevos gobiernos árabes darán otro rumbo a su política exterior, produciendo la ruptura de viejas alianzas. (Kausch 2011:29).

Análogamente, no parece haber un claro líder en África subsahariana, siendo Sudáfrica -por su grado de desarrollo- o Nigeria -por sus riquezas naturales y población- los dos candidatos naturales. Es en este continente donde más difícilmente se pueda dar la conformación de un *Estado-Región* fuerte con alcance global en su accionar; por el contrario, éste es un teatro de operaciones donde concurren con creciente presencia los demás actores globales en su competencia geoestratégica mundial.

Dentro del nuevo concierto internacional debe reflexionarse sobre el lugar de India, Brasil y Rusia como potencias emergentes. Asia meridional y el mundo eslavo son las regiones de influencia a ser tenidas en cuenta para la India y Rusia respectivamente.

En el primer caso, todas las proyecciones demográficas ubican a India como el más poblado del mundo en el futuro cercano, dado el control de la natalidad que lleva adelante China que la dejará con una población inferior a los 1.000 millones dentro de tres décadas. Adicionalmente, India es la democracia más poblada del mundo y tiene un potencial económico similar al chino en lo que a tasa de crecimiento se refiere.

El caso de Rusia es distinto: sigue siendo la segunda potencia militar del mundo por su capacidad misilística de destrucción nuclear masiva (muy lejos en la actualidad de Estados Unidos) pero su economía es excesivamente dependiente de la producción de petróleo y gas, tiene un alto grado de primarización en general y tasas de crecimiento que, aunque están por encima del promedio mundial en los últimos años, son inferiores

a las que muestran China e India, por lo que no califica para estar entre los polos principales del sistema internacional.

Finalmente, Brasil con sus casi 200 millones de habitantes, está inserto en una región, Sudamérica, que lo dota de una base de poder que por sí solo no podría tener. Como afirma Hakim: “La condición de Brasil como potencia internacional es un hecho. Mientras su liderazgo se consolida en Suramérica y en todas las alianzas Sur-Sur, crecen las presiones para que se comprometa en el fomento de objetivos como la no proliferación [de armas nucleares].” (HAKIM, 2010:87). De hecho, el posicionamiento de Brasil en temas estratégicos de seguridad y defensa se da tanto a nivel global como regional. “Brasil es uno de los cuatro principales candidatos a un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (junto con Alemania, Japón e India).” (HAKIM, 2010:86). Mientras que en la Unión Europea existen posiciones que proponen que el asiento en el Consejo de Seguridad sea para el bloque regional y no para Alemania, en Unasur este reclamo no existe.

En los países del Cono Sur –Argentina, Brasil, Chile y Uruguay- la institucionalidad de las relaciones en materia de seguridad ha avanzado más (que con la región Andina), su autonomía frente a Estados Unidos es más clara y el proceso de concertación subregional ha corrido de forma paralela a la influencia creciente de Brasil. La estrategia de defensa nacional de Brasil (EDN), publicada en 2008, refleja bien la voluntad del gobierno de hacer de las fuerzas armadas y de la industria bélica nacional un elemento central para la modernización del país y para su consolidación como potencia regional y global. (PELLICIER, 2010:48).

El liderazgo de Brasil en la Unasur se muestra también en el Consejo de Defensa Suramericano (CDS), ámbito en el cual se coordinan, por ejemplo, aspectos relativos a las misiones de paz de las Naciones Unidas (GRATIUS, 2008). La EDN de Brasil se ve reflejada en los ejes estratégicos del CDS en temas relativos al desarrollo de cadenas productivas regionales vinculadas a la industria bélica.

¿Un mundo restaurado?

Distintos escenarios pueden darse al finalizar el primer cuarto del siglo XXI. Concretamente los escenarios posibles son cinco y se los presenta a continuación en orden creciente según el número de polos existentes en el sistema internacional.

1. Se mantiene lo que actualmente Ian Bremmer (2012) ha llamado el G-0, o sea un mundo apolar por diversas razones: la imposibilidad de Estados Unidos de asumir el liderazgo mundial en todas las dimensiones relevantes; la incapacidad de China, India y Brasil de constituirse en actores globales que se hagan cargo de la gobernanza mundial dado que están embarcados en procesos de desarrollo interno y afianzamiento regional; y la continuidad de una crisis estructural tanto en Europa como Japón que les impide trascender sus fronteras con políticas activas

de liderazgo del sistema internacional, solos o en cooperación con un Estados Unidos débil y con propensión al aislamiento.

2. Se reconstituye el unilateralismo americano. La hegemonía de Estados Unidos se basa en el debilitamiento europeo y japonés que quedan en una mayor situación de dependencia con respecto a la potencia norteamericana, una Sudamérica fuertemente vinculada al centro hegemónico, especialmente la zona del Pacífico, con un Brasil aislado de la región y procesos de integración fracasados, a lo que se suman situaciones internas o regionales conflictivas que impiden a China e India tener incidencia global.

3. Se da un situación de bipolarismo estable y el sistema internacional se articula según la clásica estructura de tres mundos: el viejo primer mundo desarrollado, liderado por Estados Unidos; China y su zona de influencia como segundo mundo; un tercer mundo no alineado con potencias regionales que oscilan entre la pertenencia a dicho tercer mundo, su incorporación a la zona de influencia estadounidense o convertirse en un estado tributario de China. Como en el pasado, los países más pobres del planeta constituyen casi un cuarto mundo vulnerable y explotado.

4. Se da una situación de multipolarismo atenuado con cuatro o cinco polos a nivel mundial, configurado según la pauta de equilibrio de poder de la Europa posterior al Congreso de Viena, en 1815. Dicha estructura de poder sería un cuadrado o un pentágono invertido que tendría a Estados Unidos y China en los vértices superiores y a Europa e India en los inferiores y adicionalmente a Brasil entre estos últimos y en el vértice inferior del pentágono.

5. Se constituye un multipolarismo extendido donde a los anteriores actores globales debemos agregar Japón, Francia, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Nigeria, Indonesia, Irán, Turquía, Arabia Saudita, México, Venezuela y Argentina recreando el actual G20 con pequeñas diferencias, siendo este escenario muy parecido al primero, el de un mundo apolar, pues cuando muchos Estados son polos del sistema internacional, ninguno lo es realmente.

Para evaluar cuál de estos escenarios es el más probable seguiremos a Joseph Nye (2011) que sostiene que para estar en el pináculo de la estructura mundial las potencias con proyecciones globales tendrían que tener simultáneamente dos tipos de poder que se complementan: el *hard power* y el *soft power*. El primero se compone por el poder militar y económico, mientras que el segundo se integra con aspectos culturales e ideológicos. En la siguiente tabla se colocan también los datos básicos relativos al territorio, la población y el porcentaje de alfabetización.

Como puede verse en la tabla 1, Estados Unidos aparece como el actor con mayor posibilidad de despliegue de *hard power* y *soft power*. La capacidad militar nuclear americana es de primera magnitud, seguida de la rusa, que aunque tiene mayor número de ojivas

nucleares desplegadas, adolece hoy de un importante grado de obsolescencia (sobre todo su misiles), fruto de un gasto militar once veces menor que el estadounidense. En un tercer lugar, y con gran paridad en sus poderíos respectivos, se ubican Europa y China, posicionadas ambas en términos globales un escalón por debajo en materia militar de Rusia, con mayor gasto militar y capacidad nuclear Europa pero con tasas de crecimiento de los recursos destinados a las fuerzas armadas mucho mayores en el caso chino, duplicando la tasa de crecimiento de su PBI según los planes estratégicos vigentes, sobre todo en el área naval.

En materia económica los PBI estadounidense y europeo son similares pero hay diferencias importantes en el ingreso per cápita de ambos, ubicado por encima del chino. No obstante, las proyecciones del PBI a cinco años dan a las tres potencias magnitudes similares, de mantenerse las actuales tasas de crecimiento. Las más importantes universidades del mundo se radican en Occidente y principalmente en el Occidente del Occidente (Estados Unidos) ⁴, la producción de películas y, por tanto, la capacidad de exportar un modo de vida al mundo está radicada principalmente en Europa y Estados Unidos -aunque es de destacar la capacidad de India de casi producir tantas películas como Europa y de Japón de hacer lo propio con respecto a la producción estadounidense. Seguramente si consideráramos cuántas películas se ven fuera de su país de origen, las estadounidenses obtendrían el primer lugar muy lejos de las demás. Finalmente, si dejamos de lado los estudiantes extranjeros europeos que estudian en países de Europa que no son el suyo, es Estados Unidos el país donde se da con mayor intensidad la formación de las élites mundiales que estudian en el extranjero.

Tabla 1: Indicadores de poder relativo para las principales potencias mundiales

Indicador	Unidad	Año	EE.UU.	UE	China	India	Brasil	Brasil + Sudam.	Rusia	Japón	Mundo
Básico											
Territorio	Miles de km ²	2010	9.832	4.329	9.600	3.287	8.515	17.707	17.098	378	134.269
Población	Millones	2011	312	504	1.344	1.241	197	396	142	128	6.974
Alfabetización	% de personas de 15 años y más	(1)	99	99	94	63	90		99	99	84
Militar											
Ojivas nucleares desplegadas		2009	2.702	460	186	60-70	0		4.834	0	
Gasto militar	% del PBI en dólares corrientes	2010	4,8%	1,8%	2,0%	2,5%	1,6%	1,7%	3,9%	1,0%	2,6%
Gasto militar	Miles de millones de U\$S	2010	698	289	119	41	34	63	59	55	1.656
Gasto militar	% de las acciones del mundo	2008	42%	20%	6%	2%	2%	0%	4%	3%	100%
Económica											
PBI	Miles de mill. de U\$S, PPC ⁽²⁾	2010	14.447	15.937	10.124	4.130	2.184	4.416	2.834	4.323	76.337
PBI	Miles de mill. de U\$S corrientes	2010	14.447	16.149	5.931	1.684	2.143	3.706	1.488	5.488	63.135
PBI per cápita	U\$S, PPC	2010	46.702	31.727	7.568	3.373	11.202	11.144	19.971	33.916	11.072
Usuarios de internet	Nº cada 100 habitantes	2010	74,2	70,8	34,4	7,5	40,7	37,8	43,3	77,6	30,2
"Soft Power"											
Universidades en el top 100		2009	55	16	0	0	0		1	5	100
Películas producidas		(3)	480	1.155	260	1.091	27		67	417	
Estudiantes extranjeros	Miles	(4)	623	1.225	195	18			89	132	
Notas (1) - EE.UU., UE, Mundo (2010); India (2006); Brasil (2007); China, Rusia, Japón (2009) (2) - PPC - paridad de poderes de compra. (3) - UE, valor estimado; China (2005) (4) - UE, valor estimado; India (2007); Japón (2010)											

Elaboración propia a partir de Nye 2011

⁴ Entre los diferentes ránquines se destaca el realizado por la Universidad Jiao Tong de Shanghai (China).

En la actualidad se registra un cambio de la orientación geopolítica de Estados Unidos. Esta reorientación traslada el eje central del Atlántico hacia el Pacífico. El reposicionamiento en el eje del Pacífico del continente americano –que impacta sobre la construcción de liderazgo brasileño– parece tener como objetivo principal el convertir dicho océano en un nuevo “Mare Nostrum”, hoy compartido con China como otrora lo hicieron Roma y Cartago en el Mediterráneo hasta que las guerras púnicas inclinaron la balanza hacia la República Imperial.

Como en tiempos de la Roma Antigua, la convivencia de civilizaciones en expansión implica un sistema de interacciones materiales y simbólicas complejas. China no solamente enfrenta el juego de posiciones que se plantea desde Washington. Ambos países afrontan necesarios procesos de transformación interna y de construcción de regiones de influencia, a pesar de que ambos tienen dimensiones sub-continetales.

La expansión económica de China ha sido acompañada por el desarrollo de su influencia cultural y diplomática a nivel global y en particular sobre los países en desarrollo. El *soft power* chino se ha concentrado en el sudeste asiático, pero comienza a proyectarse tenuemente sobre América Latina e incluso sobre África en temas de desarrollo. La emergencia de China como un socio económico alternativo parece ser la principal fuente de atracción para otros países en desarrollo, aunque sigue siendo difícil separar los factores de *hard power* de los de *soft power* en este tema. (BRESLIN, 2011).

Finalmente, se puede reseñar a nivel global, en primer lugar, la fuerte vulnerabilidad financiera y comercial estadounidense con respecto a China. En segundo lugar, la expectativa de mayores inversiones chinas en Europa que coadyuven a paliar la actual crisis económica y social. En tercer lugar, la relación privilegiada que China tiene con Sudáfrica en el marco de la pertenencia común a los BRICS y la creciente presencia china en todo el continente africano, motivo de marcada preocupación estadounidense. En cuarto y último lugar el afianzamiento de la relación de China con Brasil y la gran interrogante de si Sudamérica será simplemente un continente de extracción o habrá inversiones chinas que permitan la incorporación de valor agregado a las exportaciones de dicho continente hacia China o el resto del mundo, entre otras cosas por la realización de emprendimientos conjuntos intensivos en mediana y alta tecnología.

En relación a Europa, su crisis pone en entredicho la supervivencia de la Eurozona y se transforma en un desafío muy importante para el liderazgo alemán en la Unión Europea. Las políticas neoliberales de los últimos cinco años, la apertura comercial y su correlato con la penetración de producción china, las transformaciones productivas, financieras y en los sistemas de *welfare* de los países han resultado en una Unión Europea muy vulnerable. En la actualidad la crisis recorre Europa: de los 17 países de la Eurozona, siete tuvieron caídas de sus gobiernos (de partidos de derecha e izquierda); la crisis económica trajo aparejados cambios de gobierno en Italia, Grecia, Irlanda, España, Eslovaquia, Eslovenia y Portugal. Italia y Grecia tienen hoy gobiernos

“técnicos” con una orientación económica neoclásica, y parece que la respuesta europea a la crisis neoliberal es más neoliberalismo, a pesar de los planteos de economistas como Paul Krugman y Joseph Stiglitz, también premio nobel de Economía, que señalan la necesidad de abandonar la austeridad fiscal y avanzar con planes neo-keynesianos que impliquen el aumento de la inversión estatal y la intervención para la generación de empleo. Alemania se encuentra en una encrucijada, y como señala Genaro Carotenuto,

[...] el país más fuerte, la Alemania gobernada por la demócrata cristiana Angela Merkel, se espantó: la falta de una Europa política la obligaba a razonar todavía como gobernante alemana, y sin embargo las circunstancias históricas le pedían accionar como presidente de un continente. (CAROTENUTO, 2011:34).

Frente a la crisis europea, los países sudamericanos continúan con una etapa de crecimiento que va mostrando elementos de desaceleración. Sus múltiples procesos regionales de integración muestran ritmos lentos, marchas y contramarchas, y Brasil, que busca perfilarse como líder regional sudamericano debe encontrar la forma de construir y consolidar su zona de influencia. Si observamos su *hard power* encontraremos que no posee un poder bélico convencional de gran porte y carece de armas atómicas y probablemente no logrará alcanzar un potencial bélico comparable al francés hasta mediados del presente siglo. Pero ha logrado posicionarse en el escenario mundial por su nuevo peso económico y también a través de elementos que fortalecen su *soft power*. Se ha constituido como un actor bien posicionado, aunque no sin polémicas, en el área energética, en temas ambientales e incluso incursionando en temas relativos a la seguridad en Medio Oriente; tal fue el caso de su propuesta conjunta con Turquía para desarrollar un programa nuclear iraní con fines pacíficos fuertemente controlados desde el exterior que fue enfáticamente rechazado por los Estados Unidos y por la Unión Europea (SOTERO Y ARMIJO, 2007).

Con una tradición diplomática pragmática y un posicionamiento de promoción del multilateralismo, Brasil intenta desplegar su liderazgo en la región sudamericana y, a partir de la misma, posicionarse como actor global. Es clave cómo se consolidará Brasil en el marco del sistema internacional, en dos aspectos: como líder o no de la región sudamericana y como generador de reglas sistémicas o como acatador de las mismas.

La generación de *hard power*, particularmente en el plano militar, por parte de Brasil podría tener alternativas a partir de alianzas con potencias extranjeras extraregionales como es el caso de Francia. No parece ser que Brasil intente un acuerdo militar con Estados Unidos, teniendo un formato de relacionamiento al estilo indio, aunque no se puede descartar de plano si nos atenemos a las negociaciones para la compra masiva de F-22 estadounidenses en lugar del Rafale francés y su posterior coproducción en Brasil. Otro camino, que deja de lado un alineamiento automático con Estados Unidos, es la profundización e institucionalización creciente de la Unasur y su Consejo de Defensa Sudamericano.

El *soft power* brasileño se proyecta en la región a través de su diplomacia y su proyección como potencia cultural y potencial líder regional. De esta manera, los países sudamericanos pueden comenzar a visualizar que su inserción internacional pasa por Brasil, o mejor dicho por una región liderada por un Brasil capaz de sentarse en la mesa de negociación donde se fijan las reglas de juego globales.

Brasil hizo uso de su diplomacia para aparecer como mediador para reducir tensiones con Bolivia y Paraguay. En el caso del golpe de Estado en Honduras, Brasil intentó a través de su *soft power* influir para la restitución del presidente derrocado Manuel Zelaya, quien se refugió en la embajada brasileña. Brasil alineó a la región sudamericana para manifestar un rechazo unánime al golpe a través de la Unasur, pero no fue capaz de influir en decisiones concretas para la restitución del presidente.

En 2012 Brasil ha mostrado su capacidad de acción como líder regional, logró ser el impulsor de las sanciones a Paraguay, luego de la destitución del presidente Fernando Lugo, tanto en el ámbito del Mercosur como de la Unasur. Además, promovió la concreción de la incorporación como Estado Parte del Mercosur de Venezuela en la reunión de Mendoza de junio de 2012 y lo logró a fines de julio en Brasilia. La incorporación venezolana genera un Mercosur que se configura como una “Alianza Atlántica” que recorre de sur a norte Sudamérica y se coloca como un eje opuesto a la nueva “Alianza del Pacífico”, concretada a principios del 2012 e integrada por Chile, Perú, Colombia y México, con una clara cercanía a Estados Unidos. En la futura incorporación al Mercosur de países como Ecuador, Bolivia o Perú se basa la estrategia de Brasil para evitar que haya una Sudamérica dividida por ejes ideológico-geográficos.

El hecho de que Brasil tenga una región detrás de sí acrecienta su *soft power*, lo cual le permitiría mantener una posición de relevancia en el proceso de globalización. El objetivo final de esta línea de acción es la convergencia entre el interés nacional y el interés de la comunidad regional. Este avance en clave de *soft power* brasileño sobre la región se remonta a finales del siglo XX. Al asumir Celso Amorín su primera gestión como canciller en 1993 planteaba que

[...] el discurso político-diplomático y estratégico brasileño ha pasado a privilegiar su identidad y circunstancia específicamente geográfica en lo concerniente a buena parte de su política regional. Naturalmente, el Brasil es un país sudamericano, condición que comparte con otros 12 países de la región. (DOMÍNGUEZ ÁVILA, 2007: 4).

La política hemisférica y global de Brasil en el inicio del siglo XXI parece haber tomado a Sudamérica como región desde la cual articula su posicionamiento estratégico hacia el mundo.

El potencial brasileño en términos poblacionales es alto, contando con casi 200 millones de habitantes, potencial que se duplica si le sumamos todos los sudamericanos hispanohablantes. Adicionalmente, en materia de recursos naturales y energéticos Brasil es una potencia llamada a tener un gran destaque a nivel global en un futuro de mediano plazo. A pesar de su floreciente economía, su estatus de potencia emergente y sus

capacidades comerciales, Brasil muestra algunos problemas internos con los que debe lidiar, como la desigualdad social y la necesidad de institucionalizar aún más su sistema político y avanzar en materia de lucha contra la corrupción.

El crecimiento brasileño ha oscilado entre el 4 y el 5% hasta 2008, sufriendo una desaceleración en 2009 con su primer registro negativo en 18 años (-0,2%), en 2010 registró un crecimiento del PIB en el entorno del 7,5% y en 2011 un 2,7%. Estas cifras lo ponen a la cabeza de su región, pero vale la pena señalar que su crecimiento, si bien se ubica cercano al promedio de los BRICS, es menor que las tasas que se registran en India y China. En términos comerciales es uno de los 25 principales países del mundo, con una participación similar a la de India pero muy por debajo de la de China.

Vale la pena señalar que existen algunos puntos críticos en la realidad económica brasileña que la hacen vulnerable; en particular, puede mencionarse una elevada deuda pública, un desequilibrio en la distribución de la carga tributaria y un amplio volumen de productos primarios en sus exportaciones. Los resultados positivos de la economía brasileña aún no han alcanzado a toda la población, más allá de que las políticas de reducción de la pobreza han avanzado significativamente, ubicándose en 2009 el 21,4% de los brasileños bajo la línea de pobreza. La pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la violencia siguen siendo problemas que impactan negativamente en la gobernabilidad de un líder regional que se posiciona en el lugar 84° en el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas en 2012, por lo que deberá avanzar muchos puestos antes de convertirse en país a emular en cuanto a desarrollo humano se refiere.

Con estas potencialidades y desafíos, Dilma Rouseff asumió el gobierno sucediendo a Luiz Inácio “Lula” da Silva. La política exterior de Dilma parece continuar las líneas estratégicas que proyectó Lula, discurriendo por dos sendas. Una es la estrategia de reformar el multilateralismo a través de su accionar en Naciones Unidas y la otra es en el grupo BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Una hipótesis que complementa o entrelaza estas dos sendas de desarrollo de la política exterior brasileña supone que la presentación de Brasil en tanto líder regional (*Estado-Región*) mejora su inserción en el escenario global.

Brasil se proyecta sobre Sudamérica en diferentes arenas de la integración regional y se posiciona en búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estratégicamente construye su liderazgo regional en materia de defensa a partir de su participación en Misiones de Paz y apoyando activamente el desarrollo del Consejo de Defensa Sudamericano de Unasur. Debe señalarse que Brasil es el país con mayor gasto militar y número de tropas en la región.

Pero la proyección brasileña a nivel global no se agota en materia de seguridad. Sus posicionamientos sobre asuntos ambientales, energías alternativas, seguridad alimentaria y cambio climático lo colocan como un jugador global, al igual que el rol de co-liderazgo que asume en el G-20 Plus en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Como bien señala Soares de Lima, en el primer mandato del gobierno de Lula, Sudamérica se constituyó en el punto de partida para la inserción de Brasil en el sistema internacional. Esa estrategia implicó la reconfiguración del Mercosur y el desarrollo de la Unasur, colocando a la política en el eje de la integración. Así Brasil comenzó a posicionarse incluso como un actor mediador en procesos conflictivos regionales. La integración regional en la estrategia brasileña fue más allá de lo meramente comercial y junto a la dimensión política se agregaron énfasis en la integración física y productiva de la región. Esta política de integración no solamente refleja la voluntad política del gobierno brasileño sino que responde, además, a los diversos intereses económicos que tienen los actores brasileños con proyección regional y global. La región se ha constituido en un espacio para la inversión directa de las multinacionales brasileñas y en lugar de colocación de sus exportaciones de mayor valor agregado (Soares de Lima 2007).

La emergencia de la “Alianza del Pacífico” y su relación con Estados Unidos, el posicionamiento chino frente a la región y el funcionamiento de un Mercosur con Venezuela como nuevo miembro pleno, generarán un nuevo escenario que desafiará el liderazgo brasileño y será también una oportunidad para su afianzamiento.

¿Cuáles son los principales clivajes del escenario internacional futuro?

¿Cuál será el principal factor reorganizador del sistema internacional en la próxima década? ¿La fuerza militar, la economía o ambos? Europa y Sudamérica, ¿poseen carencias en alguno de estos factores? Si las poseen, el desarrollo o mantenimiento del poder militar ¿será un freno para el desarrollo económico de los integrantes del G-5? ¿Se puede crecer al 9 o 10% anual y tener simultáneamente gastos militares acordes a una potencia mundial? ¿Se puede disminuir drásticamente la desigualdad social y tener capacidad de despliegue militar global ofensivo? O, en menor medida, ¿Sudamérica puede tener la capacidad de establecer una defensa regional frente a potencias mundiales amenazantes que sea eficazmente disuasiva y simultáneamente desarrollar con equidad sus sociedades?

Según como Brasil y la región en su conjunto respondan a las preguntas antes formuladas en la próxima década es que el multipolarismo atenuado que caracterizará el sistema internacional en el mediano plazo tendrá una estructura internacional con la forma de un cuadrilátero o de un pentágono invertido. Estados Unidos y China se ubicarán en los vértices superiores de la figura y Europa e India en los vértices inmediatamente inferiores. La interrogante es si existirá un quinto vértice con Brasil liderando a Sudamérica en la configuración internacional en construcción o Brasil se ubicará, junto a otras potencias regionales, fuera del conjunto de los jugadores globales del sistema internacional, limitándose a ejercer su poder en el nivel regional sin una proyección mundial permanente.

Referencias

BREMMER, Ian. **Every Nation for Itself. Winners and Losers in a G-Zero World**, Nueva York: Penguin, 2012.

BRESLIN, Shaun. The Soft Notion of China's 'Soft Power', Chatam House, Asia Programme Paper: ASP PP 2011/03, 2011.

BRZEZINSKI, Zbigniew. De la esperanza a la audacia: una evaluación de la política exterior de Obama. **Foreign affairs Latinoamérica**, núm. 10, 2010.

CAROTENUTO, Genaro. El Euro, de cumpleaños y en crisis. Fortaleza asediada. **Brecha**, Montevideo, 2011.

DOMÍNGUEZ ÁVILA, Carlos. Brasil y la recomposición de la geopolítica latinoamericana en los primeros años del siglo XXI, **Working Paper** del Centro Argentino de Estudios Internacionales, CAEI, núm. 31, 2007.

GRATIUS, Susanne. **¿Hacia una OTAN sudamericana? Brasil y un Consejo de Defensa Sudamericano**, Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior – FRIDE, 2008.

HAKIM, Peter. Brasil: decisiones de una nueva potencia, **Política exterior**, núm. 24, 2010.

KAPLAN, Robert. La geografía del poder chino: ¿qué tan lejos puede llegar Beijing en tierra o en alta mar?, **Foreign affairs Latinoamérica**, núm. 10, 2010.

KAUSCH, Kristina. Mitos de la revolución y escenarios en Oriente Próximo”, **Política exterior**, núm. 25, 2011.

KISSINGER, Henry. **China**, Buenos Aires: Random House Mondari, 2012.

LOWENTHAL, Abraham. Obama y América Latina. **Archivos del presente**, núm. 14, 2009.

NYE, Joseph. **The future of power**, Nueva York: Public Affairs, 2011.

PELLICER, Olga. La seguridad regional: los caminos divergentes de Latinoamérica. **Foreign Affairs Latinoamérica**, núm. 10, 2010.

SOARES DE LIMA, Maria. Brasil en América Latina. Liderazgo regional en América del Sur. **Foreign Affairs en español**, vol. 7, núm. 4, 2007.

SOTERO, Paulo y Armijo, Leslie. Brazil: to be or not to be a BRIC? **Asian Perspective**, Vol. 31, núm. 4, 2007.

YOSHIHARA, Toshi y James R. Holmes. **Red Star over the Pacific: China's Rise and the Challenge to U.S. Maritime Strategy**, Annapolis: Naval Institute

Arquitetura financeira, integração, cooperação: reflexões sobre os processos em curso na América Latina

Carlos Eduardo Carvalho¹

Breve introdução

Esse texto apresenta reflexões e questionamentos sobre o alcance e as possibilidades dos processos de "aproximação financeira" na América Latina, e mais especificamente na América do Sul, designados muitas vezes como "integração financeira regional", ou como construção de "arquitetura financeira para a integração regional", ou simplesmente como cooperação financeira. O uso de aspas nesses conceitos pretende acentuar as limitações de cada um deles para caracterizar os processos em curso.

As análises apresentadas destacam as implicações e as possibilidades abertas pelo contexto macroeconômico e político peculiar da região desde início da década passada, com um quadro externo muito favorável e a emergência de governos que se declaram comprometidos com objetivos e projetos de integração regional e tomam iniciativas de grande relevância nesse sentido. Na área financeira e monetária, cresceram as possibilidades e o interesse na cooperação e na integração financeira regional, mas cresceram também os atrativos da abertura financeira generalizada.

Este texto retoma e amplia trabalho anterior, publicado no Anuário do CRIES 2012, com o título "Integração e cooperação financeira na América do Sul em tempos de bonança externa". Foi acrescentada a discussão do conceito de arquitetura financeira e algumas reflexões adicionais. Manteve-se o caráter ensaístico, adequado a reflexões em andamento e com sistematização ainda insuficiente.

O argumento central é que as iniciativas em curso representam formas de cooperação financeira, mais que de integração ou de criação de uma arquitetura financeira regional. Os instrumentos criados e ampliados são relevantes e fazem parte de um processo promissor, mas o grau de comprometimento dos Estados é relativamente baixo. Além disso, a opção pelo aprofundamento da integração enfrenta a concorrência dos atrativos da abertura generalizada aos mercados internacionais, reforçada pela

¹Professor da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUCSP, Departamento de Economia, Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Email: cecarv@uol.com.br.

configuração peculiar assumida pela economia mundial desde os primeiros anos da década de 2000.

Merece destaque o peso da ação regional do Brasil, a partir de seus próprios instrumentos e instituições dotados de recursos financeiros muito superiores aos instrumentos de cooperação regional. Outro aspecto a destacar é o interesse crescente pela alternativa de abertura ampla ao exterior, sem compromissos preferenciais com acordos e iniciativas de integração regionais. Essa orientação, seguida pelo Chile há décadas, avançou nos anos recentes em outros países, em especial na região do Pacífico, inclusive com a assinatura de Tratados de Livre Comércio com os EUA. Ao menos nesse sentido, é importante recolocar o México como parte de discussões muitas vezes focadas apenas na América do Sul, já que a alternativa mexicana ganhou relevância com o interesse de outros países pela abertura internacional generalizada, embora em todos eles os mercados norte-americanos tenham relevância menor.

Além dessa introdução, a segunda seção revê os conceitos de integração e abertura financeira, a terceira destaca alguns pontos relevantes dos processos de integração e cooperação financeira em curso na região e a quarta comenta aspectos da posição do Brasil nesses processos, diante do peso crescente que têm assumido as iniciativas brasileiras na região. As notas finais procuram salientar alguns aspectos que parecem particularmente relevantes.

Arquitetura, integração, colaboração. Dificuldades para conceituar os processos na área financeira

Não há uma conceituação precisa e consensual sobre o que é arquitetura financeira. Pode-se partir da formação da ordem financeira internacional do segundo pós-guerra. Como se sabe, o acordo assinado em Bretton Woods, em 1944, era inédito não apenas pela amplitude de temas pactuados entre Estados soberanos, mas também pela criação de instituições supranacionais, o FMI e o BIRD. As regras do acordo e as instituições criadas, com mandatos e poderes para interferir no sistema monetário e financeiro internacional, e também na autonomia dos Estados em algumas questões relevantes, conformavam de fato uma arquitetura: os Estados aceitavam limitações a alguns dos seus poderes e surgia uma estrutura de agentes com mandato internacional e poderes para interferir em decisões que até então eram prerrogativas dos Estados soberanos e dos mercados.

Vale observar que na ordem internacional vigente até 1914, o auge do padrão-ouro, não havia arquitetura financeira internacional no sentido indicado acima. A adesão dos Estados ao sistema monetário internacional era voluntária e unilateral, sem compromissos formais de parte a parte. Ainda assim, como se sabe, o sistema se manteve de fato pela colaboração permanente entre os Estados centrais e pelo exercício de hegemonia pelo Reino Unido, mas sem regras explícitas de decisão e nem mesmo de

consulta. As decisões de 1944 coroavam exatamente o diagnóstico de que o sistema do padrão ouro se tornara inviável e que essas formas de coordenação já não eram adequadas, ou já não eram possíveis.

A ruptura do sistema de Bretton Woods, em 1971-73, por decisão unilateral dos EUA, com a desvalorização compulsória das reservas monetárias de todo o mundo (em linguagem atual, o maior "calote" da história), não levou o sistema internacional de volta aos anos finais do século XIX, como se sabe. Manteve-se uma arquitetura financeira internacional, só que bem menos clara, com poderes pouco definidos e regras frouxas ou inexistentes, em diversos temas básicos – câmbio flutuante entre as principais moedas, instâncias de decisão sem regras claras, poderes limitados do FMI.

Para muitos analistas, o que existe nas últimas décadas é um "não sistema", caracterizado pela ausência de elementos do que seria uma arquitetura financeira internacional, ou pelo menos do que seriam os elementos essenciais dessa arquitetura.

Com a frustração das tentativas de restabelecer uma "arquitetura", nos dez a quinze anos seguintes à ruptura de Bretton Woods, e as pressões pela liberalização financeira nos EUA, a tendência foi de abertura financeira externa e desregulamentação financeira interna nos países centrais, processos que geraram uma enorme integração financeira internacional, aos quais os países periféricos foram fortemente pressionados a aderir. Não se tratava, contudo, de um retorno ao sistema do padrão-ouro. Os Estados centrais conservaram enorme capacidade de intervenção discricionária, o FMI e o BIRD continuaram ativos, e a hegemonia dos EUA se manteve, exercida por meios pouco claros e muitas vezes casuísticos.

A reação de muitos países se deu na forma de criação de instâncias regionais de articulação monetária e financeira, sendo a mais notável o sistema monetário europeu e a formação da moeda única. Alguns desses processos procuravam criar arquiteturas financeiras regionais, com regras, instituições e instâncias de decisão com objetivos variados - proteção de moedas frágeis frente à instabilidade do sistema internacional, sustentação da oferta de financiamento externo e do comércio, desenvolvimento financeiro dos países associados. Outros eram menos ambiciosos e se limitavam à criação de fundos para financiamento de projetos específicos. Vale ainda destacar que tais iniciativas, em geral, acompanhavam processos de integração comercial e produtiva regionais, com diferentes escopos, e em alguns casos sem qualquer ambição específica na área financeira e monetária – como no NAFTA e em outros TLC assinados pelos EUA com países da América Latina.

A delimitação dos sentidos associados à expressão "arquitetura financeira" pode ajudar na discussão dos processos em curso na América Latina, em especial nas suas relações com dois outros conceitos bastante utilizados: integração financeira ou colaboração financeira. Os dois são amplos e imprecisos o suficiente para abrigar significados e objetivos diversificados e até contraditórios. As diferenças entre os dois podem ser identificadas sob diversos critérios: as relações com o sistema financeiro

internacional e com os países centrais; o grau de integração preferencial ou exclusiva entre sistemas financeiros nacionais; a criação ou o fortalecimento de instituições supranacionais ou regionais, em que haja ou não controle ou orientação preferencial dos sócios, com ou sem participação de governos dos países centrais ou de instituições financeiras multilaterais controladas por eles.

O conceito de integração financeira tem um núcleo comum, mas pode ser entendido com natureza e implicações quase opostas. No sentido básico, integração financeira entre países é a possibilidade de acesso a produtos e serviços financeiros – crédito, aplicações, câmbio, seguros, etc. – por parte dos residentes e não residentes nos países envolvidos. É um conceito semelhante a conversibilidade da moeda, abertura financeira, desregulamentação financeira. Esse acesso pode ser amplo, como nos países centrais, ou pode ser mais ou menos restrito, submetido a regras e diferenciações variadas. De forma geral, pode-se dizer que há um grau ou nível de abertura em cada país, seja de forma generalizada, para a maioria dos países ou para todos os países, seja de forma preferencial para determinados países.

Para as correntes econômicas liberais, para os defensores da liberalização, é sempre melhor a abertura generalizada, a integração plena dos países aos mercados financeiros internacionais, a liberalização do acesso dos residentes aos mercados externos e dos não residentes aos mercados domésticos. Por essa linha, a existência de restrições pode ser aceita no máximo como uma segunda opção, na ausência da melhor, que seria a abertura total. É o caso da defesa de propostas como a ALCA ou os TLC com os EUA, em que os países aceitam a liberalização financeira com o sócio maior, mesmo que não o façam com outros países centrais. Em todos esses casos, cabe a designação de integração financeira passiva, ou generalizada, ou simplesmente de abertura financeira.

No sentido usual adotado no discurso dos países latino-americanos, a integração tem um significado bem distinto e pode ser denominada de integração defensiva, ou ativa. Trata-se de colocar restrições à livre mobilidade de capitais, criando um espaço protegido. São processos conduzidos pelos países parceiros com objetivos específicos, com o propósito de obter melhores condições para defender seus interesses diante de ameaças ou de concorrência de outros países ou blocos. Processos desse tipo requerem negociações detalhadas sobre o que se pretende integrar ou liberalizar, sobre instrumentos de aproximação e de gerenciamento, com regras, instituições novas e supranacionais, acordos para solução de litígios, etc.

O objetivo geral nesses casos é a criação de instrumentos e práticas comuns a um grupo de países, ou a uma região, de forma a proteger suas próprias estruturas financeiras nacionais e desenvolvê-las com maior autonomia. A busca de proteção é justificada pela larga história de crises cambiais provocadas por turbulências externas, precedidas quase sempre por vigorosas entradas de capitais geradas por ciclos de expansão financeira nos países centrais. Além disso, a experiência de muitos países da

América Latina e de outras regiões mostrou que a abertura financeira generalizada pode reduzir o desenvolvimento financeiro doméstico, pelo acesso fácil a crédito para o consumo e pelo estímulo à transferência de capitais para o exterior, por exemplo, com resultados opostos aos que supostamente deveriam ser obtidos com a abertura.

O objetivo de desenvolver instituições e mercados financeiros próprios, ainda nessa visão, seria favorecido pelas restrições à atuação de instituições financeiras externas nos mercados nacionais, restrição que é vista como necessária para o desenvolvimento de instituições financeiras próprias. Nos dois casos, a integração com países da região, voltados para objetivos e com estágios de desenvolvimento semelhantes, permitiria ampliar as possibilidades de superar os obstáculos conhecidos.

O conceito de cooperação financeira tem sido usado com frequência para tratar dos casos aqui designados como integração financeira defensiva. O sentido de cooperação tem a vantagem de incluir a criação de instituições financeiras comuns, supranacionais. São fundos ou bancos em que os países membros alocam recursos para financiar projetos de interesse geral e aos quais oferecem garantias mais amplas do que poderiam ser oferecidas pelos países isoladamente. O "condomínio" de garantias pode ampliar a capacidade de captar recursos nos mercados internacionais ou junto a governos dos países centrais, para financiar projetos de desenvolvimento, em geral de infraestrutura ou de alcance social.

Definida dessa forma, as iniciativas de criar ou expandir a atuação de instituições de cooperação financeira, como bancos e fundos, têm como um de seus objetivos a ampliação do acesso aos mercados internacionais e a recursos dos governos de países centrais. Ou seja, essas iniciativas apresentam elementos de abertura financeira ou de integração financeira que poderiam ser classificados como de natureza passiva, segundo a conceituação aqui adotada.

Na América Latina, processos antigos e difíceis, agora em contexto original

O processo de integração e cooperação financeira na América do Sul tem sido estimulado pela bonança cambial que favoreceu o continente desde o começo da década passada, com a alta dos preços de produtos primários e a liquidez internacional elevada. Além de ter afastado o espectro de restrição externa crônica e de crises cambiais recorrentes, o cenário externo ampliou as alternativas de política econômica e favoreceu a retomada do crescimento.

Ao lado desse cenário benigno, a emergência de governos politicamente comprometidos com a integração regional ampliou o interesse pelos temas de integração e cooperação financeira. Surgiram iniciativas novas, como o Banco do Sul e os sistemas de pagamentos em moedas locais, e cresceu o interesse por mecanismos e instrumentos já existentes, como o FLAR, a CAF e fundos de cooperação. Além disso, entraram em cena dois protagonistas regionais de peso, o Brasil e a Venezuela, com atuação financeira

incisiva na região, apoiados no elevado volume de reservas e na capacidade de financiamento e de atração política sobre diversos governos, além do novo protagonista internacional. Por fim, apareceu afinal o novo ator, a China, ainda discreto, diante de seu potencial, mas com iniciativas relevantes, como a oferta de financiamentos, a presença de bancos estatais e propostas de cooperação monetária, como o acordo de *swap* de moedas com a Argentina.

O quadro externo favorável e a estabilidade macroeconômica, contudo, não trouxeram a superação efetiva de problemas antigos. A maioria dos países continua com aprofundamento financeiro reduzido e desenvolvimento institucional insuficiente, com mercados financeiros estreitos e pouco diversificados. Tais limitações, ao lado do crescimento econômico mais firme e prolongado, aumentaram o interesse das instituições financeiras internacionais, privadas e multilaterais, além de aplicadores e especuladores em geral. O interesse por nossos países é amplificado pela ampliação da liquidez internacional, com juros baixos nos países centrais e busca de diversificação de ativos, inclusive pela ampliação das moedas tidas como possíveis de desempenhar um papel de reserva internacional em um cenário de declínio da posição exclusiva do dólar e do euro.

Por outro lado, a bonança torna menos evidente a necessidade de estratégias defensivas, na área cambial e financeira, medida em que reduz a percepção de risco cambial e amplia os atrativos de abertura financeira ampla em relação aos mercados de capitais internacionais, em especial no caso de países com maior desenvolvimento financeiro interno.

As iniciativas de integração e de cooperação financeira no continente se ampliaram nos últimos anos. Na área de crédito, cresceu a oferta de recursos pela Corporação Andina de Fomento – CAF e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, além de outros fundos, e há também o apoio do BNDES a negócios de empresas brasileiras em países da região. Na área dos bancos centrais, além de tentativas de retomar os Convênios de Crédito Recíprocos – CCR, continua operando o Fundo Latino-Americano de Reservas – FLAR e foi anunciada a cooperação entre os bancos centrais de Argentina, Brasil, Chile e México, junto com o BIS, da Basileia, para apoiar as moedas da região na crise internacional. Surgiram propostas institucionais novas entre os países, como o Banco do Sul e os convênios para liquidação de câmbio pelos Bancos Centrais em moedas nacionais.

O desenvolvimento do processo de integração neste momento envolve três fatores poderosos: o momento favorável na economia mundial; o desgaste das políticas dos anos 1990, pelos resultados modestos na área social e em termos de crescimento econômico; o surgimento de novas lideranças na região, interessadas em dissociar-se do passado e afirmar novos valores políticos que as legitimem. Em paralelo à intensificação desses processos, contudo, mantêm-se e até se aprofundam diferenças políticas

relevantes, inclusive entre países considerados como próximos, caso dos governos da chamada "nova esquerda".

As diferenças não têm impedido o avanço das iniciativas de aproximação e integração (e têm contribuído para a sustentação das instituições democráticas). Contudo, as diferenças colocam importantes interrogações sobre as possibilidades de o processo de integração avançar para formas institucionais mais firmes, como se verifica na prolongada e difícil negociação sobre como seria organizado o Banco do Sul entre governos com enfoques muito diferentes sobre o papel e o alcance da nova instituição.

Mais importante, talvez, os países do continente mantêm debilidades financeiras e monetárias históricas, com desequilíbrios acentuados entre os países no que se refere a desenvolvimento financeiro, fortalecimento da moeda e do sistema bancário e capacidades fiscais e financeiras do Estado nacional.

Não há na região moedas nacionais fortes e conversíveis internacionalmente, capazes de ancorar e defender as demais. Em cada país, é reduzida aceitação e mesmo a discussão sobre a necessidade de aceitar limitações à autonomia nacional em prol da integração, de aceitar a redução de graus de liberdade em suas políticas em troca de benefícios econômicos, sociais e políticos percebidos como relevantes. A maioria dos países conserva elementos negativos herdados do passado, como a baixa profundidade financeira, com volume de crédito reduzido e ausência de mercados relevantes, em especial os mercados de capitais de longo prazo.

Além disso, há muitas divergências entre as estratégias de desenvolvimento dos países mais fortes economicamente na região. O México atrelou sua economia aos Estados Unidos, a Venezuela mantém-se como economia petroleira, o Chile segue a estratégia de exportador global, sem compromissos econômicos prioritários com a região. O Brasil está sempre dividido entre interesses conflitantes: os bancos e o capital financeiro querem alinhamento firme com os centros financeiros internacionais, mas desde que se mantenha a proteção do Banco Central brasileiro; a indústria se divide, a depender dos mercados para onde exporta; o agronegócio quer liberalização comercial completa. Cada região do país tem o enfoque que mais lhe convém e parece inverossímil imaginar que estas opções possam vir a ser discutidas de forma consistente no Senado ou na Câmara, ou pelos partidos políticos.

De forma um tanto esquemática, a heterogeneidade entre os países pode ser assim sumariada, no que se refere especificamente ao âmbito financeiro e monetário:

- países que preservaram estruturas financeiras complexas, com forte desenvolvimento institucional, caso de Brasil e Chile;
- países que tiveram estruturas financeiras mais avançadas e sofreram com as crises, caso de Argentina e México;
- países que retrocederam e sofreram forte atrofia, caso de Bolívia, Equador e Peru;

- países que nunca a tiveram, apesar da riqueza financeira, como a Venezuela;
- países que dolarizaram, de forma institucional (Equador) ou "espontânea" (Bolívia, Peru), e que enfrentam dilemas sobre o que fazer com o resultado desses processos.

Há também maior ativismo de alguns países, com iniciativas diversas:

- o aprofundamento financeiro recente no Brasil levou ao fortalecimento dos fundos e bancos públicos, de grande empresas e do mercado de capitais, o que dá base para iniciativas ambiciosas na região;
- o protagonismo da Venezuela no financiamento de países da região, com base nos recursos acumulados com o *boom* do petróleo;
- a manutenção da opção do Chile pela integração multilateral em âmbito mundial e acordos bilaterais com diversos países e blocos econômicos, com destaque para o TLC com os EUA, ao mesmo tempo em que procura aprofundar as relações comerciais com os países de toda a América Latina;
- o interesse pela estratégia chilena em países como Peru e Colômbia, em processo que pode incluir o México na formação de uma área de abertura financeira ampla aos mercados internacionais.

Duas iniciativas novas ganharam destaque nos anos recentes, mas logo mostraram suas limitações. Uma delas foi o Banco do Sul, anunciada com grande destaque pela Venezuela e prometida como salto substantivo na cooperação financeira regional. Depois de negociações lentas e difíceis, passados alguns anos o Banco ainda não estrou de fato em operação. Desde que entrou na negociação, o Brasil procurou modificar o projeto de forma a aproximá-lo do modelo do BNDES, no que se refere a mecanismos decisórios e relações com os mercados financeiros. Na prática o Brasil está mais envolvido em aplicar sua presença na CAF e em jogar papéis mais decisivos nas instituições multilaterais já existentes, como o BID.

Outra iniciativa nova foi o Sistema de Pagamentos em Moedas Locais – SML, estabelecido entre Argentina e Brasil. Embora tenha sido apresentado como um instrumento para o "abandono do uso do dólar", o sistema na prática funciona com base na liquidação diária em dólares das posições dos dois bancos centrais, sem que cada um deles assuma posições na moeda do parceiro. O SML seria um caso especial de cooperação financeira e monetária e de integração preferencial entre os dois sócios maiores do Mercosul. Contudo, o SML continua relegado a poucas operações, apesar da redução de custos que oferece aos parceiros comerciais. Pelo que se sabe, uma forte limitação à expansão do sistema é a preferência pelos negócios em dólares, pela enorme liquidez disponível para operações nessa moeda. Dito de outra forma: a liquidez abundante torna quase desnecessária uma forma de cooperação como essa, da mesma

forma que o interesse pelos CCR diminuiu muito, da mesma forma que as expectativas em relação ao FLAR.

Há ainda o fato, nada trivial, de que os produtos de ambos os países continuam sendo cotados em dólar. No mercado de petróleo, por exemplo, apesar do poder dos exportadores e de seus temores diante da desvalorização do dólar durante o auge de preços, que se estendeu até o primeiro semestre de 2008, não se chegou sequer a cogitar a criação de um mercado de petróleo em euro ou em outra moeda. Um mercado dessa natureza seria muito difícil de viabilizar, pois a ampliação dos negócios à vista depende da existência de uma ampla estrutura de operações de financiamento a prazo, de seguros, de contratos derivativos e de outros instrumentos de negociação. O mercado à vista não avança sem essa estrutura, que só ganha consistência em mercados com negociações em dólar, onde atuam especuladores e onde as empresas podem aplicar suas reservas.

No mesmo período, a China assinou acordo de *swap* de moedas com a Argentina, em que assume compromisso mais ousado de sustentação do peso em caso de crise, embora não se conheçam detalhes a respeito de como seria operacionalizado o acordo.

Extroversão financeira do Brasil na América do Sul: entre o regionalismo e a abertura para os mercados mundiais

No processo de internacionalização financeira do Brasil nos anos recentes, ocupam posição de destaque as diversas iniciativas de instituições financeiras e empresas, do setor público e do setor privado, em países da América do Sul. As iniciativas do setor privado incluem investimento externo direto em diferentes setores, com destaque para obras de infraestrutura e extração de combustíveis e minérios, além da atividade bancária. No setor público, além da Petrobrás, destacam-se as operações do BNDES.

Durante algum tempo, o governo brasileiro não demonstrou ter políticas de relacionamento com as instituições financeiras regionais, com as atenções voltadas para se posicionar como parceiro atuante em diversos fóruns internacionais, como o G20, o BRICS, o IBAS, em que procura afirmar presença firme em iniciativas de claro desdobramento financeiro. A hipótese é que o governo brasileiro e os principais grupos privados apostam muito mais na integração com os países centrais e com os mercados internacionais, diante da qual uma aproximação muito estreita com os países e instituições supranacionais da região poderiam colocar elementos de desconfiança em relação ao país por parte de parceiros tidos como preferenciais.

A iniciativa da Venezuela de lançar de forma acelerada a proposta de criar o Banco do Sul, em 2007, com apoio de Argentina, Bolívia, Equador e Paraguai, deixou o Brasil em situação desconfortável, com a virtual obrigação de aderir à proposta em termos que considerava inaceitáveis. O desenho inicial proposto pela Venezuela levaria à criação de uma instituição fechada à cooperação com o sistema financeiro internacional, sem mecanismos claros de governança e de gerenciamento dos créditos concedidos,

além de mecanismo decisório baseado em um voto por país, o que daria a Caracas o papel hegemônico no Banco.

O Brasil conseguiu atuar com firmeza e discrição para rever as decisões já adotadas sobre o novo Banco e defini-lo em padrões comparáveis aos do BNDES, com algumas concessões secundárias ao grupo "bolivariano". No período recente, o governo brasileiro definiu uma pauta de atuação mais clara em relação às instituições financeiras regionais, como a CAF, em que passou a ter papel relevante e conseguiu ampliar a articulação internacional da organização, com maior capacidade de captação e de concessão de crédito.

As relações financeiras com a Argentina nos últimos anos permitem caracterizar alguns dos principais desafios e limitações do processo de internacionalização financeira do Brasil. Pela relevância que o vizinho assume nas relações econômicas e comerciais, e pelo seu papel de destaque no Mercosul, as dificuldades do Brasil em sustentar e ampliar o relacionamento merecem análise cuidadosa.

Um primeiro aspecto, bastante conhecido, é a dificuldade de articulação macroeconômica que desembocou na decisão de abandonar o câmbio fixo, em janeiro de 1999, sem sequer um aviso às autoridades de Buenos Aires, para quem a mudança de regime cambial no Brasil representou, naquelas circunstâncias, um golpe talvez insuperável na conversibilidade do peso, regime já sob ameaça grave com as dificuldades geradas pela crise da Ásia e pela tendência de valorização do dólar.

Mais importante, contudo, foi a conduta do governo brasileiro diante da grave crise iniciada em 2001, com a dramática ruptura da conversibilidade e o bloqueio dos depósitos bancários, ao que se seguiu a moratória da dívida externa. Em meio à gravíssima crise econômica e política, a Argentina apresentou aos credores externos a proposta de consolidação da dívida privada, elaborada pelo ministro Roberto Lavagna e negociada durante algum tempo, com dificuldades consideráveis.

Durante todo esse período, a atitude do governo brasileiro foi de indiferença ao processo em curso, sem iniciativas de socorrer financeiramente o parceiro, e nem mesmo de oferecer declarações públicas de apoio ao governo argentino na negociação em andamento. Houve inclusive notícias de que autoridades brasileiras teriam feito oposição explícita à proposta argentina em organismos internacionais, já no governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Esse episódio pode ser considerado muito relevante para a análise da disposição brasileira de assumir compromissos financeiros regionais em momentos difíceis. É certo que o Brasil também se encontrava em dificuldades cambiais em meados de 2002, o que também limitava sua capacidade de ação, mas a atitude não se alterou nos anos seguintes, em que a posição externa brasileira melhorou com rapidez. A manutenção da atitude de silêncio e distância pode ser atribuída a preocupações bem maiores com a própria imagem diante dos mercados internacionais e dos países centrais, do que com os

riscos de agravamento sem precedentes das dificuldades econômicas de um parceiro de tamanha relevância.

É muito relevante destacar que, naquele mesmo período, diante dos problemas causados pelo nocaute na empresa estatal de petróleo da Venezuela, o Brasil apoiou ativamente o governo de Hugo Chávez, com fornecimentos de petróleo pela Petrobrás quando a crise se agravou, ainda no governo de Fernando Henrique Cardoso, e durante os primeiros meses do governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Pode-se argumentar que a ajuda a Caracas se fez ao abrigo de acordos comerciais, sem riscos econômicos relevantes para o país, enquanto a ajuda a Buenos Aires comprometeria a posição "pró-mercado" que o Brasil procurava sustentar naquela altura e que o governo do PT tratou de manter e reforçar. O argumento é procedente e, a ser verdadeiro, elucida as limitações da possível disposição brasileira de efetivamente assumir responsabilidades financeiras com os países aliados mais próximos, caso haja riscos de comprometimento da imagem da posição do país em relação aos países centrais e aos centros financeiros internacionais.

Notas finais

As breves reflexões apresentadas procuram destacar algumas limitações e dificuldades dos processos de cooperação financeira na América Latina em tempos de bonança externa. A crise internacional não alterou o quadro de liquidez elevada e juros baixos nos mercados internacionais, com preços firmes nas *commodities* exportadas pela região.

Esse quadro externo favorável favorece a estabilidade econômica e o desenvolvimento financeiro dos países e a integração e a cooperação regional, pela estabilidade econômica e pela maior margem de manobra e de opções de política econômica.

Contudo, esse quadro também exerce forte atração para a integração de cada país com os mercados internacionais e com os países centrais. A posição brasileira parece orientada para combinar as duas direções e tem conseguido definir os rumos de algumas iniciativas originais nos últimos anos.

La Argentina y el Mercosur en tiempos de crisis internacional: las bases regionales del modelo kirchnerista

Damián Paikin¹

La política exterior argentina de la última década, es decir la que comprende el primer gobierno de Néstor Kirchner, y los dos gobiernos de Cristina Fernández, ha encontrado en la región el espacio para el desarrollo de tres de sus principales objetivos: autonomía política, en términos del concepto pensado en los años '60 por autores como Puig y Hagaribe, donde se lo planteó como la capacidad de definir sus propias acciones (RUSSELL y TOKATLIAN, 2002), desarrollo económico, siendo Brasil el principal destino de sus exportaciones y defensa, a partir de la lógica de la seguridad colectiva formulada en el marco de la Unasur.

Esta realidad ha llevado a un bajísimo cuestionamiento por parte de la sociedad y la clase política argentina a las relaciones establecidas con la región, más allá de diferencias circunstanciales en relación a acciones puntuales. De hecho, según una encuesta publicada por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, del año 2010, el 92% de los encuestados consideró positiva la integración regional, y un 81% encontró un avance sustancial en dicho proceso entre los años 2006 y 2010 (años que median entre la encuesta anterior realizada y la que hacemos referencia)².

Sin embargo, en los últimos meses, una serie de medidas sobre todo de tinte económico, como son las trabas a las importaciones, han puesto en cortocircuito al Mercosur, generando fuertes reclamos de los socios comerciales y poniendo en duda el hecho de que el nuevo modelo nacional de acumulación, volcado a la protección del mercado interno, pudiera coincidir con mayores grados de integración. Una vez más, estas tensiones fueron planteadas como el fin del Mercosur, tal como sucedió en numerosas ocasiones, aunque el contexto de la crisis internacional agrega nuevos elementos que pueden ser vistas como fundantes de una nueva realidad a tener en cuenta.

¹ UBA - Universidad de Buenos Aires – Centro de Estudios Urbanos y Regionales / CONICET – Buenos Aires – Argentina – dpaikin@yahoo.com

² La encuesta fue realizada sobre 1600 casos, con muestreo probabilístico en ciudades grandes, medianas y pequeñas de todo el país. El informe se encuentra disponible en www.cari.org.ar

Finalmente, la crisis política suscitada en el Paraguay, modificó el eje sobre el cual discurrió la Cumbre Presidencial de Mendoza, de Julio de 2012, en la cual se esperaba una alta conflictividad en términos económicos, dejando de todas formas latentes las disputas en ciernes que parecían poner en cuestión no sólo problemas menores de tinte comercial, sino la propia vocación nacional por sostener el esfuerzo integrador.

En este sentido, el objetivo de este trabajo será realizar un recorrido sobre los conceptos que guían la política externa argentina, los proyectos en pugna y la actual relación con la región, para intentar dar cuenta del carácter estructural o coyuntural de las crisis actuales, definiendo en que medida las actuales circunstancias alteran las lógicas que fundan el accionar de la Argentina actual en relación a la región y, particularmente, en su vínculo con Brasil.

La lógica de la autonomía

Desde su independencia, la historia argentina puede ser pensada en relación a sus vínculos con las potencias imperiales, asociando en estas relaciones, modelos de acumulación económicas, organizaciones territoriales y pautas sociales.

Así, mientras un sector, encabezado por figuras como Mariano Moreno, Juan José Castelli, Bernardo de Monteagudo e incluso el propio San Martín, propugnaban la incorporación de las recientemente independizadas Provincias Unidas del Río de la Plata, a la lógica de unidad continental americana, en la línea de Bolívar, otro espacio, propugnaba por la construcción de una referencia localista, abandonando el esfuerzo bélico en relación con otros territorios (como la campaña de San Martín al Perú), para consolidar las fronteras nacionales y sobre todo, el recientemente establecido vínculo comercial con Gran Bretaña (RAMOS, 2006).

En este sentido, desde estos tempranos tiempos, la relación con la región comenzó a ser pensada en oposición directa con la potencia hegemónica, construyendo una línea política que, aunque suene paradójica, vinculó la propia conformación nacional con la posibilidad de una relación aceptada con la región, la cuál, por supuesto, fue reconfigurándose a lo largo del tiempo. De esta forma, si para aquellos primeros hombres de la independencia, la patria era América en su totalidad, incluyendo incluso a las recientemente independizadas colonias inglesas del norte del continente, posteriormente para comienzos del siglo XX esta región va a ir reconfigurando hacia la idea de Hispanoamérica o Latinoamérica, como forma de nombrarse en oposición a los Estados Unidos (MIGNOLO, 2005).

Entre ambos momentos, lo que se expresa como vacío no es más que la derrota del sueño bolivariano tras el fracaso del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, y la consolidación de las burguesías nacionales portuarias, proceso que en la Argentina culminó con el fin de las luchas entre Unitarios y Federales en la batalla de Pavón (1861), abriendo un tiempo de consolidación de la identidad nacional como extensión del *ethos*

europeo, una fuerte apertura de la inmigración procedente de dicho continente y la construcción de todo un sistema económico organizado para la provisión de materias primas al mercado mundial.

Será justamente la participación de los EEUU en la independencia de Cuba, en 1898 y su creciente poder sobre Centroamérica, lo que dará vida a esta nueva expresión de unidad bajo la estela de la generación del '900³.

Es decir, que la identidad argentina comenzó a estar moldeada por dos imágenes. Por un lado, la idea de “granero del mundo”, como muestra de su inserción internacional como proveedor de materias primas. Por el otro, la de la “argentina industrial” sobre la cual se fundará el peronismo. En la primera, la inserción internacional es pensada en forma aspiracional como parte del mundo europeo, admitiendo de todas formas su vinculación desigual, mientras que la otra se plantea el vínculo con la región como fundante de la propia identidad tanto en términos económicos, como políticos-culturales⁴.

Siguiendo a Déves Valdés (1997) podemos definir esta alternancia bajo la dinámica modernización – identidad dentro de la cual discurre la historia del pensamiento político argentino. Advierte el autor que la preeminencia de uno, no implica la desaparición de los conceptos sostenidos en la otra, pero sí la hegemonía de determinados valores, énfasis y prácticas que inclinan la balanza hacia uno u otro sentido.

Define Déves Valdés, entonces, al modelo de la modernización como aquel que: “se describe a partir de 1) Su afán por seguir a los países desarrollados; 2) acentuación de lo tecnológico, de lo mecánico, en desmedro de lo social y lo humanista; 3) énfasis en la apertura al mundo a partir del convencimiento de que los países desarrollados y sus habitantes son aquellos que mejor pueden promover la modernización en nuestros países”, mientras que el modelo identitario refuerza las ideas de que: “1) existe una manera propia de ser latinoamericana, distinta de la europea; 2) refuerzo de los contenidos sociales y lo humanista y 3) El no intervencionismo de los países más

³ La generación del '900, formada por intelectuales como Rodó o Ugarte, fueron los primeros en vislumbrar el creciente peso de los Estados Unidos sobre el conjunto de América Latina y la necesidad de construir una unidad capaz de englobar al conjunto de las naciones de la América Hispana y Portuguesa con el fin de defender su autonomía política y su independencia económica.

⁴ Es interesante notar que en el caso brasileño el péndulo entre la relación privilegiada con la potencia y el autonomismo también existió en el marco de las relaciones internacionales. Sin embargo, este momento autonómico no se reforzó a partir de alianzas con la región. Tal como afirma Soares Lima (2005) “Brasil experimentó dos modelos de política exterior en el siglo XX: el de la relación especial con la potencia dominante y el de la búsqueda de autonomía con relación a la estructura de poder internacional. Sin embargo, incluso en los momentos en que predominó el sesgo autonomista y la diversificación de socios políticos y económicos, el movimiento capaz de propiciar equilibrio frente a la potencia global fue buscado primordialmente fuera de la región.” (p.11)

desarrollados en América latina, la reivindicación de la "independencia" y de la "liberación" o "autonomía" (DÉVES VALDÉS, 1997, p. 14).

Es interesante esta referencia a la identidad, dentro del momento latinoamericanista. Podría, el autor chileno, haber planteado el eje modernización – autonomía, o modernización – autodesarrollo. Sin embargo, eligió el concepto de identidad, para definir la búsqueda de un pensamiento integracionista. ¿Es que acaso el momento modernizador no es también un tipo de identidad? Acaso, por citar un período, ¿el menemismo no tuvo tras su propuesta de relaciones carnales con los EEUU, una mirada identitaria sobre la propia nación? Evidentemente sí, pero es en el momento de la referencia a la región, cuando la idea de identidad surge con más fuerza. Vale entonces la pena retener este componente a la hora de analizar la mirada argentina actual en relación al Mercosur.

Será entonces en su disputa con los poderes hegemónicos, cuando el vínculo con América Latina actuará como un refuerzo de la autonomía en al menos dos ámbitos: En el terreno externo, por un lado, a partir de la posibilidad de contar con mayores apoyos ante una determinada política (deuda externa, Malvinas, etc.). Y en el terreno doméstico, por el otro, al ubicar la acción, al menos en el marco discursivo, en abierta oposición con el *hegemon*. Dada la dinámica mencionada anteriormente, la mera mención a América Latina genera un posicionamiento inmediato de los diversos sectores sociales entendiendo al proceso en cuestión como de confrontación frente al mundo desarrollado, construyéndose entonces un fuerte mecanismo de autoafirmación y de refuerzo identitario.

Este mecanismo impide, por ejemplo, la construcción de un relato creíble sobre la idea de un Brasil, como potencia sub-imperial, o de un imperialismo regional, dada la contradicción que existiría entre el espacio que refuerza la autonomía y aquel que lo restringiría. Ciertamente, el caso de Brasil, en el imaginario argentino, es un proceso de nueva data, ya que su lugar como fundante de la identidad común no aparece hasta el retorno de la democracia, con los acuerdos Alfonsín – Sarney, de 1985, lo cual de todas formas no le quita centralidad al actual vínculo. Hasta ese momento, y pese a algunos planteos como el realizado por el propio Perón, a partir del proyecto de un nuevo ABC, de 1951, los lazos culturales con el gigante sudamericano se pensaban más en confrontación con la herencia hispanoamericana, que en concordancia.

Y aquí vamos más allá del conocido escenario de hipótesis de conflicto entre ambas naciones, que impedía la construcción de puentes y de trenes de trazas compatibles. Nos referimos al mundo cultural común y al análisis permanente de las relaciones entre ambos países bajo la lógica del equilibrio de poder, para lo cual la Argentina recurría permanentemente a su voluntad de conducción de la América (y sobre todo, la Sudamérica, hispanoparlante), frente al poderío lusitano.

La mirada sobre Brasil

El cambio geopolítico iniciado por Alfonsín reconoce al menos tres causas prioritarias. Siguiendo a Russell y Tokatlian (2003), podemos mencionar como la primera, a la debilidad de ambos gobiernos democráticos con respecto a las fuerzas armadas, que obliga a repensar la lógica confrontativa bajo la necesidad de debilitar la dependencia estructural del poder militar ante la posibilidad de una agresión externa. La segunda, por su parte, es la aceptación de la diferencia del peso relativo a escala regional y continental entre ambos países, surgida principalmente del proceso de destrucción de la economía argentina durante los años 70-80, que modificó la percepción argentina de competencia por el liderazgo, hacía una lógica de cooperación privilegiada y, finalmente, la necesidad de acceder al mercado brasileño, en constante crecimiento y demandante de algunas de los productos centrales de la oferta exportable argentina.

Estos tres factores han favorecido el desarrollo de conductas e intereses que trascienden la cultura de rivalidad así como la emergencia de una incipiente estructura social de amistad en la que se aprecian signos de identificación positiva con el otro y en la que se cumple la regla de la no violencia (las disputas entre los dos países serán resueltas sin guerra o amenaza de guerra), incorporando a Brasil en un lugar estratégico de la conformación de la identidad nacional.

Obviamente, este proceso reconoce dificultades, que generan fragilidad en los lazos creados, y que valen la pena ser puntualizadas para no pecar de extremadamente optimistas. En este sentido, dos son los motivos principales que plantean interrogantes sobre el futuro de la relación: 1- el grado de internalización de sus normas es bajo, dado que la amistad es más una estrategia interesada para obtener beneficios individuales que una identificación legítima con los intereses y necesidades del otro y 2- que los dos países todavía no conservan la regla de la mutua ayuda (actuar como un equipo si la seguridad de uno de ellos es amenazada por un tercero).

Tomando en cuenta todo lo anteriormente descripto, podemos definir un primer elemento distintivo de la mirada argentina sobre la región, particularmente retomado en la últimas administraciones kirchneristas, que es su capacidad de pensarse como elemento fundante de una determinada construcción de su identidad. En este sentido, sin desmerecer sus potencialidades económicas, que veremos más adelante, la búsqueda regional es una propuesta que no tiene, por sí misma, objetivos ulteriores a la propia integración, diferenciándose aquí profundamente de la mirada brasileña.

Así, si para Brasil, la región actúa como un espacio desde donde plantear su estrategia global (VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G. 2011), para la Argentina, el peso más importante de esta relación en términos políticos se encuentra en su dinámica interna. Para dar cuenta del peso sustantivo de esta diferencia, vale la pena citar al sociólogo y ex presidente Fernando Henrique Cardoso, quien planteo la relación de Brasil con la región, como una operación intelectual de nueva data. “En Brasil nunca

estuvimos propiamente integrados a América Latina. La idea de América Latina fue una construcción político intelectual de la generación anterior a la mía y de la mía propia” (Cardoso y Soares, 1998, p. 56), mientras que para la Argentina, si bien el vínculo con Brasil es más reciente, su pertenencia latinoamericana recorre toda su historia como nación independiente.

El rol del desarrollo

Ahora bien, si en el plano político la región tiene un rol en términos identitarios y en la posibilidad de ampliar los marcos de autonomía en el terreno internacional, su presencia también cobra relevancia desde la mirada económica. En este sentido, a diferencia del proceso anterior, la aparición de la región como un todo, recién se hace presente con fuerza en los años '60 de la mano del planteo de desarrollo endógeno propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), donde se planteaba la posibilidad de generar un desarrollo industrial propio a partir de la construcción de un mercado regional unificado y de una estructura asociativa en términos de cadenas de valor (PREBISCH, R. 1963).

Dicho enfoque, reconoce como antecedente fundamental la obra del argentino Alejandro Bunge, quien inspirado en el modelo de desarrollo del *Zollverein* alemán, inserta en el debate económico argentino la cuestión latinoamericana, nuevamente, en directa oposición con el modelo agro-exportador. En este ámbito, sin embargo, la diferencia sustancial radica en el hecho de que Brasil aparece, desde un comienzo, como eje central de la propuesta desarrollista.

Dice Bunge, en su texto *Nueva orientación de la política económica argentina*, de 1921:

Los que sostienen doctrinas internacionalistas en nuestro país suelen simpatizar con la producción uniforme y simple y con el libre cambio y resultan colaboradores con la política de los Estados astros. Ellos dividen al mundo en zonas: ésta es apta para el trigo, aquélla para el algodón, la de más allá para el hierro, etc. El bienestar consiste para ellos en que las poblaciones respectivas se dediquen a producir muy barato algunos artículos y los cambien con los de las demás zonas. ¿Qué naciones practican esa doctrina? Solamente las más atrasadas (p. 462-463).

Frente a esto, la propuesta de Bunge fue la consolidación de una Unión Aduanera del Sur, con la intención de favorecer el desarrollo de la industria local, que incluiría a Chile, Uruguay, Paraguay y el propio Brasil.

Este planteo, que no encuentra su lugar en los convulsionados años '20, es retomado por Prebisch y finalmente llevado a la práctica mediante la conformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), nacida en el año 1960, con el objetivo principal de sostener la industrialización como forma de superar las barreras del subdesarrollo.

Pese al propio fracaso de la iniciativa, las premisas quedan el aire para ser retomadas con fuerza tras el retorno de la democracia, sobre todo en un contexto de

aislamiento relativo de la Argentina en su capacidad de colocar sus exportaciones en el mercado mundial, tras la Guerra de Malvinas.

El Mercosur como espacio de inserción económica internacional

A lo largo de la década del '70 el país había comenzado un largo proceso de desindustrialización que llevaba a su economía a una dependencia cada vez más extrema de los mercados internacionales donde colocar sus productos agrícolas. Sin embargo, esta estrategia de inserción internacional prontamente encontró fuertes limitaciones para su desarrollo, algunas de ellas provenientes de su propia lógica dependiente de los precios del mercado internacional y otras de tipo externo a la propia dinámica económica, como las ya mencionadas consecuencias de la Guerra de Malvinas o el desmembramiento de la URSS.

Así, para mediados de los '80, los espacios de comercialización tradicionales de la Argentina se habían visto fuertemente restringidos principalmente por cuestiones políticas. Gran Bretaña había influido en la Comunidad Económica Europea para que enfrié sus relaciones con la Argentina, reduciendo en forma drástica sus compras de productos agrarios. La URSS, por su parte, otrora compradora de grandes cantidades de granos, tampoco parecía ser una buena salida después de la Guerra de Malvinas, ya que las buenas relaciones con dicho país hubieran terminado de desgastar los maltrechos vínculos con los Estados Unidos, amén del hecho de que la capacidad compradora del bloque soviético se hallaba en franca decadencia.

Dentro de este contexto, la alianza con Brasil se presentaba a la vez que beneficiosa, como sumamente necesaria. Como afirma el economista Rudiger Dornbusch, del Massachusetts Institute of Technology “Brasil crecerá de cualquier manera, mientras que la Argentina estaba destinada a decrecer. Por ello, la integración es un buen negocio para Brasil, que no pierde nada en el trato, y, sobre todo, es un fantástico negocio para la Argentina”⁵

Rápidamente los números le dieron la razón al economista. Desde la puesta en marcha del Mercosur, las exportaciones argentinas a la región comenzaron un rápido ascenso que las llevaron a elevarse desde los 1833 millones de U\$S, en 1990 hasta los 4808 en 1994, año de finalización del proceso de instalación del bloque, marcando el éxito en términos de integración comercial de la iniciativa. Actualmente, con 20.707 millones de dólares, el Mercosur se ubica como el principal destino de las exportaciones argentinas, explicando el 25% del total de las mismas, según datos de 2011 (Gráfico 1)

⁵ Cita extraída de Moniz Bandeira, Luis “Las relaciones en el Cono Sur: Iniciativas de Integración”, en Rapoport, Mario y Cervo, Amado (comp.) *El Cono Sur. Una historia en común*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, pág. 313.

Gráfico 1

	Mercosur	%	RESTO DEL MUNDO	%
Exportaciones				
1990	1.833	14,8	10.520	85,2
2011	20.707	24,6	63.244	75,4

Fuente: Centro de Estudios Internacionales (CEI) / Cancillería Argentina

Este éxito inmediato en términos comerciales dotó al Mercosur de un fuerte consenso, sobre todo en la clase dirigente argentina, que lo llevó a convertirse, para muchos, en la única “política de Estado” comenzada en el gobierno de Alfonsín y retomada en el de Menem. Si bien, como veremos más adelante, esta idea de continuidad no se ajusta exactamente a la realidad, la enunciación de este concepto caló muy hondo en los representantes políticos argentinos y, de alguna manera, en el conjunto de la sociedad.

Así lo expresaron al menos en sus discursos, por ejemplo, el Senador Eduardo Menem (PJ-La Rioja) y el Senador Luís Lafferriere (UCR-Entre Ríos) al momento de aprobar el Tratado de Asunción. El primero, en su discurso, dijo “[...] se trata de aquellos temas (por el Mercosur) que quizás podríamos votar prácticamente a libro cerrado y sin discusión porque son los que han concitado la adhesión casi unánime del país”; mientras el representante entrerriano resaltó la historia del proceso de integración “Después fue el tratado con Brasil y esta línea de política exterior que, como decía el señor senador por La Rioja, ha sido quizás la constante que más férreamente ha unido la vocación política de las grandes fuerzas argentinas. Lo que empezó Alfonsín lo siguió Menem”, concluyó.⁶

Sin embargo, por detrás de estos números positivos y de los discursos altisonantes, el proceso de integración trajo aparejado algunos problemas que con el tiempo fueron minando su legitimidad. Así, si bien los números generales hablaban de un saldo comercial positivo, “específicamente en el comercio con Brasil (que explica casi el 85 % del total del comercio intra –bloque) en términos del contenido de valor agregado y de puestos de trabajo incorporado en las exportaciones e importaciones ha sido deficitario para Argentina en casi todos los sectores industriales” (Kosacoff, 2004).

Esto no implica que la composición de las exportaciones haya llevado a una reprimarización de la economía. Por el contrario, como se observa en el cuadro, el porcentaje del total de las exportaciones al Mercosur definido dentro de la categoría de Manufacturas de origen industrial (MOI), es superior al promedio que esta categoría adquiere en las exportaciones globales (Gráfico 2).

⁶ Diario de Sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de La Nación, 24 y 25 de Julio de 1991.

Gráfico 2

ARGENTINA - ESTRUCTURA EN % DE LAS EXPORTACIONES								
	Expo alMundo				Expo a MCS			
	PP	MOA	MOI	RESTO	PP	MOA	MOI	RESTO
	%	%	%	%	%	%	%	%
1995	23,0%	35,6%	31,0%	10,4%	21,1%	18,2%	46,8%	14,0%
2000	20,3%	29,9%	31,2%	18,6%	16,5%	13,5%	48,0%	22,0%
2005	20,1%	32,5%	29,7%	17,7%	13,8%	11,6%	58,4%	16,1%
2010	22,0%	33,5%	35,1%	9,4%	10,3%	11,7%	68,6%	9,4%

Fuente: CEI

Tal como plantea Porta, este hecho, que es válido para la Argentina, también es aplicable en el mismo sentido a Brasil: “entre las ventas argentinas al resto del mundo, predominan ampliamente las exportaciones de base agraria, sean materias primas o manufacturados derivados; en la pauta exportadora al Mercosur (y a Brasil), en cambio, fue creciendo paulatinamente un componente de manufacturas de origen industrial. En el caso brasileño, se reproduce una tendencia relativamente similar”. (2008, p. 13).

Aún así, para algunos sectores de la industria argentina, la apertura del mercado generada a partir del inicio del Mercosur generó fuertes complicaciones en sus lógicas de competitividad, ante el ingreso de productos brasileños, como puede ser el caso del sector de la línea blanca, o la industria del calzado.

La razón de este fenómeno se encuentra en el tipo de integración que se realizó, vinculada a la apertura lineal y automática de las economías, lo cuál, por las lógicas propias del mercado, fue llevando a una profundización de las tendencias ya existentes en ambos países.

Es en este punto donde, retomando, queda claro que la idea de continuidad entre la política de Alfonsín y Menem con respecto a la integración no se condice con la realidad. Si bien el marco general era el mismo (la integración) la forma de llevarla a cabo denotaba dos proyectos totalmente distintos (FERRER, 1997)

En el período de Alfonsín y Sarney, donde se firmaron los acuerdos del Programa de Integración y Complementación Argentino-Brasileñas (PICAB) la idea prioritaria se centraba en la construcción de un proceso gradual, flexible y progresivo, basado en la integración de ramas productivas.

En este momento (1986) la metodología elegida – propuesta por la Argentina- fue la de trabajar con lo que se denominó “proyectos integrados”, es decir “acuerdos de complementación e integración *dentro* de ramas productivas, en las cuales definir las metas de integración, los instrumentos precisos y las condiciones de equilibrio dinámico, con sus consecuentes formas de reequilibrio en la medida en que se produjeran desvíos” (LAVAGNA, 1998; p: 99).

La intención manifiesta de este mecanismo fue evitar la especialización sectorial, para lo cual los conceptos de gradualidad, flexibilidad y progresividad, antes mencionados, tomaban una importancia central. La gradualidad se definía en este caso como opuesta a la masividad, es decir que lo que se buscaba era la integración de algunos sectores, e incluso de algunas ramas sectoriales, con el fin de evitar poner en evidencia las diferencias existentes en economías tan dispares.

Por su parte, la flexibilidad daba cuenta de la posibilidad de corregir errores sobre la marcha, al tiempo que la progresividad actuaba como un elemento dinamizador del proceso, ya que existía la posibilidad ante los recaudos tomados en los dos primeros conceptos, de estancamiento. Por ello, se construyó un cronograma de metas semestrales para ir avanzando en el proceso de integración (LAVAGNA, 1998).

Dentro de este marco, se tomó la decisión de definir a los bienes de capital, como el núcleo central del acuerdo, por ser la madre de todas las industrias y además porque allí la diferencia no era tan grande estructuralmente entre Argentina y Brasil.

Con estas pautas, finalmente en 1988 los presidentes Alfonsín y Sarney firman el Tratado de Cooperación e Integración poniendo como meta la creación de un Mercado Común en un plazo de 10 años, siendo el mismo refrendado por el Congreso argentino en 1989, una semana antes del cambio de gobierno.

Con la llegada al poder del presidente Menem, en la Argentina, y de Collor de Melo, en Brasil, la idea madre de la integración fue trastocada de inmediato. Así, en el Acta de Buenos Aires firmada en junio de 1990, es decir sólo 7 meses después de la puesta en marcha del Tratado de Cooperación se establece, en el Anexo 1 que “la columna vertebral de este proceso de conformación del Mercado Común –que ya se había modificado para el 31 de Diciembre de 1994- estará dada por rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas para llegar a la fecha prevista con arancel cero”.

De esta forma, en menos de un año, los conceptos de gradualidad, flexibilidad y progresividad, son reemplazados por una baja general, lineal y automática de aranceles que llevaron por un lado, a un incremento fenomenal del comercio, sobre todo del lado argentino, pero también del brasileño que vio incrementar la importancia de sus exportaciones a su vecino sobre el total de las mismas, del 2% que representaban en 1990 al 13 % en 2011⁷.

⁷ En 1990 las exportaciones brasileñas al Mercosur se ubicaban en el orden de los 1320 millones de U\$S para convertirse en 27853 millones en 2011 (Fuente. CEI)

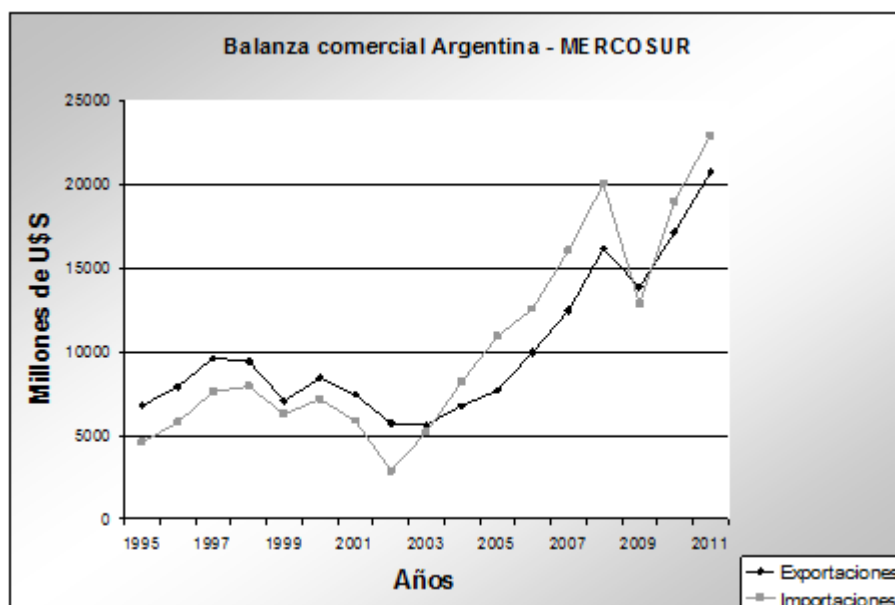
Dentro de este marco, el comercio regional presentó durante estos primeros años, un fuerte superávit, que fortaleció el proceso (Gráfico 3), hasta el momento de la devaluación del Real, de 1999, donde el ciclo amenazó con invertirse. Sin embargo, la crisis del 2001 y la retracción de la economía argentina puso un freno total al aumento de las exportaciones brasileñas, que luego vino a ser completado con la devaluación del peso, en 2002, volviendo de esta forma a recuperar, de la peor manera posible, el superávit perdido.

El momento del déficit

La llegada del gobierno del presidente Néstor Kirchner en 2003 generó un nuevo cambio en la lógica en la que se pensaba la integración, incluyendo además de la mirada comercial, otras esferas hasta allí soslayadas, como el terreno social o cultural, que fueron dando cuenta de otro modelo de integración que venía a complementar el éxito comercial que se venía sosteniendo en esos primeros años de mandato.

Sin embargo, dicha tendencia superavitaria, que se pensaba seguiría un derrotero similar a la obtenida durante toda la década del '90, comenzó a revertirse a mediados de la primer década del nuevo siglo, impulsado por un aumento incesante de la economía argentina, que demandaba bienes, principalmente de capital, que su propio entramado industrial, destruido en la década anterior, no estaba en condiciones de brindar y de un relativo menor atraso cambiario en relación al Real que con otras monedas, como el dólar (Gráfico 3).

Gráfico 3



Fuente: CEI

En este marco, la presencia de desbalances en determinadas áreas industriales comenzó a ser visto con mayor preocupación que antaño, generando una serie de conflictos de distinta intensidad que llevaron, por ejemplo, en 2006 a la necesidad de aplicar un nuevo mecanismo para el comercio bilateral, definido como “Mecanismo de Adaptación Competitiva”, capaz de detener importaciones ante la posibilidad de daño concreto de la industria local⁸.

Ahora bien, la virulencia del accionar argentino durante estos años sorprendió a sus pares brasileños, ya que el déficit mencionado no afectaba en forma global la posición superavitaria del comercio argentino a nivel global. Pero es aquí donde nuevamente debe ponerse en consideración el rol que el pensamiento argentino, sostenido en las consideraciones de Bunge y Prebisch, y permeados al conjunto de la sociedad y a gran parte de la dirigencia política, tanto oficialista como opositora, le asignan a la región en términos de desarrollo.

Tal como sostiene Porta: “Que esta circunstancia (el déficit comercial) despierte preocupación en Argentina no debe confundirse con una mera visión “mercantilista”; la inquietud está más bien relacionada con consideraciones acerca del problema de las asimetrías en el bloque, de su reproducción a mediano y largo plazo y, en consecuencia, con la perspectiva de la distribución de los beneficios esperados de la integración regional” (2008, p. 18).

En este sentido, dado que la región está asociada a un pensamiento industrialista por excelencia, la aparición de ejemplos, sectores, que pongan en contradicción esta situación, constituye una luz de alarma muy clara para los defensores del proyecto integracionista. Nuevamente, así como la región es vista como reducto de autonomía en términos políticos, y cualquier contradicción a este principio pone en cuestión el propio vínculo, la existencia de un componente desindustrializador en el comercio regional, cuestiona la propia premisa de la necesidad de vincularse económicamente con la región, poniendo en crisis la estructura de sentido que fundamenta dicha política.

Incluso, si la lógica de integración fuera superavitaria, pero tendiera a una creciente primarización del vínculo, el planteo sería, probablemente con otros tonos, en el mismo sentido.

Crisis global: crisis de sentido o refuerzo del vínculo.

Con la llegada de la crisis global de 2008 y sus repercusiones actuales, asistimos a la modificación de algunos de los parámetros hasta aquí mencionados. En el terreno

⁸Este mecanismo posibilita la aplicación de medidas de protección arancelaria temporal para el comercio intrazona (por un período de hasta 4 años) cuando las importaciones de algún producto aumentan sustancialmente y se evalúa que afectan el tejido productivo doméstico. Durante el tiempo de aplicación efectiva de la cláusula del MAC, tanto el Estado como el sector privado respectivo asumen el compromiso de promover una reestructuración competitiva del sector en cuestión.

comercial, la Argentina ve peligrar su superávit comercial a nivel global, al tiempo que continúa profundizándose el déficit bilateral en el comercio con Brasil. Por su parte, en el terreno político, se asiste a un desplazamiento del foro del G-7, hacia el G-20, como espacio de poder global, así como también un mayor activismo de los BRICS. En la región, por su parte, el ingreso de Venezuela al Mercosur supone un aumento del dinamismo del mismo, afectado por la suspensión de Paraguay tras el irregular proceso de remoción del presidente Fernando Lugo.

En este contexto, parecen consolidarse de parte del gobierno argentino dos tendencias: Por un lado, un aumento del discurso de la confrontación frente al orden mundial establecido y por el otro, un proceso de fuerte aumento del proteccionismo económico con énfasis en la defensa del mercado interno y el trabajo nacional.

Particularmente, este segundo punto se ha expresado bajo una forma que, si bien no en su formulación general (restricción de las importaciones globales para sostener el trabajo nacional) ha impactado de lleno en la relación con el bloque al ser gran parte de dichas mercaderías provenientes de Brasil, dando lugar a una escala en la conflictividad comercial que puso en cuestión la permanencia misma del Mercosur como espacio de confluencia comercial⁹.

Este hecho, no menor, ha generado el cuestionamiento acerca de si el modelo de desarrollo elegido por parte del gobierno argentino pondrá en cuestión el Mercosur en forma estructural, o se trata de conflictos similares y transitorios como los vividos en años anteriores como el 2006, 2007, por ejemplo.

El primero hecho a puntualizar, como se ha venido viendo, es que efectivamente no se trata de un momento similar al de años anteriores. Tomando en cuenta justamente los puntos anteriores, en el plano económico, la crisis ha generado un necesario refuerzo de las medidas proteccionistas al sumar al déficit comercial con Brasil, un probable déficit global de la economía argentina en términos comerciales.

Pero asimismo, en términos políticos, la estrategia confrontativa de Argentina en los foros internacionales se aleja cada vez más de la mirada más pausada elegida por Brasil, formulada en relación con su vocación global y en observancia de sus acuerdos con los socios del BRICS. En este terreno, mientras la posición argentina parece aún contener un fuerte sentido de construcción de un relato de consumo interno, la mirada de Brasil parece cada vez más jugarse en el terreno estratégico de los espacios globales.

Esta situación, entonces, plantea un escenario distinto al sostenido en años anteriores y puede hacer dudar sobre la continuidad del proyecto común.

⁹ Esta tensión quedó reflejada en numerosos artículos periodísticos que daban cuenta no sólo del malestar de Brasil, sino también de Uruguay y Paraguay, cuyas industrias se vieron afectadas, aún teniendo en cuenta el poco volumen que ellas representan en el total de las importaciones argentinas. Como ejemplo, podemos citar: Diario La Nación (Argentina) 09/03/2012 "Mercosur: Crece la tensión por las trabas argentinas"; 16/03/2012 "Ministro Brasileño dijo que el control de las importaciones incomoda al Mercosur" y 30/06/2012 "En Brasil advierten que la Argentina será responsable del fin del Mercosur". Disponibles en www.lanacion.com.ar

Sin embargo, aunque evidentemente afecta las relaciones bilaterales, principalmente, los puntos mencionados no cuestionan estructuralmente los lazos que, tal como se ha intentado desarrollar a largo del artículo, vinculan a la Argentina con Brasil y con el Mercosur.

En primer lugar, nuevamente, el espacio de la autonomía que brinda la región no se ha visto cuestionado. Tal como ha sido definido este punto, como un elemento central en la construcción de la identidad internacional, pero sobre todo de la identidad pensada en términos de debate interno, las diferencias existentes en la mirada global entre la posición de Brasil y la Argentina, poco afectan dicha construcción. En tanto la Argentina entiende como su principal espacio de acción internacional la región, y las coincidencias en torno a la misma se mantienen, las divergencias expresadas con Brasil en relación a la Ronda de Doha de la OMC (STANCANELLI, 2008), u otros ejemplos de carácter global (la relación con Gran Bretaña u España, por ejemplo, cruzadas por la cuestión Malvinas o YPF respectivamente en su vínculo con la Argentina), no constituyen un quiebre irreversible de la relación.

Como así tampoco el déficit comercial en tanto y en cuanto este no sea visto como un quiebre para la posibilidad del desarrollo industrial del país. Por ello, la aparición del concepto de integración productiva, impuesto justamente en los últimos años en la agenda del Mercosur cobra vital relevancia en el escenario político argentino, porque expresa la posibilidad, en un contexto de crisis y déficit comercial, de sostener el modelo de industrialización asignado a la región.

En el desarrollo de esta área se juega la posibilidad de que la crisis no supere los fundamentos coyunturales que actualmente tiene. La integración productiva permite a las capas políticas argentinas conciliar nuevamente la región con el modelo desarrollista. Así, el movimiento comercial pierde sustento, si se logra plantear la existencia de un ámbito potente de trabajo conjunto que permita desarrollar las potencialidades industriales argentinas. Es, como plantea Porta (2011), en un contexto de gobiernos neodesarrollistas, la puerta que permite repensar políticas en clave regional, superando la trampa de la lógica comercial.

El peligro está en el fracaso de esta idea. Si a la integración productiva se le responde con adquisición de empresas o fusión de las mismas bajo control de la casa matriz brasilera, la ruptura del sentido de unificación de los conceptos de desarrollo y región puede ser permanente. No se trata de la existencia de muchos casos, sino de la instalación a partir de la existencia de algunos pocos ejemplos de una idea que iguale a la potencia regional, con la actitud que otras potencias extranjeras han tenido en el pasado.

En definitiva, a la pregunta inicial sobre el carácter de la crisis instalado a partir principalmente de las restricciones comerciales impuestas por la Argentina en torno al Mercosur, la respuesta es que se trata de un proceso de índole coyuntural, que no afecta las lógicas estructurales que vinculan a la Argentina con la región. Sin embargo, pese a estar instaladas dentro de este marco, la potencialidad disruptiva de la crisis internacional

genera un escenario sumamente endeble que debe ser contrareestado con políticas que refuercen dichos lazos, como son las de integración productiva, las cuales, más allá de su éxito concreto en términos cuantitativos, corren el eje del espacio comercial a la lógica de la asociatividad y el desarrollo.

En este sentido, a mayores problemas comerciales, la respuesta regional debería tender a la presentación de mayores lógicas de asociatividad, las cuales servirán como argumento para licuar las trabas comerciales que se pudieran presentar bajo el paraguas de un horizonte de desarrollo común.

De esta forma, los conceptos que unen a la Argentina con la región y con Brasil, particularmente, de autonomía y desarrollo podrán seguir siendo esgrimidas a la hora de pensar un proyecto viable de país y un modelo identitario que confronte con aquellos que encuentran en otros continentes, su espejo.

Referencias

BUNGE, A. **Nueva orientación de la política económica argentina**. En: Revista de Economía Argentina n. 36, tomo 6, año 3, Buenos Aires, 1921.

CARDOSO, Fernando H. y SOARES, Mario. **O mundo em português**. Paz e Terra, San Pablo, 1998

CARI. **La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa**. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Buenos Aires, 2010.

Déves Valdez, E. **El pensamiento latinoamericano a comienzos del siglo XX. La reivindicación de la identidad**, Anuario de la Filosofía Argentina y Americana N° 14, Universidad de Cuyo, Mendoza, 1997.

FERRER, A. **Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional**. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 1997.

LAVAGNA, R. **Argentina, Brasil, Mercosur. Una decisión estratégica**. Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998.

MIGNOLO, W. **La idea de América Latina. La herida colonial y la opción decolonial**, Gedisa, Barcelona, 2005

PORTA, F. **La integración sudamericana en perspectiva. Problemas y dilemas**, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

_____. **Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el Mercosur**. En: La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur. AECID, Montevideo, 2011.

PREBISCH, R. **Hacia una nueva dinámica del desarrollo latinoamericano**, FCE, México DF, 1963

RAMOS, J.A. **Historia de la Nación Latinoamericana**, Honorable Senado de la Nación, Buenos Aires, 2006.

RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**, FCE, Buenos Aires, 2003.

_____. De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: Una mirada teórica desde el Cono Sur. En: **Perfiles Latinoamericanos**, Diciembre, año 10, número 21, Facultad de Ciencias Sociales, Distrito Federal, México, 2002.

SOARES DE LIMA, M. R. El lugar de América del Sur en la política exterior brasileña. En: **Obras de integración física en América del Sur**, Ministerio de Relaciones Exteriores, Brasilia, 2005.

STANCANELLI, N. La Ronda de Doha y la Reunión Ministerial de Julio. Progresos e Incertidumbre. En: **Revista del CE N° 12**, Agosto, Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires, 2008.

VIGEVANI, T. y CEPALUNI, G. (2011) **A política externa brasileira: a busca da autonomia, de Sarney a Lula**, UNESP, San Pablo, 2011.

Os desafios da integração regional e a atuação da Rede Mercocidades

Débora Figueiredo M. do Prado¹

Introdução

O Mercosul completou 20 anos em meio a questionamentos sobre as dificuldades encontradas para avançar no projeto de integração estabelecido com o Tratado de Assunção em 1991. As dificuldades para o aprofundamento do processo refletem desafios no campo econômico, político e social. No campo da integração econômica, o processo que propunha o estabelecimento de um mercado comum, enfrenta dificuldades na adoção da Tarifa Externa Comum (TEC) e na coordenação de uma política macroeconômica entre os membros. Para Ruiz (2007), havia consenso na criação do Mercosul entre os governos em torno da adoção de uma política de livre mercado e liberalização comercial. Entretanto, este consenso se debilitou com a crise do real em 1998 e a crise econômica na Argentina em 2001. Apesar das iniciativas para a consolidação da união aduaneira no bloco no ano de 2003, nos governos Kirchner e Lula, identificam-se crescentes restrições à TEC e às exportações. Apesar do número de intercâmbio comercial intrabloco ser positivo, com um crescimento do comércio de 15,6% em 2010 (Romero, 2012), houve uma queda significativa se comparados aos dados do comércio intrabloco dos anos 1990 até o período atual: no caso do Brasil, por exemplo, as trocas dentro do bloco representavam 17% em 1998 e em 2010 caíram para 9% (Folha de São Paulo, 12 de abril de 2011).

Na dimensão política da integração, as queixas de que o processo não favorece todos os membros também dificultam a consolidação do bloco. Paraguai e Uruguai têm demonstrado esta percepção. Em 2006, na reunião de cúpula de presidentes do Mercosul, estes deixaram claro sua insatisfação com o bloco. Naquela ocasião², o

¹ Professora Assistente da Universidade Federal de Uberlândia (UFU).

*Agradeço à Fundação Banco do Brasil pelo financiamento recebido para a participação no XIII Congresso do FoMerco.

* Esta discussão sobre o fortalecimento institucional do Mercosul foi objeto de estudo de uma pesquisa anterior realizada em parceria com os pesquisadores Prof. Tullo Vigevani, Prof. Haroldo Ramanzini Júnior e Profa Manoela Miklos.

² O Globo. “Paraguai e Uruguai: insatisfação com Mercosul”. 20 de julho de 2006. Por Janaína Figueiredo e Eliane Oliveira.

Uruguai sinalizou seu interesse em abandonar o Tratado de Assunção e estabelecer uma zona de livre comércio no Mercosul, o que lhe traria mais liberdade para firmar acordos em separado com os Estados Unidos, importante parceiro comercial do país. Em 2006, um relatório apresentado ao *Committee on Foreign Relations* do Congresso norte-americano destacou o interesse em aproximar-se comercialmente com Uruguai e demonstrou preocupação com o aumento das relações comerciais daquele país com o Mercosul:

In 2005, Uruguayan exports to the United States grew further and almost reached total sales to Mercosur. In 2005, Uruguay sold \$760 million to the United States (22.4 percent of total exports), \$781 million to Mercosur (22.9 percent) and \$587 million to the EU (17 percent). (REPORT TO COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS, 2006: 24).

A insatisfação do Uruguai ficou evidenciada quando, em 2006, Tabaré Vazquez em visita oficial a Washington sinalizou a possibilidade do país renunciar à condição de membro pleno do Mercosul e passar a ser um membro associado³, reafirmando sua preferência por firmar acordos bilaterais. O governo negou rapidamente a decisão de abandonar o bloco, mas houve avanço nas negociações com os Estados Unidos. Como resultado deste processo, em 2007, o país assinou um acordo comercial e de investimentos com os Estados Unidos, o Acordo Marco de Investimento e Comércio (*Trade and Investment Framework Agreements* - TIFA) que prevê a criação de grupos integrados voltados para promover o intercâmbio e criar aberturas para um futuro tratado de livre-comércio com os Estados Unidos (*Office of the United States Trade Representative* – USTR). O governo brasileiro reagiu a esta aproximação. Na época, o ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim, ponderou que o acordo não atingiria o “coração” do Mercosul, mas destacou que o Uruguai não poderá assinar um futuro acordo de livre-comércio com os Estados Unidos e continuar na União Aduaneira (Uol Notícias, 2007).

Em 2012 uma nova crise do Mercosul tornou-se pública quando o ministro das Relações Exteriores do Uruguai, Luis Almagro, divulgou que o país era contrário ao ingresso da Venezuela no Mercosul e que a entrada daquele país só foi aprovada pela imposição do governo brasileiro. O vice-presidente, Danilo Astore (2012), confirmou esta posição ao declarar que a entrada da Venezuela foi uma agressão institucional ao bloco:

No comparto la decisión de disponer el ingreso de Venezuela como miembro pleno porque se trata de una agresión institucional muy importante para el Mercosur. Es una herida institucional muy importante, quizás la más grave de los 21 años del Mercosur.

Neste mesmo período, em junho de 2012, o Mercosul enfrentava outro desafio ao decidir pela suspensão do Paraguai do bloco após a destituição de Fernando Lugo da Presidência do país. A situação doméstica enfrentada no Paraguai gera impactos e problemas no Mercosul, principalmente quando observamos a percepção contrária do atual governo em continuar no bloco. Em junho de 2012 o novo presidente, Frederico

³ Carta Capital. “Uruguai saída do Mercosul, mas insatisfação é crescente”. Por Marco Aurélio Weissheimer, 02 de maio de 2006.

Franco, destacou que a suspensão (do país no Bloco) não afetaria a economia do país e ironizou a suspensão do país do Mercosul e Unasul ao afirmar à agência pública de notícias do país “Vamos ficar aqui e trabalhar. Não vamos viajar, não vamos ter recepções e coquetéis, será muito bom para todo o país” (Agência Brasil, 30 de junho de 2012). Em agosto deste mesmo ano, o presidente divulgou a informação de que o país realizaria em abril deste ano um referendo para definir sua permanência no bloco. Após a divulgação pela imprensa, o ministro das relações exteriores, José Felix Fernández, descartou esta possibilidade ao afirmar que a constituição não permitiria a tomada de decisões de caráter internacional por meio de referendo. E em março deste ano ele criticou a concessão da presidência semestral do Mercosul à Venezuela em junho ao questionar a validade da participação deste país, uma vez que, segundo ele, o ingresso da Venezuela no bloco sem a aprovação do Paraguai continua sendo nulo. A suspensão do país do Mercosul permanece até as próximas eleições presidenciais que ocorrerão em abril. Será necessário acompanhar este processo para identificar qual a percepção do novo governo sobre o Mercosul. A insatisfação do Uruguai e também do Paraguai fica evidente quando são observados tais posicionamentos, contudo, a opção pela saída do Mercosul não é uma opção simples uma vez que estes países teriam seu poder de barganha reduzido ao optarem por negociações bilaterais. A participação no bloco acaba fortalecendo a capacidade de negociação destes estados o que se comprova quando analisamos o importante papel do Mercosul no reforço do poder negocial dos países membros do bloco no período de negociações para o estabelecimento da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) (GUIMARÃES; PINTO, 2005).

As dificuldades enfrentadas pelo Mercosul envolvem mais do que problemas relacionados às assimetrias entre seus membros, ao não cumprimento das metas comerciais e de coordenação política e vai além de questões conjunturais. O problema está no próprio entendimento dos Estados sobre o que se espera do bloco e quais são as expectativas para a integração regional. Como ressaltou Amaral (2006), “[...] o Mercosul passa por uma crise, a mais séria e que diz respeito à ausência de uma visão compartilhada e de uma crise de identidade”.

A lógica intergovernamental do processo de integração regional dificulta a construção de uma visão comum para o bloco e a ampliação de um maior número de atores no processo decisório. O estabelecimento de acordos de integração regional afetou diretamente as regiões que, a partir de uma internalização das normas prescritas pelos acordos entre os Estados-membros, necessitaram remodelar suas funções, bem como buscar alternativas para os desafios decorrentes da intensificada influência dos mecanismos transnacionais em seu território. O fortalecimento da integração no Mercosul passa pela inclusão destes novos atores no processo.

Assim, este trabalho parte da hipótese de que o enfrentamento dos problemas decorrentes da cultura intergovernamental deve passar, por uma reforma institucional que amplie a participação de outros atores, dentre eles os governos subnacionais, no

processo de integração. Barreto e Mariano (2004: 35) seguem esta direção ao afirmar que “os estados subnacionais integrantes do Mercosul ressentem-se do fato de este processo de integração ainda não ter alcançado um nível de desenvolvimento institucional suficientemente avançado para oferecer maior apoio à sua inserção internacional”. Neste sentido, o regionalismo deve ser visto como parte de um novo padrão da política internacional caracterizado pela diversificação de atores internacionais que, em decorrência de alterações nas dinâmicas externas, passam a atuar com mais intensidade no cenário exterior buscando a realização de seus interesses. Um mecanismo de articulação internacional utilizado pelos governos locais para participar mais ativamente do processo de integração regional é a atuação via rede. No Mercosul, a atuação dos governos locais se dá por meio das ações desenvolvidas na rede Mercocidades.

As iniciativas voltadas para o fortalecimento do Mercosul: a ação via rede

O conceito de “rede” é utilizado tanto no âmbito das ciências sociais como de outras áreas do conhecimento, ganhando uma abordagem multidisciplinar. Na geografia o conceito é utilizado para fazer referência à intensificação dos fluxos e interações que atravessam o espaço geográfico: os fluxos migratórios, comerciais, informacionais e os monetários e financeiros (DIAS, 2005:12). Posteriormente, o ele passa a representar uma estrutura reticular que estabelece canais de conexão entre as sociedades (DIAS, 2005). Nas ciências sociais, Castells (2007) define como rede uma série de nós que se interconectam, formando uma nova estrutura de organização social onde não há hierarquia ou centro de comando. A partir deste conceito, o autor apresenta a formação uma nova estrutura social que se apresenta como um sistema aberto e flexível, baseada em processos de descentralização. Também nas ciências sociais há estudos que consideram o conceito rede como o estabelecimento de interações entre os atores (Estado, sociedade civil, empresas, instituições, grupos sociais, etc.), formando uma espécie de tecido onde as relações se baseiam na igualdade e complementaridade entre as partes (LOIOLA; MOURA, 1996). Esta estrutura social possui como características a ausência de hierarquia entre os atores envolvidos e a possibilidade de organização informal para o desenvolvimento de projetos comuns. Para os autores, as redes estabelecem formas de articulação entre as agências governamentais com grupos sociais, organizações privadas objetivando o enfrentamento de problemas sociais e a implementação de políticas públicas (LOIOLA; MOURA, 1996:56-57).

A atuação das cidades através da construção de Redes de cidades resgata as tais definições por entender que as articulações se dão pela ausência de hierarquia entre os atores envolvidos tendo também como característica a informalidade nas ações e acordos estabelecidos. Na definição de Capello (2000) este modelo representa uma série de relacionamentos entre as cidades que se interagem desenvolvendo padrões de cooperação através de canais não-hierárquicos de articulação. Como principais

características das redes de cidades, temos: 1) a ausência de hierarquia no relacionamento entre os atores, 2) a minimização dos custos no relacionamento de cidades que se utilizam deste relacionamento para o desenvolvimento de atividades econômicas cooperativas, e 3) a cooperação entre os membros da Rede (CAPELLO, 2000).

No Cone Sul, a organização que representa este modelo de interação de atores é a rede Mercocidades. Criada em 1995, a rede tem em seus objetivos promover um mecanismo institucional que favorecesse a atuação das cidades no Mercosul⁴.

Foi durante o Encontro Internacional “Mercosul: opções e desafios para as cidades” que se propôs a construção de uma “cúpula das cidades” onde se discutiria a criação de uma rede de municípios denominada Mercocidades. Neste encontro os prefeitos idealizaram a construção de uma associação de cidades membros do bloco. A Declaração de Assunção de 1995 expressou o desejo da criação de uma rede de cidades do Mercosul. Assinada pelos prefeitos de Assunção, Montevideú, Rio de Janeiro, Brasília, Buenos Aires e Santiago o documento propõe “a criação de um conselho de cidades do Mercosul, com o objetivo de vincular esforços e recursos orientados a estratégias de desenvolvimento urbano diante das exigências do Mercosul” (Declaración de Asunción, Asunción, 11 de septiembre de 1995). Neste encontro firmou-se a Ata fundacional da Mercocidades. Entre os objetivos presentes neste consenso estão: a) a vontade de impulsionar uma coordenação macroeconômica entre os Estados membros, b) o desenvolvimento de uma complementação produtiva, de políticas comuns, de infraestruturas e c) o reconhecimento das assimetrias e flexibilidades para os sócios menores do bloco e também o compromisso de impulsionar uma reforma institucional do bloco (Acta de Asunción, I Reunión Cumbre de Mercociudades, 1995).

A inserção dos governos locais na Mercocidades representou um instrumento estratégico para inserção destes atores no processo de integração, uma vez que a rede buscou o reconhecimento institucional destes atores no Mercosul.

A primeira iniciativa de institucionalização da participação dos atores subnacionais no Mercosul foi com o estabelecimento da Reunião Especializada de Municípios e Intendências (REMI) em dezembro de 2000. O objetivo era estabelecer um espaço de diálogo e cooperação entre as autoridades locais e os Estados. Entretanto, as limitações para as atividades dos governos locais no bloco se mantiveram, fazendo com que as cidades procurassem uma atuação mais efetiva no Mercosul e em consequência desta insatisfação foi criado em 2004 o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), por meio da Decisão nº 41/04 do Conselho Mercado Comum do Mercosul. Como ressalta o artigo 4 do documento, é função do Foro Consultivo

[...] propor medidas destinadas à coordenação de políticas para promover o bem-estar e melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos Municípios, Estados

⁴ Atualmente a rede conta com 228 cidades associadas dos países membros do Mercosul, além de municípios do Chile Bolívia e Peru.

Federados, Províncias e Departamentos da região, bem como formular recomendações por intermédio do Grupo Mercado Comum. (Decisão nº41/04, Conselho Mercado Comum).

A criação do Foro representou uma reivindicação para fortalecer a participação das cidades a um nível mais aprofundado, permitindo a participação efetiva e legitimada dos atores subnacionais. Entretanto, o Foro teve dificuldades para entrar em funcionamento e a Rede Mercocidades teve participação importante na consolidação deste bloco.

No período de 2005-2006, a cidade de Santo André, na época responsável pela secretaria executiva da Mercocidades, buscou a institucionalização do FCCR. Foram organizadas reuniões com representantes dos governos centrais do Mercosul e com altos funcionários dos Ministérios de Relações Exteriores visando tal objetivo. Em 2006, na XXX Reunião do Conselho do Mercado Comum em Córdoba, os representantes da Rede *“reafirman y reiteran la solicitud para que se concrete la instalación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur, y de su Comité de Municipios, en el menor plazo posible”*. (XXX Reunião de Córdoba, 2006).

Como resultado destas ações, tivemos a efetivação do Foro Consultivo somente aconteceu em 2007 (Carta do Rio, 18/01/2007). As atividades do Foro estão divididas nos seguintes eixos temáticos: a) Integração regional e cooperação descentralizada; b) Direitos de cidadania; c) Políticas sociais públicas; d) Desenvolvimento sustentável, e) Infraestrutura econômica. Sua criação representou uma reivindicação dos governos locais para seu reconhecimento institucional no Mercosul, criando um espaço institucional que viabiliza o debate e a ação dos governos locais em questões relacionadas ao bloco.

Problemas e desafios da Mercocidades

A rede Mercocidades foi criada para fortalecer a participação dos atores locais no processo de integração regional e intensificar os mecanismos de cooperação entre as cidades da região. O informe político e de gestão apresentado pelo secretário executivo Carlos Fillizzola na II Reunião de Cúpula da Mercocidades em 1996, destaca a relevância da organização ao reforçar que a adoção de uma organização com uma estrutura formal *“nos permitirá [a su vez] encarar las diversas alternativas y posibilidades de relacionamiento con las instituciones del MERCOSUR”* (Carlos Fillizzola, Informe político y de gestión para La II Cumbre de Mercociudades, Secretaria ejecutiva, Asunción, agosto de 1996).

Entretanto, a rede possui debilidades internas que prejudicam as ações voltadas para o fortalecimento da participação de seus membros no Foro Consultivo do Mercosul.

O estudo das atividades e ações desenvolvidas pela rede demonstrou dificuldades de articulação e coordenação que prejudicam as atividades da rede⁵. Há uma concentração entre os municípios que participam ativamente das ações de coordenação e um baixo nível de intercâmbio de informações entre as cidades membros. Outro elemento que dificulta o cumprimento do objetivo de “formular e propor, dentro de sua área temática políticas comuns para que sejam sugeridas no âmbito do Mercosul”⁶ está relacionado às dificuldades para o financiamento dos projetos e atividades da rede. O patrimônio financeiro dos municípios participantes da Mercocidades está vinculado às taxas anuais pagas pelas cidades sócias cujo objetivo é manter o funcionamento da instituição, de suas instâncias bem como da estrutura física e técnica da Rede. Os gastos referentes às reuniões de trabalho e de Cúpula da Mercocidades são pagos pelos próprios membros da rede, conforme afirma Paciello a Mercocidades “*es una red que se financia por aporte y la consciencia de cada ciudad*” (Entrevista com Álvaro Paciello, XIII Cumbre Mercociudades, Canelones, 2008). Em decorrência disso, não há recursos suficientes para o desenvolvimento de suas atividades, sendo a questão do financiamento “*uno de más críticos es el tema de financiamiento para proyectos comunes o de desarrollo de estrategias comunes*” (Entrevista com Valeria Isla, representante de Quilmes, Cumbre Mercociudades, 2008 in: PRADO, 2009). Estas dificuldades internas inviabilizam o estabelecimento de ações concretas e o planejamento de estratégias da rede para fortalecer o Foro Consultivo na defesa dos interesses locais.

Assim, as vulnerabilidades internas identificadas na própria rede dificultam a articulação e o fortalecimento do Foro Consultivo que tem enfrentado muitos desafios. As expectativas durante a sua criação eram grandes, com a possibilidade de se tornar um marco para a paradiplomacia na região, da mesma forma que o Comitê das Regiões (COR) na União Europeia. O objetivo do Foro é oferecer aos governos subnacionais a possibilidade de influenciar as decisões dos órgãos da integração. O problema é a que a capacidade de influenciar as decisões governamentais tem sido baixa. Uma reunião realizada em final de 2008 na Bahia externalizou este problema ao indicar a necessidade de “aperfeiçoar os processos de tomada de decisão do Mercosul e o uso dos recursos financeiros e humanos, assim como o empoderamento das instâncias de participação dos governos locais e regionais e da sociedade” (Carta da Bahia, 2008: 2-3). Mesmo com este posicionamento, mudanças efetivas neste processo não foram observadas.

A Rede Mercocidades tem sido o principal articulador das cidades no âmbito do Comitê dos Municípios do FCCR. As três cidades que já foram coordenadoras do Comitê dos Municípios são membros da rede. Entretanto, não se observa no Foro a realização de ações concretas. A própria rede Mercocidades, no seu informe de gestão

⁵ Pesquisa desenvolvida com financiamento da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) que resultou na publicação da dissertação de mestrado: “*A atuação internacional via rede: o caso da Mercocidades e do Programa URB-AL Rede 10*”.

⁶Conforme apresentado no objetivo i do estatuto da Mercocidades (Estatuto Social da Rede, ver anexo II)

no período de 2009 a 2010, ao demonstrar sua participação no órgão criticou o caráter normativo e incipiente da instituição. Apesar da rede orientar “*esfuerzos en fortalecer este espacio institucional que con responsabilidad y representatividad las ciudades han ganado legítimamente*” (Informe de Gestión, 2009-2010:57), o relatório conclui apresentando um cenário de baixo potencial institucional do Foro, com ausência de participação efetiva das cidades nas plenárias.

Considerações finais

Nos processos de integração regional, a emergência de atores sociais, de instâncias subnacionais ou de outros segmentos do aparelho estatal, além do Estado Nacional, é um importante instrumento de governabilidade e de consolidação do processo (VIGEVANI, 2005). Como ressalta Stuart (2002), a criação e fortalecimento de estruturas institucionais na integração capazes de absorver a necessidade destes atores sociais é de fundamental importância para o desenvolvimento da integração regional.

Apesar de ainda não possuírem uma agenda de ação internacional estratégica as cidades se inserem no cenário exterior buscando objetivos e metas de longo prazo. A rede Mercocidades, tem buscado influenciar as tomadas de decisões dos governos nacionais quanto aos processos de integração regional, aumentar a capacidade dos governos locais de atuar no cenário político internacional como também desenvolver projetos de cooperação entre cidades voltados para o desenvolvimento social, político e econômico de suas regiões.

O desenvolvimento das ações em redes de cidades por si só não soluciona os problemas sociais, políticos, econômicos enfrentados pelas localidades. No entanto, este tipo de interação contribui para o enfrentamento das dificuldades encaradas pelas cidades ao criar espaços legítimos de participação destes atores.

As dificuldades levantadas neste texto não desconsideram o papel que a rede exerce tanto no que diz respeito à cooperação internacional entre os governos locais quanto no processo de inserção destes atores no Mercosul. Mas, é preciso ressaltar que os problemas são muitos. A rede tem um potencial forte e importante nas iniciativas de institucionalização e fortalecimento da atuação dos governos subnacionais como agentes na integração. A participação ativa na construção do Foro consultivo e as iniciativas de cooperação entre os membros são importantes resultados de suas atividades. Entretanto, os resultados da rede ainda são reduzidos e o seu potencial ainda não foi amplamente explorado. No caso das iniciativas de institucionalização das cidades no Mercosul, a rede esbarra no caráter pouco funcional do FCCR e ainda normativo da instituição. No âmbito do desenvolvimento de suas atividades de cooperação descentralizada, as dificuldades estão diretamente relacionadas à escassez de financiamento para os projetos e problemas no intercâmbio entre os membros. A não concretização dos projetos

comuns estabelecidos reduz significativamente a capacidade de intervenção da rede na realidade local e regional.

Mercocidades teve um papel importante nas iniciativas de fortalecimento institucional e de instalação do Foro Consultivo principalmente por entender que não se tratava apenas de um processo de institucionalização formal, mas que abria espaço para as cidades atuarem de forma concreta no processo de integração do Mercosul como também serem reconhecidas como atores legítimos e relevantes.

A análise das atividades desenvolvidas pela rede e as dificuldades enfrentadas pelos governos locais na construção de mecanismos institucionais efetivos para a participação destes no Mercosul nos fazem refletir sobre as próprias dificuldades enfrentadas pelo bloco, decorrentes das características e problemas resultantes de um processo de integração regional essencialmente intergovernamental. As opções tomadas pelos principais atores do processo, no que se refere à inserção de novos atores no Mercosul e ao fortalecimento institucional do bloco, irão refletir diretamente nos rumos que a integração regional tomará na região.

Referências

AMARAL, Sérgio. Uma política externa para o século XXI. **Revista Política Externa**. out/nov/dez 2006.

BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (2004). Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: Vigevani, Tullo et al (orgs), **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; Fundação Editora da Unesp; Bauru, SP: EDUSC.

BATISTA, Sinoel; FRONZAGLIA, Maurício; LIMA, Maria Fernanda. **Redes de cidades**. Texto elaborado para a Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações. 2004. Mimeo.

_____; JAKOBSEN, Kjeld; EVANGELISTA, Ana Carolina. **La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada**. Colección de Estudios de Investigación. Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea-América: Barcelona, 2008.

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), UNESP (Universidade Estadual Paulista), PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP (Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). **Gestão pública e inserção internacional das cidades. 1º Relatório Científico**. São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2006.

CEDEC (Centro de Estudos de Cultura Contemporânea), UNESP (Universidade Estadual Paulista), PUC-SP (Pontifícia Universidade Católica de São Paulo) e FGV/SP

(Fundação Getúlio Vargas, São Paulo). **Gestão pública e inserção internacional das cidades. 2º Relatório Científico.** São Paulo: CEDEC, UNESP, PUC/SP, FGV/SP, 2007.

DIAS, Leila Christina; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. **Redes, sociedades e territórios.** Santa Cruz do Sul: Ed. EDUNISC, 2005

KUME, Honório and PIANI, Guida. Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio. **Rev. Econ. Polit.** [online]. 2005, vol.25, n.4 [cited 2013-03-31], pp. 370-390 .

MALAMUD, Carlos. **Los Frenos a la integración regional en América Latina.** Real Instituto Elcano de estudios internacionales y estrategicos, 2005.

MALAMUD, Andrés. Latin American Regionalism and EU studies. **European Integration**, Vol.32, Nº6, p. 637-657, November 2010

MENEGHETTI NETO, Alfredo. **Rede de Cidades: o caso da rede Mercocidades.** 2005. 286f. Tese (Doutorado em História) Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2002.

PINTO, Messias de Sá; GUIMARAES, Maria Helena. O Mercosul e a Alca: os interesses (irre)conciliáveis da União Européia e dos EUA. **Rev. bras. polít. int.**[online]. 2005, vol.48, n.1 [cited 2013-03-31], pp. 129-150.

ROMERO, Antonio. **La integración económica en el Caribe. Experiencias y desafíos recientes de la CARICOM.** In: SERBIN, Andrés; MARTINEZ, Laneydi; RAMANZINI, Haroldo. Anuario de la Integración Regional de América Latina y Gran Caribe 2012, CRIES, 2012.

RUIZ, José Briceño. O Mercosul: Reflexões sobre a crise de seu modelo de integração e seu relançamento. **Cadernos PROLAM/ USP** (ano 6 - vol. 1 - 2007), p. 187 - 209.

STUART, Ana Maria. **Regionalismo e democracia: uma construção possível.** 2002. 233f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo, 2002.

VAZQUEZ, Mariana. **Asignaturas pendientes en el proceso de la integración del Mercosur.** Painel apresentado no programa de Diálogo InWent/ CEFIR “Inclusión social en el Mercosur”. Montevideo, 2006. mimeo

VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais.** São Paulo: Ed.UNESP: EDUC, 2004.

_____; WANDERLEY, Luiz Eduardo. (Org). **Governos subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul.** São Paulo: Ed.Unesp: EDUC: Fapesp, 2005.

Banco de Dados:

Rede Mercocidades: Disponível em: www.mercociudades.org
<<http://www.conferenciamontevideo-oed.info/es/>>

Observatorio de Cooperación Descentralizada Unión Europea – América Latina:
<http://www.observ-oed.org>

Relatórios:

GODINEZ, Victor GODINEZ et al. **ANUARIO Observatorio de la Cooperación Descentralizada 2007**. Editorial: Montevideo: Observatorio de la Cooperación Descentralizada UE-AL, 2008.

ROMERO, María del Huerto. **Cooperación Descentralizada / Relaciones Internacionales / Cooperación y Desarrollo**. Valparaíso: de. Ilustre Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona, 2004.

_____, Victor GODINEZ , Gerardo CAETANO, Antoni NIUBO. **Aportes de la cooperación descentralizada UE-AL a la Cooperación territorial en AL. Elementos para el debate**. Editorial: Montevideo: Observatorio de Cooperación Descentralizada UE-AL, 2007.

Outros documentos

Agência Brasil. Governo brasileiro nega pressão para entrada da Venezuela no Mercosul, por Luana Lourenço. 02/07/2012. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-07-02/governo-brasileiro-nega-pressao-para-entrada-da-venezuela-no-mercosul>

Agência Brasil. “Franco ironiza saída do Paraguai do Mercosul e Unasul. 30 de junho de 2012”. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2012-06-30/franco-reduz-importancia-da-saida-do-paraguai-do-mercosul-e-da-unasul>

Carta Capital. 15/08/2012. “Paraguai cogita referendo para definir permanência no Mercosul”. Disponível em: <http://www.cartacapital.com.br/internacional/paraguai-cogita-referendo-para-definir-permanencia-no-mercosul/>

El observador. "Astori: el ingreso de Venezuela es "la herida más grave" del Mercosur. 03/07/2012.

FOLHA DE SÃO PAULO. Mercosul 20 anos depois. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/noticias/impresso,mercosul-20-anos-depois,705064,0.htm>

O Estado de São Paulo. "Uruguai assina acordo de comércio e investimentos com EUA". 25 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.estadao.com.br/arquivo/economia/2007/not20070125p19333.htm>

Uol Notícias. Agence France-Presse. "Amorim diz que tratado de livre comércio Uruguai-EUA não condiz com Mercosul". 26/01/2007. fonte: <http://noticias.uol.com.br/ultnot/economia/2007/01/26/ult35u51441.jhtm>

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos e as relações com os componentes do Mercosul e da Aliança do Pacífico

Edson Medeiros Branco Luiz¹

Introdução

Encerrado os horrores da Segunda Guerra Mundial, grande parte dos países procuraram criar mecanismos para evitar ou pelo menos reduzir novos conflitos em proporções mundiais e ainda, promover condições para o desenvolvimento das nações. Tanto em seus quadros domésticos como na seara internacional. Assim, para alcançar tais propósitos, algumas Organizações Internacionais foram criadas, remodeladas ou reativadas.

Um exemplo de organização criada foi a Organização das Nações Unidas – ONU – a partir dos parâmetros da Liga das Nações - entidade criada após a Primeira Guerra Mundial com o intuito de evitar novos conflitos, contudo, não obteve êxito.

A ONU foi desenvolvida com a finalidade de promover a paz mundial e assegurar meios de convívio pacífico das pessoas, em dimensão global.

Enquanto essa organização procura atuar em âmbito mundial, a Organização dos Estados Americanos – OEA – considerada aqui como exemplo de organização reativada, com as finalidades semelhantes à ONU.

Contudo, com foco mais específico, observa-se que a OEA é um organismo regional associado à ONU. É composta pelos países americanos com exceção do governo cubano.

Mas afinal, o que é uma Organização Internacional? Para responder esta questão, Angelo Piero Seleni confere a seguinte definição, aludida por Celso Albuquerque Melo (2004, p. 601):

Organização internacional é uma associação voluntária de sujeitos de direito internacional, constituída por ato internacional e disciplinada nas relações entre as partes por normas de direito internacional, que se realiza em um ente de aspecto estável, que possui um ordenamento jurídico interno próprio e é dotado de órgãos e institutos próprios por meio dos quais realiza as finalidades comuns de seus membros mediante funções particulares e o exercício de poderes que lhe foram conferidos.

¹ Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense (UFF) e do Curso de Direito da Universidade Grande Rio (UNIGRANRIO). Advogado, Mestre e Doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Bolsista Sisdebrás/CAPES.

O parâmetro acima será utilizado neste ensaio como forma de entendimento, permitindo a compreensão adequada sobre as Organizações envolvidas e as respectivas relações.

Organização dos Estados Americanos

Apesar de algumas tentativas em prol de uma confederação americana, como as propostas por Shaler em 1812, Clay em 1818 e 1820, Bolívar em 1826. Estas propostas foram desmobilizadas ou pela pressão da Inglaterra, que receava ver os EUA liderando o continente, ou ainda, a restrição norte-americana sobre Bolívar em chefiar tal processo. Tal intuito associativo foi protelado por várias décadas, não encontrado apoio continental em um primeiro momento.

James Blaine - Secretário de Estado norte-americano - retomou a proposta, em 1891, “com o fim de estudar e discutir os métodos aptos para impedir a guerra entre as nações do continente” (MELLO, 2004, p. 763). Somente em 1889 que a ideia ganhou forma com a realização da Conferência de Washington entre 1889 e 1890.

Gradativamente, a empreitada foi obtendo maiores proporções e se mostrou como mecanismo atrelado à Secretaria de Estado norte-americana. Com a realização da Conferência de Bogotá, em 1948, foi instituída a Organização dos Estados Americanos (OEA).

Os oito países selecionados, em decorrência da composição do Mercosul e Aliança do Pacífico, participaram da referida Conferência e assinaram o tratado-constituição². Dos países abaixo, apenas o Peru procedeu a reservas³.

Tabela 1- Formalização da Organização dos Estados Americanos

Países Signatários	Assinatura	Incorporação	Depósito
Argentina	30/04/1948	19/01/1956	10/04/1956
Brasil	30/04/1948	11/02/1950	13/03/1950
Chile	30/04/1948	05/05/1953	05/06/1953
Colômbia	30/04/1948	07/12/1951	13/12/1951
México	30/04/1948	23/11/1948	21/11/1948

² - Dados coletados em <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/cartaOEArat.asp>.

³ - A reserva realizada pela soberania peruana apresenta o seguinte destaque: “*Con la reserva de que los principios de solidaridad y cooperación interamericana y fundamentalmente los enunciados en los considerandos y declaraciones del Acta de Chapultepec constituyen normas de las relaciones mutuas entre los Estados Americanos y base jurídica del sistema interamericano.*”

Paraguai	30/04/1948	30/03/1950	03/05/1950
Peru	30/04/1948	15/05/1952 (R)	12/02/1954
Uruguai	30/04/1948	21/12/1951	29/12/1951

A OEA entrou em vigor em 13 de dezembro de 1951, quando a Colômbia depositou sua ratificação⁴. Entre seus propósitos destacam-se os seguintes: “Garantir a paz e a segurança continentais”; “Promover e consolidar a democracia representativa, respeitado o princípio da não-intervenção”.

“Prevenir as possíveis causas de dificuldades e assegurar a solução pacífica das controvérsias que surjam entre seus membros” “Promover, por meio da ação cooperativa, seu desenvolvimento econômico, social e cultural”.⁵

Tais propósitos demonstram os objetivos que a Organização visa obter em suas condutas, para alcançá-las foram criados pela Carta da OEA, mecanismos pertinentes, como a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, previsto no artigo 106, que tem como função fomentar o respeito e a defesa dos Direitos Humanos, além de servir de órgão consultivo. Há ainda a menção da elaboração de uma Convenção sobre a referida temática.⁶

E em 22 de novembro 1969, ocorreu a Conferência especializada interamericana sobre Direitos Humanos, em São José da Costa Rica, com a apresentação da referida Convenção na data mencionada, que entrou em vigor em 18 de julho de 1978, quando Granada a incorporou⁷ em seu ordenamento jurídico interno. O quadro abaixo apresenta os países selecionados, a data da assinatura da Convenção Interamericana de Direitos Humanos, a data de Ratificação ou Adesão, a data de depósito, a data de aceitação da competência da Corte Interamericana e a data de aceitação da competência da Comissão.

⁴ - O artigo 140 do documento supramencionado estipula que “A presente Carta entrará em vigor entre os Estados que a ratificarem, quando dois terços dos Estados signatários tiverem depositado suas ratificações. Quanto aos Estados restantes, entrará em vigor na ordem em que eles depositarem as suas ratificações.”

⁵ - Constante no artigo 2º da Carta da OEA, selecionados respectivamente os dispositivos “a”, “b”, “c” e “f”

⁶ - Artigo 106 da Carta da OEA: “Haverá uma Comissão Interamericana de Direitos Humanos que terá por principal função promover o respeito e a defesa dos direitos humanos e servir como órgão consultivo da Organização em tal matéria. Uma convenção interamericana sobre direitos humanos estabelecerá a estrutura, a competência e as normas de funcionamento da referida Comissão, bem como as dos outros órgãos encarregados de tal matéria.”

⁷ - Artigo 74 da Convenção Interamericana de Direitos Humanos - 1. Esta Convenção está aberta à assinatura e à ratificação de todos os Estados-membros da Organização dos Estados Americanos. 2. A ratificação desta Convenção ou a adesão a ela efetuar-se-á mediante depósito de um instrumento de ratificação ou adesão na Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. Esta Convenção entrará em vigor logo que onze Estados houverem depositado os seus respectivos instrumentos de ratificação ou de adesão. Com referência a qualquer outro Estado que a ratificar ou que a ela aderir ulteriormente, a Convenção entrará em vigor na data do depósito do seu instrumento de ratificação ou adesão.

Tabela 2 – Formalização da Convenção Interamericana e seus mecanismos recepcionados pelos países selecionados⁸.

Países Signatários	Assinatura	Ratificação Adesão	Depósito	Aceitação da Competência da Corte	Aceitação da Competência da Comissão (art. 45)⁹
Argentina	02/02/1984	14/08/1984	05/09/1984 RA	05/09/1984	08/09/1984
Brasil	Não	09/07/1992	25/09/1992 AD ¹⁰	10/12/1998	Não
Chile	22/11/1969	10/08/1990	21/08/1990 RA	21/08/1990	21/08/1990
Colômbia	22/11/1969	28/05/1973	31/07/1973 RA	21/06/1985	21/06/1985
México	Não	02/03/1981	24/03/1981 AD ¹¹	16/12/1998	Não

⁸ - Dados extraídos do sítio virtual: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/convratif.asp>.

⁹ - Artigo 45 - 1. Todo Estado-parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação desta Convenção, ou de adesão a ela, ou em qualquer momento posterior, declarar que reconhece a competência da Comissão para receber e examinar as comunicações em que um Estado-parte alegue haver outro Estado-parte incorrido em violações dos direitos humanos estabelecidos nesta Convenção.

¹⁰ - “El Gobierno de Brasil entiende que los artículo 43 y 48, letra D no incluyen el derecho automático de visitas e inspecciones in loco de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las cuales dependerán de la anuencia expresa del Estado. El Gobierno de la República Federativa de Brasil declara que reconoce, por tiempo indeterminado, como obligatoria y de pleno derecho, la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en todos los casos relacionados con la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62 de la misma, bajo reserva de reciprocidad y para hechos posteriores a esta Declaración.”

¹¹ “El instrumento de adhesión se recibió en la Secretaría General de la OEA el 24 de marzo de 1981, con dos declaraciones interpretativas y una reserva. Tal reserva se notificó conforme a las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, suscrita el 23 de mayo de 1969. El plazo de 12 meses desde la notificación de la misma se cumplió el 2 de abril de 1982, sin objeciones. El texto de las declaraciones y reserva es el siguiente: Declaraciones Interpretativas: Con respecto al párrafo 1 del artículo 4 considera que la expresión “en general”, usada en el citado párrafo, no constituye obligación de adoptar o mantener en vigor legislación que proteja la vida “a partir del momento de la concepción” ya que esta materia pertenece al dominio reservado de los Estados. Por otra parte, en concepto del Gobierno de México, la limitación que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que todo acto público de culto religioso deberá celebrarse precisamente dentro de los templos, es de las comprendidas en el párrafo 3 del artículo 12. Esta declaración interpretativa fue retirada el 9 de abril de 2002. Reserva: El Gobierno de México hace Reserva expresa en cuanto al párrafo 2 del artículo 23 ya que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 130, dispone que los Ministros de los cultos no tendrán voto activo, ni pasivo, ni derecho para asociarse con fines políticos. Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 1. Los Estados Unidos Mexicanos reconocen como obligatoria de pleno derecho, la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el artículo 62.1 de la misma, a excepción de los casos derivados de la aplicación del artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte

Paraguai	22/11/1969	18/08/1989	24/18/1989 RA	11/03/1993	Não
Peru	22/07/1977	12/07/1978	28/07/1978 RA	21/01/1981	21/01/1981
Uruguai	22/11/1969	26/03/1985	19/04/1985 RA	19/04/1985	19/04/1985

Algumas constatações da tabela acima podem ser aferidas: Tanto o Brasil como o México não assinaram a Convenção, o que demonstraria eventual descompasso com as regras gerais. O que de fato se comprova ao analisar a forma como se procedeu ao depósito, ambos os países incorporaram o mecanismo interamericano com ressalvas. Além disso, estes países junto com o Paraguai não aceitaram o primado do artigo 45, que faz referência à possibilidade de visitas por parte da Comissão.

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos entrou em vigor internacional mediante incorporação da Convenção Interamericana pelo 11º país, que foi Granada.

O referido sistema é formado por dispositivos entendidos como necessários para a defesa dos Direitos Humanos. Atualmente é composto por oito documentos (Convenções e Protocolos), que são: Convenção Interamericana de Direitos Humanos; Aceitação da Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos; Protocolo adicional à Convenção Interamericana em matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais; Protocolo relativo à abolição da Pena de Morte; Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura; Convenção Interamericana para Prevenir, Punir, Erradicar a Violência contra a Mulher; Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores; Convenção Interamericana para eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de deficiência.

Interamericana de Derechos Humanos solamente será aplicable a los hechos o a los actos jurídicos posteriores a la fecha del depósito de esta declaración, por lo que no tendrá efectos retroactivos. 3. La aceptación de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos se hace con carácter general y continuará en vigor hasta un año después de la fecha en que los Estados Unidos Mexicanos notifiquen que la han denunciado.

Tabela 3- Sistema Interamericano de Direitos Humanos

Países Signatários	Convenção Interamericana de Direitos Humanos (1969)	Aceitação da Competência da Corte	Protocolo adicional aos Assuntos Econômicos, Sociais e Culturais. (1988)	Protocolo relativo à abolição da Pena de Morte (1990)	Convenção Interamericana para Prevenir e Punir a Tortura (1985)	para Prevenir, Punir, Erradicar a Violência contra a Mulher (1994)	Convenção Interamericana sobre o Tráfico Internacional de Menores (1994)	Convenção Interamericana para Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras
Argentina	05/09/84 R	05/09/84	12/12/03 A	12/12/06 R	31/03/89 R	05/07/96 R	Não	10/01/01 R
Brasil	25/09/92 AD	10/12/98	21/08/96 AD	13/08/96 R	20/07/89 R	27/11/95 R	03/07/97	15/08/01 R
Chile	21/08/90 R	21/08/90	05/06/01 A	10/09/01 A	30/09/88 R	15/11/96 R	Não	26/02/92 R
Colômbia	31/07/73 R	21/06/85	23/12/97 AD	26/05/98 R	19/01/99 R	15/11/96 Ad	12/06/00	11/02/04 R
México	24/03/81 R	16/12/98	16/04/96 R	Não	22/06/87	12/11/98 R	Não	25/01/01 R
Paraguai	24/18/89 R	11/03/93	03/05/97 R	07/12/00 R	09/03/90 R	18/10/95	28/11/97 R	22/10/92 R
Peru	28/07/78 R	21/01/81	04/06/95 R	Não	28/03/91 R	04/06/95 R	20/04/04	30/08/01 R
Uruguai	19/04/85 R	19/04/85	02/04/96 R	04/04/94 R	10/11/92	02/04/96 R	28/10/98	20/07/01 R

Legendas: A=Assinou, mas não ratificou; AD= Aderiu; R=Ratificou.

O quadro acima aponta as datas que os países incorporaram as Convenções e Protocolos pertencentes ao Sistema. Os dois últimos países a aceitarem a Jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos foram o Brasil e o México. Aceitar esta jurisdição quer dizer que eventualmente o país poderá ser sancionado pelo não cumprimento das normas domésticas como interamericanas recepcionadas.

Ciente da possibilidade dessas sanções produziu-se para este ensaio, uma tabela contendo dados obtidos do sítio virtual da Corte Interamericana de Direitos Humanos¹².

¹² - Dados analisados e contabilizados a partir do <http://www.corteidh.or.cr/porpais.cfm>. Atualizados até final de 2010.

Tabela 4 – Corte Interamericana de Direitos Humanos

Países Signatários	Casos Contenciosos	Opiniões Consultivas	Medidas Provisórias	Supervisão de Sentença
Argentina	13	2	4	13
Brasil	7	0	5	7
Chile	5	1	0	10
Colômbia	21	1	14	40
México	9	2	12	7
Paraguai	8	0	1	23
Peru	60	1	15	77
Uruguai	3	2	0	0
TOTAL	126	9	51	177

Ao analisar os números acima, algumas relações são inferidas. Se forem separadas os países que compõem o Mercosul (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai) e a Aliança do Pacífico (Chile, Colômbia, México e Peru), teremos os seguintes números.

Tabela 5 – Corte Interamericana X Mercosul e Aliança do Pacífico

Blocos	Casos Contenciosos	Opiniões Consultivas	Medidas Provisórias	Supervisão de Sentença
Mercosul	31	4	10	43
Aliança do Pacífico	95	5	41	134
Total	126	9	51	177

Surpreende a quantidade de casos contenciosos entre os blocos, especialmente aos países que compõem a Aliança do Pacífico. Ainda que se retirem os dados do Peru constataremos que esta Organização apresentaria 35 casos sobre os 31 do Mercosul. Sobre as Medidas Provisórias é possível expor que a Aliança do Pacífico tem 3 vezes mais do que os países do Mercosul.

Todavia, seria possível afirmar que os países que compõem a Aliança do Pacífico são menos respeitosos aos Direitos Humanos do que os que participam do Mercosul? Não, não é possível afirmar ou relacionar tal aspecto.

Nossa suposição é que há um maior conhecimento por parte dos possíveis cidadãos interessados, bem como a data em que foi aceita a Jurisdição da Corte (Tabela

2). Ressalva-se que o Sistema Interamericano não é Câmara Recursal dos Poderes Judiciários dos países que compõem a OEA.

Contudo, quais os propósitos do Mercosul e da Aliança do Pacífico? É o que veremos abaixo:

Mercosul e Aliança do Pacífico

O Mercado Comum do Sul – Mercosul – formado por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, foi criado através do Tratado de Assunção, Paraguai, em 26 de maio de 1991, com o propósito de ampliar as dimensões de seus mercados nacionais por meio da integração favorecendo o desenvolvimento econômico com justiça social. Implicam na livre circulação de bens, serviços, pessoas e fatores produtivos entre os países, bem como a eliminação dos direitos alfandegários e restrições não tarifárias à circulação de mercadorias entre outros.¹³

Tabela 6 – Relação População, PIB e Expectativa de Vida: Mercosul¹⁴

Mercosul¹⁵	População (Milhões de pessoas)	PIB (Trilhões de Dólares)	Expectativa de Vida (anos)
Argentina	040,76	0.446.000	76,00
Brasil	196,700	2.477.000	73,00
Paraguai	006,568	0.023,880	72,00
Uruguai	003,369	0.046.710	76,00
TOTAL	247,397	2.993.590	74,25

Enquanto o Mercosul visa ser um bloco com intensas relações endógenas e apresenta vinte e um anos de existência, há pouco mais de cinco meses, surgiu a Aliança do Pacífico, composto pelo Chile, Colômbia, México e Peru, com o propósito de acelerar a integração entre os países de maior abertura comercial da América Latina, estreitar laços com a Ásia Pacífico e resistir ao protecionismo de outros blocos da região. Apresenta ainda a intenção de ampliar para uma área de livre circulação de bens, serviços, capitais e pessoas.

A Aliança do Pacífico¹⁶ foi firmada através da ata constitutiva em Paranal, Chile, no dia 18 de junho de 2012.

¹³ - Ver artigo 1º do Tratado de Assunção.

¹⁴ - Dados refinados a partir dos dados obtidos do Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/country>

¹⁵ - A Venezuela não foi considerada no presente ensaio como membro pleno, em decorrência do seu ingresso através da suspensão do Paraguai.

¹⁶ - Dados extraídos do sítio virtual: < <http://www.elguialatino.com.br/site/2012/06/chile-colombia-peru-e-mexico-assinam-a-alianca-do-pacifico/>>

Tabela 7 – Relação População, PIB e Expectativa de Vida: Aliança do Pacífico¹⁷

Aliança do Pacífico	População (Milhões de pessoas)	PIB (Trilhões de Dólares)	Expectativa de Vida (anos)
Chile	017.27	0.248.600	79
Colômbia	046.93	0.331.700	74
Peru	029.40	0.176.700	74
México	114.80	1.155.000	77
TOTAL	208.40	2.912.000	76

Tabela 8- Relação População, PIB e Expectativa de Vida: Mercosul e Aliança do Pacífico.

Organizações Internacionais	População (Milhões de pessoas)	PIB (Trilhões de Dólares)	Expectativa de Vida (anos)
Mercosul	247,397	2.993.590	74,25
Aliança do Pacífico	208.40	2.912.000	76

Considerações Finais

O presente ensaio, como exposto anteriormente, não teve o propósito de comprovar hipóteses, mas trazer dados comparativos atualizados acerca das possíveis relações acerca dos direitos humanos e organizações internacionais, favorecendo futuros artigos a partir dos dados coletados. Conforme apresentado pela Tabela 5, os países componentes da Aliança do Pacífico apresentam maior número de casos contenciosos junto ao Sistema Interamericano, através da Corte Interamericana de Direitos Humanos.

Esta relação não pode ser compreendida forma de desrespeita os direitos humanos, ao revés, possivelmente, este quadro seja gerado em decorrência do maior tempo de incorporação do Sistema por parte dos países componentes, bem como, um provável conhecimento apurado sobre tais direitos.

¹⁷ - Dados refinados a partir dos dados obtidos do Banco Mundial: <http://data.worldbank.org/country>

Para que fosse possível comprovar ou rejeitar demais relações seria necessária a realização de pesquisas mais acuradas, todavia, não foi o propósito deste ensaio.

Referências

Referências Bibliográficas

HUNT, Lynn. **A Invenção dos Direitos Humanos**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

HUNTINGTON, Samuel P. **A Terceira Onda: A democratização no final do século XX**. São Paulo: Editora Ática, 1994.

MELLO, Celso D. Albuquerque. **Curso de Direito Internacional Público**. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.

SENADO FEDERAL. **Mercosul: Legislação e Textos Básicos**. Brasília: Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado, 2011.

Referências Virtuais

Banco Mundial, selecionados por países: <http://data.worldbank.org/country> Acessado em 15 de novembro de 2012.

Corte Interamericana de Direitos Humanos, selecionados por países: <http://www.corteidh.or.cr/porpais.cfm> Acessado em 15 de novembro de 2012.

Criação da Aliança do Pacífico: <http://www.elguialatino.com.br/site/2012/06/chile-colombia-peru-e-mexico-assinam-a-alianca-do-pacifico/> Acessado em 15 de novembro de 2012.

Países Signatários da Carta da OEA: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/cartaOEArat.asp>. Acessado em 15 de novembro de 2012.

Participação mercosulina: do macro ao micro

Fabrizio Pereira da Silva¹

Nas próximas páginas, serão apresentadas diferentes instituições que foram criadas na última década com a intenção de ampliar o envolvimento da cidadania nos limites mais ou menos fluidos dos países que compõem o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Num primeiro momento, analiso iniciativas tomadas ao nível de todo o bloco intergovernamental, que no limite apontam para sua possível supranacionalização. Num segundo momento, restrinjo o enfoque para observar projetos de integração transfronteiriça a partir de municípios de fronteira, o que termina por reunir o local e o supranacional. Com isso, espero realizar um panorama de iniciativas de democratização mercosulina a partir de duas dimensões complementares: o supranacional e o local (que em espaços transfronteiriços se revela supranacional). A partir do esboço desse panorama, espero poder apontar avanços, dificuldades e insuficiências do processo de integração mercosulina em seu conjunto.

O macro: iniciativas do Mercosul

Desde a criação do Mercosul e de forma crescente, começaram a se manifestar no interior dos países que o integram² críticas quanto à sua estruturação eminentemente intergovernamental e à sua ênfase mercantil, manifestada nos anos 1990 (no auge do desenvolvimento do ideário e de políticas neoliberais na América Latina), bem como propostas de sua refundação enquanto um chamado “Mercosul social e participativo”. Nos anos 2000, surgiram diversas iniciativas e protoinstituições que visam incrementar a participação e a transparência do bloco regional. Dois caminhos principais (e

¹ Professor adjunto de Ciência Política na Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), Brasil, e doutor em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). A realização desse trabalho não seria possível sem a colaboração dos estudantes Angel Jara, Lisbet Julca Gonza e Matías Varela, participantes do Observatório da Integração Democrática, sediado na Unila. Sua intenção é mapear, monitorar e refletir sobre as possibilidades de institucionalização e expansão democrática supranacional nos campos representativo e participativo/direto, dentro dos processos de integração levados a cabo na América Latina contemporânea, principalmente no Mercado Comum do Sul (Mercosul). Correio eletrônico: fabrizio.pereira@unila.edu.br

² Seus Estados partes são desde o principio Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Venezuela obteve recentemente sua aceitação como membro pleno do bloco – enquanto o Paraguai encontra-se suspenso devido à polêmica derrubada de seu presidente Fernando Lugo – entendida por seus parceiros de bloco (e por este autor) como um “golpe institucional” ou “golpe branco”. Por fim, constituem Estados associados (observadores) Bolívia, Chile, Colômbia, Equador e Peru.

provavelmente complementares) foram escolhidos para isso: a estruturação de um parlamento regional, o Parlamento do Mercosul (Parlasul)³, procurando dotar o organismo de elementos de representação no sentido da recriação de elementos de democracia representativa a nível regional⁴; e a integração de diversos atores regionais e nacionais à institucionalidade mercosulina, reproduzindo dessa feita elementos de democracia participativa, sendo a principal iniciativa nesse sentido a realização das Cúpulas Sociais do Mercosul⁵.

Segundo Martins (2010), as duas iniciativas representariam uma “segunda geração” de políticas participativas no Mercosul⁶, típicas das atuais preocupações políticas, sociais e culturais do bloco – complementares às comerciais e econômicas, quase exclusivas em seus primeiros anos, que por sua vez geraram instituições participativas mais restritas, como o Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES) e a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC). Analiso a seguir o Parlasul e as Cúpulas Sociais do Mercosul, como as instâncias potencialmente mais fortes no desenvolvimento de uma democratização supranacional das instituições do bloco – acompanhando e ao mesmo tempo reforçando sua caminhada a partir de uma organização intergovernamental na direção de uma efetiva supranacionalidade⁷.

Parlasul

O antecedente direto do Parlasul é a CPC, criada já durante o processo de constituição do bloco em 1991. Seu caráter era eminentemente intergovernamental, pois era constituída de forma indireta por parlamentares eleitos para os parlamentos nacionais e indicados por estes para representá-los a nível regional; não havia proporcionalidade, tendo cada país o mesmo número de representantes; suas decisões eram tomadas por consenso, não por maioria; e não havia espaço para articulações ideológicas ou partidárias supranacionais (seus membros representavam seus parlamentos nacionais). Além disso, suas funções eram bem modestas, pois se dedicava basicamente a acelerar os trâmites das propostas mercosulinas nos parlamentos nacionais, e a buscar a harmonização das legislações nacionais.

³ Há diversos exemplos de parlamentos em blocos de integração, sendo o mais notório o Parlamento Europeu, que acaba servindo de inspiração e parâmetro a todos os outros. Na América Latina, pode ser citado o Parlamento Andino, que integra o sistema da Comunidade Andina de Nações (CAN).

⁴ Outro importante organismo de representação no Mercosul (este de caráter intrinsecamente indireto) é o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), órgão que visa a integração de unidades subnacionais à institucionalidade do bloco. Para uma análise de sua experiência até aqui, conferir MEDEIROS et. al. (2010).

⁵ Outro organismo importante de participação é o Foro Consultivo Econômico e Social (FCES), desenhado para a atuação de setores econômicos e sociais representativos dos países do bloco. Mais uma iniciativa nesse sentido é a participação de setores sociais em reuniões especializadas (subgrupos de trabalho, comissões e grupos *ad hoc*). Para uma descrição de ambos os mecanismos, conferir VÁZQUEZ (2007).

⁶ As Cúpulas Sociais visariam “superar o *déficit* de participação social, enquanto o Parlamento se destina à superação do *déficit* de participação política” (Martins, 2010, p. 155).

⁷ Para uma análise mais aprofundada do Mercosul e desses dois organismos mercosulinos, remeto a Silva (2011).

Apesar dessas limitações originais, desde 1991 já se manifestava oficialmente a ideia de que a CPC deveria ser o embrião de um futuro parlamento regional – que foi finalmente ratificado em 2005 e inaugurado em 2006. As funções do Parlasul já se mostraram desde o princípio mais complexas do que as de seu antecessor. São elas: observar e elaborar relatórios; requisitar informações; convidar e receber personalidades e realizar encontros; examinar e elaborar declarações e recomendações; propor estudos e projetos; celebrar convênios; manter relações com outras instituições; e desenvolver e fomentar ações e valores (Malamud, Sousa, 2007). Além disso, aspectos supranacionais vêm sendo introduzidos: ele se pautará pelo princípio da proporcionalidade (moderada)⁸; suas decisões serão tomadas com base na constituição de maiorias, não mais por consenso; os parlamentares se organizarão por correntes de ideias e grupos políticos, permitindo as articulações supranacionais; e seus membros serão eleitos diretamente⁹, representando assim toda a cidadania mercosulina, e não seus países ou parlamentos nacionais. Tudo isso deveria ter ocorrido até 2010 (quando se encerraria a “primeira etapa” na constituição do organismo), mas o prazo foi estendido para 2014, basicamente por dificuldades em definir o tamanho das bancadas de cada país e as regras para as eleições nacionais dos mercoparlamentares. Assim, na prática o Parlasul ainda não se afastou muito das características da CPC.

As capacidades de legislar, controlar outros órgãos e elaborar os orçamentos do bloco ainda não estão entre as prerrogativas do Parlasul, não tendo este poder de interferir diretamente nos organismos decisórios do bloco¹⁰. O Parlasul poderia se tornar a princípio um espaço de debate de questões regionais, mas corre o risco de não ser mais do que “uma tribuna, que pode ser gradualmente esvaziada se não ocorrer a diferenciação funcional necessária desta esfera política de outras, especializando-se e guiando-se em temas supranacionais de modo a justificar sua própria existência em médio prazo” (Coutinho, 2009, p. 214). Sintomaticamente, com as dificuldades para

⁸ A partir de 2011, o número de parlamentares por país deveria ser de 75 para o Brasil, 43 para a Argentina e 18 para o Uruguai e o Paraguai. Isso constituiria uma proporcionalidade ainda imperfeita (ou moderada), na medida em que sub-representa as populações dos sócios maiores e sobrerrepresenta as dos sócios menores. Mas já constituiria uma mudança significativa em relação aos 18 parlamentares por país que vigoraram na legislatura 2007-2010. Efetivamente, deve-se reconhecer que uma proporcionalidade mais correta nunca poderá ser atingida, pois significaria uma cristalização das grandes assimetrias do bloco. Mesmo a referida correlação, que deveria ser inaugurada em 2011, não foi bem aceita por Uruguai e Paraguai, tanto que foi adiada para 2015. Até lá, encontrou-se uma fórmula de transição: 37 mercoparlamentares para o Brasil, 26 para a Argentina e 18 para Uruguai e Paraguai. Além disso, cabe mencionar que podem participar do Parlasul representantes venezuelanos com direito a voz, mas não a voto – até que a entrada do país no bloco seja finalmente oficializada.

⁹ As eleições para mercoparlamentares deveriam ter sido realizadas até 2010 – quando se concluiria a primeira etapa de implantação do Parlasul. No entanto, somente o Paraguai realizou a eleição (em abril de 2008). O prazo agora é 2014 – nova data para o encerramento da referida primeira etapa.

¹⁰ São estes: o Grupo Mercado Comum (GMC), integrado por membros dos ministérios das Relações Exteriores e da Economia e dos Bancos Centrais dos países integrantes do bloco, que atua como uma espécie de “executivo”; o Conselho do Mercado Comum (CMC), integrado pelos ministros das Relações Exteriores e da Economia dos países membros, que funciona como seu órgão político; e em última instância, as intervenções dos presidentes que se reúnem a cada seis meses numa cúpula de chefes de Estado.

definir as regras das eleições diretas e o tamanho das bancadas, produziu-se certo esvaziamento do Parlasul, evidenciado por sua paralisia ao longo de 2011¹¹.

Cúpulas Sociais do Mercosul

O surgimento das Cúpulas Sociais do Mercosul se relaciona com o incremento de demandas entre setores da sociedade civil e mesmo funcionários e lideranças ligadas aos novos governos progressistas no sentido da participação cidadã no bloco. De forma geral, pode-se dizer que nos últimos anos

[...] a amplitude temática, a densidade das redes e organizações sociais na região que têm participado das questões referentes ao Mercosul superam os diversos espaços institucionais e mecanismos previstos (...), uma dinâmica regional que não se reflete na estrutura e metodologia do bloco (...), [o que gera] obstáculos importantes quanto à sua capacidade de influir nos destinos do bloco. É nesse sentido que análises têm sido produzidas propondo uma “reengenharia institucional e metodológica” para produzir mais transparência e inclusão de novos sujeitos na direção da ampliação e qualificação da democratização do bloco (COSTA LIMA, 2011, p. 257).

Significativamente, em 2003 os presidentes Néstor Kirchner e Luiz Inácio Lula da Silva, então no princípio de seus governos, declararam no que ficou conhecido como “Consenso de Buenos Aires” (considerado um marco na mudança de ênfase oficial em direção a um “Mercosul social e participativo”) que iriam “impulsionar decididamente no processo de integração regional a participação ativa da sociedade civil” (apud Vázquez, 2007, p. 146).

A origem das Cúpulas Sociais do Mercosul remonta mais especificamente à iniciativa “Somos Mercosul”, lançada pela presidência *pro tempore* uruguaia em 2005 e ampliada pela argentina em 2006, com o intuito de desenvolver e aprofundar uma cidadania mercosulina. Nesse sentido, estabeleceram-se em cada país do bloco espaços de diálogo entre a sociedade civil organizada e os Estados em torno das temáticas mercosulinas, e realizou-se em julho de 2006 o I Encontro por um Mercosul Social e Produtivo. A iniciativa foi mantida e aprofundada na presidência *pro tempore* seguinte, a brasileira, dessa vez já no formato da Cúpula Social. Desde então, realizam-se a cada semestre, sempre ao final das presidências *pro tempore* rotativas, e em paralelo com a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul.

É inegável que as Cúpulas Sociais constituem uma abertura oficial da burocracia e da institucionalidade do bloco aos anseios de participação social. Ao mesmo tempo, não

¹¹ Primeiramente, houve atrasos por parte do Congresso brasileiro em definir as regras para a escolha de seus novos representantes (a partir do momento em que se afastou a possibilidade de realização imediata de eleições diretas, e se retardou a definição de qual seria o novo número de representantes de cada país). Na sequência, passou-se à discussão de uma reforma do Regulamento Interno (proposta pelo Uruguai) que garantisse o espaço de atuação das bancadas paraguaia e uruguaia dentro do novo quadro de proporcionalidade atenuada. Finalmente, com o acordo em torno do regulamento, realizou-se uma sessão plenária em dezembro de 2011, inaugurando a legislatura 2011-2014.

se trata apenas de iniciativa de novas elites políticas dos Estados partes, mas também de uma resposta a mobilizações societárias (não da cidadania difusa, mas especialmente de algumas centrais sindicais e ONGs) que buscavam interferir nos assuntos e decisões do bloco – setores que constituiriam potencialmente, na opinião de alguns autores, uma nascente esfera pública regional (conferir MARTINS; SILVA, 2011). No entanto, para avançar com a análise, é importante apontar também as insuficiências dessas iniciativas. Primeiramente, as Cúpulas Sociais delimitam o espaço participativo no Mercosul a momentos previamente definidos, aos quais a cidadania organizada é convidada a assistir – em boa parte, representada por “redes e plataformas regionais de movimentos sociais e organizações não governamentais” (Martins, Silva, 2011, p. 68)¹². Nesse sentido, a iniciativa por vezes pertence a organismos dos Estados partes, que podem definir quem vai assistir aos encontros, quais temas serão debatidos e com que intensidade – dependendo dos organizadores de cada evento a maior ou menor permeabilidade a iniciativas autônomas. Adicionalmente, as Cúpulas Sociais do Mercosul promovem a participação da cidadania organizada, não da difusa. Trata-se de uma “concepção restritiva para a participação direta, entendida apenas como uma somatória de organizações, reconhecidas na dimensão nacional [e regional] e consideradas com representatividade neste âmbito”¹³ (COSTA LIMA, 2011, p. 252). Isso restringiria a possibilidade de desenvolvimento de uma cidadania mercosulina supranacional, na medida em que os temas e iniciativas do bloco seguem fora do alcance das maiorias das sociedades que dele fazem parte.

Por essas insuficiências, sugiro que as Cúpulas Sociais do Mercosul deveriam ser consideradas até o momento como um mecanismo de participação “restrita”, porque seletiva e indireta. Ademais, “potencial”, na medida em que promove a deliberação e interação, mas possui caráter consultivo: é provável que indiretamente influencie as decisões do bloco, mas oficialmente não é mais que um fórum de debates, articulação de redes regionais, correntes de opinião e grupos de pressão¹⁴ – no que se aproxima das características apresentadas até o momento pelo Parlasul.

¹² Poderiam ser consideradas redes propulsoras de uma “esfera pública regional” (mercosulina ou mais ampla) iniciativas como a Confederação dos Produtores da Agricultura Familiar do Mercosul, a Associação Latino-Americana da Pequena e Média Empresa, a Coordenadora de Centrais Sindicais do Cone Sul, o Fórum Universitário do Mercosul, a Associação Latino-Americana de Organizações de Promoção ao Desenvolvimento, entre outras. Todas são organizações que eventualmente atuam nas Cúpulas Sociais do Mercosul. Além delas, participam também diversos atores dos governos nacionais e das próprias instituições e iniciativas mercosulinas, além de diversos movimentos sociais nacionais (principalmente centrais sindicais, associações de pequenas e médias empresas, grupos de defesas de minorias, e comunidades acadêmica e estudantil). Nota-se a ausência de grandes associações patronais e de profissionais liberais, bem como de associações relacionadas com forças políticas oposicionistas a nível nacional.

¹³ Observação que serve para os outros espaços participativos do bloco, como as reuniões especializadas e o FCES.

¹⁴ Teoricamente, a participação da sociedade organizada no Mercosul seria mais restrita em comparação com um projeto de integração como a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América – Tratado de Comércio dos Povos (ALBA-TCP). Esse organismo “prevê órgãos e mecanismos de consulta dispostos em um nível hierárquico mais horizontal e flexível, de modo que o Conselho de ministros do bloco encontra-se no mesmo

O micro: iniciativas locais transfronteiriças

Passemos agora à dimensão local. Quando este espaço local se localiza em fronteiras nacionais dos países que vêm se relacionando num organismo de integração, constitui-se um *locus* privilegiado para a observação do que vem ocorrendo efetivamente nas relações entre as sociedades e instituições da região. Trata-se do ponto de cruzamento de identidades e relação cotidiana com o “outro” – como delimitação privilegiada para a observação e monitoramento dessa potencial “integração democrática”, especialmente de suas dificuldades:

As comunidades de fronteira (...) vivenciam a ambiguidade dessas duas lógicas territoriais [“tradicional” e “reticular”]: ao mesmo tempo em que se deparam com o controle rígido das barreiras fronteiriças internacionais, convivem com múltiplas redes de solidariedade, de trocas comerciais, culturais e até mesmo políticas, de caráter transfronteiriço. São espaços nos quais o local e o internacional se articulam (SOUZA, 2009, p. 106).

Nesse sentido, um espaço a ser observado é a “Tríplice Fronteira” (ou “fronteira trinacional”¹⁵) formada por Foz do Iguaçu e Santa Terezinha de Itaipu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Este, Hernandarias, Presidente Franco e Minga Guazú (Paraguai)¹⁶. Juntas, elas constituem “cidades gêmeas”, que na definição de Machado (2005) são “adensamentos populacionais, cortados pela linha de fronteira, seja esta seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, [que] apresentam grande potencial de integração econômica e cultural assim como manifestações localizadas dos problemas característicos da fronteira” (p. 260)¹⁷. Essa “aglomeração urbana”, ao mesmo

nível do Conselho dos movimentos sociais, onde estão os representantes dos camponeses, trabalhadores, indígenas e outros, evidenciando a possibilidade de participação popular em suas decisões” (Pádua, 2011, p. 13). Caberia se pensar numa comparação entre os dois blocos para testar essa hipótese.

¹⁵ A expressão “fronteira trinacional” vem sendo utilizada na região e entre estudiosos como alternativa possível à expressão “Tríplice Fronteira” que surgiu nos anos 1990 e foi desde o princípio associada ao tema do terrorismo internacional que teria sedes na região (ou ao menos seria financiado a partir dela). A associação começou a ser estabelecida a partir dos atentados à embaixada israelense em Buenos Aires em 1992 e à Associação Mutual Israelita Argentina em 1994, e foi reforçada após os ataques terroristas aos EUA em 2001 (cf. RABOSSI, 2010).

¹⁶ Foz do Iguaçu tem 256081 habitantes e Santa Terezinha de Itaipu 20834 habitantes, segundo dados oficiais do censo brasileiro de 2010. Puerto Iguazú tem 82227 habitantes, segundo dados oficiais do censo argentino de 2010. Quanto aos municípios paraguaios, estima-se que somados (constituindo a região denominada Grande Ciudad del Este, o segundo aglomerado urbano paraguaio) poderiam chegar a 600000 habitantes. Trata-se de expectativa provavelmente exagerada, porque se baseia na projeção para os anos 2002-2012 do mesmo (grande) crescimento experimentado pela Grande Ciudad del Este entre os anos 1992-2002, o que provavelmente não se repetiu. Se o censo paraguaio de 2012 confirmar a estimativa, a população da região estaria próxima de um milhão de habitantes.

¹⁷ Foz do Iguaçu, Puerto Iguazú, Ciudad del Este, Hernandarias e Presidente Franco estão localizadas na linha de fronteira. Minga Guazú, por sua vez, se integra diretamente a Ciudad del Este, e Santa Terezinha de Itaipu a Foz do Iguaçu. Deve-se considerar que, apesar de formar um aglomerado urbano, não se trata de um espaço exatamente integrado: “as inter-relações entre ambos os lados são tantas que o limite internacional pode parecer uma abstração em um espaço urbano contínuo. No entanto, não podemos nos esquecer de que é precisamente pela presença de tal limite que este movimento [mercantil entre as cidades, que para o autor é de onde deriva a imagem de diversidade, cruzamento e interação da região] acontece. Em outras palavras, é pelo fato de cada cidade pertencer a estados diferentes – *ergo* espaços econômicos diferentes – que os comerciantes vendem o tipo

tempo em que apresenta uma integração do sítio urbano como em qualquer cidade geminada, apresenta uma complementaridade de funções (LIMA, 2007), constituindo diversas atividades econômicas no limite entre o legal e o extralegal (fluxos de capitais e indústrias do tipo “maquila”), até algumas definitivamente fora do legal: contrabando de produtos diversos, drogas e armas, evasão fiscal e lavagem de dinheiro. Além disso, trata-se de um “laboratório a céu aberto” de interações sociais e políticas, um espaço de reflexões privilegiado para o nosso tema, na medida em que propicia a observação de um espaço em que três países que são membros plenos do Mercosul se encontram cotidianamente. Assim, atividades e instituições que vêm sendo construídas no sentido da participação social nos processos de integração e de desenvolvimento local constituem objetos interessantes – uma forma de avaliar no dia-a-dia os avanços e dificuldades contidos nos processos de integração regional de forma geral, e de constituição do Mercosul em particular.

Pode-se exemplificar o que foi dito através do Parlamento Trinacional Intermunicipal, constituído por municipalidades da Tríplice Fronteira. Fundado em 2007, ele pretendia integrar as casas parlamentares dos municípios da região referidos acima¹⁸, discutindo de forma mais integrada e complexa os temas e problemas que afetassem os distintos lados das fronteiras. Suas atividades deveriam ser reconhecidas por cada uma de suas partes como de caráter oficial (uma extensão das suas próprias atividades), mas as decisões tomadas a nível trinacional somente assumiriam força de lei após a aprovação por parte de cada um dos parlamentos. Segundo seu principal mobilizador do lado brasileiro, o vereador de Foz do Iguaçu (então presidente da Câmara de Vereadores local) Carlos Juliano Budel, o Parlamento preencheria uma lacuna na representação política da região¹⁹.

No entanto, a experiência teve vida curta, desenvolvendo atividades regulares por cerca de um ano, e desde então tendo ficado relegada ao esquecimento. Caberia investigar as razões de seu insucesso, mas desde já se pode afirmar que ele por si só demonstra as dificuldades em se preencher a referida “lacuna de representação”. Fazê-lo poderia prejudicar atores da região – ou ao menos seria um tema indiferente a muitos, agindo a partir de lógicas outras, culturais, institucionais (aí incluídas as eleitorais e partidárias), corporativas, localistas, nacionais, etc. Apesar do fracasso da referida iniciativa, provavelmente “uma das possibilidades de melhoria nas condições de vida dos moradores da região (...) seja o fortalecimento de suas relações internacionais” (CARDIN, 2009, p. 169). Mas para isso, seria

de mercadoria que vendem, que os compradores vão comprá-la e que milhares de pessoas trabalham possibilitando as passagens que permitem ao comprador chegar a seu país com o que comprou” (Rabossi, 2010, p. 9).

¹⁸ O Parlamento Trinacional Intermunicipal chegou a ser integrado também pelas cidades argentinas (próximas às fronteiras) de Wanda, Puerto Libertad e Puerto Esperanza.

¹⁹ Informações referentes às atividades do Parlamento Trinacional Intermunicipal podem ser encontradas no [site www.cmfi.pr.gov.br/resultbusca.php?palavra=parlamento%20trinacional](http://www.cmfi.pr.gov.br/resultbusca.php?palavra=parlamento%20trinacional).

[...] fundamental a implantação de um fórum internacional privilegiado de discussão e deliberação, que tenha poder de estabelecer metas, realizar convênios, construir projetos, traçar estratégias e cobrar a execução do que foi planejado. No entanto, esse espaço deve ser público e composto por instituições governamentais e não governamentais, como ONGs, movimentos sociais, centrais sindicais, associações profissionais, comerciais e industriais (IBID.).

Para além do referido Parlamento, vêm sendo desenvolvidas outras tentativas de articulação de representantes locais, extrapolando os limites da Tríplice Fronteira, como a Frente Parlamentar Internacional dos Municípios de Fronteira²⁰ e o recente Encontro das Cidades das Regiões Fronteiriças²¹ (esta última restrita a representantes brasileiros). De forma geral, tanto a profusão de experimentações como seu caráter no mais das vezes efêmero poderiam demonstrar simultaneamente a existência de uma demanda efetiva pela integração local/supranacional (notadamente em espaços nos quais ambos se sobrepõem) e de dificuldades de diversas ordens para sua efetiva implantação e consolidação institucional. Ademais, poderiam ser consideradas limitadas, porque são basicamente superestruturas de parlamentos e administrações locais – e não uma expressão da amplitude participativa, conforme sugerida acima por Cardin (2009, e aqui corroborada). Enquanto algo assim não se desenvolve, permanecem em evidência as articulações formais e informais (estas não tão evidentes) entre governantes e parlamentares locais. E para além de seus representantes eleitos, entre as sociedades fronteiriças de maneira geral – desde encontros e mobilizações de atores regionais subalternos como camponeses, minorias e grupos culturais (por exemplo, conferir Fogel, 2008), até articulações mais obscuras, por vezes numa indefinível zona cinza entre o legal e o extralegal.

Considerações finais

Foram comparadas aqui instituições de naturezas, missões e dimensões distintas. Entretanto, o que elas têm em comum – e que as torna comparáveis – é sua relação com a integração regional, em especial mercosulina, procurando envolver a cidadania em sua construção. Como forma de resumir o que foi desenvolvido até aqui e avançar questões para reflexão, apresento a partir de agora alguns comentários.

Nota-se uma profusão de experimentos com o intuito de estender ao nível supranacional a atuação de atores nacionais e subnacionais. Isso deve indicar a crescente preocupação com o surgimento de temas transversais que escapam aos poderes

²⁰ Essa instituição, surgida da articulação das câmaras municipais de Foz do Iguaçu e Uruguai (esta integrando o estado do Rio Grande do Sul e fazendo fronteira com Uruguai e Argentina), pretendeu reunir parlamentares locais de cidades localizadas na faixa de fronteira brasileira (de ambos os lados das fronteiras) para a discussão de propostas comuns em temas supranacionais. Chegou a realizar diversos encontros entre 2007 e 2008, e propôs a formação de um parlamento internacional. Desde então, permanece em hibernação.

²¹ O evento realizou-se em março de 2012 em Brasília, reunindo prefeitos brasileiros das cidades da faixa de fronteira, como parte da Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

constituídos até aqui (nacionais e subnacionais). Blocos regionais vão se impondo na América Latina, gerando novas instituições decisórias que, mesmo sendo intergovernamentais e assim devendo se reportar em última instância aos governos e parlamentos nacionais, alargam as brechas entre os espaços decisórios e a cidadania. Essa crescente brecha pode ser encurtada pela constituição de organismos que envolvam organizações sociais, representantes subnacionais e a cidadania difusa, em especial se estes adquirirem caráter decisório.

Adicionalmente, percebe-se a incapacidade dos Estados nacionais e suas subdivisões administrativas em responder as demandas do que poderia constituir uma nascente esfera pública regional. Esta não reuniria apenas agentes envolvidos nas cadeias produtivas e de troca crescentemente regionalizadas (e mundializadas em alguns casos menos numerosos na América Latina), mas também de setores populares sindicais, camponeses, indígenas, etc., que percebem a necessidade de uma articulação regional para defesa e expansão de direitos nacionais. Instituições e experimentos de democratização supranacional vêm sendo alimentados por esses setores, ao mesmo tempo em que reforçam sua própria gênese.

Essas iniciativas são representativas, e de caráter indireto. Representativas, porque não há nenhuma instituição aberta à expressão direta da cidadania difusa, somente de executivos, funcionários não eleitos, parlamentares e representantes de organizações sociais que de alguma maneira são convidadas a participar de alguma delas ou se impõem. Poderia se pensar no máximo na existência de uma participação limitada, truncada, com muitos elementos de representação. De caráter indireto, porque no caso das instituições que reúnem representantes, estes são eleitos para outras funções e com outros objetivos, e a partir daí se credenciam por indicação ou iniciativa própria a participar de fóruns supranacionais. Já no caso dos experimentos que reúnem organizações sociais, se em aparência promovem democracia participativa, podem ser entendidos também como representação (não eleita). Não se percebe sempre com transparência como algumas organizações sociais (e não outras) são convidadas a participar nem como selecionam seus enviados, e adicionalmente elas reúnem setores e interesses apenas de uma parte dos grupos que pretendem representar. Para não falar no cidadão comum, que até o momento se vê sem canais de expressão de suas demandas e anseios ao nível mercosulino. O Parlasul (se tudo correr bem até lá) será de caráter representativo, através da eleição direta de mercoparlamentares em 2014. Em suma, entre as instituições analisadas, não há nenhuma forma de expressão da cidadania “desorganizada”, e espaços limitados para (certa) cidadania organizada que varia de acordo com a instituição estudada e o governo que a estrutura.

Ademais, todos são experimentos frágeis, na medida em que possuem caráter consultivo e muitos deles são efêmeros. Possuem caráter consultivo, na medida em que todas as experiências aqui analisadas ou constituem fóruns de debates e de pressão sem reconhecimento legal, ou na melhor das hipóteses estão oficialmente integrando

institucionalidades mercosulinas ou nacionais sem caráter decisório. São efêmeras, porque mesmo as relativamente mais duradouras mercosulinas encontram diversos bloqueios e já estiveram perto do esvaziamento, como o Parlasul. No caso das iniciativas locais transfronteiriças, não conseguem desenvolver uma institucionalidade duradoura, e desaparecem sem deixar vestígios. Caberia pensar em formas de legitimação e institucionalização dessas experiências, com sua entrada nos marcos legislativos supranacionais, nacionais e subnacionais de forma a garantir sua perenidade, passando de iniciativas pessoais ou governamentais a iniciativas de Estado.

Pode-se concluir que a extensão da democracia para níveis supranacionais especificamente nos limites do Mercosul vem se desenvolvendo enquanto potência, mas encontra numerosas dificuldades para se expressar efetivamente. Além disso, vem gerando instrumentos vedados à participação do cidadão comum, para o qual deve se pensar em formas de participação a nível supranacional. No entanto, se já existem dúvidas quanto à possibilidade de expansão da representação democrática a nível regional ou global (conferir, por exemplo, Dahl, 2001²², bem como as restrições rousseauianas às possibilidades de concretização da democracia em grandes territórios e populações²³), o que pensar da participação e deliberação direta? No entanto, a observação dos novos espaços aqui apresentados mostra que, ao menos em potência, se começa a conceber a possibilidade tanto de expansão supranacional de formas democráticas nacionais e subnacionais quanto da elaboração de novos formatos adequados a essas novas dimensões. Nesse sentido, caberia experimentar e pensar na expansão da democratização supranacional a partir do regional, nacional e subnacional.

²² O autor considera um otimismo excessivo esperar que as exigências que ele considera essenciais a um sistema democrático “poliárquico” possam ser expandidas ao nível supranacional: instituições que proporcionassem participação, influência e controle; uma opinião pública interessada e informada; discussões públicas sustentadas pelas elites políticas e comunicacionais; competição política em busca dos postos eletivos; controle sobre burocracias internacionais; equacionamento da representação entre os Estados maiores e mais poderosos e os menores e mais fracos; uma cultura política para sustentar a nova estrutura institucional, bem como uma identidade comum. A lista é exaustiva, e a enumeração das dificuldades em si mesma é o único argumento de Dahl para justificar a inviabilidade da democratização supranacional (o que constitui evidentemente um recurso retórico, não sustentado empiricamente).

²³ Mais especificamente, o autor associava “democracia” à noção clássica do termo (democracia ateniense), ou seja, entendia-a como um sinônimo do que seria hoje chamado por nomes como “democracia direta” ou “de assembleia”. A consolidação quase universal nos séculos posteriores a Rousseau de formas representativas (indiretas) de democracia acabou desmentindo o dilema rousseauiano. No entanto, poder-se-ia ir ainda mais longe, e argumentar que novas facilidades de comunicação, deslocamento, desenvolvimento institucional e interação regional podem vir a desmentir essencialmente a tese rousseauiana, ou seja, mesmo no que tange às modalidades hoje denominadas “diretas”, ou ao menos quanto às “participativas”.

Referências

- ALMEIDA, Gerson. A participação social no governo federal. In: Silva, Eduardo Moreira da, Cunha, Eleonora Schettini Martins (orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010.
- AVRITZER, Leonardo. **Experiências nacionais de participação social**. Belo Horizonte: Cortez, 2010.
- CARDIN, Eric Gustavo. Globalização e desenvolvimento regional na Tríplice Fronteira. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 45, n. 2, 2009.
- COSTA LIMA, Marcos. Democratizar para integrar: os impasses e as possibilidades de participação social no Mercosul. In: Cerqueira Filho, Gisálio (org.). **Sulamérica – comunidade imaginada – emancipação e integração**. Niterói: Ed.UFF, 2011.
- COUTINHO, George Gomes. O Parlamento do Mercosul em sua primeira fase: uma análise preliminar da transnacionalização da política no Cone Sul”. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 45, n. 3, 2009.
- DAHL, Robert. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.
- DOMINGUES, José Maurício. **A América Latina e a modernidade contemporânea: uma interpretação sociológica**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009.
- FOGEL, Ramón. La región de la triple frontera: territorios de integración y desintegración. **Sociologias**, ano 10, n. 20, 2008.
- FOLLESDAL, Andreas, HIX, Simon. Why there is a democratic deficit in the EU: a response to Majone and Moravcsik. **Journal of Common Market Studies (JCMS)**, v. 44, n. 3, 2006.
- LIMA, Fernando Raphael Ferro de. A aglomeração urbana da Tríplice Fronteira: Foz do Iguaçu no contexto do Paraná. **Geografar**, v. 2, n. 1, 2007.
- MACHADO, Lia Osorio. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: Silveira, Maria Laura (org.). **Continente em chamadas – globalização e território na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- MALAMUD, Andrés, SOUSA, Luís de. Regional parliaments in Europe and Latin America: between empowerment and irrelevance. In: Hoffmann, Andrea Ribeiro, Van der Vleuten, Anna (eds.). **Closing or Widening the gap? Legitimacy and democracy in regional international organizations**. Aldershot: Ashgate, 2007.

MARTINS, José Renato Vieira, SILVA, Carolina Albuquerque. Políticas sociais e participação social: a constituição de uma esfera pública regional no Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 5, 2011.

_____. Política externa, sindicalismo e participação social. In: Silva, Eduardo Moreira da, Cunha, Eleonora Schettini Martins (orgs.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

MATEOS, Simone Biehler. Participação popular – a construção da democracia participativa”. **Desafios do desenvolvimento**, ano 8, n. 65, 2011.

MEDEIROS, Marcelo et. al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 37, 2010.

PÁDUA, Adriana Suzart de. ALBA: exemplo de regionalismo pós-liberal na América Latina? **3º Encontro Nacional ABRI**, São Paulo, 2011.

RABOSSA, Fernando. Unidades, interações e representações fronteiriças: notas a partir da Tríplice Fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina. In: Costa, Edgar Aparecido da, Costa, Gustavo Villela Lima da, Oliveira, Marco Aurélio Machado de (orgs.). **Estudos fronteiriços**. Campo Grande: Ed. UFMS, 2010.

SILVA, Fabricio Pereira da. Analisando democracias a partir das relações entre Estados e movimentos sociais: os casos da Venezuela, Bolívia e Equador”. In: Gohn, Maria da Glória, Bringel, Breno (orgs.). **Para além do novo: o estudo dos movimentos sociais na era global**. Petrópolis: Vozes, 2012.

_____. Democratização supranacional? O caso do Mercosul. **Orbis Latina**, n. 1., 2011.

SOUZA, Edson Belo Clemente de. Tríplice Fronteira: fluxos da região Oeste do Paraná com o Paraguai e Argentina. **Terr@ Plural**, v. 3, n. 1, 2009.

VÁZQUEZ, Mariana. Los escenarios de participación social en el Mercosur. **I Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales, 50 Años de FLACSO**, Quito, 2007.

Consideraciones acerca del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur

Fernando Milano¹

Introducción

Los Estados Partes del Mercosur han sufrido períodos de gobiernos dictatoriales que produjeron innumerables violaciones a los Derechos Humanos, en particular entre las décadas de los 60' a los 80' del siglo pasado, y es dable enfocar el tratamiento de la cuestión en forma conjunta, trazando ciertos rasgos paralelos en sus sociedades.

En dicho período, por influjo de intervenciones en las políticas de los Estados de la Región, sus sociedades han debido atravesar uno de sus períodos históricos más nefastos y respecto a los cuáles se debe efectuar un ejercicio de la memoria ineludible.

La violencia sistemática aplicada por dichos Gobiernos dictatoriales ha presentado rasgos similares, en dónde las afectaciones al derecho a la vida, a la libertad de expresión u opinión, a la libertad de prensa o a la integridad física y psíquica de las personas, por nombrar los más significativos, ha dejado una marca indeleble en sus ciudadanías.

Es debido a ello que el papel que el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur está llamado a representar en nuestro proceso de integración regional nos exige abordar tan trascendental temática en forma debida, a los efectos de que no se vuelvan a repetir tragedias como las vividas.

Por lo demás, a través de la utilización del método comparativo, propio del Derecho Comparado, el cual hoy más que nunca puede ser asemejado en su contenido y estudio a la Historia del Derecho, nos lleva a contemplar el funcionamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en el seno del Consejo de Europea) y cómo el tratamiento de la temática es abordada al nivel europeo, para obtener ciertas conclusiones en la construcción de nuestro propio sistema, sentando las bases para el establecimiento de los derechos humanos fundamentales a nivel regional².

¹ Profesor adjunto de Derecho de la Integración de la Facultad de Derecho de la UBA; Secretario del Centro de Estudios Comunitarios de la Facultad de Derecho de la UNR; Coordinador del Área de Estudios Jurídicos Argentino-Brasileños dependiente del Centro de Estudios Comunitarios de la Facultad de Derecho de la UNR.

² Puede verse GOLDSCHMIDT, 1979.

Consideración de los Derechos Humanos

Una de las características principales de nuestra Región se relacionó a la implementación de planes sistemáticos, elucubrados con total racionalidad, y no debido a actos espasmódicos.

Miles de personas secuestradas, torturadas, desaparecidas, familias desintegradas, robos sistemáticos de criaturas recién nacidas, son los ejemplos que se repiten en todos los Estados de la Región, e incluso mediante la aplicación de similares metodologías, debidas a la implementación del denominado *Plan Cóndor*.

Los ejemplos de los Gobiernos de Banzer en Bolivia; de Geisel en Brasil; de Pinochet en Chile; de Stroessner en Paraguay; de Bordaberry en Uruguay y el de las Juntas Militares en la Argentina, fueron sostenidos por los Estados Unidos de América en el contexto y con el pretexto de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*.

El regreso de las democracias sudamericanas fue un factor de inconmensurable importancia para efectuar un análisis retrospectivo y, a partir del mismo, iniciar los juzgamientos de los crímenes de lesa humanidad y la reafirmación de la protección de los derechos humanos, que ayude a comprender el devenir de las sociedades civiles de la Región, ya que debido a su juventud e incipiente desarrollo, no pudieron hasta tiempos actuales comenzar tan significativa tarea.

Ahora bien, cuando hablamos de “derechos humanos”, que puede equipararse a las voces “derechos personalísimos” o “derechos de las personas”³, nos estamos refiriendo en realidad a “derechos subjetivos”, relacionando los mismos a “las prerrogativas concedidas a una persona por el derecho objetivo, y garantizada por las vías de derecho, de disponer como señor de un bien reconocido como de su pertenencia, ya sea como suyo o siéndole debido”, en opinión de Jean Dabin (DABIN, 1955, pág. 100).

Es interesante ver como se avanzó a la largo del siglo XX sobre la alternativa realismo-individualismo, a través del existencialismo, en orden a la consideración de la persona, siguiendo la pregunta que se efectuaba Karl Jaspers acerca de qué es el hombre.

Jaspers expresa:

[...] lo estudian como cuerpo la fisiología, como alma la psicología, como ser social la sociología: nuestro estudio del hombre ha acarreado un múltiple saber, pero no el saber del hombre en su totalidad ... de hecho es el hombre accesible para sí mismo de un doble modo: como objeto de investigación y como “existencia” de una libertad inaccesible [...] (JASPERS, 1987, p. 53.)

Esta consideración de los derechos humanos en lo que refiere a nuestra cultura occidental, aunque con vocación universal, es dable llevarla a cabo en forma

³ Puede verse MESSINA DE ESTRELLA GUTIÉRREZ, Graciela N. “La Internalización, la Integración y la Globalización de los Derechos Personalísimos”, en *El Derecho Privado ante la internacionalidad, la integración y la globalización* Homenaje al Profesor Miguel Ángel Ciuero Caldani, Atilio A. Alterini y Noemí L. Nicolau (Directores) – Carlos A. Hernández (Coordinador), La Ley, Buenos Aires, 2005, págs. 145 a 159.

comparativa, tomando en cuenta las particularidades de nuestras culturas sudamericanas, encontrando en la Declaración Universal de los Derechos Humanos su faz declarativa y faro de guía⁴.

Tratamiento de los Derechos Humanos en el ámbito de la UE

A propósito de ello, los derechos humanos fundamentales fueron consagrados en el ámbito regional europeo en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, a partir de 1950 con su firma en Roma, tomando como bases principalmente las violaciones a los derechos humanos efectuadas como consecuencia del estallido de la Segunda Guerra Mundial, a partir de los Juicios de Núremberg.

Más allá de las consideraciones que los textos constitucionales de cada uno de los Estados miembros han efectuado en la temática abordada, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (o también denominada Corte Europea de Derechos Humanos), en el ámbito del Consejo de Europa, en la actualidad integrado por 47 Estados miembros, ha hecho una aplicación coherente del Convenio Europeo de Derechos Humanos, fijando algunos precedentes de relevancia, los cuáles son de cumplimiento obligatorio para los Estados miembros, atento la eficacia de sus sentencias⁵.

Uno de los ejemplos emblemáticos lo constituye el caso *McCann contra Reino Unido*, sentencia del 27 de septiembre de 1995, demanda nro. 18984/1991, relacionado al derecho a la vida, consagrado en el artículo 2 del texto, en particular, a la protección de los demás contra la violencia ilegítima⁶.

El fallo trataba de un asunto de supuesta violencia terrorista en los que se alegó por el Estado denunciado, esto es el Reino Unido, la vulneración de la seguridad nacional y la seguridad pública.

El caso en cuestión se presentó debido al asesinato por soldados británicos de tres miembros del IRA en Gibraltar sospechosos de preparar un atentado con coche bomba.

La invocación del Gobierno británico se basó en que

[...] el Tribunal debe tener en cuenta que la información transmitida a las autoridades británicas según la cual iba a perpetrarse en Gibraltar les colocaba ante un terrible dilema: de una parte, tenían el deber de proteger la vida de la población de Gibraltar, comprendidos los soldados británicos que se encuentran en ella y de otra reducir al mínimo el recurso a la fuerza mortífera contra los sospechosos de crear dicha amenaza.

⁴ Puede verse CIURO CALDANI, Miguel Á. “El Derecho Universal (perspectiva para la ciencia jurídica de una nueva era)”, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 2001; del mismo autor “Bases jusfilosóficas del Derecho de la Cultura”, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1993.

⁵ Puede verse la pág. de la Corte Europea <http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Case-Law/Decisions+and+Judgments/HUDOC/database/>.

⁶ En <http://www.leeds.ac.uk/law/hamlyn/gibraltar.htm>.

Había también que tener en consideración que el asunto se refería a miembros del IRA ya condenados por atentados de bomba y a un notorio experto en explosivos y que habían dispuesto de largo tiempo para prever la respuesta.

Tras examinar detalladamente las circunstancias del caso el Tribunal Europeo de Derechos Humanos declaró, en opinión dividida, que la estrategia decidida por las autoridades británicas resultó fundada en “*hipótesis imperfectas*” que no se vieron confirmadas en la realidad de los hechos (el coche en cuestión no poseía ningún explosivo y los sospechosos de terrorismo iban desarmados).

El Tribunal señaló una falta de precauciones en la organización y control de la operación de detención.

En especial, exponiéndolo de la siguiente manera:

[...] habida cuenta de la decisión de no impedir a los sospechosos entrar en Gibraltar, al fallo de las autoridades de no haber previsto suficientemente la posibilidad de error en el servicio de información y el recurso automático a la fuerza mortífera cuando los militares abrieron fuego, el Tribunal no está convencido de que la muerte de los tres terroristas haya resultado de un recurso a la fuerza absolutamente necesario para asegurar la defensa de los demás de la violencia ilegítima, en el sentido del artículo 2.2. del Convenio” parágrafo Nro. 213.

Dicho artículo del Convenio manifiesta lo siguiente: Artículo 2 Derecho a la Vida. Epígrafe 1. El derecho de toda persona a la vida queda protegido por la ley. Nadie podrá ser privado de la vida intencionadamente, salvo en la ejecución de una condena a la pena capital dictada por un Tribunal al reo de un delito para el que la ley establece esa pena. Epígrafe 2. La muerte no se considerará como infligida en infracción del presente artículo cuando se produzca como consecuencia de un recurso a la fuerza que sea absolutamente innecesario: **a) en defensa de una persona contra una agresión ilegítima...**”, hecho que no pudo legítimamente constatar en el caso narrado.

Otro ejemplo lo vemos en la prohibición en la aplicación de torturas en el caso *Jalloh contra Alemania*, sentencia de la Gran Sala del Tribunal Europeo de Derechos Humanos del 11 de julio de 2006, petición nro. 54810/2000⁷.

En este caso se administró por la fuerza en un hospital alemán al ciudadano Abu Jalloh un emético, siendo Jalloh un traficante de estupefacientes, para hacer despedir de su organismo bolsas de drogas que ingirió durante su detención.

Estos estupefacientes fueron identificados a posteriori como pruebas incriminatorias en el proceso penal en su contra.

El Tribunal se expidió considerando que se produjeron afectaciones al artículo 3 del Convenio de Roma de 1950, que establece: *Prohibición de la Tortura: Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes*”.

Si bien reconoce que la lucha contra el narcotráfico es una causa de interés público, el Tribunal observó que el Sr. Jalloh no era un traficante de peso y que la policía

⁷ En <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=bibl>.

podía haber esperado a que las drogas fueran eliminadas de su organismo por medios naturales, siendo el método utilizado por muchos otros Estados parte para investigar este tipo de delitos.

La administración por la fuerza de eméticos era peligrosa para la salud, habiendo causado este método muertes con anterioridad en Alemania. Además, esta medida tomada en el caso Jalloh de usar la fuerza mediante un implemento plástico se supone tuvo que haber sido dolorosa para el mencionado ciudadano.

Por lo demás, es interesante tomar en cuenta el tratamiento que del tema en casos determinados realizó el Tribunal Europeo respecto a lo acontecido en Latinoamérica, tomando como ejemplo en su momento a la Argentina, mucho tiempo antes de la implementación del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur.

Esto se debió a que la cantidad de delitos relacionados a las violaciones de derechos humanos en la época de la última dictadura militar sobre los que se tenían constancias superaban la cantidad de los diez mil, y entonces el fiscal Dr. Julio César Strassera, quién intervino en los Juicios a las Juntas Militares del año 1.985, tomó la decisión de recurrir al mecanismo de protección utilizado por el Consejo de Europa, sobre la base de casos paradigmáticos.

La fiscalía en ese entonces presentó 709 casos, de los cuáles el Tribunal Europeo de Derechos Humanos decidió examinar 280⁸.

Tratamiento de los Derechos Humanos en el Mercosur

Felizmente se puede observar en la actualidad que comienzan a ser juzgados tan macabros procederes.

En todos los Estados de la Región, en unos antes que en otros, se van vencer los obstáculos para el enjuiciamiento de estos tipos de violaciones a los derechos humanos.

Incluso en lo que respecta a la jerarquía de fuentes del Derecho a nivel constitucional, la Argentina ha sabido plasmarlo en forma debida a propósito de la última reforma de su Carta Magna, en el artículo 75 inc. 22, otorgándole jerarquía constitucional a un sinnúmero de Tratados que refieren a la protección de los derechos humanos⁹.

Es por ello que es de radical importancia el papel a desempeñar por parte del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur.

Dicho Instituto es un organismo regional creado por el Consejo del Mercado Común del Mercosur en el año 2009, con sede permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires¹⁰.

⁸ Puede verse en Revista Virtual de Derechos Humanos: <http://www.losderechoshumanos.com.ar/sabato.htm>.

⁹ Puede verse fallo caratulado “Ekmedkjian, Miguel Ángel c/ Sofovich, Gerardo y Otros s/ Recurso de Hecho”, en <http://www.dipublico.com.ar/juris/Ekmedkjian.pdf>.

¹⁰ Puede verse <http://www.mercosur.int/ippdh/>

El Instituto tiene como funciones principales la cooperación técnica, la investigación, la capacitación y la coordinación de políticas regionales en Derechos Humanos.

Precisamente esta última de sus funciones principales se entiende debe desarrollarse de la mejor manera.

Un ejemplo de ello es la solicitud de opinión consultiva sobre niñez migrante presentada por el Instituto ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 06/04/2011.¹¹

El objeto de dicha opinión consultiva tiene que ver con la protección de los derechos del niño, y se fundamentó en los siguientes tópicos:

- a. Procedimientos para identificar necesidades de protección internacional y potenciales situaciones de riesgo para los derechos de niños y niñas migrantes;
- b. Sistema de garantía de debido proceso;
- c. La no detención de niños y niñas. Estándares para la aplicación de medidas cautelares en un proceso migratorio;
- d. Medidas de protección de derechos que no implican restricciones a la libertad;
- e. Obligaciones estatales en caso de custodia de niños y niñas por motivos migratorios;
- f. Garantías de debido proceso ante medidas que impliquen restricciones a la libertad de personal de niños y niñas por razones migratorias;
- g. El principio de no devolución en relación con los niños y niñas migrantes;
- h. Procedimientos de protección para el reconocimiento de la condición de refugiados;
- i. Derecho a la vida familiar de los niños y niñas en casos de disponerse la expulsión de los padres.

La opinión consultiva se fundamenta en que

[...] esta honorable Corte Interamericana de Derechos Humanos en recientes pronunciamientos ha afirmado el principio de que no debe darse el tratamiento criminal a las situaciones de irregularidad migratoria y tampoco imponerse sanciones de privación de la libertad como consecuencia del incumplimiento de las normas migratorias. También esta Corte Interamericana ha restringido sustancialmente la posibilidad de aplicar medidas de privación de la libertad, con fines cautelares, en los procesos migratorios, y ha definido con claridad una serie de garantías de debido proceso aplicables a estos procesos.

A su vez la opinión consultiva se exploya de la siguiente manera:

Por lo demás en varios precedentes jurisprudenciales y en ejercicio de su competencia consultiva, esta Corte ha definido el alcance del deber de protección especial de los niños, niñas y adolescentes del artículo 19 de la Convención

¹¹ Puede verse <http://www.ipdhdh.mercosur.int/backend/Uploads/dirdocument>.

Americana sobre Derechos Humanos, así como un elenco básico de garantías de debido proceso y reglas de razonabilidad que deben regir la legislación, las políticas públicas y las prácticas estatales que involucren el ejercicio de derechos de la niñez.

Por último, como labor de relevancia, el Instituto ha abierto una convocatoria a consultores para llevar a cabo tareas de investigación sobre archivos públicos vinculados con graves violaciones a los derechos humanos cometidas en el marco de las acciones represivas del Cono Sur, y en particular de la Operación Cóndor.

Dicha convocatoria se encuentra abierta en la actualidad.

Conclusiones

Como conclusión final, si bien no se cuenta en el ámbito del Mercosur con un Tribunal judicial el cual pueda interpretar y aplicar normas de integración referidas a los derechos humanos, como lo es el Tribunal Europeo, por la razón de que se cuenta con un sistema de solución de controversias arbitral, tendiente a resolver sólo disputas comerciales, no deja de ser significativa la labor a desempeñar por el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, en todo caso valiéndose de la posibilidad de acudir a manera de consulta a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo que reúne experiencia suficiente en juzgar violaciones a los mismos.

Se demuestra a su vez una actitud de madurez por parte de las sociedades de la Región en afrontar el pasado y avanzar hacia la debida consideración de los derechos humanos, dando una vuelta de página al horror vivido en el pasado reciente.

Siguiendo a Roger Verneaux (1964, pág. 290), “[...] el hombre es temporal, su existencia fluyente y dispersa; pero a partir del presente el hombre modela su porvenir mediante sus proyectos, asume o rechaza su pasado, decide aún su eternidad [...]”

Referencias

GOLDSCHMIDT, Werner. **El S.O.S. del Derecho Internacional Privado y Otros Ensayos**. Buenos Aires, Editorial Belgrano, 1979.

MESSINA DE ESTRELLA GUTIÉRREZ, Graciela N. **La Internalización, la Integración y la Globalización de los Derechos Personalísimos**, en *El Derecho Privado ante la internacionalidad, la integración y la globalización*” Homenaje al Profesor Miguel Ángel Ciuro Caldani, Atilio A. Alterini y Noemí L. Nicolau (Directores) – Carlos A. Hernández (Coordinador), La Ley, Buenos Aires, 2005.

DABIN, Jean. **El Derecho Subjetivo**. trad. de E. J. Osset, Madrid, 1955.

JASPERS, Karl. **La Filosofía**, Fondo de Cultura Económica, México-Bs. As., 1987.

CIURO CALDANI, Miguel Á. **El Derecho Universal** (perspectiva para la ciencia jurídica de una nueva era), Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 2001

_____. **Bases jusfilosóficas del Derecho de la Cultura**, Fundación para las Investigaciones Jurídicas, Rosario, 1993.

VERNEAUX, Roger. **Lecciones sobre existencialismo**. Club de Lectores, Bs. As., 1964.

Links:

Corte Europea <http://www.echr.coe.int/ECHR/FR/Header/Case-Law/Decisions+and+Judgments/HUDOC/database/>.

<http://www.leeds.ac.uk/law/hamlyn/gibraltar.htm>.

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=bibl>.

Revista Virtual de Derechos Humanos:

<http://www.losderechoshumanos.com.ar/sabato.htm>.

Ekmedkjian, Miguel Ángel c/ Sofovich, Gerardo y Otros s/ Recurso de Hecho, en <http://www.dipublico.com.ar/juris/Ekmedkjian.pdf>.

<http://www.mercosur.int/ippdh/>.

<http://www.ippdh.mercosur.int/backend/Uploads/dirdocument>.

Retos y desafíos para un nuevo Mercosur¹

Fernando Porta²

En cuestiones de la agenda económica interna del Mercosur, sin dudas, debe reconocerse que en los últimos años hubo algunos cambios importantes en la dinámica del bloque. Estos fueron generados, básicamente, por una diversificación de la agenda económica interna que, en cierto sentido, ha tendido a complementar el predominio de la agenda comercialista, incorporando cuestiones que acercarían el proyecto del Mercado Común del Sur a objetivos más promisorios y, si se quiere, más deseables. Entre estos cambios se destacan dos: i) la incorporación, de un modo u otro, de la cuestión de las asimetrías, y ii) la incorporación de los temas de la integración productiva como estrategias deliberadas. Incluso, deben contabilizarse algunos avances que han ocurrido recientemente en la vieja agenda comercial. Por ejemplo, la unificación del código y la normativa aduanera, y los acuerdos acerca del arancel externo común y la distribución de la renta arancelaria. Todos estos son avances importantes de una agenda que permaneció largo tiempo estancada.

Paralelamente a esta diversificación de la agenda económica, se observa también una complejización de la agenda general del Mercosur, tras la entrada en escena de una gran cantidad de temas no económicos que, al mismo tiempo, han abierto paso a un proceso de incipiente democratización de la discusión en el seno del Mercosur, en la medida en que se han sumado un conjunto de instancias que permiten la participación de distintos tipos de fuerzas y actores, que van desde la cuestión parlamentaria hasta la cuestión de las organizaciones sociales.

Todo esto habla de una diversificación interesante, atractiva y promisoriosa de la agenda del Mercosur. Sin embargo, el proceso de integración evoluciona en el marco de un conjunto de paradojas y menguas que, a su modo, debilitan el impacto potencial que esa diversificación de agenda hubiese podido tener. En particular, lo que podríamos llamar la preponderancia de la agenda comercialista. El predominio de la conflictividad en torno a esta agenda comercialista —en tanto agenda decisiva de la fundación del Mercosur— es un elemento que tiene como efecto la subordinación de cualquier otra lógica, de cualquier otra agenda.

¹ Publicado en la Revista Argentina de Economía Internacional, 1: 85-89.

² Universidad Nacional de Quilmes-Centro REDES.

Ese predominio, a su vez, influye sobre otros aspectos de la débil institucionalidad del Mercosur, donde incluso el conflicto comercial más minúsculo debe resolverse casi exclusivamente en ámbitos de la diplomacia presidencial. Naturalmente, esto vuelve conflictiva la negociación en el espacio Mercosur.

¿Por qué sucede esto? Esbochemos algunas hipótesis. En principio, hagamos hincapié en el diseño del Mercosur – el diseño que aún prevalece –, que resulta incompatible con la actual visión y con los actuales paradigmas de desarrollo que se están discutiendo en la región. Es un diseño que ha quedado, en varios aspectos, desactualizado en relación con los cambios en la visión del desarrollo necesario y posible para países con las características productivas de los socios del bloque.

Mercosur apuntó a una especie de diseño de mecanismo de integración profunda, pero no ha abandonado nunca su lógica de negociación en el marco de una integración superficial.

Ahora bien, ¿qué es la “integración superficial”? Se puede definir como el intento de aprovechar las oportunidades comerciales existentes y, de acuerdo a las circunstancias, avanzar según las ventajas comparativas estáticas. Eso es, en general, lo que se espera de los acuerdos de integración de tinte comercial-superficial.

Es así como la lógica de la agenda comercial termina subordinando a todas las otras, a pesar de que aparezcan nuevos actores, nuevos temas, nuevas intenciones, etc. De un modo u otro, parecería que ese trasfondo de la lógica fundacional –nunca abandonada– es lo que hace que las complicaciones persistan.

Por supuesto, apelar a lo contrafáctico, más allá de sus bemoles, tiene su lado promisorio. Imaginemos cómo se desarrollarían los hechos si la negociación por el Mercosur empezara hoy. Es nuestra impresión que el formato resultante sería bastante distinto del formato original y del que todavía sobrevive. No solo porque ha habido en la región un cambio de clima político, de concepciones acerca del rol del Estado y de los objetivos de desarrollo, sino también porque en estos veinte años que lleva el Mercosur ha habido cambios estructurales importantes en las economías de la región y no necesariamente convergentes. En muchos casos, los problemas originales de asimetría no solo no se han resuelto, sino que se han profundizado.

El otro elemento que cuadra como hipótesis explicativa es que un espacio que pretende ser de libre comercio pleno en el que subsisten la posibilidad de incentivos a nivel nacional y la posibilidad de lo que podríamos llamar “guerra de incentivos”, en otras palabras, un espacio de libre comercio con asimetrías tan profundas como las que tiene el Mercosur –que los mecanismos compensatorios ideados no alcanzan a resolver– no luce como una meta factible de alcanzar.

Esto sugiere que hay que romper con esa idea de que si abandonamos el proyecto de Unión Aduanera pura, retrocedemos. No creemos que esto sea así. Creemos que tenemos que salir de la trampa de querer avanzar por donde no se puede.

A la postre, la solución está – o debería estar – en sincerar y, sobretodo, en ordenar lo que ya se viene haciendo contra las reglas establecidas. Estamos en una trampa porque, como creemos que esas reglas tienen que ser cumplidas, si no se cumplen, se genera incertidumbre hacia el futuro. Por lo tanto, si permanecemos sumergidos en esa trampa, no hay ningún espacio de redefinición de estrategias posibles, y hoy día, de modo urgente, necesitamos una nueva estrategia.

Visión estilizada

Lo expresado hasta aquí nos da margen para observar con una visión muy estilizada lo que ha sido hasta ahora el Mercosur. La estilización surge de haber determinado la contradicción básica dada por un esquema con pretensiones de integración profunda, pero con una lógica de integración superficial.

¿Qué se espera de un acuerdo de integración profunda? Que contribuya, de algún modo, a una reestructuración productiva en la que todos los países del bloque regional puedan avanzar en la consecución de ventajas productivas dinámicas, ganar competitividad, alentar actividades que tienen escaso o solo incipiente desarrollo y avanzar en las cadenas de valor.

Ahora bien, ¿cuáles son las condiciones para avanzar en términos de una integración profunda? Son necesarios dos consensos básicos que, al parecer, a pesar de los cambios políticos del último tiempo, todavía no han sido alcanzados en la región, a saber: i) consenso sobre la estrategia de inserción internacional del bloque –sobre esto todavía no hay claridad – y ii) consenso respecto de cuál es el lugar que cada uno de los países puede ocupar –y debería ocupar– en esa estrategia regional de inserción internacional.

Por supuesto, un proceso de integración profunda requiere atender a las asimetrías de partida. Esta cuestión fue dejada a un lado por mucho tiempo en el Mercosur y solo ha sido tratada recientemente, pero, de todas maneras, con mecanismos débiles al efecto de su consideración y de su gestión, y al mismo tiempo, con la administración de los problemas distributivos que emergen a lo largo del espacio de integración.

El espacio de integración genera la posibilidad de un conjunto de efectos creativos, pero también de un conjunto de efectos destructivos. Y estos no necesariamente se distribuyen de modo equitativo y razonable entre todos los países intervinientes. Para hacer frente a estos efectos, los esquemas de integración deben tener mecanismos de administración de estas “emergencias” y ser capaces de compensar estos problemas distributivos al interior de los países.

El Mercosur ha tenido, hasta ahora, limitaciones importantes para encontrar esos consensos y para generar esos mecanismos de administración de los problemas distributivos. En general, como ya lo dijimos, en la agenda ha predominado el diseño y el

programa de liberalización comercial por sobre otros. Finalmente, el Arancel Externo Común del Mercosur ha resultado ser un arancel más próximo a la estrategia del país más grande del bloque, y esto no necesariamente engloba las necesidades de todos los países intervinientes.

Esfuerzos de coordinación

A lo largo del proceso del Mercosur, más allá del diseño, los esfuerzos de coordinación de políticas – macroeconómicas, estructurales, microeconómicas– han sido débiles respecto del objetivo necesario. Se ha entrado en un proceso de competencia promocional, de guerra de incentivos, en cuanto a ciertas estrategias, más o menos generalizadas, de perjuicio al vecino, que no todos tienen la misma capacidad de imponer. Esto va generando, al mismo tiempo, insatisfacciones y conflictos crecientes alrededor del proceso en marcha.

Podemos evaluar distintos tipos de resultados. Efectivamente, ha habido un crecimiento importante del comercio pero, en líneas generales, no podemos hablar de la existencia de convergencia estructural. No podemos hablar de procesos importantes de complementación productiva. No podemos hablar de beneficios generalizados para todo tipo de empresas y sectores en la participación en ese mercado regional.

Uno de los temas que están en cuestión es, precisamente, este: ¿por qué no se habrían dado más espontáneamente procesos de complementación productiva o procesos de integración productiva; es decir, una agenda de generación de ventajas dinámicas en conjunto y de participación de todos los países? Está claro que las condiciones necesarias para que esos procesos avancen no han terminado de consolidarse en el caso del Mercosur. Sin dudas, la certidumbre de escalas del mercado regional es una de las necesidades que deben ser reconocidas para que cualquiera tome decisiones de largo plazo en esa dirección.

Más allá de los programas de liberalización, los contenciosos comerciales permanentes y las violaciones unilaterales de reglas y acuerdos le quitan certidumbre a la escala regional o, mejor dicho, al mercado ampliado, porque es dudoso que alguien sepa hoy a ciencia cierta cuál es la verdadera escala del Mercosur. Y, al mismo tiempo, además de los problemas de certidumbre de escala, los mecanismos de coordinación de esas acciones también han sido relativamente pobres. Los mecanismos de coordinación que más han funcionado son los que podríamos llamar “de naturaleza privada”, que son mecanismos jerárquicos de coordinación, donde, en cierto sentido, alguna entidad –que tiene partes productivas en distintos países de la región– coordina, al interior de sus propias unidades productivas, relocalizaciones o especializaciones entre filiales complementarias.

Para las empresas que no tienen esa característica, en particular para las PYMES, no hay mecanismo de coordinación de la interfase de asociación cooperativa ni de

especializaciones y complementariedades. En estos casos, el mercado opera como un muy mal asignador de decisiones. Por eso, lo que vemos como complementación productiva del Mercosur es, básicamente, una complementación intrafirma. Hay relativamente poco fuera de eso y, por tanto, esa característica también aparece concentrada en algunos sectores. Incluso no en todos los sectores donde esta coordinación podría haberse dado se dio, y, casualmente, tuvo lugar donde hubo una coordinación de políticas específicas, fundamentalmente en el caso del complejo automotor.

En cierto sentido, el incentivo de escala –que debería ser el principal incentivo de cualquier programa de integración– funciona perversamente. En la medida en que no está claro si las condiciones de acceso van a ser permanentes el acceso a los incentivos de escala también es un acceso imperfecto. Por supuesto, dentro de este panorama ha habido algunos avances importantes en el último tiempo. Creo que la historia de frustración con el Mercosur y los nuevos diagnósticos sobre los objetivos de desarrollo han llevado a un intento de reperfilar su agenda.

Está claro también que, en la región, se han redefinido modos de intervención en la política económica. La idea de que reglas horizontales e incentivos de naturaleza macroeconómica no son suficientes para orientar un proceso de desarrollo es una idea que –con diferencias entre los distintos países en términos de implementación– ha ganado más espacio que el que tenía hace un tiempo. Eso permite repensar el Mercosur como un contribuyente a la resolución de ese problema.

En ese aspecto deben subrayarse como mecanismos interesantes, por ejemplo, los programa de integración productiva, los grupos de integración productiva, la posibilidad de hacer comercio en moneda local y los fondos de garantía para PYMES.

Por otra parte y en contrapartida, algunas cuestiones que hace dos o tres años aparecían como muy importantes están actualmente mucho más demoradas, como por ejemplo, la posibilidad de vincular los nuevos mecanismos de articulación financiera a escala regional y la idea del Banco del Sur con la posibilidad de financiar los mecanismos de integración productiva. Estas ideas que se veían como promisorias hace un par de años no se han abandonado, pero los avances concretos han sido relativamente pocos, por no decir nulos.

Algunos otros procesos novedosos, como los mecanismos de cooperación energética, no han dejado de ser, por el momento, una especie de comercio de faltantes y sobrantes sin que sobre esa plataforma se hayan puesto en marcha algunos mecanismos de articulación productiva y cadenas de proveedores, por ejemplo. Estos avances resultan relativamente débiles frente a la persistencia de los problemas de acceso, en particular, y a la poca potencia que estos nuevos instrumentos tienen.

Resulta difícil entender que un fondo como el Focem (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur), pensado para estas cuestiones de articulación productiva, esté dirigido fundamentalmente –por lo menos en los proyectos desarrollados hasta ahora– a

financiar infraestructura. No porque no haya necesidades de infraestructura, sino porque existen en la región otros fondos disponibles para el financiamiento de infraestructura.

No tiene demasiado sentido que la integración productiva compita con la infraestructura por fondos relativamente exiguos, generados por el propio esquema. Las razones expuestas estarían indicando que habría que arbitrar mejor esos mecanismos.

Agenda Utópica

El panorama trazado nos lleva a sugerir, como corolario, que necesitamos reinstalar una agenda que nosotros llamaríamos “agenda utópica”. Creemos que es necesario tratar de ir corriendo, de algún modo, los límites de la posibilidad.

Hace algún tiempo en la Argentina, había un presidente que decía que “la política era el arte de lo posible”. Siempre hemos estado en desacuerdo con esta perspectiva, porque siempre entendimos la política como el arte de correr la frontera de lo imposible. En este caso, hacer posible lo que se yergue como imposible consiste en avanzar hacia el tipo de consenso que nos permita salir de la trampa en la que estamos instalados. En la trampa de creer que si no profundizamos en la agenda original, nos estamos planteando una posibilidad de retroceso.

Consideramos que insistir en la agenda regional inicial es lo que nos hace retroceder en la posibilidad de una agenda integracionista; eso es lo que habría que modificar. Y ya que estamos en terreno de imaginar ciertas cuestiones, tenemos la impresión de que es necesaria una redefinición profunda del Mercosur. No es un tema de relanzamientos; no es un tema de emparches; no es un tema de completar agendas. Se trata, más que nada, de rediseñar ciertas lógicas de funcionamiento del Mercosur.

Ese rediseño debería incluir cuestiones como la introducción de los sectores funcionales, con más fuerza de lo que han tenido hasta ahora; reglas claras de administración de comercio, y no reglas caóticas, como tenemos hoy; alguna necesidad de flexibilización normativa para atender ciertas cuestiones nacionales muy propias. Esto último es particularmente importante para el caso de los países más pequeños y, al mismo tiempo, más vulnerables ante la lógica de conflictividad interna del Mercosur.

Sin dudas, debería ser significativo aumentar la capacidad regional de promoción de actividades Mercosur, y se ha avanzado en esa dirección, pero todavía los avances no son suficientes. Es necesario seguir incentivando los mecanismos de cooperación horizontal en temas de ciencia y tecnología, y en temas de extensionismo productivo, industrial y agrario, entre otros. En relación con esto, creemos que hay capacidades instaladas en nuestros países que están siendo desaprovechadas, porque, más allá de que existan reuniones especializadas, este tipo de cuestiones no tienen toda la potencia que deberían tener en el caso mercosureño.

Quizás, la incorporación de Venezuela como miembro pleno al Mercosur es una oportunidad para esa redefinición. La coyuntura que se abre se podría aprovechar para

plantearse la posibilidad de un rediseño institucional que tome en cuenta las imposibilidades de cumplir con una agenda de mera liberalización comercial y permita establecer una agenda real de coordinación de políticas.

As contradições da Unasul como comunidade imaginada: Estado soberano e cidadania sul-americana

Flávia Guerra Cavalcanti

Introdução

Ao ser criada em 2008, a União das Nações Sul-Americanas (Unasul) apresentava-se como uma organização mais ampla e profunda que o Mercosul (Mercado Comum do Sul). A Unasul abarcaria 12 países, ultrapassando o Mercosul em termos espaciais. Mas ela também iria além do Mercosul no que se refere à abrangência de suas políticas. Teríamos, portanto, “um espaço regional integrado no âmbito político, econômico, social, cultural, ambiental, energético e de infraestrutura” (Tratado da Unasul, 2008, p.1), com o objetivo de “contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe” (Idem). O Tratado também se refere à possibilidade de construir uma identidade e cidadania sul-americanas, o que demandaria uma outra abordagem para a política migratória dos Estados membros da Unasul. Isto seria feito por meio do “reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro” (Idem).

Embora o pronome “nós” não apareça explicitamente no Tratado da Unasul, sabemos que um conjunto de países se pronunciou sobre a criação da entidade. No preâmbulo do Tratado, o plural predomina: “apoiadas em”, “inspiradas por”, “convencidas de que”, “seguras”, “conscientes”, as nações “acordam” em criar a Unasul. Será que poderíamos falar aqui da existência de uma “comunidade imaginada” (Benedict Anderson, 2008)? Ou, pelo menos, da tentativa de construir uma comunidade imaginada na América do Sul?

A comunidade imaginada é definida por um “nós” que afirma possuir uma história comum e valores semelhantes. Ora, os países que assinam a declaração da Unasul se dizem apoiados numa “história compartilhada e solidária de nossas nações, multiétnicas, plurilíngues e multiculturais, que lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas” (Tratado da Unasul, 2008). Sabemos, desde Anderson, que as comunidades imaginadas não representam uma essência, mas são construídas a partir de uma memória seletiva. Nesse sentido, a história compartilhada e solidária das 12 nações da Unasul é mais uma construção social do que um dado da realidade, o que de forma alguma lhe retira sua legitimidade como substrato para a criação da Unasul. É por termos um

passado compartilhado – ainda que socialmente construído – que somos capazes de pensar num destino comum. Em suma, o futuro (os objetivos) da Unasul é reforçado pelo passado (a história compartilhada).

O propósito da Unasul de criar uma identidade e cidadania sul-americanas também parece apontar para uma “comunidade imaginária sul-americana”. Se a identidade e a cidadania nacional eram as formas de pertencimento à comunidade imaginada do Estado-Nação, uma identidade e cidadania sul-americanas nos levariam a pensar numa comunidade imaginada no âmbito da Unasul. No lugar de uma comunidade imaginada nacional, teríamos uma comunidade imaginada pós-nacional.

Tal identidade e cidadania sul-americanas seriam alcançadas por meio de uma política migratória mais liberal dentro das fronteiras da Unasul. Elas surgiriam do “reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro” (Tratado da Unasul, 2008). Ou seja, a cidadania/identidade sul-americanas emergem do âmbito estatal. Apenas um indivíduo que seja cidadão de um dos Estados membros pode pleitear reconhecimento em outro Estado. Em outras palavras, para ser aceito por um Estado, ele já deve possuir o aval de um primeiro Estado.

Desta forma, no que tange à política migratória, a Unasul também estaria reproduzindo a lógica das comunidades imaginadas nacionais. Como apontou Anderson, estas comunidades são limitadas porque têm fronteiras finitas, que definem quem participa da comunidade e quem está excluído. A comunidade imaginada não pode ter a extensão da humanidade. Em sua política migratória, a Unasul estabelece que “nacionais de um país da Unasul podem se tornar nacionais de outro país”. Aquele que não preencher esse requisito estará excluído da comunidade imaginada – e finita - Unasul.

O objetivo deste artigo é discutir até que ponto a Unasul é mesmo uma comunidade imaginada e quais as consequências e implicações disto para a integração sul-americana. Quais os elementos que poderiam nos levar a considerá-la uma comunidade imaginada? E ainda, seria isto desejável? O modelo da comunidade imaginada não poderia significar uma limitação da nossa imaginação política na construção da Unasul? A questão migratória nos desafia a pensar sobre a extensão da suposta comunidade imaginada da Unasul, pois delimitar a fronteira significa escolher quem entra e quem permanece excluído.

A construção da região como comunidade imaginada

Na literatura sobre a formação de regiões ou blocos regionais, não é comum uma aproximação com a ideia de “comunidade imaginada” de Benedict Anderson. Para Iver B. Neumann, “um fato largamente negligenciado na literatura é o de que regiões também são comunidades imaginadas” (1999, p.115). As regiões são precedidas pelo que Neumann chama de “construtores de regiões”, ou seja, atores políticos que imaginam

“uma certa identidade espacial e cronológica para uma região e conseguem disseminar esta imaginação para o maior número possível de pessoas” (Idem).

Neumann ressalta que não veremos a reprodução de cada elemento da “construção da nação” (*nation building*) na “construção da região” (*region building*). Uma das diferenças entre construção da nação e da região estaria no modo como a soberania é tratada em cada um desses processos. Como veremos nesta seção, “a construção da região implica o franqueamento das fronteiras nacionais e, por isso, relaciona-se com a questão da soberania estatal de uma forma diferente daquela utilizada na construção da nação” (Idem).

Ao se referir à nação, Anderson propõe a seguinte definição: “Uma comunidade política imaginada – é imaginada como sendo intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana” (2008, p.32). Em que medida as regiões ou blocos regionais podem se adequar à definição de comunidade imaginada? Vejamos a argumentação de Anderson em relação a cada um dos elementos de uma comunidade imaginada.

Em primeiro lugar, Anderson define a comunidade como imaginada:

[...] porque mesmo os membros da mais minúscula das nações jamais conhecerão, encontrarão ou nem sequer ouvirão falar da maioria de seus companheiros, embora todos tenham em mente a imagem viva da comunhão entre eles” (ANDERSON, 2008, p.32).

Esta sensação de que todos fazem parte de um todo – no caso a Nação - é gradualmente construída por uma esfera pública nacional, formada, por sua vez, por meios de comunicação impressos distribuídos dentro de um espaço nacional. Para Anderson, a formação da identidade nacional está intrinsecamente ligada à emergência da imprensa e de um mercado editorial nacionais.

Não podemos esperar encontrar exatamente as mesmas características da comunidade imaginada nacional na suposta comunidade imaginada pós-nacional sul-americana. Como o próprio Anderson mostra, cada época tem a sua comunidade imaginada, que pode ser sacra, dinástica, nacional... Talvez agora possamos pensar numa comunidade imaginada pós-nacional, da qual a Unasul seria um exemplo.

A percepção de que há ou poderia haver uma comunhão entre os membros das nações da Unasul aparece em algumas análises, porém sem referência à existência de uma esfera pública sul-americana. Nossa comunhão seria formada por outros elementos e por outra dinâmica. Vejamos alguns exemplos desta abordagem.

Para Antonio José Ferreira Simões, existem alguns aspectos definidores de nossa história, que criam laços comuns. O primeiro deles foi a divisão da América do Sul antes mesmo de seu nascimento. O Tratado de Tordesilhas separa as Américas espanhola e portuguesa, mas, ao mesmo tempo, “pode ser interpretado como o primeiro produto da solução pacífica de uma controvérsia” (2012, p. 15). O segundo aspecto é o fato de as colônias sul-americanas terem sido criadas sob a égide do mercantilismo, sendo o seu comércio limitado à metrópole. Ou seja, “os processos de formação socioeconômica da

América portuguesa e da América espanhola guardaram profundas semelhanças” (Idem), relegando-as à periferia do sistema capitalista. Um outro aspecto compartilhado seria o das assimetrias, que aparecem tanto no nível estatal (dentro dos Estados da América do Sul) quanto no nível regional (entre os Estados da América do Sul).

Simões destaca ainda outras marcas políticas da América do Sul, que, no entanto, não contribuem para a formação de laços comuns, mas para um afastamento. Entre elas, podemos destacar o contraste entre a fragmentação da América do Sul e a unificação da América portuguesa. Outro ponto seria a herança institucional. Enquanto Madri desejava “transplantar o Estado espanhol para as terras americanas” (2012, p.17), Lisboa tratava a colônia apenas como um espaço mercantilista. Além disto, a América espanhola e a portuguesa também contaram com diferentes processos de independência. O processo brasileiro foi pacífico e civil; o da América espanhola, sangrento e militar.

Embora aponte semelhanças e diferenças na história dos países da América do Sul, Simões opta por considerar apenas os “pontos em comum” no momento de pensar a integração. Ao tratar do tema da solidariedade na região, Simões afirma que “existe um reconhecimento do passado comum e o desejo do futuro comum” (p.22). O “passado diferente”, apesar de exposto, não é um elemento relevante para a proposta da integração. Por meio de um processo de memória seletiva, escolhemos, no passado, as semelhanças entre as Américas portuguesa e espanhola que nos servirão de base para construir o processo de integração.

Em uma análise sobre a história recente da América do Sul, Fernando Augusto Fernandes mostra que alguns países compartilham hoje um passado comum porque foram submetidos a ditaduras militares que cooperavam entre si para reprimir os opositores no nível regional. O maior símbolo dessa “herança maldita” seria a Operação Condor, “uma aliança político-militar entre os vários regimes militares da América do Sul – Brasil, Argentina, Chile, Bolívia, Paraguai e Uruguai” (FERNANDES, 2011, p. 100). Mas também poderíamos pensar no significado do 11 de setembro para a América do Sul, diz Fernandes. Não o 11 de setembro das Torres Gêmeas em Nova York, mas o do golpe contra Salvador Allende no Chile.

Nos discursos sobre a integração regional sul-americana, o passado, seja o de Tordesilhas, seja o das ditaduras militares, é recuperado e reapresentado como nossa história comum. No entanto, existe ainda uma “memória do futuro” (CERQUEIRA FILHO, 2005, p.121). A memória do futuro é “aquilo que no passado, se vislumbrava no futuro. Há uma ‘memória do futuro’ (aquilo que poderia ter sido), que condiciona a memória do futuro presente” (CERQUEIRA FILHO *apud* FERNANDES, 2012, p.100).

No caso da América do Sul, a memória do futuro comportaria todos os projetos, sonhos, propostas que foram pensados para o continente, mas que, por diversas razões, nunca saíram do papel ou foram implementados de maneira incompleta. Um destes projetos seria justamente a integração sul-americana. Gordon Mace et al. lembra que

uma “longa e rica história de construção da região” (*apud* Dabène, 2013, p. 4) existe na América Latina desde 1820. Para Olivier Dabène, os projetos de integração faziam parte dos sonhos de uma série de líderes políticos. Para retomarmos o termo de Neumann, poderíamos dizer que os “construtores de região” na América Latina foram Simón Bolívar, Francisco Bilbao, Justo Arosemena, José Maria Samper e Benjamín Vicuña Mackenna. Outros “construtores de região” atuaram no século XX, como Manuel Ugarte, Victor Raul Haya de la Torre e José Enrique Rodó.

Porém, esta “memória do futuro”, os projetos de integração, sempre esteve marcada pela crença num espaço supranacional de identidade cultural. Rodó, por exemplo, chegava a acreditar numa essência latino-americana espiritual, que nos diferenciaria do materialismo dos anglo-saxões. Esta característica latino-americana seria comum a todos os países. Mas uma cultura compartilhada sul-americana não precisa necessariamente estar baseada numa essência. A identidade latino-americana e os valores compartilhados também podem ser vistos como uma construção, realizada gradualmente por meio de discursos dos “construtores de região”.

Sem entrar no mérito sobre a natureza da identidade – essencial ou socialmente construída –, Olivier Dabène mostra que uma identidade cultural comum por trás das forças integracionistas.

Conceitos supranacionais com forte conteúdo identitário estiveram presentes desde os primeiros momentos da independência. Este sentimento de pertencimento a uma ‘nação de nações’, ou de um destino histórico comum, contribui para a permanência do regionalismo. (...) Alguns exemplos de identidades supranacionais são: América, América Hispânica, Nossa América, Ibero-America, Indo-America, América do Sul ou América Latina” (DABÈNE, 2013, p.7).

Em suma, é a combinação entre uma seleção do passado e uma memória do futuro (que não deixa de ser selecionada) que constituirá o laço histórico da comunidade imaginada. A julgar pelas análises acima expostas, teríamos uma comunidade imaginada sul-americana, cuja memória é compartilhada pelos seus membros. Mas seria isto suficiente para termos uma comunidade imaginada? O discurso sobre um passado comum sul-americano circula no âmbito político e acadêmico, circula entre os intelectuais e/ou opositores dos regimes militares que se instalaram na América do Sul na segunda metade do século XX. Mas seriam esses discursos compartilhados por uma ampla camada da população sul-americana?

Como lembra Thomas Risse, referindo-se à ideia de “comunidade imaginada”, é preciso que haja visibilidade e presença da entidade em questão na vida cotidiana dos cidadãos. É esta visibilidade que pode levar a entidade - Estado, UE, Mercosul, Unasul – a “uma existência psicológica como uma ‘comunidade imaginada’” (RISSE, 2010, p.7). Os cidadãos dos países membros da Unasul teriam de desenvolver sentimentos de pertencimento e lealdade em relação à Unasul para que esta se configurasse como comunidade imaginada. Um outro desafio seria o desenvolvimento de uma percepção de solidariedade alargada, para além do Estado nacional. Na definição de Anderson, os

membros da comunidade imaginária não se conhecem pessoalmente, mas nem por isso deixam de ser solidários uns com os outros.

Retomamos então a definição de Anderson apresentada no início desta seção: a comunidade “é imaginada como sendo intrinsecamente limitada e, ao mesmo tempo, soberana” (2008, p.32). Ela nunca terá a extensão da humanidade; seu espaço termina numa fronteira que a divide de outra comunidade igualmente imaginada. Outra consequência da delimitação é que ela identifica claramente o grupo de dentro e o grupo de fora. Em outras palavras, o grupo a quem devemos ser solidários e o grupo ao qual não podemos estender a nossa solidariedade.

Esta divisão aparece no artigo do Tratado da Unasul que trata da política migratória: “nacionais de um país da Unasul podem se tornar nacionais de outro país”. O território da comunidade Unasul está delimitado e é dentro dele que a solidariedade é possível. A cidadania sul-americana não será estendida a cidadãos que venham de um país não membro da Unasul. Embora a Unasul tenha o objetivo de “contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe” (Tratado da Unasul, 2008), isto não inclui uma solidariedade alargada no âmbito da América Latina e Caribe. Em outras palavras, a comunidade imaginada não se estende para toda a região da América Latina e Caribe. Porém, talvez devêssemos nos questionar se é este o tipo de comunidade imaginada, integração regional e política migratória que queremos. Será que não estamos reproduzindo no nível regional as limitações e restrições típicas do Estado nacional soberano? Voltaremos a esta discussão na próxima seção.

O terceiro ponto da definição de Anderson para a comunidade imaginária diz respeito à soberania. “Imagina-se a nação soberana porque o conceito nasceu na época em que o Iluminismo e a Revolução estavam destruindo a legitimidade do reino dinástico hierárquico de ordem divina” (2008, p. 34). Nesta época, as nações querem ser livres e “o emblema dessa liberdade é o Estado soberano”.

Ora, a comunidade imaginada da Unasul surge num contexto totalmente diverso daquele descrito por Anderson ao se referir à comunidade nacional. Como ocorre nos processos de integração e, sobretudo, nas propostas de criação de uma União, a soberania deixa de ser pensada de forma absoluta e passa a ser compartilhada. O compartilhamento da soberania – e não o Estado absoluto - é justamente aquilo que poderia nos tornar livres no mundo globalizado.

De uma certa forma, ainda não sabemos exatamente quais poderiam ser as características de uma comunidade imaginada pós-nacional na América do Sul. A definição de Dabène sobre uma “Nação de nações” poderia nos conduzir a várias interpretações. Uma delas seria a de que a “Nação Unasul” é agora a detentora da soberania na região, reproduzindo no nível supranacional a mesma ideia de soberania absoluta nacional. Os Estados membros abririam mão de sua soberania sem prol da supranacionalidade da Unasul.

Não parece ser esta a proposta dos países membros da Unasul. O conteúdo do Tratado da Unasul nos permitiria interpretar a expressão “Nação de nações” de uma outra forma, qual seja, a de que as nações (os países membros) apenas compartilhariam sua soberania e, nesse processo, se tornariam mais fortalecidas. A Nação (Unasul) existe apenas na medida em que as nações (os Estados membros) forem capazes de preservar sua soberania, o que não exclui o compartilhamento. Neste caso, a tendência intergovernamentalista da Unasul se sobreporia à orientação supranacionalista.

Portanto, não é fácil definir o tipo de comunidade imaginária sul-americana que estaria surgindo no continente, pois, ela desafia os conceitos tradicionais que costumamos encontrar entrelaçados. Historicamente, soberania, cidadania e identidade estiveram associadas a um território delimitado. A própria noção de comunidade imaginada de Anderson pressupõe a convergência entre esses conceitos. A comunidade imaginada é soberana, ocupa um território delimitado e, dentro deste espaço, ela confere aos indivíduos uma identidade e cidadania nacionais.

No Tratado da Unasul, já podemos notar uma não-coincidência entre esses conceitos. A soberania dos Estados é enaltecida, mas, simultaneamente, procura-se incentivar uma cidadania e uma identidade sul-americanas. No artigo 2º do Tratado, que trata do objetivo da União, lemos que

A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo (...) reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados” (2008). Por outro lado, no artigo 3º, que se refere aos objetivos específicos, afirma-se a necessidade de “consolidação de uma identidade sul-americana (...) com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana. (Tratado da Unasul, 2008).

Portanto, a comunidade imaginada sul-americana não poderá ser apenas a reprodução, em ponto maior, no nível regional, da relação entre soberania, cidadania e identidade que se apresentava outrora no Estado nacional. Ela deverá ter, necessariamente, uma outra configuração. A soberania dos Estados membros continuará sendo relevante, mas terá de ser compartilhada para permitir o estabelecimento de uma cidadania e identidade sul-americanas. Para ser criada, a identidade sul-americana depende do “reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro” (Idem). Em outras palavras, ela depende do compartilhamento de soberania.

O papel do migrante na construção da cidadania e identidade sul-americanas.

As concepções tradicionais de soberania, território, cidadania e identidade vêm sendo desafiadas nas últimas décadas por novas formas políticas: soberania compartilhada, soberanias justapostas, governo em multiníveis, território sob duas soberanias, cidadania múltiplas, cidadania pós-nacional, identidade pós-nacional, etc. Isto

demonstra o caráter historicamente contingente daqueles conceitos tradicionais, que serviram para se referir ao “político” na ordem pós-westfaliana, mas talvez não possam ser aplicados nos dias atuais sem algumas considerações prévias. O mesmo pode ser dito em relação à comunidade imaginada. Só podemos conferir a denominação de comunidade imaginada a uma entidade política se fizermos algumas ressalvas, como vimos na seção anterior.

A cidadania e a identidade estão localizadas na “moldura conceitual do pertencimento político” (McNevin, 2011, p. 15). O pertencimento político seria um “princípio ordenador dinâmico que estrutura diferentes comunidades políticas no tempo e no espaço” (Idem). Em outras palavras, as comunidades imaginadas se modificam no tempo e no espaço e cada uma delas apresenta um pertencimento político distinto. A cidadania, por exemplo, é um modo específico de pertencimento ao Estado nacional e ao sistema de Estados soberanos.

Historicamente, as concepções tradicionais de cidadania e identidade sempre demandaram a existência de um “exterior constitutivo”. No entanto, como lembra Engin Isin (*apud* McNevin, 2011, p.15), essa relação “mutuamente constitutiva” entre o cidadão e o seu outro se apresentou sob formas variadas ao longo do tempo. Poderíamos dizer que cada época teve os seus “outros”. Como ocorre na “comunidade política limitada” (Anderson, 2008), a cidadania nunca é extensiva a toda a humanidade e sempre haverá “outros” que não serão contemplados por ela.

Em seu livro *Inside/Outside*, de 1993, Rob Walker mostra como os conceitos políticos tradicionais – Estado soberano, território, cidadania, identidade – são o produto de uma resolução espaço-temporal moderna da dicotomia entre o particular e o universal. Pertencemos à humanidade (o universal), mas é no Estado soberano territorial (o particular) que adquirimos os direitos prometidos universalmente (os direitos humanos). Assim, é no Estado – e por meio da ação do Estado - que temos acesso a direitos, cidadania e uma identidade nacional particular.

No entanto, Walker acredita que o Estado territorial soberano como marco espaço-temporal da comunidade política representa uma limitação de nossa imaginação política contemporânea. As transformações trazidas pela globalização nos colocam diante do desafio de pensar em práticas políticas alternativas, mas simplesmente não conseguimos fazê-lo porque permanecemos presos à resolução espaço-temporal colocada pelo Estado soberano. Mesmo concepções alternativas, como “soberania compartilhada”, “soberanias justapostas”, “governo em multiníveis”, “território sob duas ou mais soberanias”, “cidadania múltiplas”, “cidadania pós-nacional” e “identidade pós-nacional”, seriam na verdade tributárias, em alguma medida, do Estado territorial soberano.

Talvez esta observação possa explicar em parte nossa dificuldade em pensar a Unasul para além dos Estados membros que a compõem. Como discutimos na introdução e brevemente na seção 2, o Tratado da Unasul reforça o papel do Estado

territorial soberano. Embora a cidadania e a identidade sul-americana sejam concepções alternativas sobre o pertencimento político, a base para que elas emerjam continua sendo a cidadania/identidade nacional. A Unasul tem como objetivo específico a “consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado membro residentes em qualquer outro Estado Membro” (2008). Ou seja, haverá um reconhecimento dos migrantes que venham do “espaço Unasul”.

Assim, a Unasul se apresenta como uma comunidade imaginada limitada, que também produz os seus “outros constitutivos”, os seus excluídos. Aqueles que estiverem fora de sua fronteira não terão acesso à cidadania sul-americana e a uma identidade sul-americana. A inclusão do nacional de outro Estado membro da Unasul significa a exclusão dos que não fazem parte de nenhum dos Estados membros da Unasul. Em termos de política migratória, a Unasul reproduz o modelo do Estado nacional. O que se apresenta como avanço – o reconhecimento de direitos a nacionais de outro Estado membro – é, na verdade, uma limitação que está na base das políticas migratórias dos Estados.

A pergunta de Jürgen Habermas sobre até onde podemos estender a nossa solidariedade poderia ser invocada neste momento. Com base em que argumento moral poderíamos dizer que acolhemos apenas cidadãos de outros Estados membros da Unasul? Por que nossa solidariedade não pode ser estendida a outros cidadãos latino-americanos, como os haitianos que migram para o Brasil? Ou até mesmo a não-latino-americanos?

Se a Unasul pretende “contribuir para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe”, talvez se possa pensar na possibilidade de extensão da comunidade limitada Unasul para a América Latina e o Caribe. O possível alargamento da Unasul para a América Latina e o Caribe significaria a inclusão de todos os cidadãos latino-americanos na Unasul. Caso esta hipótese se confirmasse, ainda ficaríamos no âmbito de uma comunidade imaginada limitada, agora restrita aos latino-americanos. Mas será que o modelo da “comunidade imaginada limitada” é aquilo que queremos para a Unasul? Não seria possível pensar em políticas migratórias que fugissem do modelo da comunidade limitada? Queremos uma Unasul que reproduza o modelo do Estado soberano ou uma Unasul que sirva de laboratório para elaborar novas formas de relacionar soberania, migração, cidadania e identidade?

Uma reflexão sobre este tema nos é oferecida pelo filósofo Jacques Derrida no livro “Da Hospitalidade”. Para o autor, a questão do estrangeiro demandaria mais do que “uma mutação do espaço social e geopolítico, uma mutação política e jurídica, mas acima de tudo uma conversão ética” (1997, p. 131). Teríamos de pensar numa “hospitalidade incondicional” em vez de nos contentarmos com a “hospitalidade condicional” do Estado territorial soberano e da comunidade imaginada.

Segundo Derrida, a hospitalidade condicional já aparecia na cidade-estado grega. No *Sofista* de Platão, o estrangeiro (*xenos*) desafia a autoridade de Parmênides, questionando o seu discurso e a sua forma de falar. Ele fala uma língua estrangeira, mas é capaz de aprender o grego. Porém, o mais importante é que ele é aceito pela pólis **porque já é considerado como um cidadão de outra polis e de outra ordem jurídica**. O direito de hospitalidade aqui é condicional, requer que o estrangeiro seja cidadão de outra pólis.

Diferente será o tratamento concedido ao bárbaro, que não provém de outra pólis com uma ordem jurídica estabelecida. Como não recebeu o aval de uma pólis anterior, ele encontra-se num limbo e, conseqüentemente, não poderá ser admitido na nova pólis. A hospitalidade grega é, portanto, uma decisão política e jurídica. Ela só será concedida **se** o “outro” puder mostrar que é cidadão de outra pólis.

Já a “hospitalidade incondicional” teria uma raiz filosófica. Para refletir sobre este tipo de hospitalidade, Derrida inspira-se no pensamento de Emmanuel Lévinas sobre o sujeito e a ética. Lévinas define o sujeito como *hôte*, que em francês significa ao mesmo tempo o hóspede e o anfitrião. O sujeito não teria a capacidade de escolher se vai ou não receber o outro. Este seria o modelo do sujeito moderno, senhor de si, apto a escolher o que pode afetá-lo e capaz de interferir em seu entorno. Na concepção de Lévinas, o “receber o outro”, o “estar aberto ao outro” é que define o sujeito. Portanto, desde o início, esse sujeito levinasiano é fraturado, afetado pela irrupção e invasão do outro. Em suma, a hospitalidade incondicional pressupõe um sujeito fragmentado e aberto ao outro.

Contudo, Derrida não sugere que simplesmente esqueçamos a “hospitalidade condicional” em nome de uma “hospitalidade incondicional” talvez inexequível. O problema é nos contentarmos com o que já temos, com a “hospitalidade condicional”. Por isso, a “hospitalidade condicional” precisa inspirar-se constantemente na incondicional. As políticas migratórias estatais, baseadas na “hospitalidade condicional”, poderiam se tornar mais receptivas e abertas caso levassem em consideração os questionamentos da “hospitalidade incondicional”.

A partir da leitura de Derrida, podemos dizer que o Tratado da Unasul propõe uma política migratória baseada na “hospitalidade condicional” dos Estados e das comunidades imaginárias. Como na pólis grega, em que o estrangeiro só era admitido se viesse de outra pólis, na Unasul, o reconhecimento do estrangeiro por um Estado só ocorre **se** este já for cidadão de um outro Estado membro da Unasul. Neste caso, o estrangeiro será aceito e se adaptará à sociedade receptora. No entanto, não podemos esquecer que esta política de inclusão também produz os seus outros. Pelo menos num primeiro momento, a Unasul trata como bárbaros (aquele que não pode se adaptar) todos os imigrantes que porventura não venham de outro Estado-membro da Unasul. O estrangeiro (no sentido de Derrida) está para o cidadão de outro Estado membro assim como o bárbaro (no sentido de Derrida) está para o cidadão de um Estado não membro.

Qualquer movimento no sentido da hospitalidade incondicional na Unasul exigiria um questionamento sobre a política de fronteiras pois é esta que inicia a distinção entre o estrangeiro e o bárbaro. Segundo Derrida, é a política de fronteiras contemporânea que inicia os questionamentos marcadores da diferença, como “Quem é você?” “Qual o seu nome?” “Qual seu lugar de origem?”

No entanto, o estrangeiro não é vítima. Ele é questionado pela política de fronteiras do Estado, mas também dirige uma pergunta a este mesmo Estado. A sua simples presença já traz um questionamento sobre a suposta homogeneidade da sociedade de destino. O migrante questiona a lei local e, desta forma, provoca uma desnaturalização daquilo que era tido como um dado, como, por exemplo, a relação entre soberania, território e cidadania. O estrangeiro, ainda que indiretamente, questiona o modo de vida local. Mais do que isto: ele questiona a própria ordem internacional dividida em Estados soberanos que conferem cidadania aos que estão dentro e excluem os de fora. Os migrantes são justamente os “outros constitutivos”, excluídos da cidadania, mas que vão, apesar de tudo, reivindicá-la.

Como vimos, a Unasul tem o objetivo de consolidar a identidade sul-americana a partir do reconhecimento dos migrantes sul-americanos. Esta política de reconhecimento condicional, de hospitalidade condicional, não deixa de ser importante, mas traz em seu cerne algumas limitações. O reconhecimento do migrante o coloca numa posição passiva em relação à construção de uma identidade e cidadania sul-americanas.

Entendemos que o estrangeiro/migrante tem um papel ativo a desempenhar na construção de uma identidade/cidadania sul-americanas na medida em que a sua própria condição, suas lutas e reivindicações colocam em xeque a convergência entre soberania, território, cidadania e identidade. O estrangeiro/migrante proveniente de um Estado membro da Unasul reivindica uma cidadania sul-americana, que lhe é garantida pela comunidade imaginada sul-americana da Unasul. Desta forma, ele contribui para o projeto da Unasul de construir a cidadania e a identidade sul-americana. Este é o migrante desejável para a Unasul.

Em contraste, o estrangeiro/migrante de um Estado não-membro da Unasul coloca um desafio para a política migratória da mesma. Ele contesta, por sua simples presença, o fato de a solidariedade e a hospitalidade da Unasul não poderem ser estendidas a “outros” localizados fora do espaço sul-americano. Onde se pode traçar a linha de demarcação entre os que fazem parte da nova comunidade imaginada e os que estão excluídos deste espaço?

Conclusão

A Unasul é um projeto político, social e cultural cujos desafios e potencialidades ainda nos são desconhecidos. Por isso, abundam os questionamentos, as reflexões, as

hipóteses e as possibilidades sobre o que é e o que será a Unasul. No presente artigo, apresentamos mais dúvidas do que respostas sobre o que está em jogo na construção da Unasul como comunidade imaginada. A Unasul não é exatamente uma comunidade imaginada nos moldes pensados por Anderson, o que, longe de significar um problema ou uma falha, nos permite pensá-la como um espaço de experimentação, de construção de cidadania e de inclusão dos migrantes.

Referências

AMORIM, Celso. A integração sul-americana. **DEP: Diplomacia, Estratégia e Política**, nº 10, Outubro-Novembro, 2009. In: A América do Sul e a Integração Regional. Textos de Apoio. Brasília: FUNAG, 2011.

ANDERSON, Benedict. **Comunidades Imaginadas**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

BONILLA, Alcira B. **Ciudadanías interculturales emergentes em contextos migratórios latinoamericanos**. In: Sulamérica Comunidade Imaginada. Emancipação e Integração. Gisálio Cerqueira Filho (org.). XI Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul. Buenos Aires, 2010. Niterói: EdUFF, 2011.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **O autoritarismo afetivo: a Prússia como sentimento**. São Paulo: Escuta, 2005.

DABÈNE, Olivier. **Foreword**. In: Resilience of Regionalism in Latin America and the Caribbean. Development and Autonomy. Andrés Rivarola Puntigliano e José Briceño-Ruiz (org.) London: Palgrave Macmillan, 2013.

DERRIDA, Jacques. **Foreigner Question**. In: Of hospitality. DUFOURMANTELLE, Anne. (Org.). California: Stanford, 2000.

FERNANDES, Fernando Augusto. **Vozes e emoções do passado, do futuro e do passado-futuro**. In: Sulamérica Comunidade Imaginada. Emancipação e Integração. Gisálio Cerqueira Filho (org.). XI Congresso Internacional do Fórum Universitário do Mercosul. Buenos Aires, 2010. Niterói: EdUFF, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Cidadania e identidade nacional**. In: _____. Direito e democracia: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

McNEVIN, Anne. **Contesting Citizenship. Irregular Migrants and New Frontiers of the Political**. New York: Columbia University Press, 2011.

NEUMANN, Iver B. **Uses of the Other. “The East” in European Identity Formation**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1999.

RISSE, Thomas. **A Community of Europeans? Transnational Identities and Public Spheres**. New York: Cornell University Press, 2010.

SIMÕES, Antonio José Ferreira. **Eu Sou da América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. **Integração: sonho e realidade na América do Sul**. Brasília: FUNAG, 2011.

TRATADO Constitutivo da Unasul. In: A América do Sul e a Integração Regional. Textos de Apoio. Brasília: FUNAG, 2011.

WALKER, Rob. **Inside/Outside: International Relations as Political Theory**. Cambridge: Cambridge Studies in International Relations, 1993.

Partidos y política exterior, un análisis comparado de Brasil y Uruguay

Florencia Sanz¹

Lorena Granja²

Introducción

Durante los años noventa se evidenció un cambio significativo en el sistema internacional que se ha consolidado en los años transcurridos hasta la actualidad en múltiples manifestaciones. Es así que se hace evidente una creciente multipolaridad en áreas temáticas que acrecienta la complejidad del sistema y el establecimiento de un nuevo orden mundial.

En este cambio de configuración del sistema internacional, América Latina ha consolidado fuertemente la democracia en los distintos países de la región, con mayor o menor éxito según los casos, pero eliminando los sistemas autoritarios que se implementaron en las décadas de los años setenta y ochenta.

En este contexto, América Latina ha atravesado importantes crisis económicas, la última de ellas originada en 2007 a causa de la crisis financiera ocasionada por las “hipotecas basura” otorgadas en Estados Unidos de América (EE.UU.), que se propagó rápidamente por el mundo. Sin embargo, las consecuencias en América Latina fueron diferentes a las de crisis anteriores, aunque se reconoce el impacto desigual en los distintos países de la región, el desempeño general puede considerarse positivo.

Asimismo en el mismo periodo se han consolidado distintos procesos de integración regional, con mayor o menor éxito en sus distintas áreas, se destaca la consolidación del Mercado Común del Sur (Mercosur). Integrado por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela, que desde 1991 ha asumido el objetivo de fortalecer el desarrollo económico de los estados parte a través de la integración comercial; para dar paso, a partir del año 2003, a un tipo de integración más inclusiva en la que se hace evidente la búsqueda por conjugar aspectos sociales y culturales como objetivos últimos de la integración. La consolidación democrática sumada al crecimiento sostenido que los países han alcanzado en los últimos años ha permitido a la región ubicarse como un

¹ Licenciada en Ciencia Política (FCS – UdelaR). Estudiante de la Maestría en Ciencia Política (FCS – UdelaR) sanzflores@gmail.com.

² Magister en Ciencia Política (Instituto de Estudos Sociais e Políticos – UERJ) Estudiante de Doctorado en Ciencia Política (IESP-UERJ) lorenagranja@gmail.com

nuevo actor en el complejo entramado del sistema internacional, aunque aún se mantiene al margen en cuanto a la definición de la agenda internacional. Esta situación genera la necesidad de ajustar las estrategias de inserción internacional de cada país, teniendo en cuenta su ubicación en el sistema así como el proceso interno que conlleva la toma de decisiones en materia de política exterior.

El presente trabajo se plantea trazar una pauta metodológica válida para la posterior comparación de las estrategias de inserción internacional entre países latinoamericanos. Dicha pauta metodológica implica la enumeración de las variables a tener en cuenta para el análisis de las diferentes estrategias de política exterior de cada país. En esta primera instancia, el trabajo pretende la identificación de tales variables y su aplicación breve en el análisis de las diferentes estrategias de inserción internacional de Brasil y Uruguay para el período 1990-2010. Uno de los objetivos específicos a realizar en el futuro es la comparación entre las estrategias de inserción internacional propuestas por los gobiernos de Brasil y Uruguay durante los veinte años transcurridos entre 1990 y 2010; evaluando las relaciones existentes entre los partidos de gobierno y las estrategias de inserción internacional en ambos países. Sin embargo, en esta primera aproximación al objeto surge la necesidad de establecer las variables claves en el proceso de formulación de la política exterior de ambos países, para luego comenzar a comparar ambas estrategias. En el proceso de enumeración de las variables, se hace especial hincapié en las de naturaleza endógena.

El análisis de Fernández Luzuriaga (2010) propone que, “la inserción internacional de un Estado implica, por parte del sujeto que realiza dicha acción, en este caso la comunidad política de los habitantes de un territorio, un conjunto de decisiones que atañen a la acción en sí y hacia dónde se dirige la misma. Así comprendido, el modo de inserción internacional de un país se definirá a partir de su política exterior y estará limitado por los propios contextos estructurantes.” (2010 pág. 100) Podremos concentrarnos en dichos contextos estructurantes para poder, por fin, no solamente contextualizar el momento y el modo en que se toman las decisiones de política exterior, sino también, entenderla.

Con este objetivo se presenta en primer lugar el desarrollo de las principales líneas teóricas en las que se sustenta el trabajo, posteriormente se presenta la propuesta metodológica que se propone desarrollar dado que el presente texto se encuentra en proceso de elaboración y se pretende continuar con el mismo en posteriores trabajos.

Principales líneas teóricas

Desde que las disciplinas de la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales se han diferenciado y desarrollado paralelamente, sobre todo a partir de la hegemonía dentro de esta última de la teoría realista en la academia estadounidense, el estudio de la política internacional ha sido un campo específico de las Relaciones Internacionales.

Este hecho, junto al estudio de la dimensión de poder y la condición estructural de anarquía del sistema internacional, contribuyó a que el análisis de la política exterior fuera menos abordado desde la Ciencia Política. Sin embargo, la evolución analítica de tal política ha llegado a recortar los muros que tradicionalmente separaban ambas disciplinas.

Lima (2011) estudia el desarrollo del análisis de la política exterior en la academia norteamericana y distingue tres momentos en los cuales la división entre los campos interno y externo se atenúa; considerando así, a la política exterior como una política pública, *ergo* como un objeto de estudio de la Ciencia Política. En primer lugar, el abordaje del proceso decisorio de la política exterior abre la “caja negra” en la que el nivel nacional había estado sumergido, considerando cómo el proceso de toma de decisiones en ese nivel repercute en el ámbito internacional.³ El segundo momento, está determinado por la interdependencia entre los actores y su influencia en los dos niveles; tanto las redes internacionales como los políticos nacionales inciden en la toma de decisiones de ambos (nacional e internacional). Por ejemplo, al analizar los niveles de internalización de los acuerdos internacionales, las instituciones domésticas realzan su participación en la política exterior.⁴ Por último, el tercer momento identificado por la autora tiene que ver con la incorporación de variables domésticas a las teorías internacionales. Particularmente, con la acumulación generada a partir de la quiebra de la concepción del Estado como actor unitario y la separación ontológica entre los campos interno y externo.⁵

Por otro lado, en lo que respecta a los aportes latinoamericanos para el estudio del tema, Van Klaveren (1992) hace una enumeración de los principales abordajes teórico-metodológicos que se han desarrollado en la región. En primer lugar, considera que los primeros estudios realizados hasta la década del 90 dejaban de lado los procesos decisorios y el análisis de los actores para hacer mayor hincapié en los contenidos de las políticas exteriores.

Asimismo, estos primeros análisis no salían de los lentes realistas con que la disciplina de las Relaciones Internacionales abordaba los asuntos de política exterior, y aplicaban conceptualizaciones pensadas y formuladas para los países centrales. En este sentido, el análisis de las dimensiones de poder, la geopolítica y la bilateralidad con

³ La autora coloca como uno de los pioneros en tal análisis del proceso decisorio a nivel nacional al artículo de D. Singer: “The Level of Analysis Problem in International Relations”, *World Politics*, vol. XIV, no. 1, 1961.

⁴ Lima considera que uno de los artículos más influyentes para este tipo de abordaje interdependiente entre los niveles interno y externo es el de R. Putnam (1988).

⁵ En este caso, la autora señala tres diferentes abordajes representativos del tercer momento, el realismo neoclásico (Hudson, “Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations”. *Foreign Policy Analysis*, vol. 1, 2005), el institucionalismo (KEOHANE, R.; MILNER, H., 1996) y el constructivismo en sus diferentes vertientes (Houghton, “Reinvigorating the Study of Foreign Policy Decision Making: Toward a Constructivist Approach”. *Foreign Policy Analysis*, vol. 3, 2007).

EE.UU. eran los que constituían la mayor parte de los estudios sobre el tema en la región.

A partir de la consolidación de los programas de estudios en Relaciones Internacionales, y de las redes inter-disciplinarias y continentales, comienza a haber un pensamiento crítico-analítico basado en construcciones teóricas adaptadas a la realidad de los países latinoamericanos y plausibles de comparación. Sin embargo, dichos aportes no siempre han buscado ajustarse a un paradigma específico lo que generó algunas críticas a la disciplina, tal como la realizada por Van Klaveren, dichos estudios son caracterizados por un *pragmatismo teórico* (1992, pág. 171).

De esta manera, la evolución de los abordajes analíticos de la política exterior en tanto política pública han ido desarrollando la interdisciplinariedad entre la Ciencia Política y las Relaciones Internacionales a través de la incorporación de variables domésticas al estudio del contexto internacional. El presente trabajo se inscribe en dicha concepción interdisciplinaria al intentar conjugar las variables partido de gobierno y política exterior en perspectiva comparada.

Dicha relación ha sido objeto de numerosos trabajos académicos que, tanto desde la óptica teórica como en el abordaje del estudio de casos específicos, han intentado delimitar los alcances de tal afirmación. En este sentido, lo que han tratado de responder es hasta qué punto el Presidente tiene la exclusividad en la formulación y conducción de la política exterior de los países, y cómo es la relación entre éste y su partido. Cómo se conjuga dicha relación con las burocracias diplomáticas y su relativa autonomía respecto a los avatares de la política doméstica en la conducción de la política exterior. Y de qué manera el sistema internacional en el que los Estados están inmersos, determina la postura de cada uno de ellos.

Los enfoques que intentan sumar variables domésticas a los estudios de política exterior han tenido, principalmente, tres tipos de vertientes teóricas. La primera, vinculada al análisis del proceso de toma de decisiones, conjuga los análisis institucionales con los organizacionales burocráticos y atiende a los diferentes procesos de inercia/cambio en las estructuras burocráticas que derivan en diferentes cambios de orientación de la política exterior. También conjugan los análisis dependientes de las trayectorias específicas de cada país y su relación con los cambios de paradigmas. En este sentido, siguiendo el análisis de Fernández Luzuriaga (2008) se considera que “la política exterior presenta, en cualquier país y momento histórico, particularidades que la hacen propender hacia la continuidad. Sin embargo como cualquier política pública, puede ser objeto de revisión o readaptación ante un cambio de gobierno”, por tanto se considera necesario analizar las distintas coyunturas a las que se han afrontado los distintos gobiernos de cada país en el periodo seleccionado.

La segunda vertiente, atiende más a los líderes y su importancia en el proceso de decisión de la política exterior. Los diferentes estilos de liderazgo de los jefes de Estado, políticos y diplomáticos que han marcado las opciones de política exterior de los

diferentes Estados. Según Van Klaveren (1992, pág. 173), estos abordajes han sido tradicionalmente más utilizados por los analistas de política exterior latinoamericanos. En este sentido, sabido es que la tesis neorrealista de las relaciones internacionales le adjudica un papel predominante al jefe de Estado como conductor de la política exterior, en el entendido de que son actores capaces de tomar decisiones unitaria y racionalmente, así como también a los factores sistémicos que estarían influyendo directamente esa relación.⁶ Así, el lugar de la política doméstica queda relegado en el nivel de análisis para darle lugar a las capacidades económicas y militares de los Estados como los determinantes últimos de la política exterior. Sin embargo, Fearon (1998) defiende que la posición neorrealista no es incompatible con el análisis de los factores domésticos, ya que éstos son determinantes para que: 1) los Estados implementen políticas sub-óptimas; 2) los jefes de Estado cambien sus preferencias en función de diferencias culturales, institucionales, económicas.

En tercer lugar, las percepciones y expectativas de los demás países también son consideradas importantes en la región, por diferentes motivos que tienen que ver con las relaciones que históricamente han tenido entre los sí los países latinoamericanos, estas variables (así como también las sistémicas o sub-sistémicas) cobran especial relevancia en los análisis de política exterior. Además, tales variables también tienen relevancia en la política doméstica, ya que permean a la opinión pública.

En el mismo sentido, la teoría liberal de las relaciones internacionales enfatiza la interdependencia sistémica entre los Estados, considera tanto la influencia de los demás Estados como la de las coyunturas del tiempo y el espacio en las decisiones de política exterior de determinado Estado (MORAVCSIK, 1997). Así, las relaciones entre el ámbito doméstico y el internacional estarían siendo menos dibujadas que en la teoría neorrealista (que es la que menos considera el ámbito doméstico), ya que las preferencias de política exterior de un Estado, estarían determinadas por las preferencias de los demás Estados.

En suma, estas interpretaciones de los abordajes más tradicionales de la teoría de las Relaciones Internacionales darían la pauta para la integración de los dos niveles de análisis, al considerar al nivel doméstico como accesorio en el proceso decisorio del nivel internacional. Sin embargo, los pioneros defensores de tal integración al análisis de la política exterior han sido Graham Allison (1969) y Robert Putnam (1988). Ambos autores enfatizan la importancia de las variables domésticas al incorporar al análisis a los actores implicados en la toma de decisión en política exterior.

Allison desarrolla tres modelos de toma de decisiones en la política exterior a partir del análisis de la crisis de los misiles en Cuba en 1962: 1) el de la elección racional; 2) el de la escuela organizacional y 3) la política burocrática gubernamental. En ellos, considera las diferentes probabilidades de ser adoptada determinada decisión en función

⁶ Ver por ejemplo un libro clásico, Waltz, 1979

de la utilidad esperada (no de los resultados); enfatiza la importancia del acceso a la información de las burocracias estatales por parte de los gobernantes y como se descompone la toma de decisiones en diferentes polos de poder regidos, muchas veces, por acciones rutinarias. Por último, representa a las decisiones como frutos del juego entre actores gubernamentales.

Por su parte, Putnam, al estudiar las variables claves del *Acuerdo de Bonn*⁷ analiza la relación entre la política local y su influencia sobre la política exterior. Llama la atención sobre las determinantes domésticas que inciden sobre la firma de tales acuerdos internacionales y desarrolla un marco conceptual que denomina *juego en dos niveles*. En el nivel nacional se dan dos tipos de dinámicas, por un lado, los grupos presionan al gobierno para adoptar políticas que vayan de la mano con sus intereses; mientras que los gobernantes procuran *construir coaliciones* sobre estos grupos con el fin de mantener y ampliar su poder. Por otro lado, a nivel internacional, los gobiernos procuran *maximizar su posibilidad de satisfacer dichas demandas internas*, a la vez de *minimizar las posibles consecuencias adversas* de tales demandas en la política exterior. A partir de éste modelo analítico, el autor estudia los diferentes escenarios e incentivos para que se genere cierta *consistencia* en ambos niveles (1988, pág. 434).

El tamaño de las coaliciones⁸ internacionales se ve afectado por las preferencias, las instituciones y las estrategias de negociación en ambos niveles. El primero de ellos tiene que ver con la distribución de poder, las preferencias y las coaliciones que se pueden generar en el nivel de ratificación (doméstico). El segundo, tiene que ver con la cantidad de votos necesarios para internalizar una política, de acuerdo al país (1988, pág. 442-449). Respecto a este punto también es interesante la concepción de Evans (1993) quien, siguiendo a Putnam, establece que las negociaciones internacionales no conjugan solamente relaciones entre países, sino también sobre la distribución de los costos y beneficios entre los grupos domésticos y la opinión pública. Evans analiza las negociaciones internacionales como un proceso de *double-edged*, donde cada actor debe tener en cuenta las reacciones esperadas en ambos niveles, el doméstico y el internacional. Dentro del primero, hace énfasis en los *intereses del jefe de Estado* y desarrolla un análisis de las posibles estrategias en el juego tradicional de *halcones y palomas* (Evans, 1993, pág. 400).⁹

⁷ El autor analiza el proceso de negociación de la Conferencia de Bonn, 1978. Véase PUTNAM, R. y HENNING, R. (1986). "The Bonn summit of 1978: How does international Economic Policy Coordination Actually Work?", *Brooking Discussion Papers in International Economics*, n° 53. Washington, D.C.: Brookings Institution, October.

⁸ Sobre el tamaño y la formación de las coaliciones ver SHEPSLE & WEINGAST, 1987

⁹ Otro autor que analiza los actores internos con *poder de veto* en la política exterior es Föhrig ((2007); considera que es necesario abrir *la caja negra* del Estado y pensar en el impacto que tienen los actores domésticos en la política exterior. Para ello, utiliza las conceptualizaciones hechas por Tsebelis (2000) sobre *jugador con veto interno* y la idea de *autoregulacion* de Ikenberry (2003)

Por otro lado, uno de los estudios que han conjugado tanto factores sistémicos como domésticos para la determinación de la política exterior en los últimos años ha sido el de Octavio Amorim (2011) que intenta conjugar variables sistémicas, variables tradicionales realistas y variables domésticas en la formulación de la política exterior brasileña, para el periodo que va desde el gobierno de Dutra hasta el de Lula. Este estudio es de especial relevancia para nuestro análisis, ya que, a pesar de tener ciertas limitaciones por centrarse únicamente en el estudio de las votaciones brasileñas en la Asamblea General de la ONU, intenta determinar cuál ha sido la influencia de muchas de las variables domésticas relevantes en el proceso de formación de la política externa. Entre ellas, el cambio de régimen de gobierno, la condición de partido de izquierda en el gobierno y las elites burocráticas (tanto las diplomáticas, como las militares).

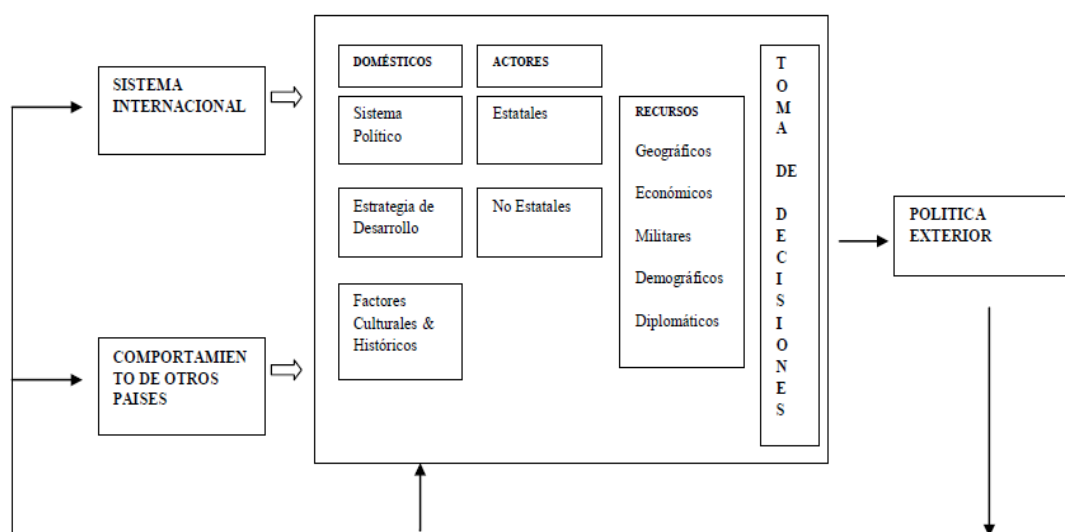
Principales lineamientos metodológicos

La propuesta metodológica del presente trabajo rescata algunos de los elementos propuestos por Van Klaveren (1992) con la intención de sistematizar el análisis comparado de los países escogidos. Tal como se mencionaba en párrafos anteriores este autor realiza un racconto de las principales líneas teórico metodológicas que analizan la política exterior y concluye que “...los estudios de política exterior en América Latina no han llevado al surgimiento de un enfoque nuevo, singular y específico adaptado a la realidad de la región o a los países en desarrollo en general” (1992 pág. 173), sin dejar de reconocer que las perspectivas teóricas existentes aportan algún elemento útil para el análisis de las políticas exteriores y que la integración de las mismas puede aportar a la acumulación de conocimientos en el área.

Van Klaveren propone un marco tipológico que incluye un set de variables que afectan de manera potencial las decisiones en el ámbito de la política exterior. Este marco “...solo sugiere relaciones entre variables y comportamientos específicos, pero no avanza en hipótesis sobre las formas en que esas variables interactúan globalmente” (1992, pág. 175). En el presente trabajo proponemos avanzar en la proposición de hipótesis a través de la comparación sistemática de variables relacionadas en los países escogidos.

La distinción más importante entre estas variables planteadas por el autor es la de endógenas y exógenas. Si bien esta clasificación no necesariamente es tan tajante, ya que las diferentes variables actúan tanto en el nivel doméstico como en el internacional, es importante su diferenciación para ordenar el análisis y su influencia sobre la política exterior, tanto en los procesos de larga duración, como en los coyunturales. Esta línea de distinción entre variables domésticas y externas no siempre es tan nítida, lo que ha llevado a la literatura especializada a considerar algunos elementos como “intermésticos”, por actuar conjuntamente en ambos niveles (VAN KLAVEREN, pág. 178).

Cuadro n° 1: Dimensiones a tener en cuenta para el análisis de la política exterior¹⁰



Otro aporte importante de dicha clasificación de variables es la inclusión del análisis de los actores relevantes para la toma de decisiones. Estos actores no necesariamente son unitarios, muchas veces son organizaciones o agencias que influyen de diferente manera en la toma de decisiones final sobre política exterior. Sin embargo, constituyen una fuente muy relevante de variables independientes en los procesos decisorios; teniendo, según los casos, diferentes pesos en las relaciones causales.

Por otro lado, la inclusión de los aspectos económicos es de especial relevancia para el análisis de las estrategias de integración internacional de un determinado país. En especial, las relaciones entre las diferentes estrategias de desarrollo y las opciones de política exterior.

Por último, la inclusión de los aspectos culturales, históricos y sociales es de suma importancia para el análisis de muchas de las políticas exteriores de los países latinoamericanos. A pesar de constituir un desafío interesante en su operacionalización, tal como lo señala Van Klaveren (1992, pág. 198) “Correctas o incorrectas, las interpretaciones y mitos históricos permean las posiciones de los actores de política exterior y gozan de enorme popularidad en la opinión pública general.”

Dentro de las variables consideradas externas también es importante la distinción entre las que son derivadas del sistema internacional (sistémicas y sub-sistémicas) y las que derivan de las relaciones bilaterales específicas de dos países, que pueden estar permeadas de elementos más coyunturales e incluso de percepciones y expectativas sobre la relación bilateral. Ambos tipos de variables externas, son parte importante del conjunto de variables que determinan la política exterior de un país determinado, pero

¹⁰ Tomado de Van Klaveren (1992)

no pueden explicarla por sí sola; por el contrario, muchas veces homogenizan los aspectos claves bajo el manto de “coyunturas internacionales” específicas o “sistémicas”. Tales abordajes pueden ser mucho más útiles aun, si se conjugan con los aspectos domésticos que determinan la política exterior, sin dejar, por ello, de ser importantes.

Consideraciones finales

El objetivo principal del presente trabajo fue la identificación de las variables relevantes para el análisis comparado de políticas exteriores. Si bien se hizo hincapié en Brasil y Uruguay como países objetos de estudio, la utilización del análisis de factores exógenos y endógenos al proceso de decisión de la política exterior puede ser aplicado también al resto de los países de América Latina; tanto al identificar procesos de larga duración, como coyunturales.

La elección de ambos países tiene que ver con objetivos específicos que se trataran en posteriores trabajos, en especial, queremos hacer énfasis en las dimensiones de la política doméstica que determinan más fuertemente la política exterior. Para ello, consideramos al partido de gobierno y al sistema de partidos, como variables claves en la determinación de la dirección de tal política.

En tal sentido, luego de este primer avance sobre las postulaciones teóricas que originan el estudio de los factores endógenos se plantea una hipótesis de trabajo que será el puntapié inicial para la continuación de la investigación.

Dicha hipótesis propone que ambos países tienen diferencias sustanciales en sus estrategias de inserción internacional en el período de estudio que podrían estar explicadas por la dimensión partidaria.¹¹ Es decir, por la existencia o no de una estrategia de inserción internacional pensada desde los partidos en los respectivos gobiernos; así, se parte de la hipótesis que los partidos uruguayos tienen menos claramente definida una estrategia de inserción internacional, respecto a sus pares brasileños. Estableciéndose ésta más coyunturalmente, en función de los cambios del sistema internacional y de las demandas circunstanciales para el país. Por su parte, los gobiernos de Brasil presentan *a priori* una estrategia de inserción internacional de más largo alcance, definida a través de Itamaraty y con una mayor independencia relativa del partido de gobierno.

La confirmación de dicha afirmación será una de las tareas que emprenderemos en las siguientes etapas de trabajo y que, en primera instancia, iría contraria a la idea de que los sistemas partidarios más institucionalizados tienen mayor poder de determinación de las políticas públicas en la larga duración.

¹¹ Más allá de las posibles explicaciones estructurales que puedan existir a tal divergencia de política, derivados de los diferentes desarrollos económicos y sociales en ambos países, así como también, de trayectorias y tradiciones políticas diversas; de aquí en adelante, pretendemos dar especial relevancia a la dimensión partidaria y al sistema político como explicación de esas diferentes estrategias.

Referencias

- ALLISON, G. Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis. **American Political Science Review**, 63 (3), 689-718. 1969.
- ALMEIDA, P. Pensamento e Ação da Diplomacia de Lula: Uma Visão Crítica. **Política Externa**, 19 (2). 2010.
- AMORIM NETO, O. **De Dutra a Lula. A condução e os determinantes da política externa brasileira.** . Rio de Janeiro: Elsevier. 2011.
- CASON, J.W.; POWER, T.J. Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. **International Political Science Review** , 30 (2), 117-140. 2009.
- CASTRO, M., & CARVALHO, M. Globalization and Recent Political Transitions in Brazil. **Internacional Politicas Science Review** , 24 (4), 465-490. 2003.
- COUTINHO, M. América do Sul na Política Externa Brasileira. **Valor Econômico** . 17 de agosto de 2009.
- D'AVILA, L. O Desafio de Tornar a Política Externa Relevante para o Brasil. **CLP Papers** (3). 2010.
- EVANS, P. Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics. Reflections and Projections. En P. EVANS, H. JACOBSON, & R. PUTNAM, **Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics** (págs. 397-430). Los Angeles: University of California Press. 1993.
- FEARON, J. Domestic Politics, Foreign Affairs, and Theories of International Relations. **Annual Political Science Review** , 1 (1), 289-313. 1998.
- FERNANDEZ LUZURIAGA, W. La Gobernanza como guía para la construcción de una Política Exterior de Estado. **Documento de Trabajo** (73). 2008.
- FÖHRIG, A. Resistencias y Equilibrios Regionales. En J. (. TOKATLIAN, **India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales** (págs. 35-54). Buenos Aires: Libros del Zorzal. 2007.
- FONSECA JR., G. O pensamento brasileiro em relações internacionais: o tema da identidade nacional. En G. FONSECA JR., **A Legitimidade e Outras Quetões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações.** São Paulo: Paz e Terra. 1998.
- HERMANN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly** , 34 (1), 3-21. 1990.

HIRST, M., & LIMA, M. Brasil como país intermediário e poder regional. En A. HURREL, & et.al., **Os BRICs e a ordem global** (págs. 43-74). Rio de Janeiro: FGV. 2009.

IKENBERRY, J. Strategic Reactions to American Preeminence: Great Power Politics in the age of Unipolarity. **National Intelligence Council**. 2003.

LIMA, M. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior** (82). 2005.

LIMA, M. Relações Internacionais e Políticas Públicas: A contribuição da Análise de Política Externa. Rio de Janeiro: No prelo. 2011.

LUJÁN, C. “Cambio de Régimen y Política Internacional: El Caso Uruguayo”, Montevideo: Div. Cultura de la Intendencia M. de Montevideo. 1993.

MORAVCSIK, A. Taking Preferences seriously: A Liberal Theory of International Politics. **International Organization** , 51 (4), 513-553. 1997.

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed. 2004.

PINHEIRO, L. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional** , 22 (2), 305-335. 2000.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization** , 42 (3), 427-460. 1988.

RICUPERO, R. Carisma e Prestígio: A Diplomacia do Período Lula de 2003 a 2010. **Política Externa** , 19 (1), 27-42. 2010.

SHEPSLE, K., & WEINGAST, B. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Association** , 81 (1), 85-104. 1987.

TSEBELIS, G. **Veto Players and Institutional Analysis**. Los Ángeles: UCLA. 2000.

VAN KLAVEREN, A. Entendiendo las Políticas Exteriores Latinoamericanas: modelo para armar. **Estudios Internacionales** , 169-216. 1992.

VIGEVANI, T., & CEPALUNI, G. A Política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional** , 29 (2). 2007.

WALTZ, K. **Theory of International Relations**. McGraw-Hill, Humanities. 1979.

Crise, subdesenvolvimento e integração

Frederico Jayme Katz*

A crise, agora centrada na União Europeia, trouxe à luz fatos relevantes para a temática das estratégias de formação e consolidação de blocos regionais, inclusive para o MERCOSUL. Estes dizem respeito, por exemplo, à escolha da modalidade de integração, à questão do estabelecimento de uma moeda única etc.. As lições da crise certamente levarão impactos corretivos ao que poderia ser referido como as “Teorias da Integração”. Na Sessão seguinte traremos à tona elementos que julgamos pertinentes.

Registra-se também que no contexto dos últimos anos, surgiu nos meios acadêmicos, políticos e técnicos brasileiros, a discussão da hipótese de que o Brasil logre quebrar barreiras do Subdesenvolvimento. No Item 02 apresentamos elementos desta controvérsia, para considerar possíveis reflexos que a concretização desta possibilidade traria para a integração regional.

No Item 03, combinamos essas duas temáticas para, em uma perspectiva de Teoria da Integração, e da realidade do MERCOSUL modificada pela entrada da Venezuela, rediscutir diretrizes e fatos da integração regional.

1 - A crise e suas lições

A expressão **Crise** tem sido utilizada com mais de um sentido. Surge como referência a um problema localizado, como também, e esta é a dimensão em que nos interessa, a um impasse, falência, ou mesmo o *Crash* de um regime. Assim, convém, antes de tudo, comentar o conceito, pois, as diferentes teorias existentes conduzirão a análises e perspectivas distintas.

Constata-se que o regime capitalista apresenta, ao longo do seu desenvolvimento, uma sucessão de crises. A causa íntima de cada crise é a contradição, inerente ao regime, entre o movimento da produção, tornando-se cada vez mais social, e o da apropriação, tornando-se cada vez mais privada. Estas Crises, que podemos pensar como estruturais, surgem das entranhas do regime. Elas vêm à tona, se mostram concretamente, de formas variadas. Pode ser como Crises de Superprodução, de Desproporção entre os

* Universidade Federal de Pernambuco – Professor Aposentado – fredkatz@gmail.com. Agradeço aos comentários dos Profs. Tullo Vigevani, da Unesp, e Hugo Agudelo da UEM a uma versão anterior desta nota. Naturalmente as falhas existentes são de minha responsabilidade.

Departamentos I e II de Produção, de Mudança do Paradigma Tecnológico Dominante, de Escassez de Demanda Efetiva etc.

Além destas formas mais importantes, ocorrem Crises de outros tipos, que surgem a partir de desastres naturais, de ações políticas (Secas, Crises do Petróleo) etc. Há também as Crises que têm origem em ações no mercado financeiro, entre outras as ‘Manias’¹. Tivemos diversas Crises deste tipo como a “Tulipomania”, na Holanda no século XVII, a “*South Sea Bubble*” nos EUA, e mesmo a Crise de 29 teve como coadjuvante uma “Mania Especulativa” de terras na Flórida. De outra parte, o “Crash” seria “a crise final” do capitalismo.

O *Mainstream* da Esquerda, mesmo nos casos de autores que não se consideram sob a influência da “Teoria da Financeirização” (TF), entende as Crises como momentos de **difículdade de realização** de valor, de capital, de mercadorias etc., (Cf. eg. Oliveira, 2009, Paulani, 2009 etc.)². Sem dúvida, problemas de realização surgem ao longo das Crises, sem que sejam sempre suas causas primeiras. No caso em foco, a impossibilidade de realização, na medida em que aconteceu, foi já uma consequência da crise, não sua causa. Ainda, fatos afastam a hipótese do *Crash* para o atual episódio, já que um dos países mais fortemente atingidos, a Islândia, começa a se recuperar (Cf. eg. Safatle, 2012 e Santayana, 2012).

Para entender a realidade desta crise, convém lembrar que, por mais de vinte anos vivemos sob um esquema de poder mundial unipolar. E, durante os oito anos da administração Bush II, o governo do país hegemônico foi controlado por defensores de uma versão radical de política econômica Liberal (PEL). Esta fatídica conjunção permitiu utilizações radicalizadas e distorcidas de instrumentos de PEL, e o abandono progressivo dos costumeiros controles públicos sobre o mercado financeiro. A dominação do “Fundamentalismo” criou uma verdadeira cortina de fumaça ideológica, sob a qual se imaginou a mítica operação do comportamento perfeito dos mercados³.

¹ “Manias” é um termo utilizado por Kindleberger para representar excessos especulativos. “*What happens, basically, is that some event changes the economic outlook. New opportunities for profit are seized, and overdone, in ways so **closely resembling irrationality as to constitute a mania.***” Kindleberger (1988:5, ênfase nossa). Este autor cita trecho de Bagehot, economista do século XIX, que vale reproduzir: “*Much has been written about panics and manias, (...); but one thing is certain, that **at particular times a great deal of stupid people have a great deal of stupid money** (...) At intervals, from causes which are not the present purpose, the money of these people –**the blind capital**, as we call it, of the country– **is particularly large and craving; it seeks for someone to devour it, and there is a ‘plethora’; it finds someone, and there is ‘speculation’; it is devoured, and there is ‘panic’.**” (Walter Bagehot, “Essay on Edward Gibbon” *apud* Kindleberger, 1988:IV, ênfase nossa).*

² “O que chamamos de TF é uma maneira de interpretar o capitalismo atual (...) sinteticamente, expressa a ideia de que entramos em uma etapa em que o domínio do capital Financeiro cresceu, tornando-se hegemônico, e, muito importante prevê que esta etapa se pereniza sob o capitalismo.” Katz, 2011:14. Esta abordagem teórica tem muitos méritos, em particular o de destacar a importância do setor financeiro nesta quadra. Também valiosas são muitas das descrições de seus autores e as denúncias que têm feito. Mas nos parece que o momento atual do capitalismo não é o que descrevem como uma situação definitiva, como um beco sem saída, em que a Crise é o “Fim da História”. Ver, eg. SEPLA 2012.

³ A dominação do fundamentalismo Liberal espalhou-se pelo mundo, no caso da União Européia com funestos resultados. Por ocasião do Tratado de Maastricht, a legítima preocupação com a homogeneização dos países

Tudo isto, naturalmente, se traduziu em ação política e em mudanças/relaxamentos nas regulamentações, o que de fato significou um estado de promiscuidade que a “governança” permitiu existir no mercado financeiro. Estava pronto o ambiente permissivo ideal para ‘Manias’.

Como afirmado antes, concordamos com os da Teoria da Financeirização em relação ao fato de que o capitalismo entrou em uma fase em que o setor financeiro tornou-se predominante. Houve, durante certo período, a concentração na busca pelos ganhos em atividades financeiras, e o aumento alucinante, na velocidade e na intensidade, da circulação financeira. Ocorreu também, a criação de “capital fictício”, representado por papéis, como os derivativos, fundos de *hedge* e outros, muito distantes da economia real. Na verdade, de natureza similar a apostas em um cassino. Foi esta falta de transparência e controle e descolamento do real, que permitiram que o volume destes papéis crescesse em descompasso descomunal com a economia real. Assim, muitos destes papéis no mercado, por não terem valor intrínseco, são extremamente fungíveis, seus resgates dependendo da continuidade da ciranda, em uma condição de estabilidade muito delicada. Estas distorções conferiram fragilidade ao mercado financeiro, **equivalente a uma verdadeira “Mania”**, nos termos de Kindleberger, que ficou à espera da criança que gritasse “O Rei está nu” para que a bolha estourasse. **A crise das hipotecas americanas o fez.**

A existência no mercado financeiro de um gigantesco volume de ‘papéis podres’ gerou uma grave contradição entre os possuidores destes papéis, que querem fazer com que o fictício se torne real, e o público em geral que teme receber este tipo de “bem”. Na continuidade, a consciência sobre este quadro conduziu a uma enorme instabilidade do sistema, por conta das dificuldades em relação às expectativas dos valores dos ativos. Deflagrada a crise, a mesma tornou-se elemento paralisante do trajeto para a recuperação. Enquanto esta questão não for devidamente enfrentada, e boa parte deste ‘lixo tóxico’ destruído, não se pode dizer que a crise está superada ⁴. Vê-se assim que nosso entendimento da crise caracteriza-a como uma gigantesca “Mania Especulativa” devida, em última análise, ao excesso de Política Econômica Liberal. Portanto, diferentemente daquele do “Fim da História” da TF. Assim, apostamos na possibilidade de superação da Crise nos marcos do Capitalismo. Devemos então continuar discutindo o presente e o futuro.

Podemos agora referir, ainda que brevemente, às lições que esta Crise traz para a discussão sobre a integração regional. Vale dizer, inicialmente, que vem à tona uma constatação geral, também pertinente a outras discussões econômicas, de que a proposta liberal, baseada na ideia de que o livre funcionamento dos mercados conduz a economia

membros apontou, equivocadamente por estas razões ideológicas, para o alvo central de déficit máximo de 3,00%. As desigualdades entre os países, por exemplo, em níveis de desenvolvimento em geral e, especialmente, em competitividade, ficaram a espera da primeira grande Crise para cobrar sua conta. Mais sobre isto adiante.

⁴ Uma apresentação mais abrangente de nossa visão sobre a crise encontra-se Katz, 2009.

de forma perfeita, recebeu um enorme golpe; assim, tal credo perde, a nosso ver, a possibilidade de continuar se apresentando como uma “verdade absoluta”. Outra observação relacionada é que entre os fanáticos pelo credo liberal, e isto é certamente verdade para outros credos, alguns não são tão fanáticos. Vem da maioria dos seus líderes a proposta de que, agora sim, o Estado intervenha. Será que os princípios que constituíam as “leis econômicas mais naturais e justas” mudaram? Certamente que não. O que há é que, como em outros episódios, o discurso se distingue das ações de ordem prática toda vez que interesses poderosos estão em jogo. Surgem, assim, as propostas de injeções de recursos públicos. Isto tem se constituído em uma nova estupenda redistribuição de riqueza em favor dos mais ricos. Em resumo, **esta Crise é uma verdadeira denúncia e, ao mesmo tempo, o testemunho explícito da mais fragorosa derrota deste distorcido liberalismo, o neoliberalismo.**

Mais diretamente em relação à questão da integração regional, algumas lições devem ser apropriadas por nós. A primeira diz respeito ao fato de que, se por um lado enfrentamos grandes dificuldades trazidas pela **Crise, confirmou-se a tese de que o Mercosul se constituiria em um apoio para seus membros em circunstâncias como estas.** Isto têm se dado pela facilitação de transações com certa independência das moedas fortes internacionais e, o mais importante, na verdade crucial neste período, certa reserva de mercados. Estes fatos devem nos estimular a continuar lutando pela consolidação e manutenção do Bloco.

Porém, para que esta empreitada tenha chances de sucesso, devemos também atentar para o que se viu que é problemático, e procurar trilhar caminhos diferentes. E, alguns obstáculos sérios foram expostos no âmbito da União Europeia (UE). Convém discuti-los.

O ambiente, mesmo o deste Bloco maduro, a UE, é heterogêneo, em termos de desenvolvimento capitalista. Para evidenciar esta afirmação é suficiente tomarmos informações de países, escolhendo casos extremos para facilitar a visualização. Os dados desta primeira Tabela foram colhidos na CIA World Factbook (CWF), para a população (milhões) no ano de 2012, e para o PIB per capita em PPP (Purchasing Power Parity em mil Dólares) e o PIB em PPP, no ano de 2011 (Bilhões de Dólares) e no FMI, 2012, para o PIB (Bilhões de Dólares) no mesmo ano, e são apresentadas em valores aproximados.

Tabela 1 Dados Básicos

Países	População	PIB per Capita PPP	PIB PPP	PIB
Alemanha	81	38,4	3.139	3.607
Grécia	11	26,6	298	300
Portugal	11	23,7	252	238

Observa-se, inicialmente que a população alemã é cerca de sete vezes maior que a dos outros dois países. No PIB per Capita (PPP) a diferença é de cerca de 50%, mas, dada a diferença de porte, o PIB (PPP) já se apresenta maior na ordem de dez (Grécia) e

doze (Portugal) vezes. Afastando-nos da observação em PPP, onde o custo de vida em cada país interfere, naturalmente, estas proporções aumentam, respectivamente, para doze e quinze vezes.

Cada país encaminha seus negócios independentemente, por exemplo, suas exportações e importações etc., constituindo, cada um, seus números específicos de Contabilidade Social. Para se ter uma ideia das discrepâncias observe-se alguns dados, inclusive os saldos das Balanças Comerciais (BC) e das Contas Correntes (CC), no ano de 2011, em Bilhões de Dólares (CWF).

Tabela 2 Comércio Externo

Países	Exportação	Importações	Saldo BC	Saldo CC
Alemanha	1.408	1.198	210	186
Grécia	28	66	(38)	(29.3)
Portugal	56	77	(21)	(15.1)

O saldo da BC alemã é mais de 70% **de todo o PIB** Grego e mais de 80% do Português. Isto não chega a ser uma surpresa, pois, além da diferença de porte entre as economias, há também fortes diferenças em produtividade e, portanto, em competitividade. Em FMI, 2008, vemos diversas informações que evidenciam as diferenças de competitividade entre estes países. Por exemplo, os indicadores de competitividade, período 2001/2006, são, para Alemanha 5.7, Grécia -1.7 e Portugal -4.2. FMI, 2008:9.

Ora, como estes países deficitários estão atados ao Euro, não ocorre um movimento de desvalorização de sua moeda, que poderia ajudar na direção de reequilibrar o saldo de sua CC. Ao contrário, em função exatamente da Alemanha, e de outros países que tem grandes saldos positivos de CC, o Euro é relativamente estável e forte, tornando as compras na região do Euro, inclusive de serviços e turismo, caras. Certamente muitos elementos definem as relações cambiais de uma moeda, mas, entre outros certamente estará o saldo da CC. No caso então, a Grécia e Portugal não podem, como muitos outros países, beneficiar-se de desvalorizações cambiais para reequilibrar sua CC ⁵. Não se trata de um momento singular, mas de um processo, de um círculo vicioso crescente de déficits de CC, e também de um crescente aumento na Dívida Geral Líquida dos Governos dos países, como percentual dos PIBs ⁶. Vê-se, na Tabela 3 abaixo, que a situação dos países caminhou para condições dramaticamente distintas.

⁵ Interessante observar que, no ano de 2011, entre os seis países da Europa que tiveram maior saldo positivo nas CC, em Bilhões de Dólares, estava a Alemanha 188,6, e também a Suíça 85,3, Holanda 76,7, Noruega 70,2, Suécia 41,2 e Dinamarca 21,6. Só a Alemanha e a Holanda têm o Euro como suas moedas. A Suíça tem seu Franco e os outros, cada um tem sua própria “Coroa”, CWF. Note-se que a França, 3º PIB, a Itália, 4º PIB e a Espanha, 5º PIB têm, respectivamente, o 37º, o 38º e o 36º saldo de CC, todos negativos.

⁶ Esta dívida, naturalmente, é alimentada por outros elementos além dos déficits de CC. Segundo Udry, 2010, o seu agravamento deve-se, em boa parte, as benesses da PEL em relação aos tributos sobre o Capital.

Nesta situação de desigualdade, e sem que outros mecanismos re-equilibradores funcionem, pode-se dizer que a Moeda Única pode vir a ser um problema fatal para um Bloco ⁷.

Tabela 3 Saldos de CCs e Dívidas dos Países

Países	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Al.	41	46	128	141	182	248	228	186	187
Al.	44.8	48.5	50.8	53.4	53.0	50.5	50.2	56.9	56.1
Grécia	(9.6)	(12.8)	(13.4)	(17.8)	(29.8)	(44.6)	(51.2)	(35.9)	(31.9)
Grécia	85.4	92.2	98.8	101.2	107.3	107.4	112.6	128.9	144.5
Port.	(10.9)	(10.4)	(15.4)	(19.8)	(21.5)	(23.4)	(31.9)	(25.6)	(22.6)
Port.	47.9	51.0	53.1	57.7	58.5	63.6	67.3	79.0	88.8

Os dados dos saldos das CCs são da CWF, em Bilhões de Dólares (linhas 2, 4 e 6), e os das dívidas, do relatório do FMI, 2012, (linhas 3, 5, e 7).

Outra conclusão a se extrair diz respeito ao tema das trajetórias dos Blocos. No passado, diversos analistas entendiam que o conjunto de formas de organizar um Bloco poderia ser ordenado, da situação de menor para a de maior integração, e que trilhar esta sequência seria melhorar as condições do Bloco e que, portanto, estes avanços deveriam ser apressados ⁸. À luz dos fatos acima, porém, pode-se dizer que uma “Teoria da Integração” deve abandonar estes entendimentos em favor de outro, que **as formas de integração devem ter seu andamento compatibilizado com características econômicas, sociais e políticas dos países membros e não seguir, açodadamente, um roteiro pré-determinado**. Isto porque, de um modo geral, existe grande heterogeneidade entre os países, no que diz respeito a estas características, e ignorar esta diversidade, pondo-se a todos juntos em uma mesma corrida, pode por em risco o equilíbrio do Bloco ⁹. O objetivo primeiro deve ser trabalhar as desigualdades.

No momento em que a tentativa de unificação das Constituições dos países da União Europeia (UE) falhou, uma luz vermelha de alerta indicou o possível abismo a frente. Pois, o processo de unificação nacional brechado resultou em: **um Bloco com**

⁷ Acerca da introdução do Euro, diz Husson, 2010: “*La opción por la moneda única no estaba motivada por sus supuestas ventajas. La estabilización de las tasas de cambio habría podido obtenerse por dispositivos menos rígidos que permitieran reajustes periódicos. El Euro ha servido sobre todo para imponer La disciplina salarial: puesto que era ya imposible jugar con la tasa de cambio, el salario se convertía en la única variable de ajuste.*”

⁸ Muito comum é a apresentação dos formatos como fases naturais na evolução de um processo. Seriam cinco as etapas de uma integração econômica, que ocorreriam em uma sucessão onde gradativamente o processo se aprofundaria. São as etapas: a Zona Preferencial de Comércio, a Zona de Livre Comércio, a União Aduaneira, o Mercado Comum e a União Econômica e Monetária, Cf. Ginesta, 1999.

⁹ Anos atrás afirmamos: “Quando da concepção do Mercosul, seus planejadores propuseram que se seguisse, em relação a diversos aspectos, o que seria, praticamente, uma cópia do modelo da UE. Um desses aspectos diz respeito à sequência das fases prevista no acordo. Parece-nos que esta não foi uma escolha adequada, levando-se em conta as especificidades dos países. Pois, por um lado previa um avanço bastante ousado, e rápido, em certas direções como, por exemplo, em relação à estrutura político jurídica do bloco e, também, a certas mudanças econômicas, e, por outro não determinava o desenvolvimento de estruturas supra-nacionais.” Katz et al, 2008:08.

uma moeda única, com um só Banco Central limitado a questões referentes a esta moeda, mas, com diversos Estados, cada qual com seu Tesouro Nacional. Em oposição constatamos que a Crise, que quando explodiu não era menos grave nos EUA do que na UE, foi manobrada no primeiro para um nível de recomposição de atividades ¹⁰. Enquanto isso, a UE até hoje sangra. **É que nos EUA havia unidade de ação do capital sob um único Estado.** Estes são fatos para não esquecer.

2 - Subdesenvolvimento e o Mercosul

Temos trabalhado, nos últimos anos, o tema do desenvolvimento do capitalismo na periferia. Os resultados de nossas pesquisas foram apresentados no livro Katz, 2011, e ali estão discutidos longamente no que tange a teorias e evidências. Para efeito dos argumentos neste artigo, vamos rever apenas alguns aspectos pertinentes.

Em Katz, 2011, discutimos a Conjectura de que um país periférico com condições especiais, nomeadamente o Brasil, poderia eventualmente quebrar as barreiras do subdesenvolvimento. Na verdade, a História já nos apresentou exemplos concretos que corroboram esta tese, como a Coreia, a Austrália etc.. Mesmo assim, é necessário trabalhar esta questão, haja vista que esta ideia vai contra o que predomina no pensamento da Esquerda Latino Americana.

Certamente, uma reflexão sobre as relações entre Centro e Periferia não deve deixar de se dirigir a duas questões fundamentais. A primeira diz respeito a uma ‘Condição Geral’ que existe há bastante tempo, que certamente é fundamental para o conjunto dos países Periféricos, tem causado muita revolta e reações e que, com justiça, sempre teve maior divulgação. Trata-se do tema das perversidades geradas pela relação centro/periferia, que colabora para manter na miséria milhões de pessoas em todo mundo. A dureza desta situação em nada tem diminuído e deve continuar sendo o centro das atenções.

Porém, mesmo não desejando diminuir por um delta que seja a precedência desta questão, é preciso dizer também que estas relações centro/periferia dão lugar, legitimamente, a observação de outro aspecto desta problemática, certamente para analistas brasileiros. Explicitando, a possibilidade de que países periféricos, em casos especiais, possam vir a quebrar a barreira do subdesenvolvimento. Isto decorre da particular situação do Brasil dentro do conjunto de países periféricos. Conjunto este que é muito heterogêneo e que se encontra em processo de diferenciação contínua. Afirmamos então que é também necessário que se atente para a possibilidade de que o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil ultrapasse as barreiras do subdesenvolvimento. De forma sumária, **a conclusão central do livro é que é**

¹⁰ Nível de atividade sofrível, e utilizando o conhecido caminho perverso de socializar boa parte das perdas através do Estado, ou seja, pondo os custos na conta de toda a sociedade.

concebível, e teoricamente possível, que ocasionalmente algum país periférico que disponha de condições especiais, como o Brasil ou outro, avance, libertando-se de amarras de sua situação de Dependência, como já o fizeram no passado uns poucos países. Esta hipótese não pode deixar de estar presente em nossas avaliações sobre o futuro. Destacamos mais uma vez que esta é uma posição praticamente ausente nas manifestações da Esquerda sobre o Brasil ¹¹. E observe-se que nossa **afirmativa não é de que o Brasil em breve se libertará da Dependência, mas de que isto pode vir a acontecer**. E, por esta razão é indispensável discutir também esta possibilidade concreta.

Na verdade, esta possibilidade já despertou debates no Brasil (Katz, 2011:224/233). Como denunciado por Beinstein, 2010, no episódio das eleições de 2010, alguns analistas envolvidos com o tema até propuseram que, devido a esta possibilidade, o Brasil se desobrigasse das alianças regionais e partisse para um “vôo solo”. Este assunto será mais desenvolvido no último item, mas, vale adiantar que, de nossa parte, se esta possibilidade de que o Brasil realmente rompa o “Círculo Vicioso” do Subdesenvolvimento, se concretizar, ou não, entendemos que, no médio e no longo prazo, a integração é a opção que, tanto do ponto de vista do Brasil, quanto no sentido regional e político, é superior. Assim, continuamos a defender que o caminho a ser seguido é o da integração com solidariedade, e ganhos para todos que constituem o nosso Bloco.

3 - Uma nova olhada para o Mercosul

A “olhada” para o Mercosul é nova. Já as constatações, na verdade, seguem na linha do que foi apresentado em Katz et al, 2008. Verifica-se que não só é possível, como de fato necessário, reafirmar propostas de 2008, pois, o passar do tempo só as mostrou corretas, e a situação atual as proclama válidas e ainda mais urgentes.

Afirmávamos então que, desde os seus primórdios, o MERCOSUL caracterizava-se por ser uma estrutura Bipolar, porque continha dois países de pequena dimensão

¹¹ Convém esclarecer que, concebe-se a categoria ‘Crescimento’ para representar um movimento onde se apresentam variações simplesmente quantitativas de elementos como, produto, emprego etc. Já ‘Desenvolvimento do Capitalismo’, é utilizado como um Crescimento que envolve mudanças qualitativas nessas categorias, como a elevação no nível das forças produtivas e no grau de socialização do trabalho. Não se desconhece a distinção, já algumas vezes presentes em argumentações de fundo Social Democrata, entre os conceitos de ‘Crescimento’ e de ‘Desenvolvimento’, sendo que este último compreenderia melhorias sociais. Apesar do compromisso com o social, se insiste na utilização de ‘Desenvolvimento do Capitalismo’ no sentido apresentado antes. Ou seja, podendo ocorrer com maior, ou menor, distribuição dos resultados que cria. Isto porque, não se devem alimentar ilusões acerca dos objetivos do capitalismo que, de fato, não tem compromisso com a melhoria da situação da maioria da população. Não ter este ponto presente e, de um modo geral, confundir o Desenvolvimento do Capitalismo com a situação de países, em determinados períodos de *Welfare Economics*, quando houve um relativo e amplo bem estar, é falsear a História e a Teoria. Assim, a questão não é semântica, mas sim política e teórica, e a atitude progressista é a adjetivação com a qualificação ‘do Capitalismo’ para a categoria ‘Desenvolvimento’, adotando uma utilização Historicamente datada da mesma.

econômica, em relação aos outros parceiros, enquanto que entre os outros dois maiores, embora um seja bastante maior que o outro, não há nem econômica nem historicamente possibilidade de imposições. Mais precisamente, o que existe é uma tradição de rivalidade que ainda habita o imaginário de muitos na região, e que só recentemente vem dando espaço a uma colaboração mais produtiva. Ao mesmo tempo, a saída de qualquer um destes dois maiores faz com que a consolidação de um bloco com o conjunto remanescente, praticamente, perca qualquer significado. Assim, tinha-se que Brasil e Argentina polarizavam as discussões e assistia-se a crises constantes no funcionamento do bloco. Analisando essas crises, foi possível constatar que, como cada um dos dois países maiores é indispensável para a constituição do bloco, os mesmos adquirem poder de veto que podem utilizar, mesmo que só como uma ameaça implícita, todas as vezes que o processo toma um rumo que os desagrade.

Como mostrou nossa análise detalhada em Katz et al, 2008, que utilizou ferramentas da Teoria dos Jogos (IJ), **esta configuração da correlação de forças do bloco, bipolar, certamente era uma das causas da dificuldade de sua consolidação.** Identificamos um tipo de jogo, o chamado ‘Jogo Simples’, onde Brasil e Argentina seriam os “Veto Players”, como um modelo que pode ajudar a entender parte das dificuldades de consolidação do Mercosul. Esta percepção levou-nos, na ocasião, a **propor a ampliação do conjunto de países membros do Mercosul, como forma tentativa de atenuar os obstáculos de origem estrutural.**

Dessa maneira, se trataria de tentar envolver mais países da América do Sul, todos se possível, nos entendimentos visando formar amplo bloco de cooperação econômica. Mesmo assim, e da mesma forma que ocorre na UE, há países que são bem maiores que os outros. Mas, o resto do conjunto ainda seria suficiente para viabilizar a formação do bloco, mesmo que ocorresse a retirada de um destes maiores. Isto diminuiria o poder isolado do Brasil e da Argentina, o poder de veto, e poderia facilitar a superação dos impasses. Evidentemente, os pesos econômicos destes dois países continuariam sendo expressivos, no entanto, seja do ponto de vista econômico ou político, as démarches seriam mediadas por uma participação, e mesmo pressão, maior do conjunto dos países menores, fazendo pesar os custos políticos de obstaculizar o processo ¹².

Mas, para que o bloco tenha estabilidade, é indispensável que também os países menores sejam beneficiados. Notamos na altura que a fórmula de um projeto de integração regional precisaria dispor de elementos para se viabilizar que garantissem, também, a adesão firme dos países menores. Ou seja, que estes tivessem certeza de que também ganharão com a formação do bloco. Para tal, em um ambiente de livre comércio, só é possível evitar que alguns sejam sempre, ou eventualmente, perdedores se

¹² Na idéia de reforçar as relações Sul-Sul, poderiam ser recebidos países de outros continentes, com o cuidado de não incluir outros possíveis “Veto Players”.

for construído algum tipo de mecanismo que administre esta relação e, quando necessário, redistribua resultados de forma a tornar o arranjo atrativo para todos.

A consideração conjunta das lições da Teoria dos Jogos, com as de Desenvolvimento Econômico, envolvendo os mundos das Relações Econômicas Internacionais e da integração regional, levou-nos ao que talvez tenha sido nossa mais importante conclusão, que é **indispensável estabelecer estrutura supranacional, para garantir que haja redistribuição dos frutos da integração e mais equilíbrio nas relações, de forma a beneficiar todos os países envolvidos** ¹³.

Repetindo, é absolutamente crucial o estabelecimento de um sistema de compensações laterais, que poderão assumir formas diversas. Isto significa a criação de entidades técnicas supranacionais que teriam várias missões. Deveriam gerir as compensações e, também, controlar o bom funcionamento das regras combinadas. Isto é indispensável, pois, caso não se atentasse para esta condição, ficaria muito fácil, para qualquer país interessado em perturbar o processo, a propositura de outra Coalizão, que poderia, até, ser com só um país de nosso grupo, através de um simples acordo bilateral, e desequilibrar o arranjo. O fundamental é que se atente para esta necessidade de garantia de obtenção de vantagens para todos.

Mas, de 2008 para cá, pouca melhora se registra na estruturação do Mercosul. Nossas sugestões não convenceram, ou sequer alcançaram os que decidem. Não fosse a bem vinda e importante entrada da Venezuela, estaríamos aproximadamente na mesma situação. Apenas este ingresso não resolve plenamente o problema dos impasses devido à correlação de forças¹⁴. Mas, a mudança milita na direção adequada, tornando um pouco mais difícil os vetos. E vem aí a Bolívia.

Mas, mesmo as promessas de ganhos econômicos para todos do Bloco sendo atrativas, **a proposta de integração regional necessita estar ancorada em uma ideia/preensão maior**. Em relação a isto se pode dizer que há algo em comum entre os países do subcontinente, que é o desejo e necessidade de fazer avançar o processo de desenvolvimento econômico. Referimos em 2008 que uma das possíveis vantagens da integração regional seria o **apoio mútuo para o desenvolvimento**.

Trabalharei agora este pensamento considerando a hipótese de o Brasil quebrar as barreiras do Subdesenvolvimento. Como se sabe, as mais recentes e sofisticadas

¹³ Mais ainda, na ocasião dissemos que seria desejável praticar algo como uma Política Industrial do Bloco, apoiando os países menores a obter “*Retainable Industries*”. Gomory e Baumol, 2000, referem-se assim a tipos de indústrias que, devido às suas características, poderiam ser mantidas por países pequenos, mesmo em ambiente internacional competitivo, e que seriam importantes vias de acesso ao desenvolvimento. Se a Suíça tem a Nestlé, porque a ‘Conaprole’ do Uruguai não pode vender para todo o subcontinente?

¹⁴ Em relação a esta dificuldade vemos que atualmente, considerado o quarteto original, já que o Paraguai deve retornar em abril de 2013, o Brasil representaria 74% da economia do Bloco e a Argentina 23%, enquanto que a soma dos dois menores não chega a 3%. Ou seja, os dois maiores seriam ainda indispensáveis. Com a entrada da Venezuela a participação brasileira cai para 66%, a argentina para menos de 21%, ficando a ingressante com 11% e os dois menores com 2,5%. Tomaram-se os PIBs dos países, colhidos no CIA World Factbook, para indicar seus pesos econômicos.

Teorias da Dependência “situam sua existência em dois pilares, o financeiro e o tecnológico (...)”, Katz, 2011:243. Se o Brasil logra avanços nesta direção, e exercita uma política mais de visão de futuro do que simplesmente ‘generosa’ ou ‘solidária’, ou mesmo de olhar só seus interesses menores e imediatos, os benefícios deste avanço, financeiros e ou tecnológicos, podem se estender aos parceiros regionais¹⁵. Ao mesmo tempo, o Bloco certamente será um fator crucial de apoio a esta travessia brasileira, devido à existência de imensas possibilidades de complementaridade entre os países membros¹⁶.

Naturalmente, um processo como este tem custos. Mas, pode mais que compensar pelos resultados positivos. É de se esperar que os países maiores assumam que, devido a seus portes, e posições de liderança, lhes será demandado mais iniciativa e, pelo menos de saída, contribuições maiores¹⁷. A crise não serve como desculpa para a inércia nesta direção, até porque, é empreendendo que se ajuda a superar a mesma.

Não se imagina que o Estado brasileiro tome para si todas as responsabilidades. Mas, não adianta tergiversar: o Brasil pode, e deve assumir, em conjunto com os que amadurecerem para tal, iniciativas para fazer avançar e se consolidar o processo referido. Nosso país deve entender que o tamanho de nosso esforço, e o nosso tamanho mesmo, terminarão sendo proporcionais aos resultados que poderemos obter, que poderão e deverão ser também positivos para os nossos parceiros¹⁸.

¹⁵ A “redistribuição dos frutos da integração” referida, ou os “esquemas de compensações internas” poderiam ser veículos para o “apoio mútuo para o desenvolvimento”. Neste sentido os ‘Pagamentos Laterais’, além do objetivo primeiro de compensação, deveriam atender a um viés desenvolvimentista. Por exemplo, financiar obras de infra-estrutura e outras que facilitem o comércio intra-bloco e de exportação, e ou o apoio à consolidação da capacidade de inovação e modernização dos parceiros. Já se registram iniciativas deste tipo, é necessário multiplicá-las.

¹⁶ Na medida em que o Brasil avança no processo de fuga do Subdesenvolvimento, o país atrai fortes ataques competitivos. Portanto, defende-se que o Brasil mostre desprendimento para segurar e ampliar o bloco, e sua posição dentro do mesmo e disponha-se a sacrifícios para que o processo de integração siga adiante. Se o país não compreender a importância de fazer concessões em prol da consolidação da integração, há o risco de isolamento que seria muito danoso para o próprio processo de desenvolvimento.

¹⁷ Esta questão dos recursos tem sido apresentada como uma barreira intransponível, em virtude das dificuldades pelas quais realmente passam os países da região. Naturalmente, não vamos oferecer detalhamentos e tentativas de quantificações. Mas, em verdade, do ponto de vista de porte, quantias de dimensão praticamente desprezíveis para o Brasil, por exemplo, podem ser suficientes para que países menores superem problemas cruciais. Ademais, a forma como o apoio, deste tipo, ou de outros, pode ser feito poderá até, de forma mais imediata e concreta, trazer resultado de dinamização para a economia do provedor. Também, certamente se conseguiria recursos de órgãos de financiamento internacional para a montagem geral dos projetos e, também, para obras que envolvessem o interesse de grupos de países da região. Isto sem falar no setor privado, onde se apresentam empresas que tem experiência, capacidade administrativa e técnica, assim como credibilidade internacional, que permitiriam o desenvolvimento de importantes empreendimentos. Neste caso, havendo um suporte legal internacional e garantias de diversos países, muitas destas obras poderiam sair da imaginação e transformar-se em realidade.

¹⁸ “Todavia, há uma compreensão deficiente ou, talvez melhor, insuficiente, nos dois principais países da América do Sul, quanto à urgência e à prioridade da construção de um processo político e de instituições de integração que permitam o firme desenvolvimento econômico e político regional a partir do Mercosul. Exemplos disto são as relutâncias em fortalecer a Secretaria do Mercosul, em expandir o FOCER (Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul), em organizar o comércio intraregional das megaempresas multinacionais,

Referências

BEINSTEIN. Serra contra o Mercosul: o auge das direitas loucas na América Latina. *in: Carta Maior*, 03 de maio de 2010.

CIA World Factbook 2012 – www.cia.gov/library/publication/the-world-factbook. Atualizações semanais. Consultado entre 06 e 10 de Novembro de 2012.

FMI. **France, Greece, Italy, Portugal, and Spain— Competitiveness in the Southern Euro Area.** *in: IMF Country Report No. 08/145* 2008 International Monetary Fund April 2008.

FMI. World Economic Outlook. October. 2012.

GINESTA, J. **El Mercosur y su Contexto Regional e Internacional: una introducción.** Ed. UFRGS, PAlegre. 1999

GOMORY, R. E.; BAUMOL, W. J. **Global Trade and Conflicting National Interests.** The MIT Press, Cambridge, 2000.

GUIMARÃES, S. P. O Mercosul, a América do Sul e o Mundo. *in: Carta Maior*, 07 novembro de 2012.

HUSSON, M. **Unión Europea – Refundación o caos.** *in: www.vientosur.info*. Março, 2010.

KATZ, F. J.; SICSÚ, A. B.; ROSENTHAL, D.; SILVA, K. S.; PARADIZO, R. **MERCOSUL: Mudanças Necessárias.** Fundação Antônio dos Santos Abranches, 2ª Edição, Recife, 2008.

KATZ, F. J. Os Especuladores que Paguem pela Crise, e Outras Notas. **Revista Desigualdade & Diversidade**, PUC-RIO, Vol.4, p.46-69, 2009.

KATZ, F. J. **Questionando as Teorias da Dependência e da Financeirização.** São Paulo: Ed. Plêiade, 2011.

KINDLEBERGER, C. P.. **“Manias”, panics and crashes.** New York: Basic Books, 1988.

OLIVEIRA, C. **Crise Financeira?** 2009. *in: <http://razaoecritica.blogspot.com/2009/04/chico-de-oliveira-e-atualidade-do.html>*.

PAULANI, L. **Marx, as crises e a “desregulamentação financeira”** 2009. *in: www.cartamaior.com.br/templates/materialImprimir.cfm?materia_id=15992*.

em desenvolver programas concretos de ciência e tecnologia, em promover, de forma mais intensa e constante, a articulação política entre Presidentes e Ministros.” Guimarães, 2012.

SAFATLE, V. Um País Estranho. *in*: **Folha de São Paulo**, 23 de Outubro de 2012.

SANTAYANA, M. O Referendum Islandês e os Silêncios da Mídia. *in*: **Carta Maior**, 21 de outubro de 2012.

SEPLA. **Declaración de Puerto Príncipe**. VIII Colóquio, 11 a 14 de setembro de 2012.

TAMANES, R.; HUERTA, B. G. **Estructura Económica Internacional**. Madrid: Alianza Editorial, 1999.

UDRY, Charles-André En relación a la “deuda griega” y a la de los “países del Sur”. Correspondencia de Prensa, março, 2010.

A violência na boca do povo: novas anotações¹

Gisálio Cerqueira Filho²

O presente trabalho está centrado na discussão político-ideológica *vis-à-vis* o estudo das práticas de violência - ambas na América Latina - na virada do século XX para o XXI. A hipótese principal é que as atuais políticas de redução da violência concreta opõem-se às calorosas discussões sobre o aumento da violência, que tem desaguado em mais repressão tanto política quanto policial. Todavia, o debate sobre violência tem preservado a retirada organizada e estratégica das forças militares das funções mais ostensivas de governo desde o fim da guerra-fria.

I

Não há novidade: o elevado número de assassinatos com arma de fogo e a morte majoritária de homens jovens e adultos consta como uma das conclusões do Relatório sobre Segurança Cidadã nas Américas pela OEA. Entre 2000 e 2010 a taxa de mortes violentas chegou a aumentar 7 vezes. A maior (91,6 assassinatos por 100.000 habitantes) ocorre em Honduras. No Brasil, a referida taxa passou de 26,5 para 21,1. Se considerarmos a taxa de mortes exclusiva de jovens entre 15 e 24 anos por 100 mil habitantes, ela atinge 105,6 em El Salvador e 60,6 na Guatemala. Números alarmantes.

“Tudo como dantes no Quartel de Abrantes”.

Não é sem razão que o bordão se refira ao que então se falava com relação às reformas na polícia, cuja metáfora “Quartel de Abrantes” fazia alusão viva a um dos prédios da Polícia Militar – na Rua Marquês de Abrantes, Botafogo, Rio de Janeiro – na virada do século XIX/XX.

O relatório chama atenção para o crescimento vertiginoso da segurança particular (como se fosse novidade) em paralelo à expansão das polícias. No Rio de Janeiro, por exemplo, o infeliz nome “milícias” para referência a grupos para-policiais acaba por consagrar certa institucionalidade onde não há institucionalidade alguma.

¹ As primeiras anotações datam do início dos anos setenta, há 40 anos atrás, quando o autor participou, com Gizlene Neder, do “Projeto Violência na América Latina”, coordenado pela Professora Dra. Lola Aniyar de Castro, *Universidad del Zulia*, Maracaibo, Venezuela.

² Professor Titular de Teoria Política na UFF e ex-presidente do FoMerco.

No campo da segurança privada, o Brasil tem, proporcionalmente, o terceiro maior batalhão privado: 873 seguranças por 100 mil habitantes, cinco vezes mais do que a taxa de 169 policiais - que, por sua vez, a penúltima do ranking.

Grosso modo, as conclusões do relatório da OEA são:

- Mortes violentas na região.
- Elevadas taxas de homicídio.
- Presença do “crime organizado”.
- Violência atingindo especialmente o sexo masculino e a juventude.
- Forte presença de gangues.
- Violência ligada ao tráfico de drogas tanto leves quanto pesadas.
- Violência ligada ao comércio ilegal de armas de fogo.

Tais conclusões se repetem como ladainha. Não há dúvida que o tema da violência está na boca do povo, sobretudo as práticas correntes de violência entendidas como práticas criminais propriamente ditas. O debate seduz a opinião pública, vende jornais e atrai os olhares para as principais mídias, está no centro das batalhas político-eleitorais, ativa um vigoroso comércio de armas e drogas.

Todavia, o presente trabalho está centrado na discussão político-ideológica *vis-à-vis* o estudo das práticas de violência - ambas na América Latina - na virada do século XX para o XXI. A hipótese principal é que as atuais políticas de redução da violência concreta opõem-se às calorosas discussões sobre o aumento da violência, que tem desaguado em mais repressão tanto política quanto policial. Todavia, o debate sobre violência tem preservado a retirada organizada e estratégica das forças militares das funções mais ostensivas de governo desde o fim da guerra-fria. E, de certo modo, solicitar a “intervenção das forças armadas” para reduzir a violência - como frequentemente as mídias apresentam - tem favorecido exatamente o desengajamento dos militares das atividades políticas. Aliás, como é desejável, inclusive por eles próprios.

Isto significa levantar uma hipótese para os que estão estudando a violência na América Latina desde os anos sessenta do século XX.

Essa violência é inseparável dos movimentos de libertação nacional e de descolonização que ocorreram no pós II Guerra Mundial. No quadro desses movimentos deu-se a Revolução Cubana (1959), logo tratada pelos EUA como experiência que não deveria se repetir. Recordemo-nos que estávamos no contexto da guerra fria.

Após o fim da guerra fria, observamos, entretanto, que o bloqueio norte-americano contra Cuba não arrefeceu o seu objetivo maior de demover os latino-americanos de qualquer pretensão ao êxito de um movimento por profundas transformações sociais. Mas mesmo no contexto da guerra fria, a via eleitoral no Chile, por exemplo, deu sobeja demonstração de que lá ela também não seria exitosa se os

objetivos fossem a efetiva redução da desigualdade social com a transformação radical das condições de existência ancoradas na violência do neocolonialismo e do imperialismo.

Por outro lado a inviabilidade da mudança social, tanto intensiva quanto extensiva (veja-se, por exemplo, o romance “A Dança Imóvel” do escritor peruano Manoel Scorza), levou a América Latina ao beco sem saída dos regimes militares e ditaduras mais ou menos personalistas.

O fim da guerra fria e a incontestável liderança mundial dos EUA no mundo levaram a América Latina aos movimentos sociais de toda ordem visando a implantação do Estado Democrático de Direito com a criação de respectivas Comissões da Verdade para (re)conhecimento da violência estatal (Argentina, Uruguai, Brasil, Chile, etc.).

Foram repostas às condições estratégicas para um estudo da violência que não estivesse separado das estratégias de controle social no Estado democrático de direito.

Assim, a “Escola de Niterói”³ sente orgulho ao apresentar o trabalho de Wilson Couto Borges recentemente editado no Rio de Janeiro. O período em foco é aquele assinalado pelos dois governos de Leonel Brizola, desde o fim do regime militar. O autor vislumbra uma possibilidade de contemplar a interface política com a comunicação. Mas a análise histórica está presente e foi preciosa a co-orientação da Prof^a. Dr^a. Gizlene Neder.

Trata-se de uma investigação sistemática, um real observatório da imprensa, sobre a associação da figura do Governador Brizola com os excessos do crime na cidade do Rio de Janeiro, naquilo que seria uma concessão exorbitante de direitos e mesmo “privilégios” às classes populares. A resistência das elites à liderança do Governador, embora eleito e por duas vezes, foi rapidamente absorvida pelas propostas eleitorais da “direita” e do liberalismo conservador numa cidade que se considera cosmopolita.

De fato, Wilson confirma a nossa hipótese de que “o debate sobre a violência, que acontece desde 1983, esconde o real do antagonismo social, projetado no debate entre a ordem pública autoritária do regime militar discricionário e a ordem pública democrática do estado de direito” (COUTO BORGES, 2006, p.222).

A popularização do debate sobre a violência indicaria o nível da discussão com relação às propostas de “polícia política” e “polícia cidadã”. Discuti esta hipótese com Roberto Lyra Filho e ele chegou a divulgá-la, em primeira mão, na Revista “Direito e Avesso”, Brasília, Ano II, n.3, Janeiro-Julho de 1983.

Uma ocasião, Leonel Brizola perguntou-me, no Palácio Guanabara, se eu já presenciara um incêndio na floresta. Disse-lhe que não; no máximo um fogo de vinte

³ “Escola de Niterói” é designação para a área de Ciências Humanas da Universidade Federal Fluminense cuja excelência é atestada pela crítica científica, agências de fomento e avaliação; no Brasil e no exterior. Ver *PASSAGENS* – Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica <http://www.historia.uff.br/revistapassagens/>

minutos numa subida da Pedra Bonita, no maciço da Tijuca, como montanhista amador. O governador continuou dizendo que

[...] um incêndio na floresta é algo impressionante, já que o fogo consome tudo, espalha terror, instaura medo e pânico; há uma correria danada e, em meio ao alarido dos gritos e do fogo, os animais fogem espavoridos em desabalada e desorientada carreira. Machos e fêmeas, abandonam suas crias e filhotes, deixando-os ao Deus-dará e à mercê de toda sorte de inimigos”. Perguntou-me então, “se não era o que estava a acontecer no Rio de Janeiro com a matança e o abandono de tantas crianças e jovens afro-brasileiros, com a exclusão social que os empurrava para a criminalidade, com a impunidade reinante no país, com a dissolução da responsabilidade do Estado, com o arbítrio e autoritarismo arrogante das polícias, com o vilipêndio cotidiano dos direitos humanos, com o desrespeito à lei [...]

Não é esta, incêndio na floresta, uma metáfora realista para a violência no Rio de Janeiro?

E ainda há quem seja contra uma escola de horário integral, pública e de qualidade, para todos...

II

Desde 1983, que temos anunciado a hipótese de que o debate sobre a violência, cravado no pânico e no medo de sermos alvo da violência criminógena ou criminal é um debate incompleto. Esta violência distingue-se daquela adjetivada como violência política propriamente dita e tipificada ao longo do regime militar no Brasil, especialmente pela Lei de Segurança Nacional (LSN). A necessidade imperiosa de substituição da polícia política, com sua rede de órgãos de informação civis e militares, pela polícia do estado de direito democrático implicou num verdadeiro “cabo de guerra” entre as forças conservadoras e aquelas mais progressistas. De um lado as vozes que ecoavam os interesses pelo controle social de natureza mais repressiva; de outro lado os interesses pelo aprofundamento do caráter democrático das conquistas do Estado democrático de direito a partir da nova constituição brasileira de 1988.

As estratégias democráticas de controle social no estado democrático de direito foram sendo gradualmente subordinadas a outras questões de natureza econômica, social ou mesmo política.

Gizlene Neder (2012) tem chamado atenção para o quanto que um debate sobre a violência criminal (a violência na boca do povo) tem servido às transições conservadoras ocorridas no Brasil republicano:

1) Na passagem do império para a república, a criação das novas instituições policiais republicanas, no quadro mais geral do fim da escravidão, muito valeu-se da demonização e estigmatização da figura do capoeira. Assim, a “nova polícia” da jovem República logo chamada de velha (República Velha) cedeu espaço aos interesses vitoriosos da Revolução de 1930 e em seguida aos do Estado Novo. A polícia designada “especial” do “novo” estado (Estado Novo), a condução da política de segurança de

estado por Filinto Muller e o caráter ditatorial do regime varguista, sobretudo entre 1937 e 1946, acabaram por valer-se de arranjos institucionais que maquiavam um acento repressivo das instituições policiais da primeira república.

2) Assim, na passagem do Estado Novo para o Estado democrático de direito, em 1946, a figura simbólica demonizada e estigmatizada do capoeira, de resto dizimada, foi substituída pela do “malandro”, numa óbvia convocação ao trabalho. A cassação do Senador Luiz Carlos Prestes e outros parlamentares na transição do regime varguista, bem como a reintrodução da Lei de Segurança Política, só fizeram sublinhar, para além das conquistas do estado de direito, o caráter acentuadamente repressivo das instituições policiais. Toda a década de 1950, mormente a capital Rio de Janeiro, foi marcada pelo surgimento dos “esquadrões da morte” e outros grupos de extermínio, sem que, ainda que mais tarde, o escopo da polícia política varguista fosse sequer auditada. Isso, a despeito da expansão alargada das conquistas sociais no terceiro período de Getúlio Vargas (1950-1954) encerrado subitamente com o suicídio do presidente. Na esteira de sucessivas crises políticas e queda no crescimento econômico, armou-se o golpe civil-militar de 1964. O caráter autoritário e repressivo da sociedade brasileira justificou para muitos, e de forma leviana, a ruptura com a ordem legalmente constituída e em pouco tempo o Ato Institucional n. 5 (AI-5) se encarregou do desenho de uma comunidade arbitrária de informação, contra-informação e repressão, onde avultaram os DOI e os CODI com ampla autonomia de ação. Se durante o regime ditatorial, o ícone contra o qual a propaganda do regime investia era o “subversivo”; no momento em que o General Ernesto Geisel sinalizou na direção da “abertura lenta, gradual e segura”, as forças militares começaram a discutir uma saída ordenada das funções e participação políticas.

3) O debate que se seguiu, pela terceira vez na história da república, sobre a violência criminal, passou agora a demonizar e estigmatizar o “traficante”, de drogas, e as forças armadas passaram a ser convocadas a realizar uma intervenção operacional no momento mesmo em que elas se retiravam de cenário político e do teatro de operações. Certamente isso facilitou em muito a retirada organizada e estratégica das forças armadas sem que um debate consequente sobre a transição para o estado democrático de direito fosse capaz de contemplar a discussão das estratégias democráticas de controle social e a questão da transição da polícia política para a polícia cidadã.

Deixou-se de lado uma auditoria detida sobre práticas policiais arbitrárias e a responsabilização dos agentes de segurança pública (polícia política) por práticas de tortura e contra os direitos humanos, em nome da lei de anistia. Todavia o número de assassinatos em tempos de Estado de democrático de direito é assustador. Inclusive de policiais.

A lógica do conflito urbano, a percepção do cotidiano como “zona de guerra”, sobretudo após o 11 de Setembro de 2001, em N.Y, com o arremesso de dois aviões contra as torres gêmeas do World Trade Center, tudo somado às questões já postas pela

transição do regime militar para o Estado de direito democrático, acabou por justificar a máxima “tudo como dantes no Quartel de Abrantes”.

Para o sociólogo Laurindo D. Minhoto (2012),

[...] pode-se verificar a emergência de novas economias, políticas públicas e formas jurídicas de guerra (contra as drogas, o crime, terror, etc.), que, no saco sem fundo da retórica da guerra permanente, legitima a suspensão dos direitos e garantias fundamentais, a adoção de leis de emergência e mecanismos jurídicos de exceção.

De fato, os espaços públicos e as manifestações populares são percebidas e frequentemente convertidas em verdadeiras praças de guerra.

Como, nesse contexto, discutir uma questão crucial das polícias no Brasil que é a militarização especialmente da Polícia Militar (PM), mas também com frequência das Guardas Municipais? Não devemos nos esquecer que o desenho institucional da Polícia Militar foi o do “pequeno exército” a serviço do Presidente de Província, hoje Governador estadual. É, pois uma visão engajada da percepção institucional de “lei e ordem”. Tanto na época varguista quanto no regime militar deu-se acentuado intervencionismo nas Polícias Militares através do Poder Central, via o Exército e através da ideologia da segurança nacional. No que concerne à Polícia Civil (judiciária) o desenho institucional da República Velha incorporou o modelo da Polícia francesa (a natureza administrativa) juntamente com o *modus operandi* da Polícia prussiana. Assim, deu-se a montagem de uma Polícia tipo *Frankstein*. É denominada Polícia Judiciária, mas quem preside o inquérito não é exatamente o Judiciário, como na França.

Entretanto, pelo menos duas preliminares devem ser levadas em consideração quando se trata de rastrear temas e questões prioritárias na área de segurança pública: a) a despartidarização de todo e qualquer debate acerca da questão da segurança pública; e, b) a necessária vinculação entre qualquer discussão sobre política pública na área da segurança (inclusive o tema referido à discussão da eventual unificação das polícias militar e civil) com a questão da transição para o Estado democrático de direito.

O tempo perdido desde 1988 até os dias de hoje (já lá se vão quase 25 anos) obriga-nos a sublinhar as novidades que incidem, a nosso ver, nos temas de relevo para uma discussão consequente.

A principal delas é, com certeza, o emprego da racionalidade da guerra, dos estudos estratégicos e da utilização das forças militares na administração e gestão das cidades.

Para Minhoto (2012) há uma articulação desta nova racionalidade com o desenvolvimento dos negócios no capitalismo global, inclusive quando a cidade se credencia para megaeventos esportivos de alcance planetário, tipo Copa do Mundo, Olimpíadas, etc. O referido autor destaca: a) o capitalismo de choque; b) o planejamento urbano de perfil higienista; e, c) o direito penal do inimigo acompanhado de uma política de encarceramento em massa.

De fato, a incursão de natureza militar no território é vista como necessária e mesmo decisiva na abertura e consolidação de novos mercados. Tal é a estratégia de acumulação realizada por despossessão do território que, desde a invasão do Iraque, vem sendo chamada “capitalismo de choque ou desastre” numa alusão à palavra de ordem norte-americana na invasão: *shock and awe*. (GINZBURG, 2006)¹ Por outro lado, o planejamento e a gestão urbana assumem um perfil neo-higienista. A apartação social, quase sempre maquiada e cosmética não se rende ao mote “a cidade para todos”. Hierarquia, distinção social e separação entre classes e grupos sociais vão assumindo novos contornos nas estratégias de controle social onde o adjetivo “democrático” é visto com escárnio. Mas isso só é possível em função da adesão cada vez mais acintosa ao “direito penal do inimigo” e à política de encarceramento em massa. Tais práticas mal escondem a ideologia da segurança nacional requeitada para os novos tempos onde o inimigo escapa àquele definido pela “guerra-fria” e assume um *design* errático, multifacetado, onde o “ódio ao gozo do outro” assume cada vez mais um apelo a um imaginário sem limites. Ilícitos penais acabam por se converterem em ilícitos de guerra e o adjetivo insurgente aspira substituir qualquer ação oposicionista. A normalização social, quando não o controle social absolutista, deslizam para um direito e práticas de exceção que buscam legitimação retórica na ideologia vendida como “palavra de especialista”. Não apenas os cursos de relações internacionais e estudos estratégicos passam a seduzir os jovens quanto o emprego cotidiano da racionalidade da guerra e das

[...] forças militares na gestão das cidades do capitalismo global passam a ser decisivos, entre outros para a geração e ampliação dos negócios. E também para o desenvolvimento de novas tecnologias de controle; a articulação crescente entre a indústria da guerra, do automobilismo, do entretenimento (vide fenômenos de venda como os SUV e os jogos bélicos de computador); a gestão do crime; a formulação e a execução do planejamento urbano, a manutenção da disciplina em ambiente escolar (...) esse parece ser justamente o maior desafio para quem pretende se opor ao urbanismo militar dos dias de hoje. (MINHOTO, 2012)

Teríamos um fusionamento entre guerra, política e negócios que abarcaria corações e mentes (ideologia) *num modus operandi* que ultrapassa os limites geográficos dos espaços nacionais.

Não é sem razão que no Congresso da Associação Internacional de Criminologia, realizado em Budapeste (Hungria, 1993), anunciávamos a agenda apropriada para a desejável substituição da polícia política e seus procedimentos pela polícia cidadã de acordo com o Estado democrático de direito. Na verdade, seriam metas a serem atingidas e assim resumidas:

1. Criação de uma outra relação entre a Polícia e a população a quem deve servir;
2. Criação de um outro tipo de Autoridade Policial;
3. Produção e estímulo para a criação de um outro padrão de segurança pública;
4. Criação de uma organização policial mais humana e eficiente capaz de servir à população;

5. Maior investimento nas políticas de segurança pública implicando capacitação adequada ao estado democrático de direito, novos desenhos tecnológicos, novo plano de carreira e salários compatíveis com as novas exigências.

Grandes temas para reflexão seriam incorporados a um *brain storming* intelectual. Para concluir algumas sugestões preliminares e provisórias.⁴

- a) A lógica do inimigo interno;
- b) O Direito Penal de Exceção;
- c) A ideologia neolombrosiana (naturalização do crime);
- d) Neodarwinismo social (naturalização dos conflitos sociais);
- e) Autoritarismo e absolutismo afetivo (vanglória de mandar);
- f) Militarização da polícia e o descaso no serviço à população;
- g) A quem interessa (ou não) a unificação das polícias (militar/civil).

Referências

ARANTES, Paulo Eduardo; WACQUANT, Loic; BATISTA, Nilo; NEDER, Gizlene; MALAGUTI, Vera (org.) e outros. **Loic Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal**. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A ideologia do favor e a ignorância simbólica da lei**. Rio de Janeiro: Centro Unificado de Ensino e Pesquisa (CEUEP), Vice-Governadoria do Estado do rio de Janeiro, Imprensa Oficial/ R.J, 1983.

_____. Conservadorismo religioso e "Moisés e o monoteísmo", de Sigmund Freud - uma abordagem que ainda surpreende. **Revista Latinoamericana de Psicopatologia Fundamental**. Vol.1, no.4, São Paulo Dezembro de 2008.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio e NEDER, Gizlene. A violência na boca do povo. In **Revista Direito e Avesso**, Ano II, Vol. 3, Brasília: Edições Nair, pp.167-187, 1983.

_____. **Estratégias de controle social no Estado democrático de direito**, International Congress of Criminology and Meeting of Reserach Committee on Sociology of Law, Budapest, 1993.

_____. **Emoção e Política**. Porto Alegre: Sérgio Fabris Editor, 2000.

_____. **Criminologia e Poder Político**: sobre Direitos, História e Ideologia. Rio de Janeiro: *Editora Lúmen Júris*. 2006.

⁴ O autor deixa para outra ocasião a análise da onda de violência que nesses dias envolve a cidade de São Paulo (capital) entre o autodenominado Primeiro Comando da Capital, a Polícia Militar, a Polícia Civil e Administração Penitenciária.

COUTO BORGES, Wilson. **Criminalidade no Rio de Janeiro: a imprensa e a (in)formação da realidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2006.

GABLER, Neal. **Life – The Movie - How entertainment conquered reality**. Knopf Doubleday Publishn Group, 2000.

GINZBURG, Carlo. **Medo, Reverência e Terror: Rer Hobbes Hoje**, Tradução de Luiz Fernando Franco, Niterói, 2006, Laboratório Cidade e Poder in *European University Institute, Max Weber Lecture Series - MWP - 2008/ 05* com o título **Fear, Reverence Terror: reading Hobbes today**, (ISSN 1830 7036), *Badia Fiesolana, Italy*.

MINHOTO, Laurindo Dias. A lógica do conflito urbano. In **O Estado de S.Paulo**, Caderno Aliás, p. J3, 14/10/2012.

NEDER, Gizlene. **Discurso Jurídico e Ordem Burguesa no Brasil**. Niterói: EdUFF, 2012 (segunda edição revista e ampliada). Primeira edição, Porto Alegre: Sérgio Fabris, 1986.

A violência em se ocultar a violência

Gizlene Neder¹

Introdução

O presente trabalho resgata pesquisa realizada a quatro mãos (Gisálio Cerqueira Filho e Gizlene Neder) no fim da década de setenta do século XX sobre a “violência de ocultar a violência” na literatura didática (História, Estudos Sociais, Organização Social de Política) do ensino fundamental e médio, utilizada no Brasil. Resultou em artigo publicado em 1978, no segundo número da revista relançada à época pela Editora Civilização Brasileira (Cerqueira Filho; Neder, 1978). O antigo nome da revista, intitulada “Revista da Civilização Brasileira” não pode ser recuperado pelo editor Ênio da Silveira, censurado que fora pela ditadura. A publicação retornou com o nome de “Encontros com a Civilização Brasileira”. Contudo, no início do governo do general João Batista Figueiredo, aprofundava-se um processo denominado pelo cientista político norte-americano, Samuel Huntington de “abertura política”. Esta havia se iniciado no final do governo do general Ernesto Geisel com a denominação de “distensão política”. A tese do cientista político do Departamento de Estado dos EUA era corriqueiramente conhecida como “descompressão de uma panela de pressão”. Uma sociedade política submetida a muitas décadas de ditadura tenderia a se rebelar. Preventivamente, iniciou-se uma política de incentivo pelos EUA de substituição dos regimes ditatoriais para os quais havia contribuído para os golpes e consolidação das ditaduras, por processos ditos democráticos (à moda do regime parlamentar-decisório inspirado no liberalismo conservador ocidental). No caso da América Latina, tal processo envolveu várias formações históricas que motivou um estudo transnacional sobre a “Violência na América Latina”. Nosso projeto de pesquisa esteve, na ocasião, vinculado ao Centro Internacional de Criminologia da *Universidad del Zulia*, Maracaibo, Venezuela. A ideia de seus idealizadores era construir uma cartografia da violência no continente latino-americano. Evidentemente, a violência política era o foco, mas cada subprojeto

¹ Professora do Programa de Pós-Graduação em História/ Departamento de História da Universidade Federal Fluminense. Bolsista de Produtividade CNPq. Projeto Pensa Rio (FAPERJ). Editora de Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica - <http://www.historia.uff.br/revistapassagens/>

trabalhou aspectos dos efeitos da violência em casos particulares; dada a situação de censura e completa falta de liberdade para os pesquisadores.

Cada situação política das formações particulares implicadas na estratégia do imperialismo na luta contra o socialismo experimentou e vivenciou tal processo segundo as relações de força aí constituídas historicamente.

O caso do Brasil, as análises do campo político empreendidas pelo pensamento conservador (aquele permitido e veiculado amplamente sem censura), havia sustentado uma tese muito elaborada, com sofisticação teórica, sobre a tendência à conciliação na formação política brasileira. O livro de Paulo Mercadante, publicado em 1965, um ano depois do golpe civil-militar no Brasil, circulava amplamente entre intelectuais brasileiros. Nos momentos de crise, e na década de 1960 o país havia experimentado uma situação extrema com a deposição e exílio do presidente constitucional e eleito, João Goulart; a cassação de direitos políticos de várias lideranças políticas, inclusive liberal-conservadoras e a imposição de um regime de terror, medo e submissão; com todas as consequências daí derivadas; especialmente, prisões, mortes, exílios e censura. O prognóstico do livro era que haveria outra conciliação e o governo seria recomposto com os segmentos civis dos golpistas. Erro no prognóstico, pois os generais-presidentes ficaram no poder até 1982. Acerto na análise no tanto que seu livro serviu (serve ainda!) para inculcação de uma ideia sobre a tendência do campo político brasileiro para a conciliação.

Ao mesmo tempo, dez anos depois, em 1976, a editora José Olympio, lança a 9ª. Edição do “Raízes do Brasil” (HOLANDA, 1976), autor que levantou na década de 1930, num livro sofisticado na clave weberiana de história cultural do Brasil a tese do “homem cordial”. A expressão “cordial”, segundo o autor, deveria ser tomada no sentido etimológico do termo. “É bom lembrar que a cordialidade não é só um estado de benevolência. Pode ser também um estado de malevolência” (HOLANDA, 1977). A tese, contudo sofreu um deslizamento semântico na pena de Cassiano Ricardo (1959), em “O Homem Cordial”. Para ele, “(...) tudo se fez no Brasil por mediação” (IBID., p. 31.). Fala ainda de sua divergência com Sérgio Buarque de Holanda: “(...) fazer do homem cordial não um tipo de salão, mas o tipo representativo da bondade brasileira mesmo quando transporta para o plano político, em nossa técnica de bondade” (IBID., p. 45).

A pauta temática da pesquisa do caso brasileiro situou-se, portanto, na violência simbólica produzida pela ideia de um predomínio da sociedade brasileira à conciliação e cordialidade e aos seus efeitos, cuja reflexão alargada inclui outras formações sociais latino-americanas. O alargamento da observação que realizamos confrontava outra posição conservadora que na década de 1970 difundia-se pelo Brasil. O historiador britânico Leslie Bethell circulava realizando pesquisas sobre a escravidão. Para ele, ainda hoje a formação histórica brasileira não tem afinidades com os vizinhos hispânicos (sua posição é atualizada e incensada de tempos em tempos, pois recebe pesquisadores

brasileiros para estágios em prestigiado centro de pesquisa sobre Brasil na Inglaterra). Como não é de hoje as assertivas do imperialismo britânico e seus prolongamentos (EUA) atuam na desqualificação moral e política do continente latino-americano². Para Cassiano Ricardo não existindo no Brasil “(...) clivagens sociais ou culturais profundas, (...) não precisamos da balbúrdia democrática” (1959, p. 45).

A violência de ocultar a violência

A despeito das revoltas dos escravos, dos movimentos messiânicos e do banditismo – três tipos de movimentos sociais que, em épocas distintas, assinalam o lugar da violência na história brasileira – a historiografia oficial enfatizou a tradição e o papel da não-violência, isto é de uma certa tendência conciliadora presente na história brasileira, originada, sobretudo, no período da Regência (1831-1840). Vale ressaltar aqui que este período é imediatamente posterior à emancipação política do Brasil (1822), o que estaria a indicar que, a partir da formação do Estado Brasileiro, começaria a se manifestar na história do país um constante recurso à conciliação, acomodação, não radicalismo, para justificar a ausência da violência, talvez numa tentativa de ressaltar a “superioridade” do Brasil em relação à América Latina.

Isto chegou a suscitar estudos sobre as características de um suposto caráter especial do homem brasileiro. Sérgio Buarque de Holanda foi um dos autores que, na década de 1930, destacou, ainda que numa perspectiva que ressalta o conflito e o autoritarismo dos poderosos, formulou a teoria da cordialidade do brasileiro; sustentou, contudo a cordialidade no trato social. Sua interpretação sobre a cordialidade do brasileiro foi, contudo, como dissemos acima, apropriada por autores conservadores como Cassiano Ricardo (1959), que inverte a proposição interpretativa do homem cordial, destacando a “boa índole” própria do brasileiro, hegemonizando a ideia de que por esta ou aquela razão se deveria encarar a violência como uma aberração na sociedade brasileira. E mesmo no auge da última ditadura militar, com objetivos ideológicos explícitos, não foram poucos os intelectuais de renome que sustentaram a ideia de que existiria certa propensão à conciliação na história política do país.

Holanda observa que “(...) a contribuição brasileira para a civilização será de cordialidade – daremos ao mundo o ‘Homem Cordial’ (1976, p. 101-102).

Isto implica não apenas em reconhecer a cordialidade como marca do homem brasileiro, mas em buscar as origens desta marca nos padrões de colonização portuguesa. Alguns exemplos são arrolados para defender esta tese: a independência do Brasil num quadro de consenso, com pouco conflito e particularmente um movimento político incruento, obtida facilmente, quase como uma dádiva da metrópole; a relativa paz social durante o Segundo Reinado (1840-1889); a abolição da escravidão sem derramamento de

² Ver: NEDER; CERQUEIRA FILHO, 2010a, e 2010b.

sangue (com pétalas de rosa, como disse Joaquim Nabuco em memorável conferência numa universidade norte-americana, e, 1907, quando lá atuava na embaixada brasileira); a Revolução de 1930 e mesmo a implantação da ditadura de Vargas (1937-1945) sem oposição violenta e rebelde; e retomada da constitucionalização do país em 1946 e, por fim, o golpe militar de 1964, que depôs o presidente constitucional João Goulart, realizado fora dos limites da luta armada e da guerra civil. Muitos destes fatos, e outros mais, têm sido manipulados na argumentação de que o homem brasileiro teria uma tendência ao compromisso, à conciliação, ou seja, a um comportamento em que a troca de favores estaria inevitavelmente presente. Os acontecimentos sociais mais violentos, como por exemplo, o Esquadrão da Morte³, vigente e atuante nas décadas de 1960-70, foram vistos como um desvio no comportamento do homem brasileiro típico: cordial, bom, não-violento, conciliador. Esta tese tem sido inclusive constantemente invocada para mostrar a incapacidade do povo brasileiro de realizar um projeto revolucionário de transformação social e política.

A hipótese que defendemos neste trabalho é que a tradição não violenta na história do Brasil corresponde a uma percepção construída correspondendo a um mito que informa interesses específicos de práticas sociais de determinadas classes sociais. A questão chave que orienta este trabalho é, portanto: Qual o lugar da violência na sociedade brasileira?

Sem perder de vista a sociedade brasileira como um todo, optamos, todavia, por perceber num primeiro momento qual o papel da violência nos processos de ideologização. Mais concretamente, queremos saber como o pensamento político dominante no Brasil se manifesta a respeito do papel da violência presente na vida social, econômica e política brasileira.

O nosso ponto de partida é de que o modelo agroexportador, implantado no Brasil no quadro da expansão europeia, ao recorrer ao trabalho compulsório, escravista, para maximizar a acumulação de capital e manter o monopólio comercial de uma economia voltada para fora (NOVAIS, 1971), produziu com base no monopólio da terra três classes: os latifundiários, os escravos e os foreiros (estes vivendo do arrendamento da terra). Destas três classes, podemos assinalar como homens livres os latifundiários e os foreiros, mas isto ao nível formal porque na verdade o foreiro é dependente da classe latifundiária. E se, por um lado, a escravidão é constitutiva do modelo agroexportador (e é a relação produtiva fundamental), a mesma escravidão não era, todavia, o nexos da vida ideológica. A relação entre latifundiários e escravos implica necessariamente violência uma vez que o escravo é propriedade do latifundiário. A relação entre foreiros e escravos não se coloca porque raramente o foreiro possuía escravos, trabalhando quase sempre na agricultura de subsistência. É a terceira relação que nos interessa (SCHWARZ, 1973). Os foreiros não são proprietários nem escravos, e muito menos proletários. Seu acesso à

³ Cf. o impressionante livro-denúncia do promotor Hélio Pereira Bicudo, 1976.

vida social depende do favor, direto ou indireto, de um grande, de um latifundiário. O foreiro pode ser visto em uma de suas variações na figura do agregado. Entre as duas classes, foreiros e latifundiários, é que irá acontecer o nexos ideológico do favor. A vida ideológica no Brasil é regida pelo *favor* que, em diferentes formas e nomes (por exemplo ‘jeitinho’), atravessa a existência do país, ressaltada sempre a relação produtiva de base, essa mantida pela violência. Com este nexos ideológico fundado no favor, a interpretação sobre a predominância da conciliação política é sustentada e tem pregnância social.

Roberto Schwarz nos fala do favor como

[...] nossa mediação quase universal e sendo mais simpático do que o nexos escravista, a outra relação que a colonização nos legara, é compreensível que os intelectuais tenham baseado nele a sua a sua interpretação do Brasil, involuntariamente e (às vezes nem tanto) disfarçando a violência reinante na esfera da produção (Parêntesis nosso. 1973, p. 154.).

Chegamos por fim à questão básica que queremos testar: se a interpretação da sociedade brasileira que informa os alunos do Ensino Fundamental (6/14 anos) é baseada numa visão que inclui o favor e a conciliação para ocultar voluntária ou involuntariamente, mas de fato, a violência presente no âmbito da produção e que se reflete na instância do político, mas não do ideológico (Cf. RODRIGUES, 1965).

Sugerimos aqui a viabilidade da técnica de análise de conteúdo para avaliar a interpretação que a literatura didática do Ensino Fundamental faz da História do Brasil.

Ao estudarmos a instância ideológica e a possível violência de se ocultar a violência efetivamente presente na sociedade brasileira vista numa perspectiva de formação histórica, queremos dizer como o poeta:

“Do rio que tudo arrasta, se diz que é violento. Mas ninguém diz violentas as margens que o comprimem”.

A violência ideológica

Pelos exemplos de intemperança e violência, estamos longe de poder sustentar aquelas supostas virtudes características do “homem cordial” brasileiro. Todavia, a bibliografia didática sobre a formação da sociedade brasileira parece pairar acima da realidade concreta tal o uso indiscriminado que faz dos estereótipos correntes acerca da cordialidade e tolerância dos brasileiros. O que não nos deve espantar; ao contrário, deve-se levar em conta não apenas a contradição realidade/discurso sobre a realidade e a violência implícita num discurso que encobre a realidade, mas que a violência simbólica é componente obrigatória dos processos ideológicos do Estado e da inculcação ideológica que a classe dominante procura levar adiante no quadro da ideologia dominante⁴.

No que se refere à ideologia, devemos levar em conta três aspectos contidos na definição gramsciana: uma concepção de mundo que se manifesta

⁴ Ver: ALTHUSSER, 1974, e BOURDIEU; PASSERON, 1975.

implicitamente na arte, no direito, na atividade econômica, em todas as manifestações da vida intelectual e coletiva. Ou seja, o primeiro aspecto se refere ao caráter globalizante da ideologia da classe dirigente, que envolve desde a arte até as ciências, passando pela economia, o direito, etc. O segundo aspecto está relacionado à ideologia como concepção do mundo difundida entre todas as camadas sociais a que se liga, de uma ou outra maneira, a classe dirigente; todavia, adaptada aos diferentes grupos sociais. O terceiro aspecto se refere à ideologia no ângulo da direção ideológica da sociedade, se articulando em três níveis primordiais: a) a ideologia propriamente dita; b) a estrutura ideológica (organizações que criam e difundem ideologia); e, c) o material ideológico (instrumentos técnicos de difusão da ideologia).

Nesta perspectiva, a Escola é vista, então, como uma agência ideológica por excelência e a bibliografia didática como um dos variados instrumentos de difusão ou inculcação ideológica.

No nosso roteiro de pesquisa, estamos menos interessados na violência em si na História do Brasil ou ainda nas indicações sobre localização e/ou denúncia desta violência. Nosso interesse maior é ver como a bibliografia didática para crianças e adolescentes camufla esta violência, oferecendo uma alternativa ideológica, todavia, ela mesma violenta, apoiada na falsidade e na falsificação da realidade. “Não é a injustiça que figura em primeiro lugar no âmbito da pesquisa, mas a hipocrisia” (ARENDT, 1973).

Nesta linha de observações, a reprodução das relações de força numa dada formação social garante, em última análise, a reprodução do modo de produção aí dominante. E a reprodução da ideologia dominante visa a manutenção da ordem vigente, constituindo-se, pois, em violência simbólica, já que, pela inculcação da cultura e dos valores dominantes, implica uma imposição e desenvolve uma relação de dependência, quase sempre imperceptível, dissimulada, que reforça a relação dominação/subordinação entre as classes sociais.

Localizamos, portanto, na Educação⁵, situações sociais que tendem a atuar de forma mais eficaz na reprodução da ideologia dominante, eficácia esta alcançada de forma mais direta pela educação institucionalizada (sistema de ensino), que, ao lado da educação difusa (exercida por todos os membros educados de uma formação social ou de um grupo social) e da educação familiar (membros de grupo familiar, aos quais a cultura de um grupo ou de uma classe confere esta tarefa) garante a produção e a reprodução do sistema de forças dentro de uma formação social específica.

Pretendemos também fugir a uma análise mais mecanicista, que vê no sistema de ensino mero instrumento dos interesses da classe dominante e deste modo ressaltar sua relativa autonomia ou relativa dependência frente ao poder estabelecido. Queremos com

⁵ Como tanto o fazem Gramsci, Althusser e Bourdieu & Passeron, para citarmos os mais referidos.

isso dizer que, a par de sua função reprodutora da ideologia dominante (função externa) o sistema escolar possui também

[...] uma função própria de inculcação, já que o trabalho pedagógico tem por efeito produzir indivíduos modificados de forma durável, sistemática, por uma ação prolongada de transformação que tende a dotá-los de uma mesma formação durável e transferível (*habitus*), isto é, esquemas comuns de pensamento, de percepção, de apreciação e de ação [...] (BOURDIEU; PASSERON, 1975, p. 206).

Partindo do ponto de que nosso foco é a literatura didática que versa sobre a formação histórica da sociedade brasileira, nossa atenção foi dirigida para os livros de História do Brasil, Organização Social e Política Brasileira (OSPB), Estudos Sociais e Moral e Civismo. Encontramos aí um universo empírico suficiente para nossa análise divulgação e reprodução da ideologia dominante.

A importância cultural da cidade do Rio de Janeiro oferece outra escolha consistente para trabalhar com os livros que aí são utilizados. Trabalhamos com os livros que alcançavam o maior número possível de alunos, cujas editoras possibilitam uma tiragem elevada de exemplares. O procedimento que adotamos foi o seguinte: no E-17º. DEC (Distrito Educacional de Campo Grande – forma como estava dividida a estrutura administrativa escolar da cidade àquela altura) estava em curso um plano piloto de distribuição de livros didáticos. No tempo presente, esta prática de distribuição de material didático gratuito aos estudantes de escolas públicas é corrente e parte diretamente do Ministério da Educação do Brasil (portanto, no plano federal e abrangente). O plano da década de 1970 estava ligado ao Instituto Nacional do Livro (INL) e era conhecido como PLIDEF (Plano do Livro Didático do Ensino Fundamental).

Tal política de doação de livros só poderia ser realizada por editoras fortes no mercado. Nossa conclusão foi, portanto, a de que as editoras que participavam do PLIDEF eram exatamente aquelas que mais atingiam o mercado. Feita uma sondagem na Secretaria Municipal de Educação e Cultura do Município do Rio de Janeiro, pudemos fazer uma primeira lista de editoras; ao mesmo tempo, excluímos as editoras que trabalhavam exclusivamente com as primeiras séries do ensino fundamental, uma vez que pelo currículo escolar, as disciplinas de História do Brasil e OSPB e Moral e Civismo só eram ensinadas da 5ª. Série em diante:

1. Editora Nacional;
2. Editora IBEP;
3. Editora Brasil;
4. Editora FTD;
5. Editora Laudes;
6. Editora Ática;
7. Editora Saraiva.

Conciliação e violência na história do Brasil

Numa visão de conjunto, a bibliografia por nós consultada ofereceu o seguinte quadro:

Quadro 1

Livros Didáticos analisados	
14	História do Brasil
4	Organização Social e Política Brasileira
11	Estudos Sociais
8	Moral e Civismo

O tema da conciliação encontrado na bibliografia didática não é apenas espírito de transigência, de compromisso, mas uma estratégia de cooptação. Recortamos alguns exemplos retirados da pesquisa mais ampla para efeito de compreensão do trabalho realizado.

Certas formas políticas são ideologicamente usadas para legitimar e enfatizar o discurso do vencedor. Não queremos negar a conciliação presente em determinados momentos da História do Brasil; como de resto, presente sempre na prática política de brasileiros e além. Queremos, entretanto negar a efetiva presença da conciliação como uma figura especial na práxis dos brasileiros⁶ e afirmar a violência implícita quando ideologicamente se utiliza da ideia de conciliação (transigência, cordura, compromisso, favor, cooptação e aliciamento) para esconder a violência presente nas relações sociais de produção (a escravidão no Brasil perdurou até 1888) o que evidentemente se refletia na esfera do político.

Ao discutir a estratificação social, Humberto Medeiros (1971, p. 92) nos diz que “(...) no Brasil não há uma separação absoluta entre as classes (...). Há até a possibilidade de ascensão de uma classe para outra, não havendo limites rígidos entre as classes”. A mudança social é associada à destruição e reconstrução. O autor advoga a necessidade de que toda reforma deve ser iniciada a partir do que já existe. Diz: “(...) para trocar um fogão, não há necessidade de se construir a cozinha”.

A ausência do conflito social é recorrente nas argumentações dos autores dos livros didáticos analisados: “Os brasileiros podem ser diferentes no que têm, mas sempre são iguais no que são” (ANTUNES, 1974, p. 13). A escravidão, por exemplo, é analisada sob a ótica da inferioridade de índios e negros. Como “(...) o indígena não correspondeu aos anseios da colonização, por isso, recorreu-se à importação de escravos negros africanos” (MUSSUMECI, 1970, p. 134).

⁶ Tal como trabalhada hegemonicamente na interpretação corrente nos estudos de teoria política no Brasil na década de 1960, através da força argumentativa e política do livro de MERCADANTE, 1965.

O tratamento dado às supostas características do “homem brasileiro” aparece de forma difusa ou implícita em quase todos os compêndios investigados. Todavia, é nos livros de Moral e Civismo e Organização Social e Política Brasileira que ele se sobressai. Em geral, os temas abordados são:

1. Posição do homem no quadro da criação: o homem, ser material espiritual;
2. Indivíduo e sociedade;
3. Atributos do indivíduo;
4. A família;
5. Direitos e deveres morais e cívicos;
6. Valores/caráter/moral/religião.

Quase sempre estes temas se agrupam num colcha de retalhos ideológica numa espécie de decálogo de “bom comportamento”. A ênfase maior é dada em temas como:

1. A pátria;
2. A nação;
3. O Estado;
4. A Constituição Brasileira;
5. O homem brasileiro;
6. Os símbolos nacionais.

O “caráter conciliador do brasileiro” aparece nitidamente num série de atributos e qualidades que configurariam este caráter:

1. Liberdade;
2. Cordialidade;
3. Afetividade;
4. Pacifismo;
5. Religiosidade;
6. Hospitalidade;
7. Sensibilidade;
8. Improvisação;
9. Individualismo;
10. Alegria;
11. Civismo;
12. Simplicidade.

Em plena ditadura militar, o Brasil era apresentado com “uma casa hospitaleira”; a liberdade e a bondade apontadas como um dom natural.

Retomamos, conclusivamente, as sugestões de Roberto Schwarz ao nos mostrar que o favor/conciliação é o nexo que atravessa efetivamente a vida ideológica no Brasil, disfarçando, desta forma a sua ausência na vida econômica e política entre as classes

fundamentais. E, finalmente, na ótica da ideologia dominante e no jogo da política, fica explicitado que o que importa não é a verdade, mas a versão⁷.

Referências

ALTHUSSER, Louis. **Aparelhos Ideológicos do Estado**. Lisboa: Presença, 1974.

ANTUNES, Celso. **Estudos Sociais**. 2 volumes, São Paulo: Editora do Brasil, 1974.

ARENDT, Hannah. Da Violência. In: **Crises da República**. São Paulo: Perspectiva, 1973.

BICUDO, Hélio Pereira. **Meu depoimento sobre o Esquadrão da Morte**. São Paulo: Comissão de Justiça e Paz da Arquidiocese de São Paulo, 1976.

BOURDIEU, Pierre; PASSERON, Jean-Claude. **A reprodução. Elementos para uma teoria do sistema de ensino**. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio; NEDER, Gizlene. Conciliação e Violência na História do Brasil. In: **Encontros com a Civilização Brasileira**, no. 2, agosto de 1978, p. 189-227.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. Entrevista ao **Jornal do Brasil**, Caderno B, 02/05/1977.

_____. **Raízes do Brasil**, (1ª. Edição 1936) 9ª. Edição, Rio de Janeiro: Editora Livraria José Olympio, 1976.

MEDEIROS, Humberto. **Organização Social e Política Brasileira**, Rio de Janeiro: FTD, 1971.

MERCADANTE, Paulo. **A Consciência Conservadora no Brasil**, Rio de Janeiro: Saga, 1965.

MUSSUMECI, Victor. **Organização Social e Política Brasileira**, São Paulo: Editora do Brasil, 1970.

NEDER, Gizlene; CERQUEIRA FILHO, Gisálio. Jogo de Espelhos e Gramática dos Sentimentos: Teoria Crítica na América Latina. In: **Comunicação & Política**, v. 28, p. 103-114, 2010a.

⁷ Alusão à frase do político brasileiro da ditadura militar José Maria Alkmin: “*Em política, o que importa não é a verdade, mas a versão*”.

_____. Sobre o Conceito de América Latina: Uma Proposta para Repercutir nos Festejos do Bicentenário. In: **Revista Pilquen**. Sección Ciencias Sociales, v. XII, p. 1-7, 2010b.

NOVAIS, Fernando. O Brasil nos quadros do antigo sistema colonial. In: Carlos Guilherme Motta. **Brasil em Perspectiva**. São Paulo: Difel, 1971.

RICARDO, Cassiano. **O Homem Cordial e outros pequenos estudos brasileiros**, Rio de Janeiro: INL/MEC, 1959.

RODRIGUES, José Honório. **Conciliação e Reforma no Brasil – um desafio histórico-político**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SCHWARZ Roberto. As ideias fora do lugar. In: **Cadernos CEBRAP**, no. 3, São Paulo, 1973.

Integración y cooperación en la frontera uruguaya con Brasil

Gladys Isabel Clemente Batalla¹

Diego Hernández²

Introducción

Los territorios uruguayos en la frontera con Brasil conforman, desde los inicios de la integración regional, un espacio para la articulación de políticas de cooperación transfronteriza y desarrollo. Esta ponencia presenta los resultados preliminares de una investigación en curso con base en una perspectiva interdisciplinaria. El análisis integra tres dimensiones: la construcción institucional y la creciente participación de gobiernos subnacionales, las políticas públicas para el desarrollo fronterizo y las dinámicas sociales de participación y propuesta en el marco de la Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo fronterizo.

A nivel territorial, estas dinámicas se asocian con el cambio en la forma de concebir la frontera. En primer lugar, cada vez es más aceptada la idea de la frontera como una región o un territorio y no sólo una línea divisoria. En segundo lugar, no necesariamente se asume que la región de la frontera sea o deba ser el área menos desarrollada de un país. La idea de las zonas de frontera como marginales, periféricas y atrasadas tradicionalmente respondía a la lógica *westfaliana* de formación de los Estados modernos como territorios alrededor de un centro más desarrollado, por lo general coincidente con la capital o las ciudades más pobladas. Este nuevo enfoque de las fronteras asigna una importancia cardinal a las nociones de cooperación e integración transfronterizas, que emergen como áreas de creciente interés en el desarrollo de procesos de integración regional.

Por otra parte, la cosmopolitización, considerada como proceso social contemporáneo que se desarrolla *de hecho*, y no como mero ideal filosófico-normativo, es un proceso que implica la creciente actividad transnacional de individuos y actores

¹ Coordinadora del Programa de Estudios Internacionales, Universidad de la República, Uruguay. Doctora de la Universidad de Londres, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

² Magister en Sociología, Docente investigador en Facultades de Ciencias Sociales y Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

colectivos, como resultado del aumento de la interdependencia entre unidades nacionales. (BECK y SZNAIDER, 2006, p. 7).

La relación entre integración y cambio en la aproximación a la problemática fronteriza remite a una dimensión teórica mayor: los diversos modelos de integración. Desde los inicios del tercer milenio se registra el advenimiento de un nuevo paradigma en el regionalismo (HETTNE, 2002). Briceño (2006) identifica el momento del viraje para Sudamérica en el año 2003, con el Consenso de Buenos Aires firmado por Lula y Néstor Kirchner que habría dado inicio a lo que el autor denomina “regionalismos estratégicos”. Para Sanahuja (2007) el signo de los regionalismos de la primera década del tercer milenio es la superación del neo-liberalismo y su modelo de “regionalismo abierto”: de ahí su concepto de “regionalismo post-neo-liberal”.

El retorno del Estado en las relaciones intra y extra bloques opera en el sentido del replanteamiento en el abordaje de las políticas públicas. Simultáneamente, la mayor organización de la sociedad civil genera nuevas interacciones con los agentes estatales.

Construcción institucional en el espacio fronterizo uruguayo-brasileño

La región de frontera uruguaya con Brasil, conformada por los departamentos de Artigas, Rivera, norte de Tacuarembó, Cerro Largo, Treinta y Tres y este de Rocha, ha sido históricamente la región de menor desarrollo relativo en Uruguay. Un estudio del demógrafo Juan José Calvo publicado en 2000 establecía que la zona fronteriza con Brasil era la zona menos desarrollada y más pobre, donde la mayoría de la población no encontraba solución a necesidades básicas como abastecimiento de agua, calefacción, salud, evacuación de excretas, alumbrado eléctrico, vivienda construida con materiales apropiados y espacio adecuado por habitante en cada casa.

Este rezago histórico con respecto a las regiones más dinámicas del país, el litoral con Argentina y los departamentos de la costa del Plata y del Atlántico, se equilibró en alguna medida con la comunicación fluida con Río Grande do Sul basada en comercio transfronterizo e interacción socio-cultural.

Es posible establecer de manera aproximada una regionalización económico-social de este territorio según sectores productivos: además de la ganadería, fuertemente arraigada en toda la región, se encuentran una zona azucarera dominada por el cultivo de caña, nucleada en torno a Bella Unión, un área de minería en el departamento de Rivera, áreas dedicadas a la forestación en todos los departamentos, un área arrocería en los departamentos de Cerro Largo, Treinta y Tres y Rocha y áreas dedicadas al turismo en Laguna Merín y en la frontera del Chuy.

El carácter centralista de las constituciones uruguayas vigentes desde la independencia no permitió espacios para la autonomía de los gobiernos departamentales y locales. No sólo la toma de decisiones estaba concentrada en organismos radicados en la capital sino que no se consideró necesario crear instituciones que atendieran la

naturaleza específica de los problemas de la región de frontera. Es sólo con los comienzos de la integración latinoamericana tras la fundación de ALALC en 1960, que surge en 1963, durante el gobierno de João Goulart, un primer organismo binacional: la Comisión para la Laguna Merín, formada con representantes de los dos gobiernos y colocada en dependencia jerárquica de las Cancillerías de los dos países.

Daniel Rótulo (2010) destaca el carácter intergubernamental de este y otros organismos creados posteriormente. Durante el período autoritario, los objetivos de ambos gobiernos se enmarcaron en la Doctrina de la Seguridad Nacional, con énfasis en los controles sobre la población. La Comisión General de Coordinación, creada por el Tratado entre Uruguay y Brasil de 1973, estableció varias subcomisiones. Una de ellas fue la Subcomisión para el Desarrollo Conjunto de las Zonas Fronterizas, cuyo objetivo era proponer acciones de cooperación en integración física, complementación económica y desarrollo social. Esta subcomisión dispuso en 1989 la creación en las ciudades gemelas de la frontera uruguayo-brasileña de Comités de Frontera con capacidad para formular recomendaciones a las Cancillerías (RÓTULO, 2010, p. 21-22).

La firma del Tratado de Asunción planteó un marco nuevo para la integración fronteriza. El tema fronteras apareció en la agenda de discusiones especialmente en torno a problemas de seguridad. El Plan para asistencia recíproca para la seguridad regional del Mercosur, aprobado en 1998, presentaba una serie de medidas para hacer frente a las amenazas y optimizar todos los medios disponibles en los organismos vinculados a seguridad. (CRUZ AGUILAR, 2010, p.103)

En 2002, la creación en Mercosur del Grupo Ad Hoc para Integración Fronteriza (GAHIF) para cumplir una agenda amplia de temas relativos a comercio, salud, educación, asuntos laborales, migratorios, de transporte y desarrollo económico (Mercosur/CMC/DEC. N° 05/02) no fue seguida por una actuación relevante. En 2004 el CMC creó el Foro Consultivo de Ciudades y Regiones del Mercosur.

Los escasos avances en acciones desde el bloque fueron compensados en la frontera uruguayo-brasileña por la relación binacional: con el Acuerdo de Cooperación para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim (1991) fue creada la Comisión Técnico-Mixta Uruguayo-Brasileña para el Desarrollo de la Cuenca del Río Cuareim cuyo estatuto fue aprobado en 1993. Entre los objetivos de este organismo se incluían temas de infraestructura de aguas, problemas ambientales como contaminación del agua, defensa de la biodiversidad, delimitación de áreas protegidas, recuperación de márgenes de ríos, combate a efectos de sequías y coordinación con el Sistema Acuífero Guaraní.

La Nueva Agenda de Cooperación y Desarrollo Fronterizo aprobada por los dos gobiernos en 2002 introdujo conceptos nuevos. La frontera entre Uruguay y Brasil quedó comprendida en la delimitación de Faja Fronteriza aplicada por Brasil a todas sus fronteras. Un cambio cualitativo fue la aprobación ese mismo año del Acuerdo de Permiso de Residencia, Estudio y Trabajo para Fronterizos y la expedición de

documentos probatorios de esa condición para brasileños y uruguayos radicados en esa área: el nuevo documento de identidad implica un cambio importante por sus consecuencias prácticas pero también en la concepción de ciudadanía. (NAVARRETE, 2006)

Sin embargo, en la arquitectura institucional, persistió el carácter intergubernamental y la conducción del proceso de las políticas en las dos Cancillerías, en el ámbito de los Sub-secretarios. La Dirección de Asuntos Limítrofes del Ministerio de Relaciones Exteriores es el organismo responsable dentro de la Cancillería uruguaya. Coordina las reuniones de las Comisiones mixtas para las Cuencas de Laguna Merín y del Río Cuareim y articula con los intendentes de los departamentos de la frontera. (Entrevista con Daniel Bentancor, Director de Asuntos Limítrofes, MRE, abril de 2012).

Una Comisión General de Coordinación Uruguayo-Brasileña establece la agenda de temas para las Reuniones de Alto Nivel que se realizan alternadamente en Montevideo y Porto Alegre. Adicionalmente, se crearon cuatro Grupos de Trabajo en los temas de Salud, Medio Ambiente y Saneamiento, Cooperación Policial y Judicial y Desarrollo Integrado.

En consistencia con los acuerdos binacionales, las ciudades gemelas fueron identificadas como articuladores privilegiados de la integración fronteriza: actualmente existen seis pares de ciudades gemelas: Bella Unión-Barra do Quaraí, Artigas-Quaraí, Rivera-Santana do Livramento, Aceguá-Aceguá, Río Branco-Jaguarão y Chuy-Chuí. Hay sin embargo algunas diferencias entre estos pares de ciudades: Artigas y Rivera son capitales departamentales que abarcan varios municipios urbanos, Bella Unión y Río Branco han tenido una historia de autonomía y perfiles propios y Aceguá-Aceguá y Chuy-Chuí se asemejan en los orígenes de un poblamiento asociado a intercambios transfronterizos constantes tales como los que presenta el film “El baño del Papa”.

Asimetrías institucionales y límites a la paradiplomacia en Uruguay.

El centralismo uruguayo comenzó a ceder hacia una mayor autonomía de las unidades subnacionales. Dos ciudades de frontera se convirtieron en sede de Juntas Locales autónomas y electivas. El primer caso fue Río Branco, con la ley 12.809 de 1962 que estableció el primer municipio jurídicamente descentralizado de una intendencia departamental ya que la ley atribuía al presidente de la Junta Local facultades de intendente. El segundo caso es el de Bella Unión: la ley 16.694 del 14 de junio de 1994 declaró la Junta Local de Bella Unión Autónoma y Electiva y confiere a este cuerpo “facultades de gestión ampliada”.

Estos avances hacia la descentralización se afirmaron a partir de la reforma constitucional de 1996 aunque desde la reinstitucionalización democrática los gobiernos departamentales comenzaron a asumir responsabilidades de gestión. (CARDARELLO, ABRAHAN, FREIGEDO, VAIRO, 2010). En 1996 se consolidaron esas atribuciones,

se creó el Congreso de Intendentes y se conformó una Comisión Sectorial de Descentralización.

La ley de descentralización N° 18.567 de 2010 representa un cambio sustantivo en términos de autonomía y participación en el gobierno local. Establece la elección directa de las autoridades de gobierno municipal y crea un tercer nivel de gobierno. Cada municipio es definido como una unidad territorial y los principios que la ley establece para su gestión apuntan a “acercar la gestión del Estado” a los habitantes, a promover la participación de la ciudadanía y a facilitar la cooperación entre municipios en la gestión de problemas de interés común. La ley prevé varios mecanismos para promover la participación: la rendición de cuentas anual de los municipios ante la Junta Departamental respectiva, las audiencias públicas periódicas para el informe de las acciones cumplidas por las autoridades municipales ante la ciudadanía local (popularmente designadas como “cabildos abiertos”) y la iniciativa popular local por la cual el 15% de inscriptos para votar en cada municipio puede presentar propuestas sobre medidas o reformas que considere necesarias para su territorio.

La aprobación de esta ley fue precedida por un intenso debate político pero su entrada en vigencia a comienzos de 2010 hizo posible que las elecciones de mayo de ese año se realizaran bajo nuevos parámetros. Si bien no se cuenta aún con elementos para una evaluación de la experiencia, existe acuerdo entre los académicos en cuanto a que la descentralización “va a profundizar la democracia” y que los mecanismos que prevé la ley pueden “contribuir a forjar una cultura participativa en aquellos lugares donde no exista y la profundización en aquellos donde sí hay.” (CARDARELLO, ABRAHAN, FREIGEDO y VAIRO, 2010, p. 65)

En los municipios de frontera, existe como ya se vio una tradición de autonomía en particular en Bella Unión y Río Branco y los problemas de desigualdad en tamaño no son tan agudos como en otras áreas del país. Su papel puede ser activo en coordinación con sus contrapartes al otro lado de la frontera y claramente en el territorio que hace parte de la Faja de Frontera la conexión puede ser altamente dinámica como en el caso de Aceguá.

Mientras Brasil es un Estado Federal, Uruguay sigue siendo una república unitaria y centralizada. Aún cuando la descentralización posee grandes potencialidades hacia el futuro, la concentración de las decisiones en política exterior en manos de la Cancillería y en la estructura diseñada para la implementación de políticas de frontera, no permite el ejercicio de una “paradiplomacia” en la manera en que es practicada en Brasil. Las unidades subnacionales de Uruguay están lejos de tener un accionar tan vigoroso como Río Grande do Sul. Sí es factible que, dentro de las capacidades que la ley de descentralización otorga a los municipios, se incremente el espacio para la cooperación transfronteriza y la implementación de acciones conjuntas.

Además de los organismos locales y departamentales, varios organismos nacionales tienen programas de acción en la región fronteriza. El Ministerio de

Ganadería, Agricultura y Pesca desarrolla un conjunto de programas que involucran a los sectores productivos. (GILARDONI, 2012) El Ministerio de Desarrollo Social cuenta con un Programa de “Políticas de Integración de Frontera” que funciona desde 2006, dentro de la Dirección de Descentralización y Participación. Dentro de ese marco funciona el proyecto “Oficinas Binacionales de Frontera” con base en un convenio de cooperación entre MIDES y la Corporación Andina de Fomento. El sistema nacional de educación pública (ANEP y UDELAR) tiene intervención en varios de los proyectos que integran la agenda.

Algunas empresas estatales gestionan políticas específicas: entre ellas se destaca ANCAP cuyo proyecto de complejo sucro-alcoholero ALUR se convirtió desde 2005 en un polo de desarrollo local en la zona de Bella Unión. ANCAP también apuesta a fortalecer su sector de producción de portland y otros materiales de construcción en Treinta y Tres, con destino a la exportación, a través de la Laguna Merín, propuesta para la que ya hay acuerdos suscritos con interesados brasileños. También las empresas de energía eléctrica y de agua y saneamiento están directamente involucradas en políticas diseñadas en el marco de la Agenda Binacional.

Políticas públicas, cooperación y desarrollo fronterizo

Aunque muchos de los temas que integran la agenda binacional tienen antecedentes bastante antiguos, los contenidos adoptados en 2002 tienen características nuevas. Su origen es claramente gubernamental y la iniciativa para este nuevo marco de políticas fronterizas correspondió al gobierno de Brasil, con un papel preponderante del Ministerio de Integración Nacional. La creación de los Fondos de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) aportó una fuente de financiamiento para proyectos.

La determinación de la agenda se cumple en el más alto nivel ejecutivo. Sin embargo, a medida que se complejiza la estructura institucional y aumenta la participación de la sociedad civil surgen situaciones de conflicto que exigen, como lo anotan Cobb y Elder, una elección entre opciones que remiten a intereses divergentes: es el caso del proyecto de segundo puente sobre el río Yaguarón el cual ha sido cuestionado por organizaciones sociales de Río Branco. En el caso del proyecto de saneamiento de Aceguá-Aceguá se trataba de una demanda de la sociedad civil local postergada durante un largo tiempo y luego de adoptada la decisión, sufrió demoras originadas en divergencias sobre prioridades de ejecución entre las entidades responsables de la obra.

En 2010, se produjo un cambio significativo con la decisión de los dos gobiernos para la creación de una Comisión Bilateral de Planeamiento Estratégico e Integración Productiva. El concepto de complementación en ciclos de producción y la generación de cadenas productivas está en la base de varios proyectos considerados de importancia estratégica en políticas de industria, energía, agricultura, ganadería, ciencia y tecnología,

obras públicas y transportes. Entre los sectores industriales de mayor interés se identificaron la metalmecánica, la electrónica, software, cuero, química, lácteos, naval y aeronáutica.

En el sector de energía, en mayo de 2010 se firmó un acuerdo de interconexión eléctrica entre la empresa estatal uruguaya UTE y su par brasileña Electrobrás para incrementar la provisión de energía en un contexto de escasez de este recurso en toda la región. El acuerdo prevé el tendido de una interconexión con capacidad de hasta 500 MW y un contrato de provisión por hasta un volumen similar. El proyecto, que obtuvo financiación de FOCEM, resulta de suma importancia para Uruguay en conjunto, al ofrecer una alternativa a la dependencia de electricidad de Argentina.

Varios acuerdos han sido firmados sobre temas específicos: el 30 de julio de 2010 se firmó un memorando de entendimiento entre el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca con el Ministerio de Pesca y Acuicultura de la República Federativa de Brasil. Este acuerdo puede potenciar el desarrollo de la política pesquera de Uruguay que tiene como objetivo la pesca artesanal y otorga prioridad a los pescadores avecinados en la zona, para lo cual lleva un registro de aspirantes y coparticipa en el manejo de la actividad en los Consejos Zonales de Pesca. (GILARDONI, 2012)

En el área de transportes, dos proyectos principales han sido prioritarios en los encuentros presidenciales: la interconexión ferroviaria y la hidrovía “del Mercosur”. El primero está en la fase de estudios técnicos. El segundo ha sido objeto de un Acuerdo sobre Transporte Fluvial y Lacustre en la Hidrovía Uruguay-Brasil: se trata de una ruta que conectaría ríos uruguayos, Laguna Merín, Laguna de los Patos y Océano Atlántico en la costa de Brasil, un proyecto que tiene antecedentes que se remontan a la época indígena. Este proyecto prevé la construcción de puertos sobre el río Cebollatí, en pleno corazón de la región arrocerá. También se ha acordado la construcción de un nuevo puente entre las ciudades de Yaguarón y Rio Branco, actualmente unidas por el Puente Internacional Barón de Mauá (inaugurado en 1930) y se ha recogido una propuesta para un puente en la triple frontera entre Argentina, Brasil y Uruguay. Este último ejemplo, aunque de improbable concreción, es interesante por expresar la coordinación entre gobiernos subnacionales para realizar demandas a los ejecutivos centrales: en octubre de 2010 la intendenta de Artigas, Patricia Ayala el intendente de Monte Caseros, Eduardo Galantini, y el prefecto de Barra do Quaraí, Maher Jaber, realizaron conjuntamente la propuesta al presidente uruguayo José Mujica, durante la celebración de un Consejo de Ministros en el departamento de Artigas.

En el tema saneamiento, el proyecto más importante hasta el momento es el que ha sido aprobado para los municipios de Aceguá-Aceguá. La aprobación final, luego de largas tratativas entre los organismos involucrados, fue comunicada en junio de 2012 y representa un primer experimento de trabajo conjunto a llevar a cabo por entidades brasileñas y uruguayas, también con financiación del FOCEM (diario *El País*, Montevideo, 31/v/2012).

En políticas de desarrollo social, la acción del Programa de MIDES-Frontera tiene por objetivos el fortalecimiento institucional desde lo local, la promoción de ciudadanía y la creación de espacios de participación. El Programa ha creado 8 Grupos de Frontera, seis de los cuales coinciden con los pares de ciudades gemelas, con la variante de que a Chuy-Chui se agrega Santa Victoria do Palmar además de dos grupos nuevos en Serrilhada-Bagé y Treinta y Tres. Estos grupos se integran con miembros de instituciones locales, organizaciones sociales de Uruguay y Brasil y representantes de instituciones nacionales involucradas en el manejo de problemas relativos a trabajo, protección social, salud, educación, medio ambiente y cultura. Los grupos tienen el cometido de promover la formulación de propuestas desde la participación. Este programa ha logrado avances en solución de problemas de documentación y en difusión de informaciones.

El Proyecto de Oficinas Binacionales del MIDES está dirigido a ciudadanos en situación de pobreza y atiende un conjunto amplio de situaciones con el cometido de ofrecer orientación para la solución de problemas e inclusive intervenir en casos determinados. (TUDURÍ, 2012).

La implementación de algunos proyectos no avanza sin embargo con la velocidad esperada. Tras la reunión presidencial del 31 de julio de 2012, el comunicado conjunto de los presidentes de Uruguay y Brasil enuncia como un objetivo “la intensificación de los esfuerzos para la concretización, en el plazo más breve posible, de los proyectos prioritarios en el área de transportes, como el nuevo puente sobre el Río Yaguarón, restauración del Puente Internacional Barón de Mauá, restablecimiento de la conexión ferroviaria Rivera-Santana do Livramento e implementación de la Hidrovía Uruguay-Brasil.” Algunos factores que inciden en el déficit de ejecución de proyectos se originan en fallas de coordinación entre entidades del nivel central, departamental, local y de empresas públicas; también incide la carencia en la capacitación para la cooperación; por último, también operan las tradiciones procedimentales heredadas del centralismo.

Articulaciones entre sociedad civil y políticas públicas

La sociedad civil tradicionalmente ha asumido el rol más relevante en la integración fronteriza entre Uruguay y Brasil. Actualmente esto se hace evidente, por ejemplo al identificar actores privados que invierten en ambos lados de la frontera, así como organizaciones sociales que promueven mecanismos de cobertura social para las dos poblaciones. Entre algunos ejemplos actuales de estas iniciativas de la sociedad civil puede citarse el interés de empresas uruguayas en desarrollar la riovía de la Laguna Merín, tanto desde el Río Cebollatí como desde el Tacuarí. A su vez, el involucramiento de organizaciones sociales en la temática se hizo evidente cuando asociaciones civiles de la zona impulsaron junto con actores públicos (Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay e Infamilia. y el Consejo Tutelar de Brasil) el análisis de la situación de la

infancia en la frontera Rivera-Santana do Livramento, en ocasión del encuentro de Mujica y Lula en dichas localidades en julio de 2010.

También el papel de los sindicatos de la salud (FUS y Federación de Funcionarios de Salud Pública) en conjunto con el Movimiento de Usuarios de la salud, ha sido crucial en la implementación de la reforma de la salud y en la cooperación transfronteriza tal como lo demuestra el estudio de Pinto da Silva (2010).

Tal vez uno de los mejores ejemplos de cómo la cuestión del cosmopolitismo se manifiesta en la integración transfronteriza entre Brasil y Uruguay es la expedición de documentos de identidad probatorios para los pobladores fronterizos, que prevé derechos específicos en ambos lados. Esta política probablemente sea lo más parecido a la noción de hospitalidad prevista en la propuesta de Derecho cosmopolita formulada por Immanuel Kant (1985), aunque, por supuesto, sin recoger el planteo idealista de “hospitalidad universal” previsto por el filósofo.

La perspectiva aportada por Beck y otros autores de las teorías del cosmopolitismo sociológico ilustra sobre algunas dificultades que enfrentan la integración y la cooperación en esta frontera. A modo de ejemplo, en junio de 2011 se propuso un proyecto binacional para regionalizar la disposición final de residuos y su eventual procesamiento en las ciudades de Rivera y Santana do Livramento, trabajando junto con organizaciones sociales locales. Sin embargo, el proyecto encontró dificultades para su concreción debido al Convenio de Basilea, que inhibe el traslado internacional de determinados residuos. Esta situación revela los costos y limitaciones que genera la persistencia de la perspectiva tradicional del Estado nacional sobre el Estado cosmopolita, impidiendo el aprovechamiento de las oportunidades que emergen del accionar transnacional.

Como señala Vigevani, la integración transfronteriza entre unidades subnacionales frecuentemente tiene que luchar contra perspectivas divergentes de parte de las elites políticas. (RAMANZINI y VIGEVANI, 2010, p. 59-60)

Avances recientes en la cooperación fronteriza

A partir de la asunción de José Mujica como presidente de Uruguay, el proceso de integración y cooperación transfronteriza con Brasil ha recibido un nuevo impulso de parte del Estado uruguayo. Esta situación es resultado, en primer lugar, de la decisión política de apostar por una inserción internacional que profundice la integración con Brasil, en el contexto del crecimiento acelerado de la economía de este país y de las problemáticas encontradas para un modelo de inserción basado en el Mercosur. Esta decisión se resume en la expresión utilizada por Mujica de “ir al estribo de Brasil”.

Esta orientación coincide con la compra por inversores brasileños de varias de las principales empresas en los sectores frigorífico y arrocerero. Por último, coincide también

con una apuesta del gobierno al desarrollo de la infraestructura de transporte, incluyendo rutas nacionales, ferrocarril, desarrollo portuario y navegación fluvial y marítima.

Es posible dar cuenta de este interés del gobierno de Mujica en Brasil considerando los cuatro encuentros con Lula en el período de menos de un año en el que ambos coincidieron en sus cargos. En lo relativo específicamente a la frontera, se destaca el cuarto encuentro, realizado en las ciudades de Rivera y Santana do Livramento en julio de 2010. En el Comunicado Conjunto emitido al final del mismo que se detallan los avances logrados en diferentes temas de la agenda binacional.

Posteriormente, en noviembre de 2011, Mujica realizó una visita al Estado de Rio Grande do Sul, invitado por el gobernador Tarso Genro y sostuvo reuniones con el ejecutivo y el legislativo estaduais así como con la Federación de Industrias del Estado. La misión tuvo como objetivo avanzar en la complementación productiva en los sectores automotriz, naval, de construcción, forestal, maderero y de electrónica.

Mujica ya había tenido oportunidad de intercambiar con cámaras empresariales de escala subnacional en marzo de 2011, cuando fue recibido por la Federación de Industrias de San Pablo. La iniciativa fue retribuida con la llegada a Montevideo a fines de abril de una delegación de inversores paulistas, ocasión en la que el presidente uruguayo se refirió a la necesidad de una "gestión integrada del territorio para un desarrollo sustentable de la región" (diario *La República*, Montevideo, 27/iv/2011).

Conclusiones

El análisis de los cambios generados con la adopción de la Nueva Agenda Binacional de Cooperación y Desarrollo Fronterizo permite identificar los desafíos que este proceso enfrenta.

Los avances en la política de integración y la nueva prioridad otorgada a las regiones de frontera, en particular con la adopción de la Nueva Agenda para la Cooperación y el Desarrollo Fronterizo Uruguayo-Brasileño han impulsado la construcción de instituciones y el fortalecimiento del poder local abriendo canales para el futuro involucramiento e inclusive el protagonismo de unidades subnacionales en el diseño de políticas y de acuerdos transfronterizos. Este proceso se complementa con el desarrollo de la política de descentralización en Uruguay, en especial a partir de la puesta en práctica de la creación del tercer nivel de gobierno en 2010.

Sin embargo, la implementación de políticas sectoriales ha experimentado problemas de implementación debidos a dificultades en la articulación entre organismos o en la gestión de los proyectos. Surge entonces el desafío de establecer las causas que originan esa problemática, en qué medida se deben a la arquitectura institucional o a otras variables.

En segundo lugar, la integración regional ha impulsado dinámicas que otorgan a los territorios de frontera una prioridad antes no conocida en la definición de políticas

que exigen estrategias de cooperación entre actores institucionales y organizaciones sociales. En este sentido, el desafío se encuentra en las perspectivas de la transferencia de capacidades a los niveles departamentales y locales para generar mayores espacios de intervención y definir prioridades en la agenda en respuesta a las demandas de la sociedad local.

Finalmente, el desafío de la sostenibilidad del proceso remite al involucramiento de la sociedad civil como protagonista de un proceso que, iniciado por los gobiernos, aspira a sostenerse como construcción duradera.

Referências

BECK, U.; SZNAIDER, N. Unpacking cosmopolitanism for the social sciences: a research agenda. In **The British Journal of Sociology**, v. 57, n. 1, 2006, p. 1-23.

BRICEÑO, José. Regionalismo estratégico e interregionalismo en las relaciones externas del Mercosur. In **Revista Aportes para la Integración Latinoamericana**, Año XII, n. 15, p. 28-42. 2006.

CALVO, Juan José. Las Necesidades básicas insatisfechas en Uruguay. In Serie **Documento de Trabajo** n. 50. Facultad de Ciencias Sociales, Unidad Multidisciplinaria. 2000

CARDARELLO, Antonio; ABRAHAN, Manuela; FREIGEDO, Martín; VAIRO, Daniela. Mucho ruido... y algunas nueces. Los vaivenes de la descentralización en la administración Vázquez (2005-2010). In MANCEBO, María Ester y NARBONDO, Pedro. **Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez**. Acumulaciones, Conflictos y Desafíos, Montevideo: Fin de Siglo-CLACSO, 2010. p. 55-74.

CRUZ AGUILAR, Sergio Luiz. O terrorismo e as relações internacionais. In Blanes Sala, José; Gasparoto, Ana Lucía (Orgs.) **Relações internacionais: polaridades e novos/velhos temas emergentes**. Marília: UNESP- Oficina Universitaria, 2010. p.93-109.

GILARDONI, Daniel. **Presentación del Ing. Agr. Daniel Gilardoni en Taller sobre Cooperación Transfronteriza en la Región de Frontera Uruguay-Brasil**. Montevideo, 15 de Junio de 2012.

HETTNE, Björn. El nuevo regionalismo: el retorno a lo político. In **Comercio Exterior**. v. 52, n. 11, p. 954-965.

KANT, I. **La paz perpetua**. Madrid: Tecnos, 1985.

NAVARRETE, Margarita, **Región Fronteriza Uruguay-Brasilera. Laboratorio Social para la integración regional: Cooperación e Integración transfronteriza**, Monografía Final, Diploma en Estudios Internacionales, Universidad de la República (Montevideo: Uruguay). 2006.

PINTO DA SILVA, Mauricio. **Cooperação em Saúde na Fronteira Brasil/Uruguay**, Pelotas: Editora Universitaria/UFPEL. 2010.

RAMANZINI Junior, Haroldo y VIGEVANI, Tullo. Autonomía e integração regional no contexto do Mercosul. Uma análise considerando a posição do Brasil. In OSAL (Buenos Aires: CLACSO). Año 11, n. 27, abril, p. 45-63. Abril 2010.

ROTULO, Daniel. “El caso de la integración fronteriza Uruguay-Brasil: dimensiones analíticas e hipótesis de trabajo preliminares”, **Documento de Investigación N° 61**, Universidad ORT Uruguay, Facultad de Administración y Ciencias Sociales. 2010.

SANAHUJA, José Antonio. Regionalismo e integración en América Latina: Balance y perspectivas. In **Pensamiento Iberoamericano**, n. 0, p.77-106. 2007.

TUDURÍ, Gabriel. **Presentación sobre Programa MIDES Frontera en Taller sobre Cooperación Transfronteriza en la Región de Frontera Uruguay-Brasil**. Montevideo, 15 de Junio de 2012.

VIGEVANI, Tullo, (2006) Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais. In **Revista Brasileira de Ciencias Sociais** (Sao Paulo), v. 21, n. 062, p. 127-139. 2006.

A política externa do governo Lula para a América do Sul: Unasul e Unila

Glauber Cardoso Carvalho¹

Larissa Rosevics²

Introdução

Por muitas décadas a política externa brasileira relegou a um segundo plano as possibilidades de integração na América do Sul, sem enfrentá-la de maneira direta e clara. A rivalidade histórica com a vizinha Argentina chegou ao auge na década de 1970, com as discussões acerca dos projetos hidroenergéticos e nucleares. O relacionamento com os demais países da região era pequeno, pois todos buscavam se aproximar dos polos de poder estadunidense e europeu, em busca de financiamentos para os seus projetos de desenvolvimento.

A partir da década de 1990, com o fim da Guerra Fria e com os processos de redemocratização, os países da América do Sul procuraram estabelecer novos projetos de desenvolvimento, ligados aos processos de reinserção internacional, prevalecendo nas pautas governamentais o modelo neoliberal.

Apesar da estabilidade econômica, tão defendida pelas economias centrais, até o início do século XXI, a realidade dos países da América do Sul era a de uma reduzida capacidade estatal de promover o desenvolvimento, não conseguindo formar um sistema integrado e competitivo de Estados nacionais. Na política externa, os ensejos de autonomia em relação ao centro hegemônico do sistema foram esporádicos, em conjunturas específicas, e resultaram tímidos na prática. Ao mesmo tempo, a possibilidade de integração regional surgiu como um caminho possível, ainda que trabalhoso para países que seguidamente se viam como competidores.

O foco principal das políticas nacionais de cunho autonomista que percebemos nesse início de século tem sido: como ultrapassar a atual estrutura internacional, que vem sendo mantida por diversos artifícios políticos, econômicos e militares das grandes potências, desde pelo menos o fim da Segunda Guerra Mundial. Segue-se o desejo de

¹ Mestre em Economia Política Internacional (PEPI/IE) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Assessor executivo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento – CICEF. glauberccarvalho@gmail.com

² Doutoranda em Economia Política Internacional (PEPI/IE) pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Professora Substituta de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da UFRJ. larissa_ri@hotmail.com

uma inserção madura no quadro internacional e isso tende a estimular as fórmulas regionais que resguardem a independência econômica e assegurem as vantagens competitivas. Os países da região ainda não conseguiram, entretanto, superar o lugar de exportador de matérias-primas nessa estrutura.

O fomento dos projetos de desenvolvimento nacional e das capacidades industriais, a partir do modelo de substituição de importações, preconizava ainda a estratégia de atuação direta do Estado nacional (TAVARES, 1976). Posteriormente, os projetos de integração regional em torno da América Latina, em período anterior à década de 80, estavam imbuídos de um espírito econômico, a partir da integração dos mercados³. Tanto o modelo quanto os projetos de integração foram seguidamente esvaziados pelos obstáculos estruturais das próprias economias, a falta de complementaridade entre os mercados, somadas as crises internacionais da década de 70, o endividamento crescente dos países e as discordâncias em torno do projeto de integração, entre as visões que defendiam o livre-comércio e as que almejavam uma integração mais profunda, com bases políticas. Dentre outros, Fiori (2009) enfatiza a histórica dependência econômica que reservou à política externa do século XX o caráter de “sócio menor” dos Estados Unidos, condição esta que teria sido agravada pela expansão do poder hegemônico desta potência na crise do capitalismo dos setenta.

O quadro começou a se transformar diante da conjuntura das retomadas democráticas na América do Sul, quando, a despeito da manutenção da importância da abertura comercial, os governos conferiram prioridade à formação de grandes blocos econômicos no projeto de integração. A formação do Mercosul, com a aproximação entre Argentina e Brasil, se enquadra nesse momento no qual se privilegiou a aproximação comercial, embora, no caso do Cone Sul, as definições geopolíticas em torno da Bacia do Prata e a cooperação em matéria nuclear também exercessem forte influência no que tange à nova inserção internacional da região. Contudo, o modelo de “regionalismo aberto” escolhido manteve-se nos marcos da redução do Estado e de sua soberania, promovendo a integração comercial capitaneada pela liberalização crescente de tarifas, mercadorias e do capital, tal como recomendava a cartilha neoliberal dos noventa.⁴

³ A ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) foi uma instituição criada na década de 1960, que tinha como objetivo fomentar a integração comercial dos países, como parte do projeto cepalino. Em 1980, ela foi substituída pela ALADI (Associação Latino-Americana de Integração) que busca, para além da integração econômica, também uma maior integração social e política dos países membros.

⁴ Por toda a região o pensamento neoliberal foi transformador e se associou a uma nova formulação teórica da CEPAL sobre os processos de “regionalismo aberto” e fortaleceu o arraso dos projetos desenvolvimentistas. Prado explica que esse modelo de regionalismo aberto enfatizava que a abertura e desregulamentação da economia faziam parte da percepção do aumento da interdependência entre os países, ao mesmo tempo em que objetivava aumentar a competitividade, levando-os a uma economia mais transparente por meio de uma integração informal, realizada para conter os efeitos adversos da própria abertura. Ver: PRADO, 1997. pp. 290-291.

Assim, pensar as relações internacionais no século XXI a partir de uma ótica sul-americana exige, por parte dos pesquisadores, um esforço metodológico, afinal “as teorias que servem ao Primeiro Mundo não são convenientes, necessariamente, aos emergentes” (CERVO, 2008, p.10). Parafraseando Cervo, o processo – modelo – de integração que serviu aos países europeus pode não ser conveniente, necessariamente, aos sul-americanos. As culturas, os processos de desenvolvimento econômicos, as realidades políticas e sociais de ambos os blocos e, portanto, os processos de integração também devem ter as suas especificidades. O Brasil tem demonstrado, a partir das iniciativas nacionais e de política externa, a defesa de um projeto próprio e autônomo para a América do Sul, como é possível perceber através do apoio a iniciativas como a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), a Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) e a criação da Universidade Federal para Integração Latino-Americana (Unila).

O presente artigo tem como objetivo pensar essas iniciativas, a Unasul e a Unila especificamente, como parte de uma proposta concreta por parte do Brasil de construir alternativas para a integração sul-americana, proposta esta que logrou resultados positivos nos dois últimos mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva e que se projeta com forte influência na atual política nacional.

Diretrizes da política externa de Lula da Silva

Em 2003, quando Lula da Silva assumiu a Presidência da República do Brasil, o legado de Fernando Henrique Cardoso no que concerne a política externa tinha algumas especificidades. Através de uma vertente grociana, de crença nos regimes internacionais e nas negociações (VIGEVANI; OLIVEIRA; CINTRA, 2003), bem como de manutenção das boas relações com os EUA, o governo de FHC, procurou inserir o Brasil nos principais regimes internacionais⁵, ao mesmo tempo em que buscou administrar os conflitos entre os interesses estadunidenses de implantação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) e a crítica dos diversos grupos políticos nacionais.

No plano nacional, é possível perceber duas características centrais na plataforma que elegeu Lula. A primeira era a necessidade de mudança que a sociedade brasileira pedia naquele momento de início do século XX; e a segunda era uma atenção maior por parte do governo federal para com as questões sociais no país. O projeto de desenvolvimento a partir de então, também deveria ter um aspecto humanista de combate à fome e a pobreza.

No plano internacional, a postura da política externa deveria estar em sintonia com os princípios da política interna de mudança e humanidade. Para a concretização

⁵ Foi durante o governo FHC que o Brasil aderiu ao Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), a Organização Mundial do Comércio (OMC), ao Tratado Penal Internacional (TPI), dentre tantos outros.

desse projeto a partir do Ministério das Relações Exteriores, Lula convidou o embaixador Celso Amorim para ocupar o cargo de ministro, função que exerceu durante os oito anos do governo.

Nesse período, o Brasil procurou aproximar-se de países que estivessem em processos de desenvolvimento semelhante ao seu, como a Índia, a China, a Rússia e a África do Sul, bem como estabelecer parcerias com países em condições menos estáveis que o Brasil, como com diversos países africanos. Para Vigevani e Cepaluni (2007) a política externa entre 2003 e 2010 pode ser caracterizada por uma “autonomia pela diversificação”, ao buscar diversos parceiros políticos e econômicos ao redor do globo. Em poucos anos a China e a Argentina ultrapassaram os Estados Unidos como principais compradores dos produtos brasileiros no seu comércio exterior.

Apesar da concepção da Alca como uma opção e do Mercosul como o destino (LAFER, 2001), o legado de FHC em termos de integração regional foi bastante aquém das necessidades da região. A nova estratégia estabelecida pela política externa brasileira a partir do governo Lula assumiu duas posturas: uma realista, com relação ao sistema internacional, em que a opção principal foi pela coalizões ao invés da adesão imediata a instrumentos internacionais; e outra mais efetiva com relação aos seus vizinhos sul-americanos, através da proposição de instrumentos efetivos para uma integração.

Segundo Ricobom (2010, p.354), ao longo do século XX, os processos tradicionais de integração na América Latina buscaram aproximações entre os países através de medidas governamentais que priorizavam os aspectos comerciais. A política externa do governo Lula procurou reforçar na região, a necessidade de instrumentos institucionais que viabilizassem os projetos de integração em curso, tais como o infraestrutural (IIRSA) e os comerciais (Mercosul, CAN). Tanto a Unasul quanto a Unila se apresentam como perspectivas políticas, culturais e educacionais importantes à esses processos de integração.

O contexto histórico no qual o governo Lula estava inserido, com a eleição de diversos líderes esquerdistas na América do Sul, também contribuiu para que o projeto de integração regional assumisse uma perspectiva humanista. No que tange a esse cenário e suas transformações, explica Ferrer (2006), que estamos:

[...] vinculados a um mundo de profundas transformações que agora chamamos globalização, que se expressa na expansão do comércio, nas corporações transnacionais, nas grandes correntes financeiras, na extraordinária revolução nas informações, nas comunicações; vivemos em um mundo virtual, praticamente em uma aldeia, em um mundo sem fronteiras, e certamente nesse cenário global os interesses são construídos, se desdobram visões, não apenas dos países centrais – como sempre aconteceu na história desde que a globalização existe – que tem a capacidade de definir as regras do jogo do sistema. Na atualidade as regras do jogo da Organização Mundial do Comércio, no campo das finanças, do Fundo Monetário Internacional, no campo da propriedade intelectual, os critérios, os regimes de patentes e outros, são todas construções de normas que respondem essencialmente aos interesses dos países do centro.

Unasul: metas e estrutura

O Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas (Tratado de Brasília – Unasul, 2008) assinado em 23 de maio de 2008, em Brasília, reuniu os doze países da região: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

Naquele ano, o presidente Lula no discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU assim explicava a importância do momento:

Está em curso a construção de uma nova geografia política, econômica e comercial no mundo. No passado, os navegantes miravam a estrela polar para "encontrar o Norte", como se dizia. Hoje estamos procurando as soluções de nossos problemas contemplando as múltiplas dimensões de nosso Planeta. Nosso "norte" às vezes está no Sul. Em meu continente, a Unasul, criada em maio deste ano, é o primeiro tratado - em 200 anos de vida independente - que congrega todos os países sul-americanos. Com essa nova união política vamos articular os países da região em termos de infraestrutura, energia, políticas sociais, complementaridade produtiva, finanças e defesa. (LULA DA SILVA, 2008)

Seu tratado de criação, antes mesmo de indicar os objetivos da nova organização, define, em seu preâmbulo, os itens relevantes e norteadores. Merecem destaques as figuras dos que “lutaram pela emancipação e unidade sul-americanas, honrando o pensamento daqueles que forjaram a nossa independência e liberdade em favor dessa união e da construção de um futuro comum”. Aqui se ressalta que a história das lutas dos povos da região é parte inerente ao projeto que se dava início.

As Chefas e Chefes de Estado e Governo, como são chamados, estavam seguros ainda de que o desenvolvimento sustentável e o bem-estar de seus povos adviriam da integração, tanto quanto a contribuição para os problemas nacionais da pobreza, exclusão e desigualdades. No campo das relações internacionais da região, ressaltam o multilateralismo assim como a vontade de consolidar um mundo multipolar, equilibrado e justo, permeado da igualdade soberana e paz.

A Unasul foi fundada sobre os seguintes princípios: 1 - irrestrito respeito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados; 2 - autodeterminação dos povos; 3 - solidariedade; 4 - cooperação; 5 - paz; 6 – democracia; 7 - participação cidadã e pluralismo; 8 - direitos humanos universais, indivisíveis e interdependentes; 9 - redução das assimetrias; 10 - harmonia com a natureza para um desenvolvimento sustentável.

Seu caminho segue os avanços já alcançados em torno do processo regional, ressaltando o Mercosul e a Comunidade Andina de Nações - CAN, e tal como o aquele, estabelecerem que a implementação da Unasul deverá ser flexível e gradual, ou seja, que cada membro deve agir de acordo com sua realidade na consecução dos objetivos do tratado.

Sua estrutura foi concebida e dotada desde o início com personalidade jurídica internacional, que dá a possibilidade de gerar acordos e contrair obrigações, celebrar

tratados com outras organizações ou Estados. A despeito disso, sua entrada em vigor ocorreu apenas em 11 de março de 2011, conforme ficou estabelecido no artigo 26, que só ocorreria trinta dias após a data de recepção do nono instrumento de ratificação pelo Governo do Equador, incumbido de recebê-los.

O objetivo geral da Unasul está descrito em poucas linhas no artigo 2:

A União de Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infra-estrutura, o financiamento e o meio ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados. (Unasul, 2008)

Cabe notar que, no objetivo geral, expresso neste artigo, foi usado o termo *construção*, o que revela a ausência de pressuposição de arranjos prévios na implementação de um espaço de integração nos âmbitos cultural, social, econômico e político.

No artigo 3 são apresentados os objetivos específicos, com um número de itens maior. Foram estabelecidos 21 pontos que abrangem quase todas as esferas da integração e se apresentam como um plano, ainda que ambicioso, para o aprofundamento contínuo. Citam-se o fortalecimento do diálogo político; o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região; a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade; a integração energética; a infraestrutura para a interconexão da região; a integração financeira; a proteção da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas; mecanismos para a superação das assimetrias; a consolidação de uma identidade sul-americana; o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde; cooperação em matéria de migração; a cooperação econômica e comercial; a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza; a integração industrial e produtiva; a pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica; a promoção da diversidade cultural; a participação cidadã; a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas, o tráfico de armas pequenas e leves, o crime organizado transnacional; a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais; o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa; a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã; e, a cooperação setorial.

Sua estrutura orgânica é dada pelo artigo 4 e se define em quatro instâncias: o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; o Conselho de Delegadas e Delegados; a Secretaria Geral. A configuração da estrutura decisória da Unasul é dada pelas atribuições de seus órgãos: o Conselho de Chefes e Chefes de Estado e de Governo é o órgão máximo, cabe a ele estabelecer as diretrizes políticas, os planos de ação, os programas e os projetos do processo de integração sul-americana; o Conselho de Ministras e Ministros das Relações

Exteriores, cabe coordenar posicionamentos em temas centrais da integração sul-americana; desenvolver e promover o diálogo político e a concertação sobre temas de interesse regional e internacional; já o Conselho de Delegado executa todas as decisões tomadas pelos dois outros órgãos.⁶

A definição da Secretaria Geral como órgão de apoio aos Conselhos e Grupos teve como característica o forte traço do diálogo político. O Secretário-Geral possui mandato de dois anos, com apenas uma possibilidade de renovação⁷. Nessa estrutura é interessante notar que a seleção de funcionários para a Secretaria-Geral deve seguir critérios de representação equitativa dos Estados Membros, incluindo, entre outros, critérios de gênero, étnicos e de idioma. (BRASIL, MRE, s/d)

Além dessas instâncias, existe uma Presidência *pro tempore*, de rotatividade anual, baseada na ordem alfabética dos Estados, responsável por preparar, convocar e presidir as reuniões. A Colômbia rejeitou a presidência em 2008, quando o Chile assumiu. Depois disso já ocuparam a presidência do bloco o Equador (2009-2010), a Guiana (2010-2011) e o Paraguai, que assumiu em 2011 teve seu mandato concluído pelos Chefes de Estado reunidos em Mendoza, na Argentina, no último dia 28 de junho, à medida que o julgamento político sumário do presidente eleito Fernando Lugo foi considerado uma ruptura da ordem democrática. (Unasul, 2012, a)

No âmbito do estabelecimento do ordenamento jurídico, o Tratado constitutivo estabelece como fontes jurídicas da Unasul, no artigo 11, além de seu próprio texto, também os instrumentos que venham a se adicionar a ele; os acordos celebrados pelos Estados Membros da Unasul; as decisões do Conselho de Chefas e Chefes de Estado e de Governo; as resoluções do Conselho de Ministras e Ministros das Relações Exteriores; e as disposições do Conselho de Delegadas e Delegados. Sua normativa, conforme disposto no artigo 12, ao mesmo tempo em que é tomada por consenso e é obrigatória, não é vinculante, ficando cada Estado incumbido de providenciar a incorporação da norma internacional de acordo com cada procedimento interno.⁸

Nota-se que o diálogo político é importante para o cumprimento dos objetivos da instituição. Sua recorrente citação a sua menção no artigo 14 deixam clara a necessidade de harmonia e respeito para que haja estabilidade regional. A preservação dos valores

⁶ A formatação institucional tem ocorrido em um processo gradual, a organização possui atualmente dez conselhos ministeriais: a) Energia; b) Defesa; c) Saúde; d) Desenvolvimento Social; e) Infraestrutura e Planejamento; f) Educação, Cultura, Ciência, Tecnologia e Inovação; g) Problema Mundial das Drogas; h) Economia e Finanças; i) Eleitoral; j) Conselho de Segurança, Justiça e Luta contra o Crime Organizado Transnacional.

⁷ Foram intensos os debates que levaram à escolha do primeiro Secretário-Geral foi acertada em 4 de maio de 2010, quando tomou posse o ex-presidente da Argentina, Nestor Kirchner. Entretanto, com seu falecimento, em 27 de outubro daquele ano houve uma vacância que foi resolvida em 11 de março de 2011, com a divisão do mandato entre a Ex-Chanceler da Colômbia, María Emma Mejía, e o Ministro de Energia Elétrica da Venezuela, Alí Rodríguez, este assumiu em 11 de junho de 2012 para complementar o mandato até 2013.

⁸ O Brasil, por exemplo, apenas ratificou o tratado constitutivo em 15 de julho de 2011, e apenas em 11 de janeiro de 2012 a Presidenta Dilma Rousseff promulgou o tratado a partir do Decreto 7.667.

democráticos e a promoção dos direitos humanos, também permanecem no horizonte do tratado, mas não se demonstra a aplicação prática para o desrespeito aos itens acima levantados

Nesse ponto, o compromisso com a democracia se revela um tema recorrente nos processos de aproximação por que passou a América do Sul nas últimas décadas. O Mercosul incorporou como Protocolo Adicional, feito em Ushuaia - Argentina, em 1998, que a plena vigência das instituições democráticas seria condição essencial para o processo de integração. Também a Unasul lembrou em seus atos esse compromisso, reiterando no Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia⁹, feito em novembro de 2010, a possibilidade de penalidades no “caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrática, de uma violação da ordem constitucional ou em qualquer situação que ponha em risco o legítimo exercício do poder e a vigência dos valores e princípios democráticos.” (Unasul, 2010a)

Na estrutura da Unasul ainda se realça a menção prévia sobre a formação do Parlamento Sul-Americano, em seu artigo 17, que fica para ser consolidado por Protocolo Adicional, mas que terá sede em Cochabamba, na Bolívia. Além disso, nota-se a preocupação com a inclusão da participação cidadã no processo de integração “por meio do diálogo e da interação ampla, democrática, transparente, pluralista, diversa e independente com os diversos atores sociais.”

Ainda três pontos se destacam no que tange à sua carta de constituição: o fato do neerlandês ser uma das línguas oficiais em reconhecimento à presença do Suriname; a adesão de novos membros, que só poderá ocorrer a partir do quinto ano da entrada em vigor, e deve ocorrer entre os que solicitarem sua incorporação como ‘Estado associado’ e tenham mantido esse status por quatro anos, dentre os Estados da América Latina e do Caribe¹⁰; e de como será a solução de controvérsias sobre a interpretação e aplicação do tratado, tendo sido escolhida a negociação direta, seguido dos conselhos superiores.

Fora do tratado constitutivo, mas parte da estrutura institucional está o projeto do Banco do Sul,¹¹ que ainda não entrou em vigor. Sua aprovação vai ao encontro do desejo de autonomia preconizado pela Unasul, constituindo o que Calixtre e Barros (2010)

⁹ A importância dessa questão tem sido frequentemente aludida nos diversos casos concretos nos quais a Unasul já interveio politicamente, desde 2008, com a ameaça da ruptura democrática na Bolívia de Evo Morales. Em 2010, as Chefas e Chefes de Estados da Unasul, em Reunião Extraordinária, condenam a tentativa de golpe de Estado seguido de um sequestro do Presidente do Equador, Rafael Correa, em 30 de setembro. Na reunião seguinte foi concretizada a Cláusula Democrática. Em junho de 2012, novamente os mandatários se reuniram para deliberarem sobre os acontecimentos no Paraguai, onde o Presidente Fernando Lugo sofreu um processo de impedimento e destituição de forma sumária, como atestaram em declaração. (Unasul, 2012a)

¹⁰ Até o momento o México e o Panamá solicitaram a adesão como Estado Associado.

¹¹ O Tratado Constitutivo do Banco do Sul foi assinado em 2007, em Buenos Aires por Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Venezuela e Uruguai, e terá sede em Caracas. Como ainda não foram aprovados por todos os congressos nacionais, o que significa aprovação dos aportes de cada membro, o Banco não iniciou suas atividades.

denominam uma Nova Arquitetura Financeira Regional (NAFR) - distante da influência do Fundo Monetário Internacional, do BID e do Banco Mundial. O projeto prevê, assim, a diminuição da dependência ao dólar, e, como forma de financiar o desenvolvimento, propõe a criação de um fundo monetário regional e inclusive a possibilidade de uma moeda única da região.

A infraestrutura em destaque: a IIRSA

Criado para implementar a integração na infraestrutura regional, o Cosiplan - Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento reconhece e dá continuidade à Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Também prevê a compatibilização dos marcos normativos de desenvolvimento e operação dessa infraestrutura, dentro dos Estados Membros, e a identificação e impulso à execução de projetos prioritários para a integração e avaliação de alternativas para o seu financiamento. Ele reúne as Ministras e Ministros das áreas de infraestrutura e planejamento. Em 9 de março de 2012 os Ministros das Comunicações, no marco do COSIPLAN se reuniram para o estabelecimento de planos de trabalho no que tange ao fomento da integração das comunicações e, sobretudo, da Conectividade Sul-Americana, plano para aumentar as capacidades e reduzir os custos das conexões de banda larga no subcontinente. (Unasul, 2012b)

O projeto da IIRSA – tem como objetivo principal promover a integração física dos doze países da América do Sul, através ações conjuntas nas áreas de transporte, energia e telecomunicações. No ano 2000, o então presidente FHC convidou todos presidentes sul-americanos para pensar ações estruturais de integração regional que possibilitassem o desenvolvimento da região. Neste encontro, mais tarde denominado de Reunião de Presidentes da América do Sul, surgiu a discussão sobre a necessidade de integração da infraestrutura que possibilitasse o aproveitamento das capacidades nacionais para derrubar barreiras e gerar complementaridade, mais do levantar barreiras ao gerar particularidades.

Foi, então, a partir dessa constatação e da experiência brasileira de estudos sobre planejamento territorial, realizados pelo Ministério do Planejamento, que se criou essa Iniciativa, segundo Padula (2008), tratada pelo governo FHC com uma visão estritamente técnica.

A partir do governo Lula e, posteriormente com a sua incorporação à Unasul, o projeto IIRSA adquire uma dimensão político-estratégica não antes abordada. Como destaca o documento elaborado pela CEPAL em conjunto com a Unasul, *“uno de los principales desafíos que enfrenta la región suramericana en materia de servicios de infraestructura es el diseño de nuevas formas de abordar las políticas públicas para el desarrollo con equidad”* (p.5, 2011). Ou seja, o projeto de integração infraestrutural depende da coordenação das políticas dos países da região.

A IIRSA tem, entre seus princípios ordenadores, o objetivo de estabelecer uma integração pautada em um regionalismo aberto, sustentável de maneira econômica, social, ambiental e político-institucional, que possibilite o aumento do valor agregado da produção dos países da região.

Os projetos ligados a IIRSA podem ser financiados por três instituições financeiras multilaterais: o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID; a Corporação Andina de Fomento – CAF; e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata – Fonplata. No entanto, é possível perceber uma influência cada vez maior do Brasil, através de apoio e fornecimento de crédito por parte do BNDES a alguns projetos e aos três bancos citados.

Dessa forma, foram estabelecidos dez eixos de integração e desenvolvimento: o Andino, do Amazonas, Peru-Brasil-Bolívia, Capricórnio, Escudo Guianês, Andino do Sul, Interoceânico Central, Mercosul-Chile, Hidrovia Paraná-Paraguai e do Sul. Eles possuem, na sua maioria, caráter multinacional e necessitam da convergência normativa entre os Estados e da coordenação dos interesses, projetos e investimentos públicos e privados em suas implantações.

Integração via educação: projeto Unila

A Universidade Federal para Integração Latino-Americana – Unila é a concretização de um espaço para construção de conhecimento e diálogo entre os principais intelectuais latino-americanos, dispostos a compartilhar suas ideias, pesquisas e projetos para uma integração aberta e construtiva da América Latina.

Sob a tutela da Universidade Federal do Paraná e da Itaipu Binacional, no ano de 2007 o governo federal do Brasil iniciou os estudos para a implantação de uma instituição de caráter educacional, que fosse multinacional, e que possibilitasse uma integração via educação. No início de 2008, foi instituída a Comissão de Implantação da Universidade Federal de Integração Latino-Americana, por meio da portaria nº43 da SESu/MEC, presidida pelo professor Hélgio Trindade e composta por mais treze profissionais, que tinham entre seus membros professores brasileiros com experiência nos estudos sobre América Latina, um professor uruguaio, e funcionários dos alto escalão do governo.¹²

¹² Os treze membros foram: Alessandro Warley Candeas, do Ministério de Relações Exteriores e ex-assessor de Relações Internacionais da Capes; Carlos Roberto Antunes, ex-Reitor, professor e coordenador do Doutorado em História da UFPR e ex-Secretário da SESu/MEC; Célio Cunha, professor de Educação da UnB e ex-Diretor da UNESCO; Marcos Ferreira da Costa Lima, professor de Relações Internacionais da UFPE e ex-Presidente do Fórum Universitário Mercosul - FoMerco; Mercedes Loguércio Cánepa, professora do Doutorado em Ciência Política da UFRGS, ex-diretora do IFCH da UFRGS e membro do Conselho Superior da Capes; Gerónimo de Sierra, professor titular de Sociologia da Udelar/Uruguai, ex-membro do Conselho do Comitê Diretor do CLACSO e especialista em Integração da América Latina; Ingrid Sarti, professora da Pós-graduação em Economia Política Internacional da UFRJ e atual presidenta do FoMerco; Paulino Motter, Doutor em Educação pela Universidade de Chicago e assessor do Diretor Geral da Itaipu Binacional; Raphael Perseghini Del Sarto, da

A criação de uma Universidade pensada e projetada para a integração é passo determinante para estimular essa etapa da integração autêntica. O Brasil tomou a iniciativa e criou em janeiro deste ano a Universidade Federal da Integração Latino-Americana – Unila sinalizando claramente que está disposto a aprofundar os laços educacionais com os países da região. (RICOBOM, 2010, p.352)

O projeto da Unila está inserido em dois projetos maiores do governo Lula. O primeiro é o de ampliação das relações exteriores do país com as demais nações da América Latina. O segundo é o de expansão da universidade pública brasileira. O projeto lei de criação da Unila foi aprovado em janeiro de 2010, Lei 12.189, e sua implantação, em agosto do mesmo ano, já contava com 200 alunos oriundos do Brasil, Uruguai, Paraguai e Argentina, distribuídos em seis cursos de graduação.

Segundo o Projeto Pedagógico Institucional (PPI) da Unila, todos os cursos da instituição são interdisciplinares, multidisciplinares, transdisciplinares e são voltados aos desafios da sustentabilidade ambiental, da integração, da produção e disseminação de conhecimento na América Latina. A flexibilidade linguística e a presença de estudantes e pesquisadores dos diversos países da região são necessárias para a concretização desse projeto.

Dos atuais dezesseis cursos de graduação oferecidos pela Unila, todos têm, em alguma medida, uma interface com as diversas dimensões da integração. São eles: Antropologia – Diversidade Cultural Latino-Americana; Arquitetura e Urbanismo; Ciência Política e Sociologia – Sociedade, Estado e Política na América Latina; Ciências Biológicas – Ecologia e Biodiversidade; Ciências da Natureza – Biologia, Física e Química; Ciências Econômicas – Economia, Integração e Desenvolvimento; Cinema e Audiovisual; Desenvolvimento Rural e Segurança Alimentar; Engenharia Civil de Infraestrutura; Engenharia de Energias Renováveis; Geografia – Território e Sociedade na América Latina; História da América Latina; Letras – Artes e Mediação Cultural; Música; Relações Internacionais e Integração; Saúde Coletiva.

Na área de pós-graduação, a Unila conta hoje com dois programas de especialização: o de Energias Renováveis com ênfase em Biogás; e o de Tecnologias Sociais para a Inclusão Socioeconômica, a Democratização Política e o Desenvolvimento Local. As atividades de extensão universitária têm dois eixos principais: Educação e Desenvolvimento; e Cultura e Sociedade.

A Itaipu Binacional, instituição parceira no projeto, cedeu o terreno para a construção das instalações permanentes da Unila, bem como uma estrutura provisória onde atualmente ocorrem as aulas e as pesquisas da instituição. O projeto conceitual das instalações da Unila foi fornecido, sem custos, pelo arquiteto Oscar Niemeyer.

SESu/MEC e doutorando em Biologia da UnB; Ricardo Brisolla Balestreri, psicólogo e Secretário Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça; Paulo Mayall Guillaín, do Setor de Relações Internacionais da SESu/MEC; Stela Maria Meneghel, doutora em Educação pela Unicamp, professora Titular de Educação da Universidade Regional de Blumenau.

A proposta da Unila é buscar entender as múltiplas faces das relações entre os Estados e entre as sociedades na América Latina, bem como deles em relação às demais potências do sistema e aos regimes internacionais. Como destaca Ricobom (2010), a Unila apresenta-se como parte de um projeto de construção da integração latino-americana autônoma, possibilitando o diálogo intercultural entre os povos, através da troca de ideias, de experiências e do respeito às particularidades culturais e sociais.

A vivência plena de uma integração regional, tal qual se propõe a latino-americana, democrática, defensora de valores como a paz internacional, a cooperação, o meio ambiente, os direitos humanos e um comércio internacional justo e inclusivo, depende da construção de uma política externa coletiva, eficiente e capaz de representar os interesses regionais dos povos da América Latina.

A missão da Unila de promover um intercâmbio cultural, científico e educacional na América Latina, com o objetivo de contribuir para a integração, exige, portanto, uma postura docente de abertura ao diálogo, a troca de ideias e de experiências com os discentes. Os estudos propostos pela Unila possibilitarão um autoconhecimento necessário para a consagração e delineamento de uma política externa regional, auxiliando a inserção dos países da América Latina no sistema internacional via integração.

Conclusão

O caminho traçado até aqui, que envolve a compreensão das transformações nacionais, regionais e internacionais, nos faz avançar para a análise do ponto chave, qual seja: as construções institucionais da Unasul e da Unila como reflexos do aprofundamento da integração regional sul-americana, em termos de estratégia de desenvolvimento, ancorada nas práticas das políticas externas que emergiram de tais transformações.

A tentativa de pensar as transformações no nosso continente tem também, como marco, a própria experiência da política externa brasileira, que contém o potencial regional para concretizar um projeto de integração mais amplo. Ao centrarmos o foco na integração regional, constatamos que a perspectiva da continuidade e consolidação do debate, no médio ou longo prazo, requer a tomada de compromisso efetivo do principal governo da região, o brasileiro. O caminho para a liderança, ou em outros termos, para obter legitimidade de representação, deverá ser o da defesa de condições de existência de um comércio internacional realmente multilateral, mas socialmente justo, como estímulo à cooperação e união para atingir as metas dividindo os ônus e as responsabilidades, tentando igualmente transpassar as crises globais.

Além disso, cabe salientar que, entre os governos da América do Sul, passou a predominar a perspectiva de que em grupo as reivindicações e ações ficam mais fortes e com mais efetividade. Essa prática política de caráter regional não perde, entretanto, o

cerne da autonomia e diversidade presentes na política internacional da região, ao continuar mantendo relações estratégicas com diversos centros econômicos. Assim, quando se pensa em direção à projeção e ao fortalecimento das posições negociadoras no cenário regional e internacional, se está traduzindo o desejo de revisão da estrutura de poder imposta desde cima.

A diplomacia regional do governo Lula foi capaz de restabelecer a confiança internacional na América do Sul e no papel do Brasil como negociador e gestor de um novo olhar para a integração regional, retomando, desde o início, as negociações dentro do Mercosul em contraposição ao projeto norte-americano da Alca. Dadas as diversidades de cada Estado e as assimetrias geopolíticas do continente, o caminho tomado pela região, como sugere Sarti, foi traçado pelo estímulo nacional que privilegiou as políticas de inclusão social, além de manter “a meta da autonomia no cenário internacional impulsionada pela dupla estratégia de formação do bloco regional e aproximação a outros países emergentes de Ásia e África”. (SARTI, 2011, p. 307)

Seguem-se, a partir de um núcleo de fortalecimento da centrado na experiência dos 20 anos do Mercosul, às iniciativas propostas de integração física de transportes e comunicações, esperando-se ainda um salto na integração produtiva na América do Sul, a começar pela integração energética; questões de defesa com os debates acerca de um Conselho de Defesa; a garantia de participação da sociedade civil; a um debate sobre um banco da região, demonstrando a conscientização crescente da necessidade de um desenvolvimento regional conjunto que promova igualmente a identificação das sociedades. Nesse ponto, convergem-se as análises de que o fortalecimento da Unasul diante dos objetivos políticos de uma integração ampliada e soberana será um dos principais desafios para os Estados da região nessa segunda década do século XXI. (SARTI, 2011, p. 316)

É lícito e possível encontrar muitas ordens de fraqueza no projeto sul-americano, nos níveis institucionais e comerciais, que passam pela vontade política, aproximação da sociedade aos anseios do processo de integração e mesmo na baixa interligação entre os mercados.

Ainda é possível compreender que, conforme o tempo passa, essas tentativas e projetos tendem a esbarrar nos grandes obstáculos da esfera externa, a partir da estrutura realizada para a execução dos interesses dos países desenvolvidos, e também se detêm nas adversidades internas, itens que a região deve alcançar como a sustentabilidade do desenvolvimento econômico nacional e sua compatibilização com os recursos naturais – e as deficiências que devem superar, dentre elas a disparidade na distribuição de renda e o crescimento da pobreza. (GUIMARÃES, 2006, p. 78)

Inseridos em uma realidade de intensas transformações e crises internacionais e de mudanças no próprio sistema de poder dos países centrais, nas empresas transnacionais e no mercado financeiro, os países desprovidos de poder nessa conjuntura, ao invés de apenas se adaptarem às necessidades das demandas externas, também perceberam que a

concretização dos objetivos nacionais – manutenção e projeção do poder nacional – encontra-se no fortalecimento do desenvolvimento socioeconômico no nível regional, assim como no estímulo do crescente intercâmbio e influência da região nas decisões globais.

Referências

CALIXTRE, André; BARROS, Pedro. O Banco do Sul e o Brasil na Agenda da Nova Arquitetura Financeira Regional. **Boletim de Economia e Política Internacional**. IPEA. Nº 3 Julho de 2010. pp. 19-25

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em Relações Internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**. n.51, v.2, p.8-25, 2008.

FERRER, Aldo. Integração regional e desenvolvimento na América do Sul, Conferência. Fórum de Integração Regional. **Observatório Político Sul-Americano - OPSA**. 28 de abril de 2006. Disponível em: http://observatorio.iuperj.br/pdfs/1_conferencias_conferencia_aldo_ferrer.pdf p. 4. Acesso em 10/3/2010.

FIORI, José Luis da Costa. Estados Unidos, América do Sul e Brasil: seis tópicos para uma discussão. **Diplomacia, Estratégia e Política**, v. 09, p. 35-45, 2009.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Mudança na estratégia de inserção do Brasil. **Cadernos do Desenvolvimento**. Ano 1, nº 2, p. 61-118. Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Para o Desenvolvimento, 2006. p. 78.

PADULA, Raphael. **Transportes: fundamentos e propostas para o Brasil**. Brasília: CONFEA, 2008.

PRADO, Luiz Carlos. Mercosul como opção estratégica de integração: notas sobre a teoria da integração e estratégias de desenvolvimento. **Ensaio FEE**. Porto Alegre: v 18, nº 1, p. 276-299, 1997. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaio/article/view/1891/2265> Acesso em: 15 jul. 2011 pp. 290-291

RICOBOM, Gisele. A integração latino-americana e o diálogo intercultural: novas perspectivas a partir da Universidade. **Cadernos da Escola de Direito e Relações Internacionais**. n.12, 2010.

SARTI, Ingrid. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas. in: CAETANO, G. (org.) **Mercosur 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, vol.29, n.2, jul/dez 2007. (p.273-335).

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social – USP**. São Paulo, vol.15, n.2, Nov.2003. (p.31 - 61).

TAVARES, Maria da Conceição. Da **substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.

Documentos

BRASIL. MRE. Balanço de Política Externa (2003-2010). Brasília: MRE-SPD, 2011. Disponível em: http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/1_1_1-america-do-sul_Unasul/at_download/file Acesso em: 21 de setembro de 2011.

CEPAL; Unasul. **Infraestructura para la integración regional**. Santiago de Chile: CEPAL, 2011. Disponível em: <http://unasursg.org/PDFs/Centro-de-noticias/publicaciones/CEPAL-UNASUR-Infraestructura-para-la-Integracion-Regional.pdf>. Acesso em: 20 de novembro de 2012.

LAFER, Celso. Alca não é destino, é opção. **O Estado de S. Paulo**, 3 mar. 2001, p. A7.

LULA DA SILVA, Luiz Inácio. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do debate geral da 63ª Assembléia Geral das Nações Unidas - Nova Iorque, EUA, 23/09/2008 Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos-artigos-entrevistas-e-outras-comunicacoes/presidente-da-republica-federativa-do-brasil/0744638582379-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio>. Acesso em: 21 de setembro de 2011.

UNASUL. Decisión N.26-2012. Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado. Mendoza 29 de junho de 2012. Disponível em: <http://www.unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=701%3Adecision-n26-2012-reunion-extraordinaria-de-jefas-y-jefes-de-estado-mendoza-junio-29-2012&catid=72%3Aorganos&Itemid=342> Acesso em: 30 de junho de 2012. (a)

_____. Declaración de los Ministros de Comunicación de UNASUR. Paraguai, 9 de março de 2012. Disponível em: <http://unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=557:declaracion-de-los-ministros-de-comunicacion-de-Unasur&catid=95:consejo-suramericano-de-infraestructura-y-planeami> . Acesso em: 20 de maio de 2012. (b)

_____. Protocolo adicional ao Tratado Constitutivo da Unasul sobre Compromisso com a Democracia. Georgetown, 26 de novembro de 2010. Disponível em: <http://unasursg.org/index.php?option=com_content&view=article&id=292&Itemid=340> Acesso em: 20 de maio de 2012 (a)

_____. Tratado constitutivo da União de Nações Sul-Americanas – Unasul. Brasília: 23 de maio de 2008. Disponível em: [http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/Unasul /tratado-constitutivo-da-Unasul](http://www.itamaraty.gov.br/temas/america-do-sul-e-integracao-regional/Unasul/tratado-constitutivo-da-Unasul). Acesso em: 21 de agosto de 2011.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA INTEGRAÇÃO LATINO AMERICANA. Disponível em: <<http://www.unila.edu.br/>>. Acessado em: 30 de junho de 2012.

Los municipios como actores emergentes: nuevos desafíos y antiguas asimetrías

Gloria Edel Mendicoa¹

Puntos de partida y el significado de las relaciones bilaterales

Analizar las relaciones entre Brasil y Argentina, es plantearse una perspectiva interaccional que confluye en un problema ontológico que debe incorporarse en la agenda de la política exterior de los dos países. Implica que sean identificados intereses que, como el caso que se desarrollará, son específicos y que agregan, por su parte, características diferentes respecto de otros problemas que hacen a las relaciones internacionales. Se trata de poner en valor problemas singulares como el que expresan los municipios que hacen a la gran malla de gobiernos locales que tan solo para ambos países superan largamente los siete mil. A su vez, pone en cuestión referencias internas y externas y es, como lo señala Celso Lafer (2002; 20) suponer que la esfera internacional queda limitada a lo interestatal. Este ensayo comprende, ya se mencionó, otros actores, denominados emergentes, porque aparecieron, o más bien se los redescubrió; y que están dando lugar a nuevas relaciones en esta línea internacional-interestatal y que, a la par, abren una ventana a la identidad mercosureña que, por encima de todo, tendrá que revisar su sostenimiento social y económico ante las asimetrías que cada vez son más preocupantes. El Mercosur en su dimensión productiva y sus variables en juego no se discute. Sí, se apela a los efectos previsibles que un desarrollo económico trae consigo: la redistribución y dar cuenta que en la agenda del siglo XXI lo que no puede faltar es la inclusión. Ese es el desafío. Y consiste en la exposición sobre posturas epistemológicas, ideológicas y teóricas que abrieron tramas argumentales para hacer valer la identidad y la pertenencia, aspectos claves del proceso que se entrecruzan detrás de ese gran telón denominado inclusión social y construcción de ciudadanía. Se trata entonces, de considerar a la integración regional como una política pública y desde ella como eje de intervención en el marco de lo que se da en llamar las *tres i* (Diccionario de Políticas Públicas: 2009; 439) que interpela tres elementos: *las ideas, los intereses y las instituciones*. Obviando el desarrollo particularizado de las dimensiones en juego, en función de las lógicas y dinámicas que

¹ Dra. en Ciencias Sociales con Especialización en Sociología. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Grupo de Estudio Institucionalidad Social y Mercosur. UBA

cada una posibilita conjeturar, en tanto valores, actores y representaciones que sostienen, lo cierto es que las tres se constituyen en una forma de hacer converger enfoques de la acción pública para contrastar hipótesis que se ciernen sobre la misma unidad de análisis: *la integración regional*. También, a ésta hay que entenderla como nudo de un proceso social en el que sobresale un antes y un después. En el primero aparecen múltiples actores con distintos recursos e intereses, después, la cristalización de recursos y reposición de los actores involucrados.

Por su lado se afirma recurrentemente, evitar los efectos negativos de la globalización, que para el caso deriva en la pregunta ¿cuáles son otros efectos que habrá que observar? Tal vez, se la pueda ver como un proceso objetivo, planificado, pluridimensional, necesario, actual e ineludible que se constituye como única alternativa para enfrentar aquellos; o bien desde nuevos escenarios que, en tal caso, mueven a considerar “el tránsito de una sociedad de clases a una sociedad con múltiples ejes de desigualdad y de una sociedad estructurada a una sociedad de riesgos y nuevas formas de acción colectiva”. (GOMÁ y SUBIRATS; 2000; 4)

La *integración regional*, en tal dirección no puede soslayar que está abriendo paso a la dimensión territorial que, como dicen los autores citados, las conformaciones Estado-nación ha dejado de ser el único anclaje y referente territorial posibilitando nuevas articulaciones de gobierno multinivel donde los ejes y redes de tipo local-global cobran fuerza. En este escenario la síntesis se consolida en la valoración de niveles territoriales de gobierno que llevan adelante la reestructuración de procesos políticos y administrativos junto con raíces aún altamente burocratizadas, pero que igualmente han cobrado reconocimiento y valor político destacado. Se alude a los actores subnacionales, las estrategias en red y por su carácter derivado la nueva diplomacia. Esta situación conduce a atender a las fuerzas de la mundialización económica, política y cultural advirtiendo que las lógicas reorganizacionales que se ven en “ciertos” lugares “estratégicos (lo local), combinadas con lógicas que reacomodan lo nacional en dos direcciones: en los bloques regionales para tener mayor peso en el contexto internacional y en una re- funcionalización del Estado nacional para amortiguar los efectos perversos de la globalización”. (SASSEN, 2010; 35).

Así, los gobiernos locales nos convocan a una reflexión sobre el sentido que, , en sus territorios impactan los nuevos contextos económicos y sociales de las gestiones públicas, que posibilitan la interpelación de los procesos y desafíos de las corrientes en debate: descentralización – centralización: intermunicipalidad; estrategias de gobernanza en red, todas posturas que reclaman consideración, aunque la ponencia intentará focalizarse en variables determinantes cuales son la convergencia de estos nuevos roles y a la par las persistencia de asimetrías dadas estas entre los municipios y al interior de los mismos.

Mercosur, Mercociudades y posicionamiento de los municipios en este contexto

Nuestras sociedades latinoamericanas, nacieron al amparo de los entonces cabildos, ámbito de debate político y de gestión de las cuestiones lugareñas, entendidas hoy como locales, comunales y también municipales. Aspectos todos que dan cuenta del cruzamiento de estas variables cuya dimensión espacial se diluye, su contenido es contradictorio y su imposición es ineludible: lo local en lo global y todo ello en un espacio delimitado demográficamente, social y económicamente, y restantes atributos que en nuestra presentación se concreta en el municipio.

Asimismo y como dice Blas Tomic (1986) , debe aceptarse que tratándose de estados relativamente modernos, como son la mayoría de los latinoamericanos, nada más lógico que materializar un aspecto que se ha colado en nuestros procesos de reforma, denominado descentralización, que también podría asumirse como nuevos escenarios multinivel, en el sentido de su radiación en un también controvertido circuito *centralización- descentralización- centralización* y que emerge en escalas subnacionales de gobierno interior.

Ello nos ubica, ante el municipio, como epicentro de la gestión, el cual demostró en algún período pasado -en contextos diferentes al actual- que cumplía lo mismo que hoy está haciendo y que se espera, mucho mas, de su responsabilidad en el cara a cara con la gente: ha provisto servicios públicos, ha coordinado e integrado en un mismo territorio actividades de distintas entidades del gobierno central, ha desempeñado funciones del gobierno interior incluyendo la vasta agenda de actividades locales - recolección de impuestos, mantener el orden público- ha sido y es una instancia genuinamente democrática y representativa de su comunidad frente a otros escalones del estado, es y ha sido foco movilizador de los recursos disponibles, especialmente los humanos, lo que permite al gobierno central, hacer uso de él para comunicarse directamente con la base social.

Por ello es incuestionable que se distinga como una herramienta de gobierno dotado de facultades que vienen de la época colonial antes aún de que se existiera como instancia de gobierno y se encuentre configurado por mandato de la constitución. Si nos atenemos a la etimología de la palabra municipio procede del latín *municipium*, el conjunto de obligados a pagar el tributo, lo cual infiere el rol meramente administrador con escasa capacidad y considera a los ciudadanos solo como contribuyentes del estado.

Largos años de funcionamiento en esa calidad generaron una tradición y a la larga otorgaron al municipio una legitimidad frente a la población y una credibilidad frente a los sectores dirigentes que hasta hoy perduran. Legitimidad y credibilidad son intangibles capitales que cualquier institución puede tener y cuya función es *lograr* la integración entre estado y comunidad, la cual en última instancia es el desafío que nos involucra y que en esta exposición intentamos mostrar.

De hecho y no escapa reconocerlo, los distintos momentos políticos del siglo XX, impregnó a nuestra región de retos para encontrar su propio desarrollo en post de una ciudadanía inclusiva. Los resultados de las reformas del Estado y de las Administraciones, no dieron los resultados esperados dejando de lado las utopías de entonces. El siglo XXI nos dispone a otros y nuevos desafíos y utopías esta vez en el marco de un escenario que si bien fluctúa en el desplazamiento del estado-nación, a los escenarios multinivel (centralización-descentralización), hace aparecer el contexto territorial, como figura envolvente de la transformación integradora. Ello supone salir de las matrices institucionales centralizadas a la transferencia de recursos y responsabilidades capaces de nuevos marcos regulatorios y de nuevas fuerzas sociales con definidas capacidades en sus procesos de gestión en la respuesta a las necesidades de la gente.

La relación gobierno en su relación con lo local y *la integración regional* puede visibilizarse en ese mismo espacio: *el territorio*. El concepto derivado de *terrendi* asociado históricamente a la dominación y al poder. Es omni presente y ambiguo a la vez. Sin embargo instalados en el presente, y sobre las derivaciones que las políticas inconclusas de las reformas del estado en torno a la descentralización se han producido nuevas concepciones.

En este apartado es necesario asegurar otras categorías. Según Dennis Rondinelli (1989; en Sergio Bissier Etcheverry; 2012) descentralización sería “la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” y son reconocidos cuatro modos o grados de descentralización: (i) desconcentración, (ii) delegación, (iii) devolución y (iv) privatización o regulación cuyas definiciones son: *Desconcentración*: redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital. La *delegación* es la transferencia de poder de decisión y administración sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste (por ejemplo empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales); la *devolución* es la transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Por ultimo la *Privatización* es aquella política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales. En rigor el autor sostiene que la privatización consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica hasta “partenariados” entre agencias públicas y empresas privadas. No se darán especificidades

en torno a los conceptos sino que se abordará al municipio en el contexto local y desde ahí sostener estas hipótesis:

Todo proceso de integración brinda a sus estados miembros la mejora de los términos de intercambio, el aprovechamiento de las economías de escala, ganancias asociadas a la mayor especialización regional, mayor credibilidad de las autoridades económicas nacionales, atracción de inversiones y realización de proyectos compartidos a escala regional, entre otros... Sin embargo, las perspectivas de desarrollo que todo proceso de integración conlleva no son homogéneas, pues los beneficios no se distribuyen necesariamente de manera equitativa entre los actores países participantes. Es lo que se entiende por asimetrías.

Constatar el supuesto planteado no será sencillo, aunque cabe agregar algunas consideraciones del marco mayor en el que está situado el problema y observar una serie de particularidades que sin duda constituyen retos para la evolución del Mercosur.

La integración prevista en los 90' enfatizaba los aspectos comerciales, sin la cobertura de medidas compensatorias para los más desfavorecidos. El resultado fue inevitable: Brasil la economía de mayor porte fue la más beneficiada de todas, secundada por Argentina en alguna medida, mientras que los restantes socios fueron los más perjudicados.

Los socios menores consideran que se les deben otorgar mayores flexibilidades para compensar la distribución adversa de los costos y de los beneficios. Desde hace tiempo los miembros menores (Paraguay y Uruguay), reclaman abordar con mayor eficacia las asimetrías o desequilibrios en el interior del Bloque. Han planteado su malestar, dado que los resultados económicos y sociales del Mercosur han sido desfavorables para ellos. En el caso de la República Oriental del Uruguay, algunas de las cifras que explican su malestar son elocuentes: el comercio con el Mercosur, está en un nivel menor al que tenía antes de su fundación. Por ello ha planteado la firma individual de TLCs con terceros países, lo cual entraría en colisión con la lógica y la normativa del Bloque.

El Fondo de Convergencia Estructural (Focem), está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular en las economías menores y en las regiones menos desarrolladas, así como apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. La intención es que tanto Paraguay como Uruguay, sean compensados por el deficitario resultado comercial de sus transacciones respecto de sus socios mayores. Estos fondos, se distribuirán en un 70% entre Uruguay y Paraguay.

El Paraguay, hoy suspendido, consideraba que debe darse más efectividad al primer objetivo del Tratado de Asunción, es decir la libre circulación de bienes, servicios y personas, eliminando las dificultades que se presentan en las fronteras, entendiendo también que el Focem contribuirá a compensar las asimetrías vigentes. No sin reclamar de sus (ex) socios mayores la condonación de las deudas derivadas de la construcción de las represas binacionales de Itaipú (Brasil) y de Yaciretá. Por su parte, la particular

situación de los municipios argentinos, por ejemplo el *conurbano bonaerense* o el Gran Buenos Aires, con 24 distritos, vive el 63,4 por ciento de los bonaerenses, mientras que el resto del territorio agrupa al 36,5 (Censo Nacional 2010). La provincia de Buenos Aires incrementó su población un 13% en los últimos 10 años y totaliza 15.625.084 habitantes, lo que la convierte en el territorio más poblado del país, aunque con una distribución demográfica muy desigual entre el gran Buenos Aires y el interior provincial. La *Região Metropolitana de São Paulo* (con sus 39 municipios y 19,8 millones de habitantes) como es sabido es el principal centro económico, financiero e industrial de Latinoamérica y conjuntamente con las metrópolis de Campina, Baixada, las microrregiones Sorocoba, Jundá y Sao Jose dos Campos, hace esa fenomenal megalópolis que alcanza a casi 30 millones de habitantes². Implicados unos y otros en los procesos de integración regional tanto por su pertenencia geográfica y además miembros de la RED MERCOCIUDADES, la de mayor importancia en Sudamérica, son partícipes plenos de los desafíos que los procesos de innovación y desarrollo traen consigo. Sin embargo aparecen diferencias que pueden luego hacer más notables las limitaciones de implementación de políticas que tengan por fin llegar a equilibrios sociales y económicos. En el caso bonaerense aparecen junto a los desafíos las limitaciones constitucionales que aún no reconocen sus autonomías³; diferente al modelo brasileño que obtiene como ventaja diferencial la federalización de sus municipios y por ende hace viable estrategias descentralizadoras. En Brasil nadie puede dudar de que se ha fortalecido grandemente el federalismo⁴.

² Los datos proporcionados han sido obtenidos de los portales respectivos. No se los sometió a ninguna otra verificación ya que el motivo de su cita es dar un panorama ampliado a modo referencial.

³ En Argentina, el artículo 123 de la Constitución Nacional (reformada en 1994) dice “cada provincia dicta su propia constitución. Conforme lo dispuesto por el artículo 5º, asegurando la autonomía municipal y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.

En Buenos Aires su Carta Orgánica aún no ha sido sujeta de reforma, aunque el proyecto sigue teniendo cada vez más defensores y especialmente en lo referido a la carta orgánica de las municipalidades. A medida que los servicios fueron aumentando, en paralelo se crearon tasas municipales con la intención de financiar esos gastos. Existen más de 130 tasas diferentes, con un promedio de unas 20 por distrito, según el Instituto Argentino de Análisis Fiscal (IARAF). Ello incide mayor presión fiscal sobre los contribuyentes, y reclama de la coparticipación. Un 35% del financiamiento obtenido por los municipios relevados “corresponde a recursos propios (fundamentalmente, no tributarios), mientras que el 65% restante está compuesto por la coparticipación y las otras transferencias corrientes y de capital que reciben de los niveles superiores de Gobierno”. Para los municipios bonaerenses más grandes, los recursos propios pueden estar en el orden del 50%, siendo más importante la incidencia de la coparticipación en los distritos más chicos. La diversidad de tasas, el sinceramiento tributario y la discusión de la coparticipación deben articularse entre los tres niveles de Gobierno y lograr un equilibrio en los servicios brindados y los recursos con los que se cuentan.

⁴ En Brasil la legitimidad de los municipios quedó establecido con la creación de la Asesoría Especial de Asuntos Federativos y Parlamentarios (AFEFA), en el Itamaraty; la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur (FCCR); y la creación de la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD) de la OEA (BRIGAGÃO, 2005: 74). La reforma constitucional de 1988 y su enmienda parcial de 1994, determina, que los ministros de Estado crean normas, acompañan y evalúan los programas federales e implantan políticas en sectores a los cuales representan. (...) Los ministerios crean normas, acompañan y evalúan programas federales en áreas estratégicas... Los consejos son órganos de cogestión que proponen directrices o toman decisiones que incluyen

Los actores emergentes: los municipios

El siglo XXI nos enfrenta a gobiernos e instituciones no gubernamentales y a la comunidad y por ello estamos llamados a reflexionar acerca de una revisión de actuaciones y paradigmas hasta ahora vigentes. Nos encontramos instados a nuevas dimensiones de cambio que se plasman en una *gobernanza* que reconoce la inserción competitiva de las sociedades locales en el contexto regional revelando capacidades y sinergias de renovados líderes y actores comunitarios.

Lo dicho nos invita al replanteo de los modelos de formación de política en el contexto del municipio actual (e histórico) al cual se le exige y pondera una perspectiva integrada de las potencialidades endógenas y de determinación por la *vocación* del municipio en hacer resaltar aquello que lo distingue. La dicotomía estado-mercado se la asume en una nueva génesis institucional que prioriza la comunidad como la mejor construcción colectiva (HERRERA GOMEZ M. y CASTILLO J. -2004; 78). Es en esta última donde las instituciones y ahí es donde los municipios, más allá de sus agendas vinculadas a la provisión de servicios, pueden encontrar un vasto campo que se expresa en el mejor aprovechamiento de sus fortalezas estimulando la articulación con procesos productivos u otros y de esa forma promover oportunidades de inversión y empleo local.

No puede eludirse un debate teórico que entrecruza las perspectivas de una lógica basada en la teoría del *actor en red* (LATOUR, 2008), sobre la cual nos asentamos para relacionar con la importancia que implica la *intermunicipalidad* de Castells (1999; 86), desembocar en el *triángulo de gobernabilidad* de Carlos Matus (2008) y a la par los aportes de Elinor Ostrom (2003) mediante sus *bienes comunales*. Esto deriva en el análisis acerca de dimensiones territoriales cuyas potencialidades se las quiere reconocer en eficaces y sostenibles escenarios de competitividad y con ello, el recorrido de una agenda jurídica, política y financiera que sea coherente con sus acciones a fin de contrarrestar los efectos sociales negativos de la globalización.

El municipio demostró en el pasado que podía cumplir lo mismo que está haciendo, y esperamos, aún más, en el futuro. de su responsabilidad en su cara a cara con la gente: ha provisto servicios públicos, ha coordinado e integrado en un mismo territorio actividades de distintas entidades del gobierno central, ha desempeñado funciones del gobierno interior incluyendo la vasta agenda de actividades que van desde la recolección de impuestos, mantener el orden público, ha sido una instancia genuinamente democrática y representativa de su comunidad frente a otros escalones del

políticas públicas. También existen consejos responsables de la gestión de programas territoriales, globales y sectoriales, creados en gran parte por leyes federales. Como consecuencia del reordenamiento jurídico-político se produce un traspaso de la responsabilidad en la gestión de servicios y recursos centralizados hacia los gobiernos municipales. Con este marco se han desenvuelto las gestiones municipales democráticas demostrando las posibilidades de innovación de los Gobiernos locales cuando éstos se han abierto a la participación de la comunidad.

estado; ha sido foco movilizador de los recursos disponibles, especialmente los humanos, ha permitido al gobierno central, hacer uso de él para comunicarse directamente con la base social.

Largos años de funcionamiento en esa calidad generaron una tradición y a la larga otorgaron al municipio una legitimidad frente a la población y una credibilidad frente a los sectores dirigentes que hasta hoy perduran.

Hay que advertir que el desuso y la voracidad del centralismo que creció aceleradamente ocupando casi la mitad y más del siglo pasado, más allá de los procesos de reforma de las últimas décadas, lo cual en todo caso hizo que se profundizara o dejara a la deriva a todos los procesos descentralizadores, no cabe duda que debilitaron al municipio en casi toda AL. Sin embargo sobrevive en la memoria colectiva. Es aquel que tiene poderes y recursos para resolver problemas concretos y sentidos de las comunidades de base o los grupos organizados dentro de ella acudan en primer lugar y casi siempre a plantear muchas de sus demandas y reivindicaciones frente a la instancia municipal.

Un ligero examen de la cuestión en datos nos encuentra con desniveles agudos. Por una lado los municipios/distritos/alcaldías cercanas a las megalópolis que se caracterizan por su alta potencialidad demográfica y económica focos de alta vulnerabilidad, constituyéndose en territorios complejos y con limitaciones severas, pero a la vez poseer de potencialidades de gran impacto político, económico y social, aportando un significativo porcentaje al PBI. Por su parte, hay que reconocerlos como mallas informes en la que subyace una lógica de relaciones que carece de viabilidad para romper moldes estereotipados: cada distrito se apega a sus metas y búsqueda de soluciones, y carece de la identificación de denominadores comunes para garantizar mediaciones, establecer acciones en red (infraestructura con repercusión social; dependencia común en recursos, programas y proyectos barriales extendidos) y revisar desniveles, nuevos circuitos de participación y otros actores que aseguren mejores perspectivas y bases para la instrumentación de políticas. De hecho sostenemos que el vínculo de los municipios en torno a su **capacidad de relación** con otros determina su fortalecimiento institucional potenciando procesos de descentralización.

Según, Sinoel Batista, et al (2008; 68) el territorio latinoamericano está formado por 16.240 municipios. En la Argentina se cuenta aproximadamente con 1863 (o 2152). En el cono sur la implicancia de municipios involucrados en redes o asociaciones es del 42 %. En ese contexto: Argentina 138; Brasil, 123; Paraguay 26; Bolivia, 22; Uruguay 18. Al comparar el total de las 16.240 ciudades latinoamericanas, versus el total de gobiernos locales participante en alguna red o asociación intermunicipal. Se identifica que apenas 770 (4,7%) del total de los gobiernos locales están involucrados en alguna red de cooperación y ello de por sí es una pista que no puede soslayarse a la hora de reconocer como se instalan nuevas formas de gobernanza y se superan las ataduras centralizadoras y radiales respecto del poder nacional y provincial según se trate.

Por lo tanto dirimir el conjunto de factores que distingan los procesos relacionales que se generan entre la malla de municipios en torno a reconocer las diversas intensidades en su adhesión, o si ésta es inalcanzable y si los actores involucrados siguen sosteniendo posiciones separadas, se conocerá por la respuesta que se obtenga desde asumir responsabilidades que supongan *independencia en la toma de decisiones*, hasta la actitud para *evitar las discrepancias* y llegar a la *fijación de prioridades* para establecer una estrategia general de acciones comunes.

Incluso la posición sostenida respecto de una *transversalidad territorial* que toma el carácter de un escenario informe, pero que da lugar a reconocer nuevos circuitos de relaciones que de otra forma no tendrían cabida, queda también sujeta a nuevas revisiones. De allí que se incorpora la valoración de corte cualitativa acerca de una estrategia de intencionalidad *intermunicipal*, que no se hace con decisiones externas sino que convoca a sinergias de políticas intra municipales respecto de reconocer condiciones para aceptar nuevos desafíos. En estos parece indispensable aceptar las intensidades de tales relaciones, saber que en esta trama de municipios que conforman los denominados cordones del conurbano, se desplaza movimientos sutiles sobre los cuales y sostenidos en mencionada *teoría del actor en red* de Latour (op.cit; 56) nos daría cuenta del *ensamble social* que emerge por lo cual se asume como necesario avistar los denominados tres movimientos que el autor desarrolla profusamente: *localizar lo global: establecer conexiones continuas que lleven la interacción local a los demás lugares y claro “Hacer que un sitio local haga algo”, redistribuir lo local*, expandirse localmente por todas partes. En este punto la definición operacional que se escoge delimita un campo conceptual que deriva en la afirmación: *cuando se establece una relación, hay un nuevo conducto. Los sitios se transforman en actores-redes; lo local es elemento constitutivo de lo global y de lo local en sí mismo, luego cada sitio es un punto de conexión con otro*. ¿Hasta donde se ve reflejada esa condición de conexión de los gobiernos municipales?

Y a la par ese sentido de *intermunicipalidad* que nos da Castells -que puede ser asociada a experiencias importantes- en la cual los municipios, con mayor o menor intensidad se involucran, tales como FAM (Federación Argentina de Municipios); Mercociudades; FLACMA (Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones); UIM (Unión Iberoamericana de Municipios) otros, son todas formas inductivas respecto de asegurar la participación. Los municipios en este contexto, con nuevas responsabilidades, el intermunicipalismo como forma de desarrollo, y los miembros activos de la comunidad, son los que afianzan la sociedad, su pertenencia y arraigo local. No obstante esto último aún no tiene suficiente vigor por cuanto muchas veces los municipios se incluyen respondiendo a una determinada circunstancia que los hace reaccionar en esa dirección. En otras palabras solo ante motivaciones políticas y estímulos externos se asocian, pero cuando esta actividad concluye las actividades pierden fuerza. Aquí es donde la voluntad política se hace imprescindible. Lo concreto es que este esfuerzo de concentrarse en una auténtica intermunicipalidad implica

identificar a la misma como el *conjunto de unidades estatales interconectadas e interdependientes*. Es una modalidad pertinente para el desarrollo territorial a la hora en que los municipios deben asumir la conducción con los propios recursos. Asimismo, con este breve examen puede ser punto de partida para otras reflexiones en cuanto al comportamiento de nuestros países respecto de sus relaciones. Así y muy someramente, los Presidentes del Mercosur se reúnen como mínimo dos veces cada año calendario. Este último dato es importante, si consideramos que, por ejemplo, los Presidentes Vargas-Perón (Argentina 1946/55 y 1973/74) nunca se reunieron, a pesar de que propiciaron la alianza del ABC. El Presidente Vargas (Brasil 1930/45 y 1951/54) visitó la ciudad de Buenos Aires en 1935 y el Presidente Figueiredo (Brasil 1977/83) en 1980, luego de 45 años.

Venezuela prioriza una integración más basada en la solidaridad y la cooperación. En este sentido, el ALBA le permite impulsar esta política fundamentalmente en Cuba, Nicaragua, Bolivia y en otros países del Caribe.; Brasil tiene como prioridades de su política exterior la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y la integración sudamericana, cuyo núcleo duro es el Mercosur y básicamente la alianza estratégica con Argentina, así como una convivencia con la Tríada y con el G8. También construye poder a través del IBAS, del G20 y de los dos G4.

Las relaciones hoy día han tenido cambios sustanciales y los municipios que es de interés subrayar, por ejemplo desde la Mercociudades y otros espacios en red que integran, tienen oportunidades de enlaces que se expresan también en la Cumbres u otros modos de interactuar que van adquiriendo relevancia. De todos modos no es suficiente si no se advierten estrategias de superación de las asimetrías que siguen persistiendo. Porque de hecho se produce la paradoja que dos municipios altamente diferentes en recursos, población, PBI pueden conciliar en un foro internacional, pero no encuentran acuerdos superadores de tales diferencias.

Las asimetrías y las evidencias del bloque

Aproximaciones al estado de la cuestión

En primer lugar unas breves notas acerca de las asimetrías del bloque y particularmente de estas dos naciones que según la teoría del realismo se las observa con

- Desniveles en relación al PBI entre países y entre bloques:
- Disparidades de desarrollo obstaculizan las interdependencias económicas al disminuir los mercados internos;
- Las asimetrías de poder reducen la participación y la influencia de los socios menores o con menos peso en la región
- Poder de liderazgo en Brasil, aunque propiciando un *pooling sovereignty* (distribución de decisiones en los sistemas de cooperación internacional)

Por su lado, los espacios locales constituyen la oportunidad para que un grupo de personas compartan una percepción sobre los poderes públicos y propicien el impulso de una política con niveles de innovación equilibrando los intereses a escala nacional-estatal. Estos, a veces, demasiado consolidados tanto que impide cambios y solo deja margen para los particularismos o intereses acomodaticios. Asumir el valor de las políticas denominadas *coaliciones promotoras* que representan la unión de intereses públicos de carácter local, regional, nacional o transnacional en relación a una política: la de sustentar la integración espacio-regional desde los gobiernos locales. Y al mismo tiempo, reconocer los cambios socio-estructurales, en la multiplicidad de los ejes de desigualdad. Las capacidades deben entenderse en distinguir un problema y acciones considerando tres vectores de impacto:

- a) la complejidad:** pasar de una sociedad de clases a una sociedad cruzada por múltiples ejes de desigualdad (de género, étnico-culturales, digitales, familiares, relacionales, de edad...) sin conexión directa con el ámbito productivo-laboral (Joan Subirats i Humet; 2005; 26);
- b) la subjetivización:** de una sociedad estructurada, cierta y previsible, de grandes agregados sociales con intereses estandarizados, a una sociedad de riesgos e incertidumbres que afrontan individualidades con pocos engarces en estructuras colectivas (la sociedad de naturaleza líquida de Bauman);
- c) la exclusión:** propia de una sociedad donde predominaban relaciones de desigualdad y subordinación vertical, a una sociedad donde tiende a predominar una nueva lógica de polarización en términos de dentro/fuera, que obliga al nuevo conjunto de colectivos excluidos la ruptura de ciertos parámetros básicos de integración social (Joan Subirats i Humet; 2005;32; ídem).

Pormenorizar en estos actores definen tres dimensiones:

a) De gestión Institucional

La discusión de políticas estratégicas para el desenvolvimiento local debe resaltar procesos estratégicos de concertación pública-privada que contemple dimensiones de descentralización democrática. Debe ser considerado un nuevo impulso de cooperación público privado de los actores socioeconómicos territoriales para planear estrategias que superen dos tensiones centrales. Una referida al propio desenvolvimiento democrático que compete a las relaciones entre gobierno y ciudadanía. Son diferentes las interacciones según la jurisdicción: nación, provincia o municipio. Para este último la ventaja de interacción de cara a cara se contrapone con una exigencia de respuesta que no condice con los procesos de gestión y las debidas articulaciones y las restricciones presupuestarias propias de un municipio (como este caso) sin la trayectoria histórica administrativa, jurídica-funcional. En torno a la respuesta a necesidades sociales las

mismas deben ser vistas como un proceso compartido con otros actores; sin embargo, es el municipio el único que garantiza la evolución del proceso través del relacionamiento, la influencia y su capacidad de concertar. Debe ser considerado un nuevo impulso de cooperación público privado de los actores socioeconómicos territoriales para planear estratégicas para superar tensiones centrales. Por otra parte, los municipios del conurbano bonaerense todavía se encuentran lejos de agendas concretas respecto de estrategias, programas y proyectos de desarrollo local y más aún con relación a una política territorial integradora, a pesar de que los límites interdistritales no existan en sí mismos pero sí en términos de planos jurídicos normativos.

Ello deriva en una debilidad de la estructura territorial y por ende, en la gestión. Lo dicho se plasma en obstrucciones, superposiciones y desaprovechamientos diversos, respecto de economías locales, de interacciones y consolidación de un modelo asociativo, no por ausencia de capitales sociales y humano, sino por un complejo estructural que se fragmenta entre posiciones jurídico-normativas, acciones y entramado cultural (en tanto resguardo de modelos e identidades) desembocando en una praxis política que conduce a la exclusión y repercute en el conjunto ciudadano.

Ello se subsume en un doble registro: las aspiraciones de cambio por parte del *staff* político manifestado en el discurso y un cuerpo de operadores en la gestión -los niveles intermedios- que no cumple con lo prometido en el discurso por encontrarse conminados en la respuesta cotidiana a diversas demandas y a la carencia de recursos. En este último, se observan superposiciones de gestión, limitaciones en su resolución por falta de mecanismos que contribuyan al aumento de capacidades técnicas, jurídicas y administrativas y escasa gestión limitándose a situaciones de escala reducida y corto plazo. Por lo tanto, puede inferirse que esta situación se extiende a contenidos de políticas y a emprendimientos en planes de desarrollo que trascienden el espacio de operación en un plan interdistrital, aunque haya aspectos de interés común. Ello se contextualiza en dinámicas operacionales con poco desenvolvimiento de técnicas y nuevos procedimientos para el seguimiento de la información, la cual es dispersa y limitada.

b) De desenvolvimiento empresarial

Puesta la atención en cámaras empresarias y de comerciantes deben distinguirse los grupos de mayor expansión y resonancia económica con su limitada capacidad de ensamble en la extensa red de medianos y pequeños emprendimientos. Al diagnóstico de partida se agrega la particularidad respecto de condiciones específicas que presentan aquellos para su desarrollo en torno de reales competencias. El empresariado local-regional tiene desafíos propios de las exigencias actuales respecto de una nueva empresa con responsabilidad social a lo cual se suma la insuficiencia de determinadas variables que llegan a limitar su desempeño: niveles de capacitación para el nuevo manejo de los negocios; responsabilidades sociales empresarias que se relacionan con la calidad de vida

de los trabajadores y condiciones ambientales del entorno donde se localizan. Por su parte a las responsabilidades sociales del empresariado, no sin considerar las propias limitaciones para en este caso insertarse en el mercado técnico productivo, se agrega la necesidad de su cooperación para abrir capacitación y empleo, especialmente a esa vasta franja de desempleados que proceden principalmente de programas diversos, y que ahora se ensamblan con otras oportunidades pero que no quedan suficientemente resueltas. Habrá que esperar. La comunidad en su conjunto tiene que hacerse cargo.

c) Los bienes comunales, capital social y descentralización.

Dice Elinor Ostrom (op.cit) "... en la asociatividad entre individuos se halla el capital social, y se comparten las normas cotidianas y saberes comunes. Estos son los medios para resolver problemas de acción colectiva a los que se afrontan los propietarios de recursos que cuentan con un acervo en común."

Los "bienes comunales" en este aspecto se amparan en la participación ciudadana para que puedan incidir en la políticas públicas, estimulando confianza y trabajo conjunto para el fortalecimiento mutuo. La pregunta central se relaciona con la acción del estado, *¿hasta donde éste mediante sus acciones (centralizadas) impide la aparición de instituciones más eficaces?*

Con este telón de fondo traemos algunas aproximaciones acerca de "la posición de funcionarios municipales y otros dirigentes respecto de las posibilidades concretas de abarcar un modelo innovador, de fusión de intereses sin pérdidas de autonomías y esta es la respuesta... los gobiernos municipales ha emprendido programas de descentralización y tienen conformadas unidades gubernamentales para el trabajo con la temática no obstante no se cuenta con los recursos apropiados para implementar sus estrategias. Las situaciones son aisladas respecto de municipios que tengan esas capacidades

Si bien existen políticas que puedan promover recursos para una gestión descentralizada e integrada, las articulaciones con otros niveles del estado son complejas y, en muchas ocasiones, entre las firmas de los convenios y compromisos y la transferencia concreta de los recursos pasa un largo tiempo que, sin duda, genera un impacto negativo en la órbita local."

Lo dicho encuentra una respuesta teórica en Ostrom "Cuando se analiza la participación ciudadana en el plano municipal/regional se observa que el ciudadano se enfrenta a dilemas inherentes a la contraposición entre los beneficios individuales inmediatos y la acción colectiva.

Asimismo, corroborando la importancia acerca de la articulación vinculación encuentra un modo que es relacionado con la búsqueda de alternativas para establecer recursos vinculantes."

De allí que es necesario plantearse situaciones en las que es probable que se formen asociaciones que conduzcan a una mejor relación entre los ciudadanos locales y

sus recursos. Es lo que denomina Recursos de Acervo Comunitario (RAC) con el propósito de obtener mejores resultados en el uso de los mismos.

Las asimetrías entre ciudades

En la región conviven países con economías más avanzadas como las de Argentina y Brasil y más pequeñas como las de Paraguay y Uruguay, países estos últimos que expresan en forma reiterada su insatisfacción por los menores beneficios que reciben del proceso de integración regional.

Sus asimetrías son diversas. La más obvia, el 97% del producto del bloque proviene de Brasil y Argentina, correspondiendo al primero casi el 80% del total. La contribución de los socios menores es sólo algo mayor al 3%; el PBI per cápita p/país se situaba en 2010 en un promedio de U\$S 10.816 para Brasil; 9.144 p/ Argentina; Uruguay 11.998 y Paraguay 2.773.

De las asimetrías estructurales pueden destacarse aquellas referidas a superficie, población y PBI. En tal sentido Brasil ocupa 2/3 de la superficie total del bloque, y tiene más de 3/4 de su población y de su PBI. Uruguay y Paraguay juntos representan poco más del 4% del territorio y de la población del Mercosur y menos del 3 % del PBI agregado del bloque.

Argentina, por representa el 29% del territorio y el 17% de la población total, siendo su PBI el 20% del Mercosur.

De las asimetrías estructurales y sociales, los indicadores de bienestar, como PBI y consumo p/c el IDH y el IG, muestran:

- El tamaño económico no tienen correlación alguna con la riqueza efectiva de cada uno de los estados miembros. Brasil, como socio de mayor, por el IDH es el segundo país más pobre de la región, detrás de Paraguay;
- El índice de Gini observa una concentración aguda en los ingresos: el 10 % más rico tiene el 35 % de los ingresos totales. La lista adjunta incluye una comparación entre el ingreso del más rico con respecto al quintil y decil más pobre (20% y 10%, respectivamente). La desigualdad mundial se estima que es de 0,63, donde "la renta del 20% de las personas más ricas del mundo es 28,7 veces más elevada que la del 20% más pobre, La comparación entre el ingreso del más rico con respecto al quintil y decil más pobre (20% y 10% respectivamente), y los valores que se muestran son: Argentina 0.379; Bolivia 0.572; Brasil; 0.518; Chile 0.474; Paraguay 0.532; Uruguay 0.420; Venezuela 0.390;
- Respecto del Gasto social este se caracteriza por ser pro-cíclico; es decir que acompaña en sus movimientos al crecimiento del producto y se puede evidenciar en tres conjuntos: ALTO: Uruguay, Costa Rica; Argentina; México; Brasil;

MODERADO: Colombia; Nicaragua; Ecuador; BAJO: Honduras; Paraguay, Bolivia; Guatemala; Perú; Rep. Dominicana;

- La competencia Argentina-brasileña se expresa en valores económico-sociales que se manifiestan en los siguientes indicadores:

a) La región Pampeana en Argentina y el Sur y el Sureste brasileño concentran más del 65% de la población total y casi tres cuartas partes de la producción regional. Estas tres regiones (más Cuyo en Argentina y Uruguay) son los distritos con una mayor producción p/c, todos por encima del promedio del Mercosur.

b) Las asimetrías muestran la brecha entre las regiones más ricas y más pobres del Mercosur. El IDH (2010 (PNUD) indica que la producción p/c de la región más rica (la Patagonia) es casi cinco veces superior que la de la región más pobre (el Noreste de Brasil). Pero, Patagonia, alberga sólo el 0,8% de la población total, mientras el NE de Brasil llega casi a una cuarta parte de los habitantes del Mercosur. La comparación interregional revela que un pequeño número de regiones son responsables por el grueso del comercio exterior intra- Mercosur: la Patagonia, región Pampeana y Sur y Sureste de Brasil contribuyeron con más del 70% de las exportaciones totales del Mercosur.

Las Asimetrías internas y los desafíos por delante

A las perspectivas positivas que se le otorga a los procesos de asociación de las ciudades, como vías de una mejor interacción, coordinación y armonización de políticas aparecen en el interior de las ciudades sus propias contradicciones:

- a) Las ciudades poseen cada vez más comunidades cerradas, frente a barrios que quedan marginados y fuera de toda protección;
- b) Aún con los movimientos sociales sobre la recuperación de los derechos en su reconocimiento como ciudadanos y para demandar que el Estado transformara las políticas urbanas y mejorara los lugares donde viven, ello no ha sido suficiente.
- c) Las políticas sobre reforma urbana y la experiencia política de los movimientos de base en la administración local, la inventiva legal y la movilización popular es disímil entre las ciudades. Es un dato positivo la Ley federal brasileña, pero es incipiente y muy excepcional en ciudades argentinas.
- d) Los actores locales necesitan un ambiente institucional y organizacional que respalde energías y encuadre sus actuaciones. Las racionalidades económicas y sociales, se encuentran arraigadas en contextos culturales, valóricos e institucionales y las estrategias adoptadas por los actores y las sociedades locales dependen de la orientación de ese contexto (Tomassini, 2000).
- e) Aunque las ciudades brasileñas normalmente presentan un grado de desigualdad de ingresos extremadamente alto, en lo referente al acceso a agua

corriente y a saneamiento obtienen un mejor resultado que las ciudades altamente desiguales de los países pobres africanos. Por ejemplo, Brasilia, obtuvo en 2007 un coeficiente de Gini basado en los ingresos, muy alto (0,60), el 90% de la población tenía acceso a agua corriente y el 85% a saneamiento

f) Las ciudades brasileñas de Goiana, Fortaleza, Belo Horizonte y Brasilia, todas con un valor de Gini basado en los ingresos superior a 0,60.

g) Catamarca y Buenos Aires en Argentina obtienen una gran disparidad de ingresos en el coeficiente de Gini, por encima de 0,55; Santiago de Chile y Chillan en Chile y la capital de Ecuador, Quito, con valores de Gini basado en los ingresos comprendidos entre 0,55 y 0,51.

h) Existe una correlación positiva entre desigualdad socioeconómica y segregación residencial. Ello reclama mejoras en la distribución del ingreso que podrían traducirse en disminuciones de la segregación residencial, facilitando el tránsito hacia ciudades más integradas y democráticas.

i) La mayoría de las ciudades tienden a estructurarse internamente en vecindarios cada vez más homogéneos en sí, y diversos entre sí. Por ejemplo, sobre 19 ciudades, en 12 aumentó la segregación multigrupo. Desde este punto de vista, podría hablarse de que en general el aumento en la desigualdad del ingreso estuvo acompañado efectivamente por un aumento en los niveles de segregación residencial (Rodríguez Merkel, Gonzalo Martín; 2010)

j) La falta de recursos financieros es la mayor dificultad de la participación de las ciudades en las actividades de las Unidades Temáticas y Comisiones de Trabajo. El 84% de los casos ella es considerada como una gran dificultad.

k) Sobre el total de los ingresos del sector público, el sector público a nivel nacional concentra el 74 %, las provincias el 20.5 y los municipios el resto (5 %).

l) El conocimiento técnico sobre las políticas del Mercosur parece ocurrir diversas veces en el 25% de los casos, pero las opiniones son bastante divergentes debiendo, de esa forma, ser más común para algunas temáticas que para otras.

Unasur: Contrapropuesta a las asimetrías

Se ha puesto en marcha una dinámica de integración que supera la lógica comercial para constituirse en un bloque integral con una agenda multidimensional. Entre las nuevas prioridades se destacan:

- la reforma institucional,
- la complementación productiva intersectorial,
- el desarrollo de proyectos energéticos de infraestructura, la difusión en la sociedad civil, la articulación de los sistemas educativos, programas sociales y laborales.

En esta dirección, superar las asimetrías es condición ineludible para la sustentabilidad y legitimidad del proceso de integración y para profundizar su democratización. En la medida que se vean los beneficios de la integración, se avanzará en una región inclusiva, social y productiva.

Los gobiernos municipales, en su relación cara a cara con la gente son los referentes del cambio que se los materializa como posible. Carlos Matus (en Javier Medina Vásquez (2000) sostiene... “Un gobierno no puede ser mejor que la selección de los problemas, estos por su parte, no pueden ser mejores que el proceso de gestión que los encauza, y este tampoco puede ser mejor que lo permitido por las reglas responsabilidad y gobernabilidad.” Por lo tanto, y muy probablemente, para elevar la capacidad de la gestión será necesario vencer las reglas que han hecho prevalecer la inercia de la centralización, la resistencia a cambiar las estrategias de gobernabilidad y responsabilidad del juego organizativo... Lo dicho nos conduce a tener presente una de las facetas imprescindibles en la conformación de la política. Esa política que ahora deja de estar situada en el plano centralizado y se desplaza a los niveles locales y que carece de acciones orientadas a hacer previsión para estimular el aprendizaje y la acción colectiva a fin de mejorar el desempeño institucional para el logro del desarrollo local sostenible. Lo alcanzado hasta aquí ha tenido que enfrentar crisis institucionales, caracterizadas por la falta de continuidad de las acciones, y las limitaciones para promover estrategias que perduren en el tiempo. Las limitaciones de un pensamiento geoestratégico para facilitar alternativas de desarrollo endógeno. Y también como fuera anticipado desde la posición de Ostrom la carencia de un sentido público respecto de su valor y de su relevancia en tanto bien común. En suma un sentido de la previsión de la previsión en la gestión, ya que es lo que mejor puede iluminar sus prácticas y optimizar la capacidad de gobernar. Para lo cual es necesario:

- Reconocer **la capacidad de aprendizaje** la cual se vuelve el factor estratégico que marca la diferencia.
- Identificar los factores que **dinamizan el desarrollo endógeno** y cuales son las energías locales que dan sentido a un nuevo ciudadano.
- Garantizar que **los gobiernos nacionales estén presentes** y establecer normas para la promoción y el desarrollo de las instancias locales, mediante nuevos roles políticos, administrativos, institucionales.
- **Descentralización con participación en la base.** Descentralización con recursos.
- Superar las crisis institucionales, en la carencia de un pensamiento político estratégico, ausencia de alternativas para el desarrollo endógeno.
- Admitir nuestro olvido del bien común porque nos dejamos avasallar por la corrupción y la pérdida de todo sentido de pertenencia.
- Saber como se articulan las *decisiones* con las prácticas y como ellas se manifiestan en las ACCIONES PUBLICAS.

- Asegurar la **capacitación en la gestión pública** para no entregarse al oportunismo, al desprecio de la planificación, a negar la importancia de los sistemas de información, los recursos económicos, humanos técnicos, las prácticas desinteresadas del ciudadano voluntario, la coordinación intra e interinstitucional.

Sobre estos ejes se coloca esta ponencia, resaltando a la vez un modelo institucional, que parta del ámbito municipal. Es éste, ya lo dijimos, en donde se conocen las redes sociales y se interpenetran los actores sociales. Los vínculos que se establecen entre el gobierno local y los vecinos alcanzan niveles relacionales prácticos que hacen al sentido común y que el funcionario político debe incorporar en su agenda.

Se apela a una institución que incorpore decididamente las alternativas estratégicas, desmontando los viejos aparatos jerarquizados. El Estado en Red, en la mirada de Manuel Castells, movilizará los mecanismos de descentralización y con ellos la incorporación de la previsión con un sentido de justicia y equidad que responda a las necesidades de la gente. Si esto es así es porque se han sabido identificar sus problemas y sus prioridades, como también el criterio eficiente, y honesto, en la financiación de las políticas. Hacer, por último, una política viable estando en el presente sin perder de vista el **futuro**, dejando de lado los intereses personales, a cambio de la **coordinación** de los esfuerzos y seguir hacia adelante, sobre la base de la **evaluación** de lo realizado.

Los gobiernos locales están absolutamente consustanciados de estos desafíos, de sus debilidades aunque han empezado a ponderar sus fortalezas ocultas. Y si de gobernanza se trata, esta reclama de dominio de métodos, técnicas potentes de gobierno y planificación. Los municipios tienen que tener un mayor involucramiento en la capacitación de sus miembros. El municipio a través de estos últimos se introduce en relaciones internacionales. Reiterando a Sinoel Batista, (op.cit; 104) “la inserción de las ciudades puede ser considerada pasiva o reactiva. En esos casos su participación se da de afuera para adentro (inducción exógena): se reacciona frente a motivaciones políticas y estímulos externos.”

En tal sentido la encuesta (MENDICOA, G. op.cit.) de alrededor de 30 ítems para detectar el grado de conocimiento que poseen sobre un proceso activo que propicie el desarrollo local hasta los beneficios que perciben en su implementación, no demostró capacidades, actitudes y disponibilidad de “atributos decisionales” del ámbito municipal y condiciones de suficiencia para emprender y dar ventajas a un proceso con otras perspectivas. Por prevalecer un esquema de dependencia radial con el gobierno central, por sostener un modelo polarizado de corte cuantitativo en la búsqueda de instalar “las grandes empresas” sin apreciar o favorecer los recursos locales. Sobre la ponderación de estos últimos, se la puede observar en los municipios que llevan adelante el Programa de Descentralización y tienen algún desempeño con la cooperación internacional descentralizada. Aunque de la misma, en la actualidad no puede esperarse mucho más

por las propias turbulencias económicas que tienen los gobiernos de mayor desarrollo que operan con nuestros municipios.

Las relaciones bilaterales. ¿Éxitos o fracasos?

Si se sigue la teoría del dilema del prisionero, y focalizando las dificultades de establecer y mantener cooperación, la crisis, o la inestabilidad, da por resultado que la misma tiene incentivos para ignorar obligaciones normativas, pudiendo así "estafar" al otro. En el *dilema del prisionero*, en donde habiendo calculado "las mejores estrategias", una o ambas partes pueden sucumbir a los incentivos de no cumplir con las obligaciones;

- a) El eje argentino brasileño fue importante en el proceso de integración mercosureño, aún desde los primeros acuerdos bilaterales de 1985;
- b) La bilateralidad argentino brasileña, en 2004, con la recuperación de las importaciones desde Brasil, Argentina impone barreras, fuerza acuerdos sectoriales y plantea reformas estructurales que equilibren las asimetrías económicas; mientras, Brasil, promueve creación de instituciones para la ampliación de la integración;
- c) Argentina y Brasil han construido una relación bilateral que, en lo esencial, significa pasar de los escenarios teóricos del conflicto o la rivalidad, a la cooperación y la superación de las asimetrías comerciales más notorias entre ambos países: ello es tal vez una de las tareas pendientes en la nueva etapa del bloque regional. (Russell y Toklatian);
- d) Uruguay, que se entrecruza en esta relación, posee una fuerte dependencia comercial de sus vecinos (que se ha reducido considerablemente en la coyuntura actual). Ello le exige diseñar objetivos concretos de especialización productiva y de servicios;
- e) La profundización de una futura Unión Aduanera (perfecta), ayudada por un nuevo ingreso a la agenda de las asimetrías y la conformación de nuevos instrumentos orientados al desarrollo estructural (con antecedentes, como el Banco Europeo de Inversiones o la Corporación Andina de Fomento), es relevante para la necesaria "convergencia estructural".

Al fin de cuenta, cuanto de éxito o de fracaso? Ninguno en particular, tan solo lecciones para aprender y que las retomamos seguidamente.

Conclusiones y nuevas preguntas

Las aproximaciones y los logros que se esperan para la mejor convergencia entre nuestros países nos colocan ante una nueva hipótesis: las relaciones internacionales

pasan también por los municipios y para ello los desafíos nos colocan ante estos nuevos fines:

- **Una Coordinación sostenible.** Se impone la revisión de las asimetrías existentes, independientemente de las físicas, que posibilite un reordenamiento asociado de los municipios conforme a la región de pertenencia y a sus limitaciones estructurales
- **Una estructura institucional con base participativa** asegurando condiciones básicas (educación, salud, ingreso, información) y toma de decisiones emergentes del aparato estatal o de la comunidad y sus organizaciones representativas
- **Las redes / asociaciones, como estrategia sinérgica,** por la configuración político-administrativa, anteponiendo los objetivos de cooperación (el qué) a la organización de la misma. Serán adaptables a los objetivos y se articularán al modelo territorial en tanto circuitos de producción, identidades propias, componentes sociales. Estas son estrategias de gobernanza en tanto una dinámica ontológica relacional que posiciona una democracia competitiva y pluralista frente a sectores sociales diferenciados independientes y en cuya morfogénesis institucional reajusta los procesos anteriores en una dimensión que reconoce: la estructura, la emergencia en el tiempo, la cultura y la acción.

Finalmente, el impulso de nuevas alianzas en procura de prácticas de gestión que devendrán de una gobernabilidad que se consolida en cada realidad local. Son los intereses comunes que tienen como objetivo el desarrollo productivo y social y cuyos instrumentos quedan definidos en el Acta que le dio origen dando cuenta que es un espacio llega al ciudadano por la vía de la democracia regional y local.

Se trata de reverdecer el *valor público* como guía de la institución. Si se piensa en instituciones, cada miembro de esta comunidad debe poner su mirada en lograr la *misión social*. La eficiencia y efectividad reside en encontrar las mejores alternativas con pleno sentido de la fuerza que nos otorga una ciudadanía sustantiva, basada en la inclusión y el reconocimiento de los aprendizajes colectivos.

Referencias

BATISTA, Sinoel; JAKOBSEN, Kjel; EVANGELISTA, Ana Carolina. **La apertura al exterior de las ciudades latinoamericanas y la cooperación descentralizada;** Diputación de Barcelona, 2008.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Refundación del Estado en América Latina.** Perspectivas desde una epistemología del Sur. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad / Programa Democracia y Transformación Global. Lima. Perú. , 2010.

CASTELLS, Manuel. **La Era de la Información. La sociedad en red.** Vol. I. Siglo XXI, 1999.

FOGLIA, Mariana. **El tratamiento de las asimetrías en el Mercosur Hacia la construcción de una política de solidaridad regional** Seminario de Políticas Públicas e integración regional. FLACSO, 2007.

DICCIONARIO de Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia, 2009.

HERRERA GÓMEZ, Manuel y CASTILLO, Antonio Jaime. **Sociedades Complejas.** Ariel, 2004.

Lafer, Celso. **La Identidad internacional de Brasil.** FCE. Bs. As, 2002.

Latour, Bruno. **Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor-red.** Manantial. Bs.As, 2008.

Medina Vásquez, Javier. **Función de Pensamiento de Largo Plazo: Acción y Redimensionamiento Institucional en Funciones Básicas de la Planificación.** ILPES/CEPAL. Cuaderno N° 46. Sgo. de Chile, 2000.

MENDICOA, Gloria Edel. **Hacia Un proyecto de Institucionalidad Social en el Mercosur. Opciones para el debate.** Espacio Editorial. 2004

_____. **Fronteras Abiertas para el Mercosur. Una gobernanza con sentido estratégico y equidad social.** Espacio Editorial. Bs. Aires, 2007.

_____. **Desarrollo Local y Territorialidad Integrada. Notas para un plan estratégico Regional.** UNLaM/Prometeo; Bs. As., 2009.

_____. **Processo de Integracao Regional. Política Exterior Argentina (1983-2011). La cuestión sudamericana y el surgimiento de nuevos valores subnacionales.** Programa de Postgraduación en Relaciones Internacionales San Tiago Dantas. UNESP/UNICAMP/PUC-SP. Lecciones. Recopilación Inédita, 2012.

OSTROM, Elinor. **Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva.** Revista Mexicana de Sociología, Año 65, Núm. 1, enero-marzo, 2003.

RODRÍGUEZ MERKEL, Gonzalo Martín (Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR-CONICET). (Disponible en www.ceur.conicet.gov.ar)

RONDINELLI, Dennis. En Sergio Boisier Etcheverry; Territorio, estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización entre la geografía y la gobernabilidad, 1989. <http://www.eumed.net/tesisdoctorales/2008/sbe/index.htm-disponible> 26/10/2012

SASSEN Saskia. **Territorio, autoridad, y derechos.** De los ensambles medievales a los ensamblajes globales. Katz Editores. Buenos Aires, 2010.

SUBIRATS, Joan y Gomá, Richard. **Cambios en las políticas de Bienestar e innovación social en la Unión Europea.** En: Revista Reforma y Democracia N° 17; Caracas: CLAD, 2000.

SUBIRATS J. i HUMET (Dir.) Ricard Gomà Carmona y Joaquim Brugué Torruella (Coords.) Análisis de los factores de exclusión social ;Institut de govern i polítiques publiques (uab) en <http://www.fbbva.es> consultado 13/10/2012.

TOMASSINI, Luciano. **El giro cultural de nuestro tiempo.** En: Kliksberg, Bernardo y Tomassini, Luciano: Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, Fondo de Cultura Económica: Buenos Aires, 2000

TOMIC, Blas. **Participación Popular y Desarrollo en la Base.** En: Buscando la Equidad, PREALC/OIT. Sgo. de Chile, 1986.

Paraguay, 22 de Junio de 2012: un golpe contra la integración regional de América del Sur

Gustavo Codas¹

El golpe de estado consumado el 22 de junio de 2012 en Paraguay tiene una dimensión internacional que ha sido poco analizada. Fue una acción buscando bloquear el inédito proceso de integración regional que se está viviendo sobretodo vía Mercosur y Unasur. Y también trató de establecer límites a las experiencias de gobiernos progresistas de la región, al intentar legitimar que una institucionalidad conservadora pueda ser utilizada contra un presidente de izquierda.

Con la llegada de Fernando Lugo a la presidencia de la República el 15 de agosto del 2008 los sectores conservadores paraguayos cambiaron su orientación en materia de política regional. Lugo, un ex-obispo progresista, sucedió a Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), un presidente electo por la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado). Téngase en cuenta que el Partido Colorado es uno de los dos partidos conservadores tradicionales del país (fundado en 1887, al igual que el Liberal) y fue pilar de sustentación civil de la más larga y siniestra dictadura derechista que tuvo el Paraguay, la del general Alfredo Stroessner (1954-1989).

Desde esa plataforma, sin embargo, Duarte Frutos buscaba alinear a su gobierno con el rumbo progresista que la región vivía. Así, por ejemplo, cuando la Cumbre de las Américas en Mar del Plata de noviembre del 2005 discutió el acuerdo para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) el gobierno colorado no tuvo problemas en juntarse a los del Mercosur y Venezuela para sepultar el proyecto estadounidense de integración hemisférica confrontando directamente a George Bush. En contraste con esa actitud, señalemos que la política internacional tradicional de su partido fue el alineamiento con los Estados Unidos desde los tiempos del auge de la Guerra Fría. La guerra civil de 1947 que instaló a los colorados en el poder por más de seis décadas es tratada en la mitología partidaria como una victoria contra el comunismo internacional, aunque de hecho fue una confrontación de colorados contra liberales y “febreristas”².

¹ Periodista, economista y máster en relaciones internacionales. Fue ministro asesor de relaciones internacionales de la Presidencia de la República y Director General Paraguayo de Itaipu Binacional durante el gobierno de Fernando Lugo.

² “Febreristas”, partidarios del Coronel Rafael Franco, que lideró la Revolución de Febrero de 1936, corta experiencia de un gobierno nacional popular, que apeó a los liberales del poder. Fue depuesto de la presidencia por otro golpe en agosto de 1937 con el que los liberales volvieron gobierno.

Igualmente cuando hubo que decidir por la inclusión de Venezuela al Mercosur, un paso trascendental para ampliar el alcance económico, energético y geopolítico del proyecto integrador, el gobierno de Duarte Frutos dió su voto necesario para la “unanimidad” en la aceptación del nuevo socio. Ese país solicitó su ingreso en 2005 y el pedido fue aceptado por todos los países del Mercosur (Paraguay incluido) con la Decisión 29/05 y la firma del Protocolo de Adhesión en época de Nicanor.

Yendo más lejos aún y tratando de mostrar su sintonía con los rumbos progresistas del contexto regional el presidente Duarte Frutos se hizo fotografiar con una boina “bolivariana” y definió en una convención partidaria el programa del mismo como “socialismo humanista” (abril, 2007).

Con la crisis del gobierno Duarte Frutos y el ascenso de Fernando Lugo a la presidencia después de más de seis décadas de dominio colorado, sin embargo, hubo cambios importantes en la orientación de la política internacional de la ANR. Los colorados convergieron con otros sectores conservadores tradicionales (como el segmento del liberalismo de Federico Franco, entonces vicepresidente de Lugo) y nuevos (ej. el Partido Patria Querida, que ensaya una derecha “moderna”) demostrando todos gran inquietud por el avance progresista en América del Sur que con Lugo pasa a tener un real interlocutor interno.

Gran escándalo hicieron los sectores conservadores por la firma de convenios de cooperación Paraguay-Venezuela que se realizó aprovechando la presencia del presidente Chávez en Paraguay para la asunción al mando de Fernando Lugo el 15 de agosto del 2008. Un acuerdo petrolero firmado por Duarte Frutos para aprovechar mejores condiciones de suministro de combustibles para el país (precios más bajos, financiamiento a largo plazo y baja tasa de interés) no pudo ser implementado bajo el gobierno Lugo, por la ferrea oposición de todos los sectores antes citados, lo que significó un gran perjuicio económico para el país y para la empresa estatal de petróleo paraguaya.

Desde el comienzo del gobierno Lugo los sectores conservadores apuntaron a generar un ambiente político típico de la Guerra Fría donde el “peligro del comunismo” fue substituído por el “peligro del bolivarianismo” y la amenaza de una guerra (¡caliente!) con Bolivia gobernada por Evo Morales, que sería el representante más cercano del chavismo y al que se le acusa de estar en una corrida armamentista. Para entender cómo puede darse esa manipulación hay que tener en cuenta la sangrienta Guerra del Chaco de 1932-35, que enfrentó a Paraguay y Bolivia por el dominio sobre ese territorio y que está muy presente aún en la memoria nacional.

La ratificación de la adhesión de Venezuela al Mercosur que ya había sido aceptada por los parlamentos de Argentina y Uruguay y posteriormente el de Brasil pasó a ser tabú en el congreso paraguayo. El gobierno Lugo retiró el pedido de acuerdo para evitar el rechazo seguro. Para justificar la negativa frente a los tres socios que habían

aceptado, los sectores conservadores pasaron a definir a los tres gobiernos (que no pueden ser tildados de “bolivarianos”) de cómplices de Chávez.

Posteriormente, cuando el Mercosur y la Unasur aplicaron sanciones al gobierno surgido del golpe de estado, los sectores conservadores paraguayos desarrollaron una campaña pública buscando definir la existencia de una “Nueva Triple Alianza”, tratando de manipular la memoria nacional sobre la Guerra de la Triple Alianza, conocida en Brasil como la Guerra del Paraguay, 1864-1870. En ese rumbo lanzaron la campaña “Paraguay es soberano” que en boca de esos sectores suena cómica ya que el gobierno surgido del golpe es todo menos nacionalista: el presidente Federico Franco es un ravisoso antilopizta³, en su gestión rápidamente se anuló la aplicación de la ley de la franja de seguridad de fronteras, se retiró cualquier perspectiva de aprobar el impuesto a la soja, se dió rienda suelta a una negociación con la multinacional Rio Tinto Alcan cuyo proyecto es muy desventajoso para el país, se violaron normativas para la aceptación de nuevas semillas transgénicas multinacionales, etc.

En la noche del 21 de junio, cuando el juicio político contra Lugo se había iniciado en la Cámara de Diputados y era vísperas de su condena por la Cámara de Senadores, llegaron a Asunción los once cancilleres de Unasur, enviados desde Rio de Janeiro por sus respectivos presidentes que se encontraban en la Conferencia Rio+ 20. Su misión era enterarse de la situación y buscar una salida a la crisis. Se reunieron el viernes 22 por la mañana con las direcciones de varios partidos conservadores. Los cancilleres de Chile y Colombia que integraban la delegación se enteraron entonces gracias a la intervención de un alto dirigente del Partido Colorado que “Unasur es un proyecto castro-chavista” (¡sic!).

La suspensión de la participación del estado paraguayo en Mercosur resultó de una cláusula democrática aprobada en 1998 en ese ámbito a pedido del Paraguay que se vió amenazado por un golpe de estado en 1996. Suspendida su participación, la resistencia de los sectores conservadores que dominan el congreso paraguayo quedó anulada y Venezuela ingresó al Mercosur. Poco tiempo después, con el apoyo del Presidente Franco que envió nuevamente el pedido de acuerdo, los mismos senadores que participaron del golpe del 22 de junio, se apresuraron a “rechazar” el ingreso de Venezuela al Mercosur, con lo que buscaban colocar una “traba” al retorno del Paraguay a esa instancia regional.

³ “Antilopizta”, se refiere a las personas que repudian la figuras y el gobierno de Don Carlos Antonio Lopez (que gobernó el Paraguay desde 1844 hasta 1862) y de su hijo el Mariscal Francisco Solano Lopez que le sucedió a su padre en la presidencia hasta el final de la Guerra de la Triple Alianza (marzo, 1870). Ambos partidos tradicionales, el Colorado y el Liberal contaron en su fundación en 1887 con importantes miembros de la Legión Paraguaya, grupo de fanáticos antilopiztas paraguayos que participaron de la guerra como parte del ejército invasor (como “legiones paraguayas” en el ejército argentino). El gobierno que se instala, con la capital Asunción ocupada desde 1869 por tropas extranjeras, por decreto que pasó a ser ley de la nación declaró a López “hijo desnaturalizado, traidor a la patria...” y lo consideró “fuera de la ley”. Recién fue reivindicado – y las condenas legales sufridas fueron levantadas – apenas con la Revolución de Febrero de 1936.

Entre las acusaciones de “mal ejercicio de su función” lanzadas contra el presidente Lugo estaba la aprobación del protocolo Ushuaia II que apunta a consolidar la democracia en la región y trabar cualquier intención golpista. Como llegó a expresar un canciller en la misión de Unasur a Asunción el día del golpe: “¡todos los doce presidentes de América del Sur deberían ser enjuiciados entonces porque la propuesta fue impulsada por todos ellos!”.

Por más descabelladas que puedan parecer algunas actitudes y aseveraciones de los sectores conservadores paraguayos el sentido general es uno: desacreditar al Mercosur y a Unasur. Colocar en la “psicología de la opinión pública” del país una percepción de una nación rodeada de enemigos y peligros que debe buscar ayuda entonces en... los Estados Unidos. Y en materia comercial proponen una adhesión al acuerdo del “Arco del Pacífico” (Chile, Peru, Colombia y México) donde se encuentran los tres países sudamericanos que tienen acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos.

Algunos parlamentarios más acelerados incluso ya expresaron que habían realizado ofertas al gobierno norteamericano para que instale una base militar en el Chaco, lo que fue desmentido por el gobierno. Lo que no quiere decir que no se esté avanzando en otros tipos de acuerdos militares y estratégicos con los Estados Unidos....

¿El golpe de estado en Paraguay es el último estertor de un reaccionarismo heredero de la Guerra Fria en la región o es un síntoma de rearticulación de sectores conservadores en la región? Hay que destacar que por lo menos dos importantes segmentos conservadores en el Mercosur salieron en defensa del golpe (como siendo apenas la aplicación de la Constitución del país) y de la legitimidad del gobierno Franco: los partidos Colorado y Blanco, es decir, la oposición de derecha al gobierno uruguayo y el PSDB de Brasil. No es coincidencia que esos segmentos también hacen oposición interna a Mujica y a Dilma en los temas de política internacional. Para el PSDB la región es un estorbo, porque el Brasil tiene que buscar ejercer un liderazgo colaborativo con vecinos atrasados; su deseo es realizar alianzas con los centros del norte capitalista. Para Blancos y Colorados uruguayos el Mercosur bloquea el ansiado acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Como contrapunto, destaquemos que los sectores conservadores de la Argentina en el parlamento votaron por la condenación del golpe y en los demás países poco se manifestaron sobre el tema. En suma, considerando los doce países miembro de la Unasur no es mucho lo que consiguieron juntar, pero contando con la presencia del PSDB brasileiro y los dos partidos tradicionales uruguayos tienen un potencial que también no es despreciable. Habrá que verificar pasos futuros.

Hay que destacar que en términos de bloques la conducta de los once países miembros de Unasur (Paraguay es el 12º) se ha mantenido articulada y razonablemente unitaria, aunque su composición es muy heterogenea y va mucho más allá del campo progresista. Eso se verificó en las reuniones de la OEA que se siguieron al golpe en donde el secretario general Jose Miguel Insulza presentó un informe a la asamblea claramente a favor de los argumentos golpistas y no lo pudo hacer aprobar por el pleno,

por la oposición de los países Unasur y otros de fuera del sub-continente como República Dominicana. Al mismo tiempo es cierto que la asamblea también no votó la exclusión del estado paraguayo, tal como fue propuesto por países de Unasur. ¿Podemos considerar ese “empate” una dato más de la decadencia e irrelevancia de la OEA? En torno al tema Paraguay, evidentemente, los debates y alineamientos en la OEA mostraron las líneas de tensión que hay en el hemisferio entre el proyecto liderado por los Estados Unidos (que solo tiene asiento en la OEA) y el que desde 2005 lideran claramente los países del Mercosur (ahora con Paraguay suspendido y Venezuela incorporada), que gana espacios en la **Unasur** y busca ampliarse más allá del subcontinente con la creación de la CELAC (Comunidad de Países de Latinoamérica y el Caribe).

No pasó desapercibido a los sectores progresistas de la región que el golpe de estado en Paraguay mostró un avance y sofisticación en relación a otros golpes dados o intentados en los últimos diez años. Hubo una masacre como en el 2002 en Venezuela que conmovió a la opinión pública pero además, diferente a ese caso, se neutralizó a los aliados del gobierno con la muerte de 11 campesinos sin tierra junto con los 6 policías en Curuguaty; se activaron las instituciones conservadoras que estaban fuera del control progresista, al igual que en Honduras el Congreso y el Poder Judicial, como instrumentos legítimos para expulsar al presidente, aunque sin necesidad de raptarlo como en ese caso. Y se pisotearon los derechos fundamentales (del presidente que no tuvo derecho a la defensa y el debido proceso y del pueblo que lo votó y eligió) con el argumento de la “especificidad” de la Constitución Paraguaya (haciendo una interpretación inconstitucional, confundiendo adrede el “juicio político” del presidencialismo paraguayo con el “voto de desconfianza” parlamentarista europeo) tratando de convencer de la legalidad del golpe.

No es secreto que nuestra región está atravesada por una disputa de rumbos estratégicos. El golpe de estado parlamentario el 22 de junio pasado en Paraguay nada más es que la manifestación más dramática de esa disputa. En Paraguay las fuerza anti-integración regional están a la ofensiva. Habrá que ver que capacidad tendrán los sectores reaccionarios de la región de extender esa política a otros países y, sobretodo, que capacidad tendrán los sectores progresistas de responder a ese desafío con una profundización y fortalecimiento de la integración regional.

Do ABC ao ABV: o eixo Argentina, Brasil e Venezuela na integração da América do Sul

Israel Roberto Barnabé¹

Argentina, Brasil e Chile – as propostas do ABC

O início do século XX é marcado por um clima de tensão entre os países sul-americanos. Apesar do fim da Guerra do Paraguai (1864–1870), havia questões pendentes de fronteira, um sentimento generalizado de ameaças imperialistas e às soberanias, questionamentos sobre a ampliação militar de alguns países com o risco de uma corrida armamentista e o impacto desses fatores nas economias nacionais. No caso específico do Brasil, que de 1902 até 1912 teve à frente de sua Chancelaria o Barão do Rio Branco, a questão era superar alguns desafios que emperravam a posição de destaque que o país já pleiteava na região. Conforme afirma Doratioto (2000, p. 130), dentre esses desafios destacavam-se:

[...] a definição de suas fronteiras; a restituição do valor primitivo de sua ação internacional e a reconquista da credibilidade e do prestígio do país, abalados por dez anos de conflitos internos, de desmoronamento financeiro e de flutuação dos rumos seguidos.

É importante lembrar que o gasto do Brasil na Guerra do Paraguai e nos primeiros anos da República, esses marcados por vários conflitos domésticos, somado à necessidade urgente de reformulação de sua fragilizada Marinha de Guerra, geravam grande preocupação econômica no país e desconfiança nos países vizinhos que viam no Brasil uma constante ameaça. Isto fazia com que o Brasil ficasse meio isolado na região e exigia posturas da diplomacia que reconfigurassem a imagem do país. Rio Branco, experiente e atento aos fatos e aos movimentos do cenário internacional, anunciava uma posição de destaque do Brasil na região e atuou em várias frentes, buscando a concretização dos interesses do país.

Duas principais realizações do Barão merecem destaque: a solução das questões de fronteira que envolviam o Brasil, possibilitando que a política externa se ocupasse com outras atribuições, e a consolidação do redirecionamento da política externa do país – um deslocamento do eixo diplomático de Londres para Washington – tendo em vista

¹ Professor Adjunto II do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe/Brasil. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp/Brasil. E-mail: israelbarnabe@gmail.com

o fato de que os Estados Unidos ofereciam, na época, maiores oportunidades econômicas, especialmente com relação ao café.

No que tange ao entorno regional, o Chanceler brasileiro buscava mostrar aos países vizinhos que, embora o Brasil buscasse se consolidar como uma liderança, em nenhum momento o país assumiria uma posição imperialista. Este esforço de Rio Branco é explicitado em alguns princípios assumidos pelo país: i) a abstenção nos assuntos domésticos dos países; ii) os esforços pela estabilidade política da região; e iii) a busca pela liderança sem imposição e sem intenções expansionistas.

É neste cenário que começam as discussões, no final da primeira década do século, sobre as parcerias regionais necessárias para a segurança e para o desenvolvimento da América do Sul, e é quando surgem também os debates em torno da formação de uma “hegemonia compartilhada” entre Argentina, Brasil e Chile. Esta proposta aparece em três momentos do século XX, com contornos diferentes.

Em 1909, Federico Puga Borne, ex-chanceler chileno e enviado extraordinário ao Brasil, apresentou ao Barão do Rio Branco uma proposta para a criação de um Tratado entre os então principais países da América do Sul: Argentina, Brasil e Chile. Dias depois, o Barão redigiu a minuta do que seria o “Tratado de Cordial Inteligência Política e de Arbitramento” que tinha, como objetivo principal, a realização de um trabalho conjunto para a manutenção da paz na região – condição *sine qua non* para o fortalecimento econômico. Nas palavras do Barão,

A nação brasileira só ambiciona engrandecer-se pelas obras fecundas da paz... e quer vir a ser forte entre vizinhos grandes e fortes... É indispensável que antes de meio século, quatro ou cinco das maiores nações da América Latina cheguem, como a nossa grande e querida irmã do Norte, a competir em recursos com os mais poderosos Estados do mundo. (SEIXAS CORRÊA, s.d)

Além deste objetivo principal, estava implícita, nessas primeiras discussões em torno do que seria o ABC, a preocupação com a crescente projeção dos interesses estadunidenses na região e com as políticas intervencionistas dos Estados Unidos que já se faziam presentes em alguns países desde o final do século XIX. Conforme afirma Conduru (1998, p. 62),

À medida que os EUA assumiam um papel mais atuante no cenário internacional e projetavam sua hegemonia sobre o Pacífico e o Caribe, na América ao sul do Rio Grande, aumentava a desconfiança face ao vizinho do norte”

A missão civilizacional dos Estados Unidos – contida na Doutrina Monroe, no Destino Manifesto e no Corolário Roosevelt – justificava a expansão territorial do país e a crescente interferência no hemisfério, além de explicar o interesse dos Estados Unidos pelas Conferências Internacionais Americanas que aconteceram em Washington (1889-1900), no México (1902) e no Rio de Janeiro (1906). Nesta última, é interessante notar a postura do Barão do Rio Branco. Por um lado, para mostrar o apreço do Brasil aos Estados Unidos e à política pan-americanista – a “Aliança Não Escrita” - batizou o

Pavilhão utilizado pelo Brasil na Exposição Universal de Saint Louis em 1904 e reconstruído no Rio de Janeiro, de “Palácio Monroe” e, por outro lado, em seu discurso de abertura da Conferência, mostrou também que ao Brasil interessava manter boas relações com a Europa e se firmar com uma liderança na América do Sul.

Embora não explicitada, já estava latente nos debates diplomáticos sul-americanos, a intenção de resolver problemas estritamente sub-regionais sem a interferência de outros países ou potências – iniciava-se a busca pela autonomia que atravessou todo o século e que até hoje marca as relações internacionais da América do Sul.

Por um lado, este interesse comum em contrabalancear a influência e as ações estadunidenses servia para aproximar Argentina, Brasil e Chile. Entretanto, havia especificidades nacionais que comprometiam o avanço das negociações. Conforme aponta Conduru, do lado da Argentina havia a preocupação com o rearmamento naval brasileiro e a disputa com o Brasil pela hegemonia na região do Prata. No caso do Brasil, a diplomacia criticava a demanda argentina pela limitação da frota naval do país e priorizava a solução dos problemas de fronteiras. Por fim, no caso do Chile, problemas fronteiriços com seus três vizinhos (Bolívia, Peru e Argentina) geravam receios de isolamento e a necessidade de alianças com o Brasil para resolver essas questões. (1998, p. 64, 65)

Não há consenso entre os pesquisadores sobre as reais intenções deste Tratado de 1909. Alguns tentam mostrar que não havia interesse desses três países em se oporem aos Estados Unidos, mostrando que o Barão sempre se opôs à formação de alianças que buscassem o enfrentamento com os Estados Unidos. Outros buscam demonstrar que sim, o Tratado de 1909 fora constituído com o objetivo direto de contrabalancear a influência estadunidense e enfrentar o imperialismo daquele país.

Conforme demonstra Conduru, o principal objetivo do “Tratado de Cordial Inteligência Política e de Arbitramento” era a garantia da segurança regional através de uma “hegemonia compartilhada” entre Argentina, Brasil e Chile. Nas palavras do autor, “(...) a preocupação com a instabilidade política da região seria a motivação para o estabelecimento de uma autoridade hegemônica compartilhada entre os três principais países do subsistema”. (1998, p. 77). Assim, constituía-se, como veremos a seguir, em um projeto mais ambicioso do que o Tratado do ABC assinado em 1915. Entretanto, as divergências existentes entre os três países – aprofundadas pelo interesse da Argentina em uma “hegemonia dual” que excluía o Chile – e a dificuldade de superar interesses individuais em prol da ação conjunta, fizeram com que as negociações fossem abandonadas ainda em 1909. Mas, esta primeira tentativa de ação conjunta – que pode ser vista como a semente dos processos de integração na América Latina que irão marcar o século XX – influenciou profundamente as relações internacionais da região a partir de então.

O segundo momento das tentativas de agrupar Argentina, Brasil e Chile em torno interesses comuns, aconteceu em 1915 com a assinatura, em Buenos Aires, do “Tratado para Facilitar a Solução de Controvérsias Internacionais”, o chamado Pacto ABC. Trata-se, na verdade, de um desdobramento das negociações ocorridas entre 1907 e 1909. Composto por 13 artigos, o Tratado propunha, resumidamente, a consolidação da amizade entre os três países, a busca pelo consenso de interesses, a contenção de conflitos e a cooperação. Conforme afirma Conduru, uma peculiaridade deste Tratado era a tentativa de “[...] criar uma Comissão Permanente à qual seriam submetidas as questões que não tivessem podido ser resolvidas por negociações diretas nem por arbitramento”. (1998, p. 59).

Como apontado anteriormente, o conteúdo do Tratado de 1915 era mais tímido do que as negociações de 1909 propunham. Conforme demonstra Heinsfeld (2009, p. 8),

Em relação à proposta formulada por Rio Branco em 1909, o tratado firmado em 1915 não tinha o caráter de aliança, nem tratou de questões relativas ao desarmamento dos países signatários. Apenas determinou que controvérsias surgidas e que não pudessem ser resolvidas diplomaticamente ou através do arbitramento, teriam que ser submetidas à investigação de uma comissão permanente, que se constituiria na cidade de Montevidéu, antes da tomada de qualquer medida de hostilidade. Também não demonstrou preocupação com possíveis insurreições que pudessem acontecer em um dos países signatários ou nos países vizinhos.

Embora tivesse alcance mais restrito, a assinatura do Tratado do ABC não agradou aos Estados Unidos que viam, neste movimento regional, uma possível ameaça aos interesses do país na região. O fato do Ministro estadunidense não comparecer à cerimônia de assinatura em Buenos Aires é sintomático. As rivalidades e as desconfianças que se mantinham entre Brasil e Argentina - este último país não estando convencido das reais intenções do Brasil com relação ao Tratado - também colaboraram para seu fracasso. Embora o texto tenha sido aprovado pelos Congressos do Brasil e do Chile, foi rejeitado pela Câmara dos Deputados na Argentina, invalidando o Tratado.

De qualquer forma, como acontecera com o Acordo de 1909, o Tratado de 1915 serviu de inspiração para os futuros movimentos regionais que a América do Sul experimentaria no decorrer do século.

A terceira e última tentativa de aliança ABC foi protagonizada pela Argentina de Perón que governou o país de 1946 a 1955 e de 1973 a 1974. O governo de Perón e a chamada 3ª Posição sempre dividiram opiniões no meio político brasileiro, gerando importantes divergências entre a visão da embaixada brasileira em Buenos Aires, as pressões do Ministério das Relações Exteriores do Brasil e a vontade do executivo, principalmente durante o governo de Vargas.

As divergências e desconfianças, nem sempre fundadas, geraram, do lado brasileiro, a chamada “Diplomacia de Obstrução”, emperrando os debates em torno da cooperação e dos processos de integração. Do lado argentino, Perón buscava, conforme aponta Cervo, a cooperação bilateral e regional, a criação de um bloco de países que

promovesse coletivamente o desenvolvimento e uma aproximação crítica com relação aos Estados Unidos, visto que este país era tido, por um lado, como o grande provedor da região, exercendo, entretanto, uma crescente dominação econômica e política que incomodava a Argentina. (CERVO, 2007)

Foi a partir dessas premissas da política exterior argentina que Perón tentou resgatar a ideia de 1909 e 1915 e propor a criação do Pacto ABC. Conforme afirma Cervo (2007, p. 127), para Perón,

(...) as nações fracas deveriam desde logo se agrupar para formar unidades econômicas, com a finalidade de enfrentar a dominação do mundo por parte das duas superpotências. Brasil, Argentina e Chile, com suas economias complementares, se unidos, multiplicariam sua importância e seu peso nas relações internacionais.

A falta de consenso do governo brasileiro em torno das intenções da Argentina e da proposta de Perón para resgatar a ideia do ABC, somada às desconfianças e aos atritos entre os dois países, além da forte influência dos Estados Unidos sobre a região, acabaram, mais uma vez, por inviabilizar a feitura de uma tríade regional formada por Argentina, Brasil e Chile.

De qualquer forma, a proposta da Operação Pan-Americana (OPA) idealizada por Kubitschek nos anos seguintes, a assinatura do TM60 e TM80 criando, respectivamente, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi), e os avanços integracionistas da região a partir da década de 1980, mostraram que as discussões em torno do ABC geraram frutos e construíram na América do Sul uma tradição, uma trajetória em torno dos processos de integração regional que, apesar das dificuldades e obstáculos, geraram resultados bastante positivos.

O eixo Argentina, Brasil e Venezuela na integração da América do Sul

Uma das questões contemporâneas mais centrais sobre os processos de integração sul-americanos é a necessidade da busca de um modelo integracionista próprio. Os principais modelos que têm influenciado, de certa forma, o desenvolvimento da integração na América do Sul – especificamente estadunidense e europeu – são hoje questionados e, indubitavelmente, não respondem às especificidades e às expectativas da região.

Com relação, especialmente, aos interesses dos Estados Unidos, é importante verificar a disseminação da ideologia neoliberal e o viés economicista das propostas de integração. Na América do Sul, a implementação das premissas do Consenso de Washington a partir da década de 1990 aprofundou os problemas econômicos, redundando no agravamento da questão social. Esse resultado negativo colocou em xeque o modelo neoliberal (chamado por alguns de desertificação neoliberal), provocou a subida ao poder de governos de centro-esquerda e, do ponto de vista da integração

regional, acirrou as críticas aos pressupostos estadunidenses presentes no Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta) que, em vigor desde 1994, une Estados Unidos, Canadá e México, e nas discussões, engavetadas desde 2005, para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (Alca) que englobaria os 34 países da região (excluindo Cuba).

A principal crítica feita ao modelo representado pelo Nafta e pela Alca é a exclusividade dada à questão econômica, dentro dos preceitos liberais. É fato que, nos anos 1990, as experiências de integração sul-americanas também foram impactadas pelo chamado “caminho único” apontado pelo neoliberalismo. Entretanto, com o passar do tempo, percebeu-se que outros temas e outras questões deveriam compor a agenda da integração e que a participação de outros atores sociais também era fundamental para os avanços integracionistas.

Os avanços do Mercado Comum do Sul (Mercosul) são um bom exemplo de como esse processo se deu. Embora as primeiras discussões sobre o Mercosul, na década de 1980, tivessem um cunho político, principalmente no que tange à diminuição dos conflitos de interesse e das animosidades que marcavam as relações entre Brasil e Argentina, sua constituição em 1991 (já no cenário globalizado e marcado pelo discurso liberal) deu ao bloco uma roupagem essencialmente econômica. Posteriormente, os estados-membros e outros grupos sociais começaram a repensar as diretrizes e o papel a ser desenvolvido pelo Mercosul, e novos temas, para além do econômico, passaram a fazer parte do bloco. Atualmente, há na estrutura do Mercosul, grupos de trabalho vinculados a interesses diversos, tais como: meio ambiente, cultura, educação, direitos humanos, a questão social, a democracia, etc. Este avanço institucional, que vai muito além das questões econômicas, mostram a abrangência da ideia de integração na América do Sul e impossibilita que a visão estadunidense seja utilizada aqui como um modelo a ser seguido. Evidentemente, essa mudança de formato e de escopo também coloca ao Mercosul novos desafios. Conforme afirma Briceño (2011, pp. 153, 154),

El Mercosur ha avanzado de un modelo exclusivamente estratégico comercial a un complejo híbrido con objetivos sociales y productivos, además de haber realizado esfuerzos para mejorar la calidad institucional del bloque (...). Esta ampliación de la esfera de competencias del Mercosur ha gerado un intenso debate académico sobre su real impacto en el desarrollo de un bloque comercial que cumple 20 años sin haber logrado aún cumplir objetivos planteados en el Tratado de Asunción, como por ejemplo el perfeccionamiento de la unión aduanera.

Com relação à União das Nações Sul-Americanas (Unasul), desde sua constituição em 2008, nota-se que a abrangência de sua agenda de atuação também é uma característica fundamental e mostra a singularidade da integração na região. Conforme apontamos em outro trabalho:

Diferente de outros blocos que comumente iniciam o processo de integração através de acordos econômicos para depois avançar para esferas institucionais e políticas, a Unasul parece percorrer o caminho inverso, ou seja, surge a partir de discussões políticas sobre a necessidade de um maior compromisso dos países com a convergência de interesses, que se expressam, em seguida, nas bandeiras do novo

sujeito: a criação do Conselho de Defesa e a coordenação de acordos em diversas áreas. (BARNABÉ, 2011)

Ao analisar as possibilidades e os desafios da integração sul-americana, Marcos Costa Lima (2009, p. 69) parece ter preocupações semelhantes às que apresentamos neste artigo ao afirmar que,

Un proyecto capaz de abrir una nueva fase para la región, estaría anclado en la inclusión social, a través de políticas sociales estructuradoras, de recuperación de las infraestructuras básicas de vivienda, saneamiento, salud y educación, en las políticas efectivas de combate a la pobreza y al paro, en la reforma agraria, pero también en políticas de apoyo a la industria pequeña y mediana, que produce para el mercado interno, en el apoyo indispensable al avance tecnológico y a la innovación.

Juntamente com a abrangência de temas que compõem a agenda da integração regional na América do Sul, outra característica que distancia a região de outros modelos está ligada ao formato institucional. É neste aspecto que discutimos a formação do eixo Argentina, Brasil e Venezuela, cabendo aqui uma breve comparação com a União Europeia.

Os avanços históricos da integração europeia culminaram, do ponto de vista do aprofundamento institucional, na criação de instituições supranacionais que, a partir dos interesses comuns dos Estados-Membros, elaboram programas regionais de ação, colocando-os acima de individualismos nacionais e garantindo a manutenção do bloco. Embora saibamos que Alemanha e França têm sido os pilares da Europa regional, são as instituições supranacionais que garantem o esforço contínuo em prol da União Europeia, para além dos interesses nacionais dos membros que à compõem. De certa forma, pode-se afirmar que os órgãos supranacionais, especialmente o Conselho Europeu que define as orientações e prioridades políticas gerais, são os motores da integração europeia.

Por sua vez, os organismos regionais na América do Sul (especialmente Mercosul e Unasul) estão organizados, institucionalmente, no modelo intergovernamental. Ou seja, são os estados-membros (todos com direito a voto e veto) que, através de consenso, decidem os rumos desses organismos. O principal problema nesse formato é a dificuldade de criar consensos e de se estabelecer um concerto de interesses comuns entre os países que possibilite o avanço dos processos. Uma questão que pode ser colocada é a seguinte: a partir deste modelo, que muitas vezes esbarra em posturas antagônicas dos governos nacionais, qual é o motor integracionista da América do Sul?

O Brasil, por suas especificidades, tem sido citado, algumas vezes e por alguns pesquisadores, como o país que deveria pegar as rédeas da integração nas mãos e ser o protagonista da integração regional na América do Sul. Evidentemente, o país exerce um papel muito importante sobre os caminhos trilhados pela região e sua postura com relação à opção integracionista tem um peso importante. Mas a defesa de que o Brasil deveria liderar todo o processo merece alguns questionamentos, a saber:

1) Qual é o espaço que a América do Sul tem ocupado na política externa brasileira? Com relação a esta questão, não há consenso entre os pesquisadores. Alguns defendem a ideia de que a região sempre foi, e continua sendo, um dos temas centrais da política externa do país. De acordo com esta corrente, a importância dada pelo Brasil à região pode ser percebida em toda a trajetória internacional do país, marcada pela busca da aproximação com os países vizinhos, pelos esforços para a construção de uma região pacífica, pela defesa dos interesses regionais em fóruns internacionais, etc.

Por outro lado, alguns pesquisadores buscam demonstrar exatamente o contrário. Neste caso, a principal percepção é de que, por ser um *global player*, o Brasil tem desviado suas atenções da região e focado suas atuações diplomáticas em outras tarefas e preocupações, a saber: as relações com outras regiões e outras potências, a liderança em missões da ONU (por exemplo, a Missão das Nações Unidas para a estabilização no Haiti), a intenção de ter uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da ONU, as tentativas de se colocar como mediador de conflitos em outras regiões, etc. Para esse grupo de pensadores, a América do Sul não é prioridade para o Brasil.

Mas será que um país como o Brasil deva ter uma prioridade para a política externa? Do nosso ponto de vista, entendemos que, se por um lado, o Brasil tem demonstrado constante interesse nos assuntos sul-americanos e tomado atitudes concretas para os avanços integracionistas, por outro, as características ímpares desse país o obrigam a elencar também outras prioridades, para além da integração regional, atuando em diversas frentes pelo mundo. Ou seja, a América do Sul e os processos de integração regional fazem parte da agenda diplomática do Brasil, mas a amplitude desta agenda impossibilita que, sozinho, o país coordene e lidere esses processos.

2) O Brasil está disposto a arcar com o ônus econômico e diplomático para ser a locomotiva da integração sul-americana? Evidentemente, colocar-se como líder/pilar de um processo de integração regional implica em reverter, para esta tarefa, considerável investimento econômico e político. No caso da União Europeia, alguns países mais fortes, principalmente Alemanha e, num segundo plano, a França têm cumprido este papel, principalmente ao cederem empréstimos para que futuros países-membros possam implementar as políticas-econômicas exigidas. O Brasil tem direcionado parte de seu corpo diplomático para as questões integracionistas, principalmente vinculadas ao Mercosul e a Unasul. Do ponto de vista econômico, a responsabilidade por 70% do aporte feito ao Fundo para a Convergência Estrutural e Fortalecimento Institucional do Mercosul (Focem) é bastante significativo. Entretanto, esses esforços econômicos e diplomáticos não são suficientes para o avanço da integração no nível sulamericano; e isso implica em mais uma razão de impedimento para que o Brasil se coloque como o único motor da integração.

3) Como os outros países da região percebem uma suposta liderança brasileira? A ampliação e o aprofundamento dos processos de integração exigem o estabelecimento de um sujeito que possa, de fato, representar os interesses regionais e possibilitar os

consensos necessários para os avanços integracionistas. Mesmo não assumindo isoladamente a responsabilidade pela integração, o Brasil acaba tendo um peso diferenciado, colocando-se, às vezes, como porta voz da região perante outros países e organismos internacionais. Esta atitude - uma “liderança natural” do Brasil - pode ser entendida como necessária para a integração. Ou seja, como não há no Mercosul ou na Unasul organismos supranacionais que conduzam a integração, certamente o Brasil se coloca como parte importante do motor integracionista. Mas, por outro lado, o destaque do Brasil sempre reacende desconfianças, animosidades antigas, e pode gerar reações negativas dos países vizinhos, emperrando a integração. O desafio apresentado ao Brasil aqui é buscar uma alternativa de atuação regional que explicita que a região faz parte das prioridades de sua política externa, mas que também deixe claro aos outros países que não atuará de forma impositiva. A construção do eixo ABV, proposta neste artigo e analisada em seguida, insere-se neste viés de discussão.

O caminho da Venezuela na região é marcado por desencontros. Na década de 1950, sob a ditadura de Pérez Jiménez (1953-1958), o país alcançou um papel de destaque na região graças aos dividendos do petróleo. Jiménez foi deposto em 1958 e, com a eleição de Rómulo Betancourt (1959-1964), o país retornou ao regime democrático – justamente no período em que diversos países sul-americanos enfrentavam golpes de Estado que resultariam em grandes períodos de ditadura militar.

Este “desencontro histórico” da Venezuela com os demais países da região redundou, conforme aponta Cervo, em algumas consequências importantes, a saber: i) a relutância do país em incorporar-se à ALALC; ii) a oposição a projetos de integração; e iii) a repulsa pelo terceiro-mundismo. Ainda segundo Cervo, através da chamada “Doutrina Betancourt”, a Venezuela se colocava como o “arauto da democracia no continente” e pregava sanções aos regimes que atentassem contra a legalidade das instituições, dos direitos humanos e da democracia – o que gerava conflito com as ditaduras da região. Os interesses e as preocupações venezuelanos giravam em torno da venda de petróleo aos Estados Unidos, da industrialização, do risco das ditaduras na América Central e da crítica feita aos regimes militares da América do Sul. (CERVO, 2007)

Na década de 1970, governada por Rafael Caldera Rodrigues (1969-1974) e por Andrés Pérez (1974-1979), a Venezuela oscilou entre um ensaio de aproximação com a região, ambições de liderança regional na América Latina, aproximação com a Argentina e pouca simpatia pelo crescimento do Brasil. Do ponto de vista da integração, Cervo (2007, pp. 194-195) afirma que,

Nos anos 1970 (...), defensores da cooperação para o desenvolvimento entre Brasil, por um lado, a Venezuela e a Argentina, por outro, animavam o ambiente diplomático, que se punha em compasso de espera ante a possível construção de eixos regionais.

Os problemas comuns enfrentados pelos países sul-americanos nas décadas de 1970 e 1980 e os processos de redemocratização provocaram um reposicionamento da região em torno da ideia de integração. A globalização neoliberal que já se avizinhava exigia novas posturas dos países. Ao mesmo tempo em que Argentina e Brasil recompunham suas relações e promoviam importantes acordos bilaterais, a Venezuela de Herrera Campins (1979-1984) e de Jaime Lusinchi (1984-1989) alterava algumas de suas posturas de política externa, criticando a Organização dos Estados Americanos (OEA) e os Estados Unidos, e voltando-se para a cooperação e para a integração latino-americana. Ainda nas palavras de Cervo (2007, p. 206),

Os novos eixos de cooperação ao norte e ao sul do Brasil tinham causas comuns, no plano político: a consolidação da democracia, uma atitude de maior introspecção latino-americana, em substituição à introspecção nacional dos países, e a presença ativa dos governos em grupos regionais de concertação política e econômica-financeira [...]

Entretanto, desta vez foi o Brasil que não valorizou a aproximação com a Venezuela. Focando suas relações na Argentina, que redundaram na constituição do Mercosul em 1991, o Brasil optou pelo Cone Sul, adiando, mais uma vez, a feitura de um projeto que ligasse norte e sul da região e que consolidasse o alicerce necessário para o avanço da integração, formado, como defendemos neste trabalho, pela tríade ABV.

A partir da década de 1990, a Venezuela vivenciou o retorno do presidente Andrés Pérez (1989-1993), de Rafael Caldera (1994-1999) e a subida ao poder de Hugo Chaves que, caso tivesse completado seu último mandato, permaneceria no poder por 19 anos consecutivos. De um modo geral, esses três governantes procuraram fazer avançar as iniciativas integracionistas, embora nem sempre suas percepções assemelhavam-se aos processos em curso na região, especialmente no que tange ao governo chavista que, em 2004, lançou a proposta da ALBA (Alternativa Bolivariana para as Américas) rebatizada, em 2009, como Aliança Bolivariana para as Américas.

Uma primeira importância da aproximação da Venezuela aos blocos regionais sul-americanos é a questão da segurança na região amazônica. De fato,

[...] a região da Amazônia constitui tema central, como desafio e oportunidade, tanto nas questões de integração, como de segurança regional. (...) a articulação e cooperação dos países fronteiriços da Amazônia exprimem e simbolizam uma nova presença da América do Sul no mundo pós-Guerra Fria, como ator relevante em negociações econômicas interamericanas e na configuração de um projeto de segurança para a região. (MOREIRA; QUINTEROS; REIS DA SILVA, 2010. pp. 361-362)

Dois acontecimentos mais recentes, reafirmam a aproximação da Venezuela da América do Sul e expressam a importância do eixo ABV para os avanços da integração, são eles: a constituição da União das Nações Sul-Americanas (Unasul) em 2008 e a entrada da Venezuela ao Mercosul como país-membro em 2012.

Com relação à Unasul, as discussões tiveram início em 2004 em uma reunião realizada em Cusco, no Peru. Inicialmente conduzido pela Venezuela de Hugo Chávez, o projeto recebeu o nome de Casa (Comunidade Sul-Americana de Nações) com o objetivo principal de aprofundar a integração da região. Em 2008, já com participação ativa do Brasil nas discussões, o ato constitutivo da Unasul foi assinado pelos doze países-membros: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

No Mercosul, a Venezuela pleiteava sua participação como país-membro desde 2005 e enfrentava a negativa do Congresso do Paraguai. Com a suspensão provisória do Paraguai, em virtude da saída do poder do presidente Fernando Lugo, os outros três países consolidaram o processo e hoje a Venezuela é o 5º país-membro do bloco.

Do nosso ponto de vista, esses dois processos fortalecem a integração regional na América do Sul porque possibilitam a constituição de uma base sólida, um eixo norteador que pode conciliar as diferenças e colaborar para a criação de um concerto de interesses entre os países sul-americanos. Uma “hegemonia compartilhada” entre Argentina, Brasil e Venezuela tem o potencial de convencer os demais países para a importância de uma política regional para o desenvolvimento dos povos. Como afirma Marcos Costa Lima, “[...] *saben todos, sociedades nacionales y gobiernos andinos y amazónicos de países vecinos, que la integración estructurante de América del Sur pasa por las relaciones en el eje Buenos Aires-Brasília-Caracas.*” (2009, p. 58)

Costa Lima (2009, p. 62) ainda destaca a importância da entrada da Venezuela no Mercosul. Segundo o autor, são três os motivos centrais:

El primero la posibilidad de consolidar un proceso de integración capaz de cubrir toda a América del Sur, creando una poligonal que incorpore los demás países de la región. El segundo es traer a la Mesa de Negociaciones la cuestión Amazónica, una región de la mayor importancia geopolítica, ambiental, energética, tecnológica, pero también relacionada a la diversidad de los grupos étnicos que allí viven y que deben ser convocados para participar de cualquier proyecto plurinacional que se piense para esta zona. En tercer lugar, una cuestión de mayor magnitud, todavía no resuelta, con relación a la matriz energética que surgirá del entendimiento de todos los países suramericanos.

Como considerações finais, afirmamos que - em uma região onde os processos de integração são organizados, institucionalmente, pela intergovernabilidade - a constituição de um eixo central, formado pelos países mais expressivos, é fundamental para avanços concretos. No caso da América do Sul, uma hegemonia coletiva de Argentina, Brasil e Venezuela (o ABV) representa este eixo e, atualmente, se coloca como uma possibilidade real, apesar das diferenças existentes entre os três países, para a consolidação de um modelo próprio e autônomo de integração regional na América do Sul.

Referências

- BARNABÉ, I. R. Unasul: desafios e importância política. In: **Revista Mural Internacional**. Ano II, Nº 1. Rio de Janeiro, junho de 2011. http://www.muralinternacional.uerj.br/pdf/6/Mural_ANOII_n1_artigo6.pdf. Acesso em 15/10/2012.
- BRICEÑO RUIZ, J. Del Regionalismo Estratégico al Regionalismo Social y Productivo: las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. In: BRICEÑO RUIZ, J. (Editor) **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires, Teseo, 2011.
- CERVO, A. L. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. São Paulo: Saraiva, 2007.
- CONDURU, G. F. O subsistema americano, Rio Branco e o ABC. **Revista Brasileira de Política Internacional** (RBPI). N. 41 (2), 1998.
- COSTA LIMA, M. La Encrucijada de la Integración Regional en América del Sur. IN: BRICEÑO RUIZ, J.; MENDOZA, Carolina (Org.). **Cambio y Permanencia en la Agenda de América el Sur**. 1ed. Barquisimeto: Fondo Editorial UCLA, 2009.
- DORATIOTO, F. F. M. A política platina do Barão do Rio Branco. **Revista Brasileira de Política Internacional** (RBPI). N. 43 (2), 2000.
- FONSECA, D. M. da. **Integração Sul-americana como via para a Inserção Internacional do Brasil**. Dissertação de Mestrado. Niterói: UFF/PPGRI, 2007.
- HEINSFELD, A. **As Relações Brasil-Chile: o pacto ABC de 1915**. ANPUH – XXV Simpósio Nacional de História. Fortaleza, 2009.
- MOREIRA, L. F. V., QUINTEROS, M. C., REIS DA SILVA, A. L. **As Relações Internacionais da América Latina**. Petrópolis: Vozes, 2010.
- SEIXAS CORRÊA, L. F. De. O Barão do Rio Branco no Centenário de sua Morte: Memória, Inspiração, Legado. www.itamaraty.gov.br. Acesso em 20/10/2012.
- TAVARES D'AMARAL, M. Barão do Rio Branco. **Coleção A Vida dos Grandes Brasileiros**. Volume 8. Cajamar: Três, 2001.

A institucionalidade do Mercosul: análise dos pressupostos necessários para a consolidação do mercado comum

Jamile Bergamaschine Mata Diz¹

Liliana Bertoni²

Introdução

O presente trabalho tem por objetivo analisar como a teoria da institucionalidade vinculada aos processos de integração regional - sob um viés sociológico e jurídico - afeta a construção de um sistema institucional para o Mercosul, partindo-se da referência encontrada pela adoção da supranacionalidade como fundamento da União Europeia. Neste sentido, buscaremos determinar quais os pressupostos considerados como condições necessárias para o suporte institucional de um projeto integracionista que tem por finalidade alcançar a etapa de mercado comum. Assim, analisaremos em um primeiro momento a definição de institucionalidade como marco para a criação de um acervo institucional próprio e autônomo que possibilite a tomada de decisões baseadas nos interesses da comunidade de países que conformam uma associação interestatal, para posteriormente nos dedicarmos ao avanço do processo europeu no que tange à criação de mecanismos específicos para criar uma institucionalidade integradora e finalmente examinaremos como a opção pela intergovernamentalidade afeta o processo sul-americano.

A metodologia do trabalho deverá centrar-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar que envolve temas de integração regional, em razão especialmente do caráter específico e singular da análise de um sistema institucional marcado por um tipo determinado de relação interestatal, como é o caso do Mercosul. Neste sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar a evolução da construção da institucionalidade compartilhada mediante a criação de sistemas comuns de decisão. Os métodos histórico e indutivo permitirão estabelecer as premissas

¹ Professora da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais- Brasil. Professora da UIT-MG. Doutora em Direito Comunitário pela UAH-España. Assesora do SAT-Secretaria del Mercosul, Montevideu (período: 2008-2010). E-mail: jmatadiz@yahoo.com.br.

² Professora da Faculdade de Direito da Universidade de Buenos Aires. Membro Titular da Asociación Argentina de Direito Internacional. Membro do FoMerco. E-mail: lilianabertoni@fibertel.com.ar.

conceituais e práticas aplicadas ao tema da institucionalidade no marco do processo de criação da própria associação interestatal sul-americana.

Como definir um processo de integração regional a partir de suas instituições?

Antes de adentrar no exame das distintas teorias e modelos relativos à institucionalidade nos processos de integração, deve-se, resumidamente, estabelecer quais são as premissas necessárias para se chegar a uma definição de instituições. Para tanto, pode-se citar Cohen (2002:112-114), que identifica quatro requisitos mínimos que as instituições inter-regionais devem cumprir para a execução das tarefas para as quais foram criadas:

[...] la adaptabilidad que significa sobre todo asumir con flexibilidad las nuevas tareas o bien descartar aquellas que pierden importancia (...) Se refiere a la necesidad de que las instituciones incorporen constantemente nuevos cuadros capaces de aportar nuevos conocimientos y concepciones; la autonomía que significa la capacidad de aglutinar las presiones alrededor de los objetivos de la institución mediante la formación de coaliciones que apoyan la realización de dichos objetivos. Una de las manifestaciones de la autonomía de la institución se encuentra en su financiamiento, pues una institución dependiente casi exclusivamente de una sola fuente de financiamiento verá su autonomía coartada y reducida a márgenes muy limitadas.

Os demais requisitos, segundo o autor supracitado são: i) a complexidade relacionada com o cumprimento dos objetivos, já que, se esses são muito simples, haverá o risco de que a instituição desapareça quando se finalizem os trabalhos propostos inicialmente; ii) A coordenação entre os distintos âmbitos de integração (nacional, regional e supranacional); e finalmente, iii) a participação que deverá levar em consideração os grupos sociais como garantidores da legitimidade da própria instituição.

Pode-se citar ainda North (2009:191) para quem

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico.

Será com base nessas definições que tentaremos especificar a institucionalidade presente no Mercosul, sem a pretensão, se deve advertir ao leitor, de esgotar um tema de tamanha relevância e profundidade. Assim, buscaremos nestas breves linhas fixar os principais aspectos de uma matéria que demandaria mais reflexões que nesse tipo de trabalho se possa apresentar.

A estrutura orgânica mercosulina criada pelo Tratado de Assunção e consolidada pelo Protocolo de Ouro Preto está baseada, essencialmente, na intergovernabilidade, na qual os Estados exercem uma influência preponderante no processo de tomada de decisões. Ao instituir os órgãos relativos à conformação de um processo de integração, como o é o Mercosul, pode-se observar que a “cautela” dos idealizadores do Cone Sul

prevaleceu sobre as necessidades reais que poderiam resultar num excelente nível, do ponto de vista institucional, na hora de formular um sistema verdadeiramente supranacional.

Assim, deixou-se clara a teoria da organicidade durante os debates que procederam à assinatura do TA, e a posição brasileira, defensora de mecanismos intergovernamentais foi, finalmente, decisiva para que se adotasse uma estrutura tal qual aplicada atualmente. Entretanto, os demais países tampouco empreenderam grandes esforços para adotar um sistema de caráter supranacional. No caso da Argentina, seu interesse em resguardar as vantagens comerciais do processo de integração, e garantir seu acesso privilegiado ao mercado brasileiro, tem sido dois dos elementos fundamentais na definição de sua posição no Mercosul. Estes elementos, somados ao interesse em manter a liberdade de ação do Governo argentino para outras iniciativas diplomáticas ou comerciais de interesse unilateral, fundamentaram a preferência por uma estrutura intergovernamental. Para o Brasil, a integração sub-regional ofereceu a oportunidade de recuperar protagonismo no âmbito regional e de apresentar-se em longo prazo como *global player*, sem comprometer suas margens de ação individual.

Por isso, ao se constituir o Mercosul, os países optaram por adotar uma estrutura flexível, intergovernamental, com baixo grau de estruturação e que não colocasse em perigo a liberdade de ação dos governos nacionais nem implicasse em cessão de competências. Por outro lado, a posição do Paraguai e do Uruguai tem sido afetada por sua condição de sócios menores e pela necessidade de garantir um acesso aos mercados da Argentina e do Brasil. À luz do impacto no Uruguai dos problemas econômicos da Argentina e do Brasil, e do interesse em limitar a unilateralidade relativa dos dois países na tomada de decisões, este país em particular tem adotado uma posição intermediária no âmbito institucional, apoiando uma reforma que introduza alguns elementos de supranacionalidade. No caso do Paraguai, por sua vez, as dificuldades políticas internas tem limitado a formulação de uma postura contundente no terreno institucional³.

A intergovernamentalidade aplicada ao Mercosul

A intergovernamentalidade pode ser considerada um conceito vinculado ao direito internacional clássico baseado, essencialmente, no processo de tomada de decisões,

³ O comportamento cauteloso dos membros, que poderia ser considerado um ponto aceitável num primeiro momento contribuiu, de certo modo, para o estancamento do processo mercosulino, corroborado pela assinatura do POP que manteve o mesmo sistema adotado pelo TA. Conforme manifestado por PEÑA (2001:12) o período pós-assinatura do POP esteve marcado por problemas institucionais, uma vez que “*Es ist dies eine Periode, in der institutionelle Mängel ebenso offenbar wurden wie die schlechte Qualität der Spielregeln und die zunehmende Schwächung der wirtschaftlichen Präferenzen sowie der Gemeinschaftsdisziplin; alles Elemente, deren Stabilität bei dieser Art freiwilliger Integrationsprozesse souveräner Nationen wesentlich ist.*”. “Este é um período em que as fraquezas institucionais se vinculam (manifestamente) a má qualidade das regras do jogo e o enfraquecimento progressivo das preferências econômicas e da disciplina comunitária, elementos cuja estabilidade é essencial no processo de integração voluntária de nações soberanas”. [Tradução nossa]

configurado em general pelo consenso em conexão com o direito de veto unipessoal (FLOREAL GONZALEZ, 1999). Em contraposição à supranacionalidade, um processo intergovernamental não supõe a criação de instituições supraestatais, mas determina a fixação de denominadores comuns mínimos estabelecidos pelos Estados-parte, num esquema de coordenação limitada.

Deste modo, a intergovernamentalidade condiciona o processo integrador da perspectiva da tomada de decisões ou do exercício do poder, mas não condiciona o âmbito normativo ou econômico, ainda que possa ter certa influência sobre a produção normativa do processo. Como tal, o Mercosul e seus órgãos atuam por meio do método intergovernamental, mas a característica do direito que o compõe, bem como os aspectos teleológicos de sua criação nos coloca diante de uma situação distinta situada entre a supranacionalidade e a mera cooperação interestatal.

A escolha do esquema intergovernamental pode ser analisada, conforme Medeiros (2008:58), sob uma perspectiva neoinstitucionalista, na qual

O Mercosul parece poder ser compreendido dentro de uma visão dita de *second movement*, ou seja, como um fenômeno simultaneamente tributário de um *path dependence*, de uma escolha racional e de elementos cognitivos que permeiam o entendimento da sociedade civil. O intergovernamentalismo exacerbado deve-se a um apego histórico, mas recente, ao exercício da soberania conquistada após os processos de descolonização no primeiro quartel do século XIX, e a uma quase ausência de conflitos bélicos de porte que pudessem ter estimulado os Estados-nação do cone Sul, como foi o caso na Europa, a admitir com menos reticência limitações de soberania.

A supranacionalidade, conforme já analisamos em trabalhos anteriores (MATA DIZ, 2007), pode ser considerada como “o qualificativo que define os novos entes jurídico-políticos nascidos de um processo de integração, e pode ser considerada uma categoria legal empírica, por sua adequação à realidade de um momento histórico dado” (SAVID-BAS, 1988:323). A supranacionalidade pode ser entendida ainda a partir de dois enfoques:

a) orgânico ou institucional: determinado a partir da criação de um substrato institucional que implique a repartição das competências, ou em grau superior, à repartição do poder originário expresso pela soberania estatal. Em dito contexto, a supranacionalidade poderia ser entendida como a agrupação de três elementos essenciais, segundo a perspectiva esboçada por PESCATORE (1973):

- Determinação de finalidades e ações comuns para os Estados, adotadas pelos países que expressem a vontade de subordinar os interesses nacionais e a hierarquia nacional de valores;
- Um sistema institucional que tenha poderes efetivos para a realização das finalidades admitidas pelos Estados, com um centro de poder que dite normas de caráter obrigatório e que comprometa os participantes do processo, além de contar com um Tribunal jurisdicional que vigie o cumprimento das decisões;
- Um centro de decisão com autonomia, competente para determinar todo o processo decisório, caracterizado pela adoção por maioria.

A supranacionalidade, da perspectiva orgânica, supõe portanto um esforço dos Estados para a criação de um sistema que privilegie o compartilhamento das decisões, mediante a elaboração de esquemas que estabeleçam políticas originadas de instituições que não são meramente reflexos das atuações estatais.

b) normativo: a partir de um marco referencial dado pela ordem normativa, que se vinculará aos requisitos de aplicabilidade imediata, efeito direto e primazia das normas supraestatais sobre as nacionais. Como bem manifesta ALTERINI (1995:848)

[...] quando as decisões de um órgão comprometem os Estados membros; quando as normas de direito emanadas destes órgãos devem ser respeitadas pelos Estados e quando as decisões jurisdicionais que interpretam as normas comunitárias devem ser acatadas tanto pelos Estados integrados como pelos indivíduos ou entes residentes em ditos Estados executores da sentença comunitária, pode-se dizer que existem elementos suficientes para apontar a supranacionalidade das decisões.

Assim, uma vez criadas as instituições comuns, a partir da delegação do exercício de certas competências estatais soberanas do Estado a ditas instituições, as mesmas devem ter os poderes necessários para obrigar estes Estados, de modo a estabelecer uma ordem jurídica capaz de aplicar, executar e controlar a devida observância pelas próprias instituições e pelos órgãos nacionais.

Vale ressaltar que um processo de integração não se faz de modo linear, nem mesmo segue as premissas teóricas formuladas pelos estudiosos do assunto. E mais, um processo de integração, por comportar, muitas vezes, Estados com alto grau de assimetrias, pode determinar um caminho próprio e, na maioria dos casos, não vinculado a nenhum tipo de modelo ou esquema.

Não obstante, e a título meramente metodológico, pode-se de alguma maneira “revelar” quais são os pressupostos que, em maior ou menor grau, se aplicam a este ou aquele processo de integração, de modo que se possa chegar a uma classificação do mesmo, sem que isso signifique “rotular” ou “engessar” a integração em modelos puramente teóricos. Nesse sentido, é notório que na União Europeia prevalece um sistema institucional e normativo de caráter supranacional, podendo-se afirmar inclusive que a formulação da supranacionalidade normativa foi amplamente desenvolvida pelo Tribunal de Justiça da então Comunidade Europeia.

Não há dúvida de que as instituições comunitárias conformam um sistema jurídico e político peculiar, com atribuições estabelecidas nos Tratados Constitutivos e demais atos de direito derivado, integradas por pessoas nacionais de todos os Estados membros, com forte carga de autonomia administrativa e financeira e que contam com um importante “suporte” dado pelos demais órgãos da União. Ainda que uma análise rigorosa da utilização terminológica de instituição possa evidenciar o paradoxo de que, na União Europeia, não existem instituições baseadas no modelo clássico estatal, sendo sua criação fruto de uma nova experiência sem precedentes no mundo contemporâneo, não se pode defini-la segundo os conceitos descritos pela doutrina internacional clássica.

Alguns autores não aceitam o termo instituição por entender que estas não se adaptam à fórmula estabelecida pelos estudiosos quando tratam da separação de poderes dentro do Estado⁴. Contudo, a formação do projeto de integração europeu tem dois aspectos inovadores que não podem ser menosprezados: a dimensão da supranacionalidade e a transferência de competências a entes alheios ao modelo tradicional.

Esta ruptura nos permite utilizar o termo instituição para um sistema que conforma e afirma, por si mesmo, a integração de distintos países segundo uma estrutura quadripartida⁵, juridicamente determinada pelos Tratados celebrados pelos países membros. O fato de que continue existindo uma parcela importante de poder nas mãos dos Estados não invalida a importância das competências outorgadas às instituições comunitárias. Ao contrário, serve como fundamento racional para a utilização do termo e para estabelecer um novo conceito que, pelo andamento do processo europeu, deve ser aplicado às instituições comunitárias.

Neste contexto, a criação das instituições comunitárias, com um método de separação de poderes totalmente distinto dos existentes até então, mais que uma aposta para o futuro, tem sido o resultado da legitimidade que se queria conferir ao processo de formação de um espaço comum na Europa. O quadripartidismo não deve ser encarado como uma tentativa de fazer da União um super-Estado, mas de dotá-la de instituições capazes de transformar a utopia integradora em realidade. O compartilhamento de poderes comunitários não pode, naturalmente, corresponder à divisão de poderes elaborada por Montesquieu, pela natureza que a UE ostenta⁶. Como se procederia à defesa dos interesses comunitários se não tivesse sido criada a Comissão ou sem o trabalho do Tribunal de Justiça? Lembremos que em 1951, ano da assinatura do Tratado de Paris, não se esperava atingir o grau de integração que existe atualmente, e muito menos se pretendia instituir um Estado Federal.

Assim, a aplicação de um método quadripartido, determinado já no Tratado de Roma, foi resultado justamente da formação singular do processo europeu que enfatizamos algumas vezes, não tem comparação com nenhum outro e, portanto, não cabe fazer comparações com os sistemas clássicos de separação de poderes.

⁴ Em geral, os autores que concebem a formação da UE como um tipo de organização internacional são justamente os que defendem que não existem instituições comunitárias tal como manifesta Peláez Marón (2002:74) “*Pero en una organización internacional, por muy evolucionada que sea dentro de los tipos de su especie, no caben instituciones propiamente dichas, ya que sus competencias siguen siendo de atribución; se trata del puro y simple ejercicio de una función cuya titularidad está todavía lejos de haberse transferido y que sigue correspondiendo a las instituciones del Estado... Es claro que, en la medida en que la Unión Europea no es un Estado federal, estas instituciones no son tales, sino órganos en el más exacto y vigente sentido del término.*”

⁵ O termo quadripartido deve ser entendido como “multipartido” ao englobar instituições comuns baseadas em uma repartição convencional de poderes e atribuições.

⁶ Ao analisar a natureza jurídica da Comunidade, Molina del Pozo (2002:185) manifesta com excelente clareza a característica inovadora da experiência europeia e a necessidade de não “*encasillarse a la Comunidad dentro del ámbito exclusivo de ninguno de los modelos conocidos*”.

A organização institucional da União Europeia como referência de um esquema supranacional

Ainda que não pretendamos neste texto tratar da natureza jurídica da União, é necessário sublinhar que a formação do sistema institucional comunitário determinou a interpretação de qual seria a juridicidade do projeto comum europeu. De fato, ao instaurar instituições que não se ajustavam às organizações já existentes, se colocou em relevo que a Comunidade possuía uma natureza atípica e híbrida, conformada pela supranacionalidade e pela atribuição de competência fora do âmbito estatal. Evidencia-se que a determinação de um quadro institucional implica a adoção de um direito próprio, com executabilidade e controle (tanto jurisdicional como administrativo e financeiro). O quatripartidismo comunitário atribuiu à Comunidade a característica peculiar que segue presente até o momento.

Durante muito tempo se discutiu quais seriam os órgãos e quais seriam as verdadeiras instituições. A sentença *Costa/Enel* proferida pelo TJCE⁷ representou uma contribuição decisiva para o reconhecimento dos elementos que compõem o sistema institucional comunitário. Alguns esperavam que a fusão das Comunidades em uma União Econômica e Monetária levaria, definitivamente, à construção de um sistema tripartido onde se reforçaria o poder do Parlamento, transformaria o Conselho em uma instituição supranacional e fortaleceria o papel da Comissão como uma verdadeira administração supranacional.

Determinados os aspectos definitivos para a consideração das instituições, colocava-se a seguinte pergunta: como se conseguiria realizar a distinção entre os órgãos e as instituições? Esta questão foi definitivamente solucionada pelo legislador comunitário, quando este estabeleceu serem instituições comunitárias: o Conselho Europeu, o Conselho (da União), a Comissão, o Parlamento, o Tribunal Jurisdicional, o Tribunal de Contas e o Banco Central Europeu⁸. Esta representa a base do sistema institucional comum e como tal, deve ser responsável pela realização das funções designadas pelo direito comunitário geral. Aos órgãos são atribuídas funções específicas, coerentes com o objetivo da UE, mas sem a autonomia e a funcionalidade dada às instituições.

Para fixar o grau de autonomia e a delimitação precisa das competências dadas às instituições pelos Estados membros, foi necessário formular os respectivos princípios condutores da competência da UE, principalmente no que se refere à competência interna e ao compartilhamento de poderes comunitários. O esboço dos princípios relativos à competência permitirá inferir, ainda que implicitamente, a distinção entre a autonomia e as competências fixadas para as instituições e as funções exercidas pelos

⁷ Sentença TJCE, assunto 6/64, Rec. 1141 de 15.07.1964.

⁸ Artigo 13, Tratado Lisboa.

órgãos. O Tratado de Lisboa não descreve detalhadamente as classes de competência que serão exercidas pela UE⁹, mas em seu texto pode-se encontrar os princípios gerais em matéria de atribuição de poderes, que são os seguintes:

1) Princípio de atribuição: é inerente à natureza da própria Comunidade, cuja atribuição de poderes deve estar vinculada à existência de instituições específicas para cada uma das competências determinadas. Ao estabelecer os limites aos quais a UE deve se adscrever, o Tratado de Lisboa, assim como os demais instrumentos fundacionais, fixa precisamente o princípio da atribuição, elemento que deverá guiar as instituições aos objetivos comunitários. A atividade institucional da Comunidade tem dois limites globais: a atribuição expressa de poder dos Estados membros às instituições e a realização dos propósitos instaurados pelos Tratados. Nas conclusões da Presidência do Conselho Europeu de Edimburgo de 1992¹⁰, se adotou um comunicado sobre a aplicação global de ditos princípios, onde foram expostos que os limites determinados pelo direito comunitário (tanto originário como derivado) não podem ser ultrapassados, com o que o legislador deve definir, com bastante cautela, quais são as verdadeiras competências comunitárias que podem ser exercidas pelas instituições. O Tratado de Lisboa implicou no reconhecimento, de maneira definitiva, da subsidiariedade¹¹, como elemento responsável por delimitar as ações a serem aplicadas pelas instituições comunitárias no exercício das competências que lhes sejam outorgadas.

2) Princípio do equilíbrio institucional: se por um lado, o princípio da atribuição significa a distinção entre as competências supranacionais e as competências internas, o princípio do equilíbrio institucional, elaborado pela construção pretoriana do TJCE, determina que as competências que são dadas a uma instituição não podem ser menosprezadas pelas demais, ou seja, os atos fixados por uma instituição não podem supor a violação de um poder atribuído a outra. O respeito à competência exercida por cada uma das instituições implica, por sua vez, o respeito às próprias disposições dos Tratados. Não se pode dizer que o equilíbrio institucional se assenta no sistema de pesos e freios da doutrina clássica da separação de poderes, já que no direito da UE não existe uma divisão de poderes rigorosamente considerada. Não obstante, podemos vislumbrar a importância deste princípio como regulador da tensão que pode gerar a ausência de uma divisão nítida de poderes, conforme assinalado por JACQUE (2004:383) ao afirmar que o princípio do equilíbrio institucional deve ser considerado como um mecanismo de distribuição de poderes, pois é a

[...] manifestation of the rule that institutions have to act within limited their competences... The distribution of the powers between the institutions reflects the place that the authors of the treaties wanted to grant to each one of them in the exercise of the missions that they entrusted to the Community.

⁹ Vide arts. 13.2 y 13.3 do Tratado de Lisboa que remete ao Tratado de Funcionamento da UE.

¹⁰ Conselho de Edimburgo 11-12 de Dezembro de 1992. Conclusões da Presidência. OPOCE, Luxemburgo, 1993, pp. 05 e ss.

¹¹ Vide art. 5 e Protocolo n. 02 sobre a aplicação da proporcionalidade e da subsidiariedade.

A falta de maior clareza quanto à distribuição de competências entre as instituições também pode ser campo fértil para aumentar a complexidade criada pela ordem comunitária. É neste campo que o princípio do equilíbrio tem maior campo de aplicação, já que em conjunto com a cláusula de poderes implícitos, é o principal mecanismo disposto no Tratado de Lisboa (art. 168) para a solução de controvérsias relacionadas com a competência das instituições. Para a utilização de dita combinação, deve-se levar em consideração as disposições relativas à atribuição de poder inseridas no texto dos tratados fundacionais. Com efeito, na sentença de 07 de julho de 1992¹² o TJCE determinou quais são os casos nos quais se pode aplicar a cláusula dos poderes implícitos, e que o equilíbrio institucional deve ser assegurado pela atuação consciente e segura das próprias instituições comunitárias.

3) Princípio da cooperação leal interinstitucional: mais que um princípio explicitado no artigo 4.3 do Tratado de Lisboa, a cooperação interinstitucional determina os acordos interinstitucionais fixados pelas instituições para completar as lacunas eventualmente existentes nos tratados, e que permitam chegar a um consenso sobre a matéria. A discussão sobre este princípio está baseada principalmente em seu caráter obrigatório ou simplesmente sugestivo, ou seja, as instituições estão realmente obrigadas a realizar acordos para suprir uma laguna das normas ou podem utilizar os acordos interinstitucionais, conforme estipulado pelas normas comunitárias. Em numerosas ocasiões o TJCE se inclinou pela posição de obrigatoriedade de aplicação do princípio da cooperação, como um dever que vincula as instituições no marco do diálogo institucional¹³. Estabelecido o aspecto obrigatório do princípio, nos resta saber a natureza jurídica do mesmo (NAVARRO BATISTA, 1995). Seria um compromisso político com força jurídica vinculante ou um ato político de caráter meramente consultivo? Dadas as observações sobre a obrigatoriedade da cooperação, compartilhamos a opinião de Jacque (1991), para quem este princípio é um compromisso político com efeito vinculante para as partes, e que acarreta o cumprimento formal e material por parte das instituições que o subscrevem¹⁴. Nas palavras do autor supracitado, um compromisso político não é um compromisso sem valor: trata-se de um compromisso cuja ruptura não pode ser sancionada em um plano jurídico, mas político. O valor jurídico do princípio passa, portanto, pela aplicação, em caso de descumprimento, de uma represália política que as instituições sempre querem evitar.

¹² STJCE, assunto C-295/90, Parlamento c. Conselho.

¹³ Vide sentença TJCE, assunto 204/86, Grécia v. Conselho, 27.09.1986.

¹⁴ Na realidade, dito princípio tem duas vias distintas: a obrigação de garantir o alcance e a eficácia das normas do TCE e o dever de não realizar nenhum tipo de atuação que possa ser contrária aos objetivos dos Tratados ou que impeça o desenvolvimento do processo de integração comunitária, conforme se pode extrair de várias sentenças do TJCE, especialmente a Sentença TJCE, assunto 173/73, Comissão-Itália, 7.2.1973, Rec. 1988, entre outras.

A intergovernamentalidade como alicerce da integração no Cone Sul: um desenho institucional que impossibilita a consolidação do mercado comum?

No caso do Mercosul, a intergovernabilidade, tal qual analisamos anteriormente, é a nota predominante para determinar a natureza institucional vigente. O Tratado de Assunção (TA) dispôs sobre um conjunto de atribuições conferidas a órgãos decisórios, sem nenhum traço de supranacionalidade. O objetivo de criar um grande mercado comum, como expresso no TA, somente se alcança pela fixação de um recurso baseado em um duplo mecanismo, conectado por vínculos estreitamente interdependentes: por uma parte, estabelecendo um conjunto de obrigações entre os Estados comprometidos; e, por outra, criando um conjunto de instituições novas, comuns e independentes dos Estados membros, com a atribuição das competências obrigatórias de velar pelo cumprimento das obrigações comuns.

Pode um mercado comum abster-se da formulação de normas sobre competências dos órgãos? Ou seja, é possível atingir o mercado comum sem um conjunto específico de atribuições, dadas em geral a órgãos supraestatais, que tenham, por sua vez, autonomia e imparcialidade para tomar as decisões necessárias? Na UE, por meio da adoção dos Tratados fundacionais, tem se consagrado o princípio da subsidiariedade, entendido como um elemento condicionante da atuação das instituições comunitárias, a partir da compatibilidade da atribuição de competências entre estas e os Estados membros.

O Mercosul, ao contrário, ao escolher uma formação intergovernamental (MATA DIZ, 2012), não distribuiu as competências necessárias para o fortalecimento institucional do “bloco”, acarretando um grave déficit jurídico e institucional ao colocar as atribuições nas mãos dos Estados membros e, por conseguinte, tornar-se carente de qualquer característica supranacional.

O rol desenhado pelo TA em relação às competências dos órgãos decisórios revela a fragilidade do sistema adotado, ao mesmo tempo em que manifesta o aspecto comercial do processo de integração do Cone Sul. Qual seria a melhor solução para uma estrutura eminentemente intergovernamental, com ausência expressa de supranacionalidade, mas com instrumentos fundacionais que aspiram à constituição de um mercado comum? Entendemos que, apesar da falta de instâncias supranacionais, se poderia adotar um marco referencial único de competências, dentro de uma tipologia jurídica que resultasse, no futuro, na concretização da supranacionalidade. Seria “forçar” os órgãos intergovernamentais a adotar aspectos supranacionais, de modo que se pudesse chegar ao mercado comum.

Não se pode esquecer, tampouco, o problema colocado pela incorporação da norma aos ordenamentos jurídicos internos. Não basta, para tanto, a adoção das competências, mas se faz necessário garantir a vigência e a aplicação das normas ditadas

pelos órgãos decisórios nos Estados partes. Assim, haveria que contemplar as competências em um instrumento de direito originário que determinasse a aplicação imediata da norma originária aos sistemas jurídicos nacionais, além de uma instituição que velasse pela legalidade e pelo cumprimento das normas. Trata-se de um ponto estático, levando-se em consideração as controvérsias geradas, principalmente, pela Constituição do Brasil. Como chegar a uma solução favorável ao Mercosul sem fixar um instrumento jurídico de obrigatória observância que, sem dúvida, seria motivo para novas discrepâncias? Um método diferenciado poderia ser a adoção de um conjunto de competências limitadas (VENTURA, 2002), diferenciadas pelo grau de importância, enquadradas em uma tipologia geral de competências compartilhadas, mas com uma necessária transposição aos ordenamentos internos mediante o critério da finalidade e não da forma.

Além disso, a intergovernabilidade não é o principal problema que deve ser enfrentado pelos países mercosulinos, basta lembrar que o Conselho da UE também possui traços intergovernamentais. O maior obstáculo a ser contornado é a questão da tomada de decisões que, em conjunto com a intergovernabilidade, provoca um movimento descontínuo de avanço-retrocesso. Neste sentido explica Bouzas (2002:05) que

Lo verdaderamente importante para el proceso de producción de reglas no es si se trata de procedimientos 'intergubernamentales' o 'supranacionales', sino cuán establecidos y creíbles son los procedimientos existentes. Los progresos registrados en el proceso de integración europeo, por ejemplo, no han sido el resultado de la existencia de órganos 'supranacionales', sino la consecuencia de decisiones políticas nacionales de cumplir normas producidas bajo determinados procedimientos (algunos supranacionales y otros intergubernamentales).

Apesar das críticas realizadas à construção da institucionalidade do Mercosul, foram alcançados também êxitos importantes, como a criação do Parlamento, do Tribunal Permanente de Revisão e do Fundo de Convergência, o que demonstra a continuidade do projeto de integração regional ainda que sem o alicerce institucional necessário e desejado para alcançar a etapa de mercado comum.

Conclusão

A criação de uma identidade própria para o Mercosul depende, em maior ou menor medida, de alcançar os objetivos propostos pelos Tratados constitutivos deste processo de integração regional, e que deverá alicerçar-se num esquema de associação que promova a construção de uma institucionalidade sólida e garantidora dos interesses comuns dos Estados partes. Neste sentido, e conforme analisamos, a institucionalidade como elemento indispensável para a criação de um substrato decisório que possibilite ao processo, qualquer que seja a etapa em que se encontra, avançar na consolidação dos objetivos traçados, deve ser um tema de crucial atenção por parte dos governos que representam os Estados partes da sub-região.

Claro está que cada processo deve adotar o marco institucional que melhor se adequa à finalidade e perspectivas pensadas para o desenvolvimento da integração, não obstante, o eixo central da discussão deve passar indubitavelmente pela União Europeia, como referência de projeto integracionista que conseguiu, ainda que com retrocessos e críticas, construir uma institucionalidade própria que embasa e promove os interesses comunitários.

No caso específico do Mercosul, há uma clara ausência por parte dos Estados que o compõe de empreender os esforços necessários para a construção de um sistema autônomo de decisões, amparado por instituições que sejam independentes dos Estados. Os problemas relativos à ausência de instituições próprias revelam, por sua vez, a carência de uma estratégia política definida, que estabeleça uma unidade interestatal fundamentada na repartição de competências para entes supranacionais, cujas atribuições estejam devidamente fixadas nas normas originárias, e sejam respeitadas no âmbito interno e externamente. O desafio do Mercosul, portanto, não se refere somente à criação de instituições, mas também ao reconhecimento de qual tipo de integração se deve adotar, ou seja, a “qualidade” da arquitetura institucional necessária para colocar em prática o que pode-se considerar como mera expressão de desejo contida nos Tratados constitutivos.

Referências

ALTERINI, A. **La supremacía jurídica en el Mercosul**. La Ley, Tomo C, Buenos Aires: Ed. La Ley, 1995.

BOUZAS, R. **Mercosul: ¿crisis económica o crisis de la integración?** Notas Informativas. Serie Mercosul, n. 13, Universidad de Barcelona, outubro 2002, disponível em <http://www.ub.es/obsglob/notainfo-Mercosul13.html>, acesso em novembro de 2008.

COHEN, I. **Aspectos institucionales de la integración - Consideraciones Teóricas**. Rev. Integración y Comercio, Edición Especial 35 años. Buenos Aires: BID/INTAL, 2000.

DIZ, J. B. M. **MERCOSUR: origen, fundamentos, normas y perspectivas**. Curitiba: Juruá, 2007.

FLOREAL GONZÁLEZ, F. **MERCOSUR: incompatibilidad de sus instituciones con la necesidad de perfeccionar la Unión Aduanera**. Propuesta de cambio. Rev. Integración y Comercio, año 03, n. 09. BID/INTAL, Buenos Aires, 1999.

JACQUÉ, J.-P. **The principle of institutional balance**. Common Market Law Review, n. 41, 2004.

_____. **Cours Général de Droit Communautaire**. Vol. 01. Londres: Martinus Nijhoff, 1991.

MEDEIROS, M. de ALMEIDA. **Legitimidade, democracia e accountability no Mercosul**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 23, n. 67, junho 2008.

MOLINA DEL POZO, C. F. **Manual de Derecho de la Comunidad Europea**. 4ª Madrid: Dijusa, 2002.

NAVARRO BATISTA, N. **La aprobación de un acto sin el dictamen preceptivo del Parlamento Europeo: el deber de cooperación leal**. Comunidad Europea año 22, n. 8-9, Pamplona: Aranzadi, ago./set. 1995.

NORTH, D. **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**. Fundación de Cultura Económica, México, 1995, *apud* LUJÁN, C. Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales. In: La reforma institucional del Mercosul. Del diagnóstico a las propuestas. CAETANO, G. (coord.). Colección Integración y desarrollo, Montevideo: CEFIR, 2009.

PELÁEZ MARÓN, J. M. **Lecciones de Instituciones Jurídicas de la Unión Europea**. Madrid: Tecnos, 2000

PEÑA, F. **Der Mercosul: Rückblick auf ein Jahrzehnt – Ausblick auf die Zukunft**. Fundación Konrad Adenauer, junio 2001.

PESCATORE, P. **Derecho de la integración: nuevo fenómeno en las relaciones internacionales**. Buenos Aires: BID/INTAL, 1973.

SAVID-BAS, L. I. **Los actos obligatorios de los órganos del Mercosul, los sistemas constitucionales y la división republicana de poderes**. In: Chile y el Mercosul en América Latina. IRIGOIN BARRENNE, J. (coord.). Chile: Ed. Jurídica de Chile, 1999.

VENTURA, D. **As assimetrias entre o Mercosul e a União Europeia**. São Paulo: Manole, 2002.

Normas e decisões do Tribunal Europeu e da Corte Interamericana de Direitos Humanos: aproximações comparativas em matéria de direitos econômicos, sociais e culturais

Jayme Benvenuto¹
Rodrigo Deodato de Souza Silva²

Introdução

As últimas décadas foram marcadas pelo crescente acionamento jurídico internacional em torno dos direitos humanos. Pessoas individualmente consideradas e entidades da sociedade civil organizada de todo o mundo têm acionado regularmente os sistemas global e regionais de proteção dos direitos humanos, diante da consciência de que os Estados são, muitas vezes, ineficientes, coniventes ou mesmo autores em situações de violação a direitos humanos.

Enquanto o sistema das Nações Unidas, também chamado de sistema global de proteção dos direitos humanos, tem sido uma via importante para “prevenir conflitos internos”, através de mecanismos de intervenção política que visam o “fortalecimento de instituições nacionais para solucionar questões relacionadas a direitos humanos” (UNITED NATIONS, 2000. p. 1.), os sistemas regionais de proteção dos direitos humanos visam decidir controvérsias que não tiveram solução no plano das jurisdições domésticas dos Estados, compondo um meio jurisdicional internacional de solução de conflitos, em princípio de acordo com a regra do esgotamento dos recursos internos.

A utilização desses sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos não implica, no entanto, no abandono do uso dos sistemas nacionais. Ambos devem ser fortalecidos, na perspectiva do pleno respeito aos direitos humanos. No plano internacional, o desafio é, mediante instrumentos e mecanismos de proteção, ampliar as condições de respeito aos direitos humanos.

Com vistas a uma perspectiva comparada de dois dos principais sistemas regionais de proteção aos Direitos Humanos – os sistemas europeu e interamericano –, faz-se

¹ Professor Doutor de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Bolsista de Produtividade 2 do CNPq. jayme.benvenuto@unila.edu.br

² Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco e Assessor Jurídico em Direitos Humanos Internacionais do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP. deorodrigo@gmail.com

necessário trabalhar as sentenças dessas instâncias internacionais com base em dois vieses de observação, a saber: a) a base normativo-funcional, por meio da qual serão feitas aproximações relacionadas às principais diferenças e convergências existentes entre os dois sistemas do ponto de vista das normas que lhes dão existência e operacionalidade; e, b) a base de conteúdo das sentenças emitidas pelas Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos, no sentido de melhor compreender os caminhos trilhados pelos dois tribunais para a adoção de suas sentenças, com ênfase nas relacionadas aos casos comentados.

A base normativo-funcional dos sistemas europeu e interamericano de direitos humanos

Os sistemas europeu e interamericano de proteção dos direitos humanos refletem o desenvolvimento das organizações que os acolhem – o Conselho da Europa e a Organização dos Estados Americanos, respectivamente – de igual maneira ao que acontece com o sistema das Nações Unidas. Ao longo do período de sua existência, apesar da enorme dificuldade em consolidar o projeto de organismos regionais garantidores de um padrão de convivência pacífica entre os países da Europa e das Américas, tem sido possível estabelecer e fazer funcionar sistemas de proteção que – amparados no princípio da indivisibilidade dos direitos humanos – viabilizem alguma proteção para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, além dos tradicionais direitos humanos civis e políticos. O primeiro, tendo como base, em especial, a Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais e a Carta Social Europeia; e o segundo, com base, em especial, na Convenção Americana sobre Direitos Humanos e no Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais.

Apesar dessa possibilidade crescente de proteção, os dois sistemas regionais evidenciam um padrão diferenciado de proteção para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais em relação aos direitos humanos civis e políticos. A começar pela ratificação dos tratados pelos Estados que integram as organizações internacionais correspondentes, que demonstram possuir mais resistências em relação ao comprometimento com normas relativas à proteção dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais que em relação às normas que protegem os direitos humanos civis e políticos. Com efeito, em relação ao sistema interamericano, enquanto a Convenção Americana sobre Direitos Humanos ("Pacto de San José da Costa Rica"), de 1969, foi ratificada por 25 Estados³ e a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e

³ Argentina, Barbados, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Dominica, Equador, El Salvador, Granada, Guatemala, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana,

Erradicar a Violência contra a Mulher ("Convenção de Belém do Pará"), de 1994, foi ratificada por 31 Estados⁴, o Protocolo Adicional à Convenção Americana sobre Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais ("Protocolo de San Salvador"), de 1988, foi ratificado apenas por 14 Estados da região americana (56 % dos estados que ratificaram a Convenção Americana)⁵.

O padrão de menor aceitação para a normativa relacionada aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais repete-se no sistema europeu de proteção dos direitos humanos, em que a Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, de 1953, foi ratificada por 43 Estados⁶, enquanto que a Carta Social Europeia, de 1961, foi ratificada por 36 Estados (83% dos Estados que ratificaram a Convenção Europeia)⁷; e – é importante destacar – a Carta Social Europeia Revisada, em 1996, foi ratificada até o momento por apenas 19 Estados (44 % dos Estados que ratificaram a Convenção Europeia)⁸. Observe-se, ademais, que os instrumentos internacionais regionais relativos à proteção de direitos humanos econômicos, sociais e culturais – o "Protocolo de San Salvador" e a Carta Social Europeia – são mais recentes que os relacionados a direitos humanos civis e políticos, o que poderia supor alguma mudança na postura dos países em aceitar os tratados correspondentes, tendo em vista a maior aceitação do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos com o fim da guerra fria, a partir do início da década dos 90 do século XX.⁹

Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Sistema.

⁴ Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belize, Bolívia, Brasil, Colômbia, Costa Rica, Chile, Dominica, El Salvador, Equador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana, São Vicente, Santa Lúcia, St. Kitts e Nevis, Suriname, Trinidad e Tobago, Uruguai e Venezuela. ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Sistema.

⁵ Argentina, Brasil, Bolívia, Colômbia, Costa Rica, Equador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Paraguai, Peru, Suriname e Uruguai. Id.

⁶ Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Ex-República Iugoslava da Macedônia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldova, Noruega, Polónia, Portugal, Reino Unido, Romênia, República Tcheca, Rússia, San Marino, Sérvia e Montenegro, Suécia, Suíça, Turquia e Ucrânia. UNITED NATIONS. Ratifications.

⁷ Albânia, Alemanha, Andorra, Armênia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Moldova, Noruega, Polónia, Portugal, Reino Unido, Romênia, República Tcheca, Suécia e Turquia. UNITED NATIONS. Ratifications.

⁸ Albânia, Andorra, Armênia, Azerbaijão, Bélgica, Bulgária, Chipre, Eslovênia, Estônia, Finlândia, França, Irlanda, Itália, Lituânia, Moldova, Noruega, Portugal, Romênia e Suécia. UNITED NATIONS. Ratifications.

⁹ O padrão desigual de ratificação de tratados relacionados a direitos humanos civis e políticos e a direitos humanos econômicos, sociais e culturais não se repete no sistema de proteção dos direitos humanos das Nações Unidas, embora a realização dos direitos “sociais” encontre a mesma dificuldade no plano global: o Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966, foi ratificado por 154 Estados, a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979, foi ratificada por 179 Estados (em que pese toda a resistência de vários países à igualdade de gênero), a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, foi ratificada por 192 Estados, a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Racial, de 1966, foi ratificada por 170 Estados, o Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e

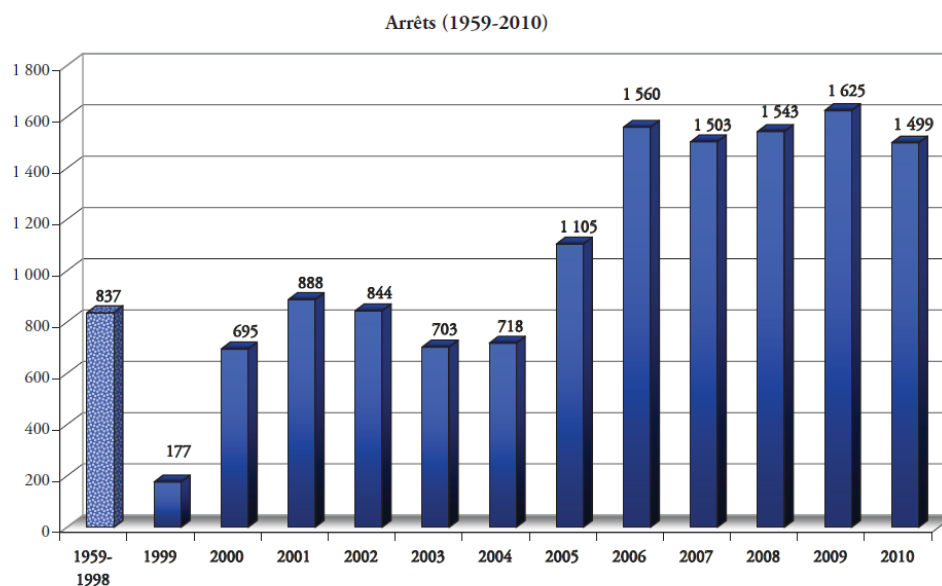
Apesar dos limites aqui revelados quanto à normatividade do sistema interamericano de direitos humanos, especialmente em comparação com o sistema europeu, é surpreendente que aquele tenha conseguido produzir sentenças com uma abordagem mais claramente identificada com a proteção dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais que o seu correspondente europeu, em que pese a grande limitação imposta pela Convenção Americana sobre Direitos Humanos (em sua restrição quase que exclusiva a direitos humanos civis e políticos) e pelo Protocolo de San Salvador (em sua limitação real a direitos sindicais e à educação). A nova Corte Europeia de Direitos Humanos, surgida do Protocolo no. 11 à Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais, embora com o grande mérito de reconhecer o acesso direto e irrestrito dos indivíduos à sua jurisdição, ainda deve às vítimas europeias sentenças acordes ao disposto na Carta Social Europeia. Com efeito, pela Carta Social Europeia Revista, os Estados membros do Conselho da Europa comprometem-se a assegurar às suas populações uma grande gama de direitos sociais ali especificados, a fim de melhorar o seu nível de vida e promover o seu bem-estar.¹⁰

A quantidade de casos – recebidos, processados e sentenciados – é outro ponto distintivo entre os sistemas europeu e interamericano de direitos humanos. Com efeito, como vimos, a nova Corte Europeia passou a exercer sua competência mediante a divisão do organismo em salas (*chambers*), na perspectiva de agilizar os procedimentos em face do volume de casos, cada vez em maior número em função da ampliação do conhecimento e do acesso ao sistema, mas também da crescente entrada de novos Estados-membros. O mais importante a destacar na alteração verificada no sistema europeu é, como visto, exatamente a prevalência da sua função contenciosa na proteção dos direitos humanos, embora o sistema continue prevendo e fazendo valer a possibilidade de solução amistosa de casos, o que em nada diminui a sua capacidade de justiciabilidade. As tabelas a seguir dão a dimensão da capacidade, em termos quantitativos, de realizar direitos humanos por meio de casos decididos pelas Cortes Europeia (ao longo de sua existência) e Interamericana de Direitos Humanos (ao longo de sua existência).

Culturais, de 1966 (adotado pelas Nações Unidas no mesmo momento do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos), foi ratificado por 151 Estados partes. Situação atualizada em 24 de novembro de 2004. UNITED NATIONS. Ratifications.

¹⁰ “The European Social Charter is the counterpart of the European Convention of Human Rights in the field of economic and social rights. It covers a broad range of rights related to housing, health, education, employment, social protection and non-discrimination.” COUNCIL OF EUROPE. 2002. p. 7.

Casos Contenciosos julgados pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos 1959 - 2010¹¹



¹¹ Relatório Anual 2010 do TEDH, disponível em <http://www.echr.coe.int/>

Casos Contenciosos julgados pela Corte Interamericana de Derechos Humanos 1980 - 2010¹²

País ^{13 14}	No. casos
Peru	28
Guatemala	14
Colômbia	13
Ecuador	09
Argentina	08
Honduras	08
Paraguai	08
Venezuela	08
México	08
Suriname	05
Brasil	05
Chile	04
Panamá	04
Nicarágua	04
Bolívia	03
El Salvador	03
Trinidad e Tobago	03
República Dominicana	02
Barbados	02
Costa Rica	01
Haiti	01
Uruguai	-
Total	138

Pode-se perceber que enquanto apenas no ano de 2010 o Tribunal Europeu de Direitos Humanos julgou um montante de 1499 casos, apenas 138 demandas foram apreciadas pela Corte Interamericana, nas últimas três décadas. Outro fator comparativo se evidencia quando da apreciação do número de casos julgados por país tanto pela

¹² Levantamento realizado pelos autores a partir de informações disponíveis na página: <http://www.corteidh.or.cr/paises/index.html>. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Jurisprudencia.

¹³ Estados americanos que ratificaram a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e aceitaram a jurisdição da competência contenciosa da Corte Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁴ Anos em que os estados aceitaram a jurisdição contenciosa da Corte Interamericana de Derechos Humanos: 1980: Costa Rica; 1981: Hondura, Peru e Venezuela; 1984: Argentina e Ecuador; 1985: Uruguai; 1987: Guatemala e Suriname; 1990: Chile e Panamá; 1991: Nicarágua e Trinidad e Tobago; 1993: Paraguai e Bolívia; 1995: Colômbia e El Salvador; 1998: Brasil, México e Haiti; 1999: República Dominicana; 2000: Barbados.

Corte Interamericana (Tabela anterior) quanto pelo Tribunal Europeu, conforme apresentado nas duas tabelas abaixo:

Nombre total d'arrêts 1959-2010	
	Total
Albanie	27
Allemagne	193
Andorre	4
Arménie	25
Autriche	287
Azerbaïdjan	42
Belgique	162
Bosnie-Herzégovine	14
Bulgarie	375
Chypre	60
Croatie	191
Danemark	34
Espagne	91
Estonie	23
Finlande	151
France	815
Géorgie	39
Grèce	613
Hongrie	211
Irlande	25
Islande	12
Italie	2 121
« L'ex-République yougoslave de Macédoine »	78
Lettonie	45
Liechtenstein	5

Nombre total d'arrêts 1959-2010	
	Total
Lituanie	65
Luxembourg	36
Malte	31
Moldova	196
Monaco	1
Monténégro	3
Norvège	28
Pays-Bas	128
Pologne	874
Portugal	206
République tchèque	158
Roumanie	791
Royaume-Uni	443
Russie	1 079
Saint-Marin	11
Serbie	49
Slovaquie	248
Slovénie	233
Suède	95
Suisse	102
Turquie	2 573
Ukraine	717

A observação das tabelas pode ensejar uma diferença de natureza política a marcar os dois sistemas. Enquanto o sistema europeu tem demonstrado a capacidade – graças à ratificação universal e incondicionada da Convenção Europeia – de sentenciar indiscriminadamente os países da região (os maiores e os menores, os mais ricos e os menos ricos, os com maiores e com menores contingentes populacionais, os com maior e os com menor significado histórico), o sistema interamericano ainda não demonstra a mesma capacidade – fato este explicado pela ratificação parcial e condicionada da Convenção Americana sobre Direitos Humanos.

Importa também destacar o caráter além de obrigatório, vinculante das decisões da Corte Europeia de Direitos Humanos em relação a todos os Estados-membros da Convenção Europeia. Assim, a grande importância das sentenças da Corte Europeia de Direitos Humanos está no método de interpretação adotado, que permite amplificar suas

decisões sobre os países da região, mediante o condicionamento a modificações procedimentais e legislativas no plano nacional. Tais elementos representam a ampliação da capacidade de justiciabilidade e de cumprimento *regional* do sistema europeu, que, com efeito, é o seu ponto alto.

A base de conteúdo das sentenças das cortes europeia e interamericana de direitos humanos

Cabe ressaltar, inicialmente, que os sistemas europeu e interamericano de proteção dos direitos humanos possuem métodos diferentes de abordagem dos casos e tomada de decisão. Enquanto o sistema europeu funciona com base em um formato de referências comparativas entre os Estados (principalmente no que se refere às legislações nacionais) que lhe permitem alcançar avanços *progressivos*, o sistema interamericano possui um método de julgamento concentrado no caso concreto em referência a cada país. Ao assim atuarem as Cortes Europeia e Interamericana obedecem a definições básicas da normativa dos organismos que as comportam, que por sua vez se orientam por definições políticas que conformam o Conselho da Europa e a Organização dos Estados Americanos.

A respeito do sistema europeu, Carozza levanta três princípios orientadores da jurisprudência da Corte Europeia:

Em primeiro lugar, o Tribunal estabeleceu desde cedo que a Convenção Europeia dos Direitos Humanos estabelece um sistema normativo 'autônomo'. Em outras palavras, embora a convenção chama seu vocabulário de uso comum e das tradições constitucionais dos Estados-membros, o Tribunal dará essas palavras um significado específico para a Convenção, elaborada a partir de fontes internas ao sistema da Convenção, como o direito do Tribunal de Justiça antes ou o objeto e finalidade do tratado. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça explicitamente adotou uma abordagem dinâmica para a interpretação da Convenção, em compreender os termos do tratado não em seu contexto original, mas no contexto de 1950 à luz da sociedade europeia contemporânea. Terceiro, e mais diretamente importante para os nossos propósitos, o Tribunal desenvolveu uma doutrina de auto-contenção judicial, a 'margem de apreciação', que o que concede aos Estados-membros na avaliação de conformidade a sua doutrina tem sido descrito como a latitude de deferência ou erro que os órgãos de Estrasburgo vai permitir aos organismos nacionais antes de ser preparado fazer declarar uma violação de uma das garantias substantivas da Convenção. A doutrina excessivamente injeta um certo grau de relatividade na aplicação das normas da Convenção e, por isso, tem sido considerado a pedra angular de respeito da Convenção para a diversidade das nações. Como qualquer conjunto de cânones interpretativos, estes três princípios (...) estão claramente em tensão uns com os outros, e qualquer um levado a seus limites lógicos iria contradizer outra..¹⁵

¹⁵ “First, the Court established early on that the European Convention on Human Rights establishes an “autonomous” normative system. In other words, although the convention draws its vocabulary from ordinary usage and from the constitutional traditions of the Member States, the Court will give those words a meaning specific to the Convention, drawn from sources internal to the Convention system, such as the Court’s prior case law or the object and purpose of the treaty. Second, the Court has explicitly adopted a dynamic approach to the interpretation of the Convention, understanding the terms of the treaty not in their original 1950s context but in the

A preocupação do sistema europeu, portanto, é claramente voltada para uma compatibilização de decisões em relação às tradições jurídicas dos países do sistema, na perspectiva de uma progressiva criação de uma tradição *européia* de proteção dos direitos humanos. A propósito da chamada **margem de apreciação** (*'margin of appreciation'*)¹⁶ no método adotado pela Corte Europeia de Direitos Humanos, é significativa a comparação – ou compatibilização – que o método promove em relação a países com *status* político, jurídico, social e cultural semelhante, com o que estaria indo além do denominado *consenso europeu*¹⁷, mas no sentido de alcançar avanços **progressivos**, inicialmente, sub-regionais, e posteriormente, regionais.

Considerando a diferença entre os sistemas nacionais que compõem o sistema europeu de direitos humanos, poder-se-ia dizer que o método produz efeitos diferentes para os países do sistema, pelo menos num momento inicial. Se é verdade que o estudo comparativo em certos casos poderia dar lugar a uma **relativização** dos padrões internacionais **universais** de direitos humanos, como acusam alguns autores, a diferença propiciada pelo método pode ser vista como um procedimento auxiliar na realização da progressividade dos direitos humanos, progressividade essa usada em seu sentido apropriado, ou seja, na busca da ampliação da garantia de direitos, num horizonte de equiparação de todo o sistema num horizonte razoável de tempo.

De acordo com essa visão do método interpretativo da Corte Europeia, haveria uma certa independência desta em relação ao conjunto das tradições nacionais – tendo em vista a incapacidade atual de compatibilizá-las todas e de uma só vez e a busca do bem comum em termos supranacionais – e uma certa dependência em relação a componentes políticos, orientada pela busca de maior alcance futuro para suas decisões. Essa característica pode explicar a decisão de garantir ganho de causa a Lustig-Prean e Beckett (no caso Lustig-Prean e Beckett *contra* o Reino Unido) no que se refere à indenização pela discriminação por orientação sexual sofrida e afirmada pela Corte, mas não fazê-lo no que se refere à reincorporação dos denunciante às Forças Armadas, o

light of contemporary European society. Third, and most directly important for our purposes, the Court has developed a doctrine of judicial self-restraint, the 'margin of appreciation', which it accords the Member States in assessing their compliance doctrine has been described as the latitude of deference or error which the Strasbourg organs will allow to national bodies before it is prepared to declare a violation of one of the Convention's substantive guarantees. The doctrine overly injects a certain degree of relativity into the application of the Convention's norms, and has thus been considered the cornerstone of the Convention's respect for the diversity of nations. Like any set of interpretative canons, these three principles (...) are clearly in tension with one another, and any one taken to its logical limits would contradict another." CAROZZA, 1998. p. 1220.

¹⁶ A margem de apreciação foi definida por Mahoney como *"the dividing line between the powers of the state and those of the Court"*. Numa perspectiva extremamente restritiva, Michael O'Boyle diz que *"the margin of appreciation means that the Court should give way to the Government's decisions because it knows the situation better and can judge what actions are required."* CRYSLER, 1994.

¹⁷ *"(...) the Court went on to compare the French laws and the English Laws at issue in the Rees and Cossey cases, precisely with regard to some of these details it claimed to be beyond a European consensus. In France, in contrast to England, a transsexual's difficulty in changing her name and identification documents to reflect her apparent sex was so onerous that the applicant found herself 'daily in a situation which, taken as a whole, is not compatible with the respect due to her private life. Consequently, even having regard to the State's margin of appreciation ... there has thus been a violation of article 8.'" Ibid., p. 1223.*

que equivale a um ganho relativo para os denunciante e a uma perda relativa para o Estado respectivo.¹⁸ O método revelaria a preocupação da Corte e do sistema europeus com a capacidade de absorção das suas decisões no plano nacional, além da busca em acomodar decisões individuais na perspectiva de garantir-lhes efeitos coletivos de maior alcance num futuro próximo. O próprio caso Lustig-Prean e Beckett *contra* o Reino Unido é um bom exemplo para a afirmação aqui sustentada, como será destacado na sequência.

A decisão insere-se no contexto de uma série de decisões da Corte Europeia – o mesmo pode-se dizer em relação à Corte Interamericana de Direitos Humanos - em que a base originalmente relacionada a direitos humanos civis e políticos passa a ser vista e tratada como uma oportunidade para ressaltar a dimensão relacionada a direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

Da observação do caso Frydlender *contra* a França, apresentado ao Tribunal Europeu de Direitos Humanos, denota-se evidente que ele possui menor proximidade com os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, embora a sentença seja clara em querer proteger tais direitos. A dita sentença declara que a “decisão adotada pela Corte deve ser encarada como alusiva ao restabelecimento, ao menos parcialmente, dos direitos sócio-econômicos e culturais do trabalhador peticionário”.

A pouca proximidade desse caso com os direitos humanos econômicos, sociais e culturais deve-se ao fato de que embora o fundo da questão seja relacionado a uma questão social, é mais que tudo o elemento indenizatório que os torna dignos da referência aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

Está-se diante de uma decisão que se vale da ideia da indivisibilidade para garantir direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais pela via do direito de acesso à justiça. O direito de acesso à justiça, numa dimensão ampla, afinal, era o que estava em disputa no caso. Em conexão com o direito de acesso à justiça, no caso mencionado, coloca-se a discussão sobre a *margem de apreciação* que os Estados possuem para determinar o que faz parte dos interesses públicos. Ao assegurar que essa *margem de apreciação* não é ilimitada, e que seu exercício está sujeito à revisão, a Corte Europeia reforçou a noção de pleno acesso à justiça.

Nos caso cujo titular principal é Frydlender, o elemento *demora excessiva* no sofrimento do denunciante, sem que a justiça nacional fosse capaz de solucionar as questões, foi utilizado com o sentido de reparar a vítima, ao menos no que se refere ao aspecto patrimonial. Assim, o Tribunal considerou, entre outros elementos, que “o prolongamento dos processos além de um tempo razoável causou dificuldades consideráveis ao denunciante, além de um longo período de incerteza, o que justificava o pagamento de uma indenização”. Ao proceder dessa forma, a Corte estava garantindo o

¹⁸ “As a supranational institution, the Court faces a genuine difficulty over its proper role. The whole enterprise of rights protection on this scale requires a delicate balance between national sovereignty and international obligation.” Citando o Juiz da Corte Europeia, R. St. J. Macdonald, CAROZZA, 1998. p. 1223.

exercício de direitos sociais, ao mesmo tempo em que alguma proteção individual para o denunciante, numa flagrante combinação entre direitos coletivos e individuais. Embora a base legal para as decisões seja uma violação a um direito eminentemente civil (o direito a um julgamento justo), o fundo da proteção buscada é relacionado a um direito social (o direito ao trabalho). Ao contrário de constituir esta uma prática reveladora da prevalência para os direitos humanos civis e políticos, revela-se mesmo é o reconhecimento prático do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos.

No caso *Lustig-Prean e Beckett*, diversamente, embora vejamos igualmente imbricados interesses e direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais, ressalta-se o reconhecimento do direito à cultura – embora pela via da indenização por discriminação na demissão de função pública. O caráter cultural parece claro, também, na medida em que o alcance dos direitos vem se tornando gradativamente possível numa base de incorporação cultural da diversidade. Além das inúmeras mudanças legislativas que foram feitas no Reino Unido após 1966, num contexto de democratização cultural, a decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos acelerou um processo que tem uma de suas marcas no próprio caso. Se por um lado a referência a um período mais longo de transformações culturais pode ensejar a ideia de que a decisão da Corte apenas veio agilizar um processo iniciado há mais tempo, no contexto do direito consuetudinário britânico, por outro o fato não pode servir para retirar importância à decisão da Corte. Em *Lustig-Prean e Beckett*, também sem se referir ao princípio da indivisibilidade, a Corte parece minimizar a preocupação relacionada à violação de direitos civis e políticos, e concentrar-se sobre os aspectos sociais e culturais.

A decisão, no caso *Lustig-Pream e Beckett* contra o Reino Unido insere-se no contexto de uma série de decisões das Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos em que a base originalmente relacionada a direitos humanos civis e políticos passa a ser vista e tratada como uma oportunidade para ressaltar a dimensão relacionada a direitos humanos econômicos, sociais e culturais.

Embora estejamos falando de métodos diferentes utilizados pelas Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos, são semelhantes, pelo menos em relação a certos casos, os resultados a que chegam os dois tribunais. No caso *Baena Ricardo e Outros contra o Panamá*, não resta dúvida de que as reivindicações dos trabalhadores ao governo panamenho eram de natureza trabalhista, sendo as mesmas que motivaram a intervenção do Estado julgada na sentença de mérito da Corte Interamericana. Mesmo não fazendo menção clara ao princípio da indivisibilidade dos direitos humanos – fato incomum em se tratando da Corte Interamericana de Direitos Humanos - a sentença trata da proteção a direitos humanos num sentido amplo, incluindo os de natureza econômica, social e cultural. Para além de determinar em que momento um direito sindical é um direito humano civil e político e em que momento é um direito humano econômico, social e cultural, a Corte acatou a ideia de que as demissões dos 270 trabalhadores estatais aconteceram em razão da organização para motivar e promover uma marcha e

paralisação com vocação trabalhista e sindical e de que a deliberação do governo panamenho afetava a capacidade política de organização dos sindicatos, com o que se estava afetando também a capacidade dos trabalhadores gozarem direitos sindicais e trabalhistas numa perspectiva social. A negação do acesso à justiça aos trabalhadores para recorrer da decisão governamental implicava na “perda concreta de direitos humanos econômicos, sociais e culturais”, a juízo da Corte Interamericana, o que equivale a dizer que os direitos humanos possuem dimensões diversas: civis, políticas, econômicas, sociais e culturais.

No caso *Mayagna Awas Tigny contra a Guatemala*, a situação social dos índios da região foi claramente reconhecida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos como a de um povo tradicional marginalizado. A necessidade de titulação de terras ancestrais para o povo, portanto, era inquestionável. Com a sentença, a Corte Interamericana demonstrou a capacidade de absorver aspectos importantes do direito indígena tradicional, ao mesmo tempo em que os compatibilizava com a normativa internacional regional de proteção dos direitos humanos. Além de sua história e cultura, a legitimidade indígena para requerer a propriedade de terras ancestrais encontra-se na função social da propriedade, garantida pelas normas constitucionais contemporâneas. Estamos diante, claramente, de uma decisão com todos os elementos requeridos para entendê-la como alusiva à proteção dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, sem que, para tanto, direitos humanos civis e políticos tenham sido desconsiderados.

Uma última observação sobre as sentenças das duas cortes – embora se trate, aqui, de um aspecto mais formal que de conteúdo – revela a maior profundidade das sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos em relação às emitidas pela Corte Europeia, o que se pode constatar da quantidade de provas colhidas e examinadas (documentos, testemunhos, perícias)¹⁹, da capacidade de análise das situações²⁰ e inclusive da quantidade de páginas²¹ utilizadas para prolatar as sentenças. O pragmatismo

¹⁹ As sentenças estudadas da Corte Europeia de Direitos Humanos não se valeram da produção de perícias nem foram feitas menções à ouvida de testemunhas, ao contrário das sentenças estudadas da Corte Interamericana. A propósito, apenas no caso *Baena Ricardo e Outros contra o Panamá*, a Corte Interamericana de Direitos Humanos colheu mais de uma centena de provas documentais e ouviu 11 testemunhas e 3 peritos.

²⁰ As sentenças estudadas da Corte Europeia de Direitos Humanos variam muito de formato e, no que se refere estritamente às análises dos casos, apresentam posições com um certo grau de generalidade, à exceção da sentença do caso *Lustig-Prean e Beckett contra o Reino Unido*, que possui maior rigor no seu embasamento. As sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos apresentam um formato padrão de apresentação e análise dos casos, valendo-se de uma estrutura que pode ser assim apresentada: 1. Introdução; 2. Procedimento perante a Comissão; 3. Procedimento perante a Corte; 4. Valoração da prova (documental, testemunhal e pericial); 5. Fatos provados; 6. Considerações de fundo; 7. Análise dos artigos da Convenção; 8. Pontos resolutivos.

²¹ A sentença (de exceções preliminares, mérito e reparação) do caso *Frydlender contra a França e Lustig-Prean e Beckett contra o Reino Unido*, da Corte Europeia de Direitos Humanos, possuem, respectivamente, 18 e 56 páginas. As sentenças (de exceções preliminares, mérito e reparação) dos casos *Baena Ricardo e Outros contra o Panamá* e *Mayagna Awas Tigny contra a Guatemala*, da Corte Interamericana de Direitos Humanos, possuem, respectivamente, 147 e 106 páginas.

que caracteriza o sistema europeu pode contribuir para explicar o fato, que é comentado com fortes cores por Carozza ao referir-se às características do sistema europeu e de sua Corte: “As características apenas comparativas do “método” do Tribunal em que praticamente todos os pesquisadores concordam são a sua falta de profundidade, rigor e transparência.”²²

Embora não concordando com as fortes cores do autor, importa ressaltar que as sentenças estudadas da Corte Interamericana de Direitos Humanos são mais profundamente elaboradas que as da sua correspondente europeia.

Conclusão

1. A convicção de que a realização prática dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais, tanto no plano nacional quanto no plano internacional, vem sendo negligenciada em relação aos direitos humanos civis e políticos, tendo em conta a visão de que os direitos humanos econômicos, sociais e culturais seriam realizáveis apenas progressivamente, é visivelmente presente quando da análise comparada dos sistemas interamericano e europeu de proteção dos Direitos Humanos. A partir dessa compreensão, constata-se a necessidade de validade e afirmação do princípio da indivisibilidade dos direitos humanos;
2. Com base na construção histórica de sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, foram apresentados os elementos fundamentais de dois dos sistemas regionais de proteção dos direitos humanos – o sistema europeu e o interamericano – de modo a demonstrar a existência de base normativa, funcional e política para a garantia dos direitos humanos no plano internacional, os quais possuem a dimensão prática de ir além da mera declaração de direitos. Ao longo do tempo, apesar da enorme dificuldade em consolidar o projeto de organismos regionais garantidores de um padrão de negociação da convivência pacífica entre os países da Europa e das Américas, tem sido possível ao Conselho da Europa e à Organização dos Estados Americanos estabelecer sistemas de proteção que – amparados no princípio da indivisibilidade dos direitos humanos – viabilizassem alguma proteção para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais, além dos tradicionais direitos humanos civis e políticos. O primeiro, tendo como base a Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais e a Carta Social Europeia; e o segundo, com base na Convenção Americana de Direitos Humanos e principalmente no Protocolo Adicional à Convenção Americana de Direitos Humanos em Matéria de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. É

²² “The only characteristics of the Court’s comparative ‘method’ on which virtually all commentators have agreed are its lack of depth, rigor, and transparency.” CAROZZA, 1998. p. 1225.

importante destacar, em relação aos dois sistemas, sua capacidade de reparar violações aos direitos humanos;

3. É patente, no entanto, a distância que ainda existe em relação ao padrão de proteção dos direitos humanos civis e políticos no que se refere aos sistemas regionais de direitos humanos. Apesar da importância da Convenção Europeia de Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais e da Convenção Americana sobre Direitos Humanos, aqueles instrumentos normativos restringiram a proteção dos direitos humanos basicamente aos direitos humanos civis e políticos, optando por deixar a proteção aos direitos humanos econômicos, sociais e culturais para uma etapa posterior, o que não vem impedindo que avanços sejam feitos no sentido de validar praticamente tais direitos, como se pôde ver da exposição e comentários relacionados a casos julgados pelas duas cortes regionais;
4. As duas sentenças da Corte Europeia e as duas da Corte Interamericana de Direitos Humanos relacionadas à proteção de direitos humanos econômicos, sociais e culturais, tendo por base o princípio da indivisibilidade dos direitos humanos, invocado direta ou indiretamente, bem demonstram a emergência da questão social nos nossos dias, assim como – sobretudo – a possibilidade prática da justiciabilidade de tais direitos. Para tanto, foram invocados os princípios da igualdade, e feitos os vínculos com o direito à cultura, o direito ao trabalho, o direito à previdência, o direito à propriedade, entre outros.;
5. Com base na análise das referidas sentenças, foi possível demonstrar as limitações e as possibilidades dos sistemas internacionais regionais de proteção, nesse (ainda) início de século, em que pese serem os mais desenvolvidos sistemas de proteção dos direitos humanos com que já se contou na história. Evidencia-se, assim, de pronto a contradição que evidencia as limitações de sistemas (ainda) condicionados – e muito – à política regional, mas que, mesmo assim, são capazes de garantir praticamente a proteção a certos direitos sociais com base no princípio da indivisibilidade dos direitos humanos. ;
6. Ficou evidenciado que as sentenças comentadas experimentam caminhos novos na aplicação do Direito Internacional dos Direitos Humanos, com forte impacto no ordenamento interno dos países que integram os sistemas internacionais de proteção dos direitos humanos, condicionados à reparação de violações, à alteração legislativa sob a primazia dos direitos humanos compromissados em nível internacional, e à mudança cultural na forma de ver e resguardar os direitos humanos. As sentenças mencionadas buscam garantir, plena e praticamente, os direitos humanos, negando-se a se limitar à retórica dos textos constitucionais e

dos tratados internacionais, demonstrando a capacidade dos direitos humanos econômicos, sociais e culturais – apesar de sua definição tradicional como direitos coletivos - serem garantidos juridicamente como direitos subjetivos, nos termos preconizados pelas constituições democráticas mais recentes.;

7. Se é certo que ao ratificar tratados de proteção dos direitos humanos os Estados se obrigam a estabelecer normas de direito interno no sentido de realizar praticamente os direitos humanos, assumidos em condição de compromissos internacionais, a questão adquire importância maior no momento em que sentenças são emitidas por cortes internacionais de direitos humanos, obrigando os Estados-membros a satisfazer as vítimas em diversos sentidos. Em perspectiva comparada entre os sistemas europeu e interamericano, buscamos tratar de duas bases que nos pareceram de grande importância: a) a base normativo-funcional, por meio da qual foram feitas aproximações relacionadas às principais diferenças e convergências existentes entre os dois sistemas do ponto de vista das normas que lhes dão existência e operacionalidade; e, b) a base de conteúdo das sentenças emitidas pelas Cortes Europeia e Interamericana de Direitos Humanos, no sentido de melhor compreender os caminhos trilhados pelos dois tribunais para a adoção de suas sentenças, em especial as relacionadas aos casos comentados;
8. Ao longo do período de sua existência, apesar da enorme dificuldade em consolidar o projeto de organismos regionais garantidores de um padrão de negociação da convivência pacífica entre os países da Europa e das Américas, tem sido possível ao Conselho da Europa e à Organização dos Estados Americanos estabelecer e fazer funcionar sistemas de proteção que vêm viabilizando alguma proteção para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais. Apesar dessa possibilidade crescente de proteção, os dois sistemas regionais evidenciam um padrão diferenciado de proteção para os direitos humanos econômicos, sociais e culturais em relação aos direitos humanos civis e políticos. Particularmente no que se refere ao sistema interamericano de direitos humanos, vale ressaltar a importância de que a ratificação universal dos tratados internacionais de direitos humanos se estabeleça na região americana no sentido da consolidação dos mecanismos de justiciabilidade dos direitos humanos. Enquanto no sistema europeu se pratica um regime de ratificação universal e incondicionada da Convenção Europeia, no sistema interamericano a ratificação tem sido parcial e condicionada.;
9. Cabe ressaltar, igualmente, que os sistemas europeu e interamericano de proteção dos direitos humanos possuem métodos diferentes de abordagem dos casos e tomada de decisão. Enquanto o sistema europeu funciona com base em um

formato de referências comparativas entre os Estados (principalmente no que se refere às legislações nacionais) que lhe permitem alcançar avanços *progressivos*, o sistema interamericano possui um método de julgamento concentrado no caso concreto de cada país. ;

10. Embora adotando métodos diferentes de julgamento e supervisão do cumprimento das decisões dos tribunais internacionais respectivos - orientados pelas definições normativas dos organismos que as comportam - pode-se dizer que a comparação entre os sistemas europeu e interamericano de direitos humanos não permite afirmar a existência de um sistema melhor que o outro. Ambos os sistemas dão as respostas possíveis aos Estados-membros e aos nacionais desses Estados que o momento permite, considerando seu acúmulo histórico, jurídico, social e cultural.

Referências

CAROZZA, Paolo G. Uses and Misuses of Comparative Law in International Human Rights: Some Reflections on the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. **Notre Dame Law Review**. v. 73, n. 5, 1998.

CONSEIL DE L'EUROPE. Rapport Annuel 2010 de la Court Européenne des Droits de l'Homme. 2010. Disponível em : <http://www.echr.coe.int/>. Acesso em: 26. jun. 2011.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Jurisprudencia por país**. Disponível em: < <http://www.corteidh.or.cr/paises/index.html> >. Acesso em: 26. jun. 2011.

COUNCIL OF EUROPE. **European Social Charter**. Collected texts. 3. ed. Estrasburgo: Council of Europe Publishing, 2002.

CRYSLER, Edward. Brannigan and McBride v. UK: A New Direction on Article 15 Derogations under the European Convention on Human Rights? In: **Revue Belge de Droit International**. 1994/2.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Comissão Interamericana de Direitos Humanos. **Documentos Básicos em Matérias de Direitos Humanos no Sistema Interamericano**. 2003. Disponível em: <<http://www.cidh.org/base.htm>>. Acesso em: 27. jun. 2011.

UNITED NATIONS. **Seventeen Frequently Asked Questions About United Nations Special Rapporteurs**. Geneva, 2000. (Fact Sheet no. 27)

_____. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Ratifications and Reservations.** Disponível em: <http://www.ohchr.org/english/countries/ratification/index.htm>. Acesso em: 26. jun. 2011.

Algunas claves de la inserción internacional

José Manuel Quijano¹

Desde hace muchas décadas en Uruguay se gobierna para el corto plazo y sus urgencias. Es notoria la ausencia de una visión de largo plazo, la carencia de objetivos y de visión en el horizonte. En perfecta coherencia con este limbo existencial desde 1975 el país está aferrado a una política macroeconómica equivocada, que prioriza la contención de la inflación y perjudica la competitividad de los productos con valor agregado.

En ese marco la política cambiaria adoptada desde entonces opera como una especie de subsidio a las importaciones y como un impuesto cambiario a las exportaciones. No importa quien gobierne, sean gobiernos dictatoriales o democráticos, sean gobiernos de derecha o de izquierda, la política macroeconómica ha estado destinada a este tipo de inserción internacional, con la consecuencia de que la producción nacional es cada vez más inviable y, al mismo tiempo, se aliente cada vez más la importación”.

La valorización de la moneda, además de contribuir a la reducción de la inflación genera una ilusión de consumo, ya que se abaratan enormemente los automóviles, los electrodomésticos y alimentos duraderos, importados. así como los viajes al extranjero de quienes tiene ingresos altos y medios. El comentario mas usual es que la política macroeconomica marcha muy bien. Es comprensible, Semejante política provoca un bienestar inmediato, de corto plazo, pero con consecuencias gravísimas a largo plazo para el aparato productivo y la inserción internacional.”: “La buena política económica es manejar bien las variables macro”. Pero en Uruguay, desde hace décadas, hemos operado con vocación de subdesarrollo la política macroeconómica

Uruguay vive la más perfecta enfermedad holandesa de su historia”, “Esto quiere decir que Uruguay está recibiendo tal cantidad de capitales que su tipo de cambio y su moneda se están revalorizando a tal punto que es solamente competitivo – desde el punto de vista cambiario - en aquello donde tiene una competitividad natural, como son los productos primarios. Esto comenzó con la dictadura y condujo a la debacle de 1982: continuó, con matices durante los gobiernos de los partidos tradicionales (1985-2005) y concluyó en el desastre de 2002; y ha retomado un vuelo inusitadamente entusiasta

¹ Uruguayo, Fue Director del Instituto de economía de la Universidad de la Republica, Director de la Comisión Sectorial del Mercosur (OPP) y Director de la Secretaria del Mercosur

durante los dos gobiernos del Frente Amplio. Una adecuada inserción internacional requiere un cambio drástico en la política macroeconómica.

La calidad de la inserción internacional de Uruguay depende, entre otras muchas cosas, del desarrollo de empresas privadas de capital nacional. Pero hace ya buen tiempo que sustituimos empresarios que transformaban materias primas por empresarios que compran en el extranjero lo que antes transformaban. Ciertos sectores dinámicos (informática, farmacéutica) están en proceso de expansión. Pero la tendencia dominante marca una caída relativa del capital privado empeñado en agregar valor a la producción. Y la inversión extranjera directa se concentra en grandes proyectos primarizadores, en particular en aquellos de producción de celulosa, tales como UPM y Montes del Plata.

No es posible transformar esta realidad sin que el Estado se fortalezca institucionalmente, mejore la regulación, cumpla sus contratos, se capacite para emprender proyectos en asociación con privados y continúe la mejora en la gestión de las empresas públicas. Siempre se ha hablado de la necesidad y la conveniencia de emprendimientos conjuntos entre actores (empresarios, estados) regionales. No se ha logrado avances de significación en este punto. Pero hay que perseverar.

La inserción comercial de Uruguay en el mundo debería estar estrechamente ligada con lo que el país se propone llevar al mercado, y no tan solo con lo que el mercado internacional

Le demanda que lleve. Es paradójico pero Uruguay tiene aranceles preferenciales en Latinoamérica que no aprovecha, porque no cuenta con capacidad exportable adecuada. “Los estudios de ALADI señalan que las preferencias que se han otorgado entre los socios son aprovechadas por Brasil en un 36%, por Argentina en un 26%, y en menor medida por países intermedios, como Colombia (14%) y Chile (12%). Pero el resto, los más pequeños, están en un porcentaje de aprovechamiento por debajo del 6% de lo otorgado”.

Es necesario profundizar la relación con Chile, Colombia, Perú y Venezuela, países que son crecientemente importantes. “Hay una gran veta de trabajo con lo que es la Sudamérica andina. Argentina y Brasil, tienen la particularidad de ser extremadamente proteccionistas e imponen permanentes restricciones no arancelarias y para arancelarias, que generan incertidumbre de acceso. Ningún empresario se embarcara en una inversión para venderle a un vecino que no se sabe si lo deja entrar con sus productos.”

En el campo de inserción extraregional Uruguay debería poner mucho énfasis y muchos cuadros técnicos para lograr una nueva relación con los países asiáticos dinámicos. El Mercosur tiene un acuerdo de preferencias arancelarias con India que Uruguay ha aprovechado muy limitadamente. Pero también hay que poner el ojo en Corea del Sur, en China, incluso Malasia y Tailandia”. Para explorar estos mercados y obtener resultados en términos comerciales y de inversiones (IED en ambas direcciones, asociaciones estratégicas, etc.) sería apropiado realizar negociaciones en compañía de países de la región, En algunos casos con Mercosur, y en otros con Chile, Colombia,

Perú, Venezuela o México. No deberíamos olvidar que el Mercosur le ha resultado muy difícil construir una oferta conjunta y que este sigue siendo un tema de vital importancia para obtener el mejor provecho de una negociación.

La aproximación a los mercados de Estados Unidos y de la Unión Europea es deseable y necesaria, siempre que no asuma el formato de tratado de libre comercio. Los TLC incluyen las cláusulas que no alcanzaron consenso para ser aprobadas en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y se promueven, lateralmente, bajo modalidad bilateral. Esas cláusulas abarcan particularmente la liberalización de las compras gubernamentales, la liberalización de servicios con lista negativa (solo se excluye de la liberalización lo que está indicado a texto expreso); la conformación de regímenes de inversión con jurisdicción internacional y la implantación de cláusulas de propiedad intelectual que benefician a los países con más patentes registradas. Esta clase de acuerdos bilaterales condicionan y, determinan el tipo de inserción internacional de un país en una dirección no deseada.

Institucionalidade e democracia no Mercosul

Karina Lilia Pasquariello Mariano¹

Independentemente do grau de intervenção parlamentar na política externa do país, encontramos como uma característica comum em todos os casos a preponderância da agenda doméstica sobre a política exterior dentro das casas legislativas. Os parlamentares são políticos que se mantêm dentro desse sistema somente quando eleitos e, para tal, devem atender aos interesses centrais da nação que no imaginário popular tradicionalmente não têm qualquer vinculação com o que ocorre no exterior, que por sua vez, aparece como não tendo nenhuma relação com as questões centrais que estimulam o voto nas populações (segurança, saúde, emprego e educação). Assim, a política externa não é um tema importante para a opinião pública em geral e a atuação nela não se traduz em visibilidade política e nem em mais votos.

A globalização afeta justamente essa separação: o doméstico está crescentemente permeado pelo internacional. Portanto, a incorporação progressiva – e intensa – das questões externas no cotidiano das sociedades, potencializadas pelas novas tecnologias de informação e comunicação, promovem uma alteração importante no comportamento da opinião pública geral que aos poucos introduz na agenda doméstica nacional temáticas antes exclusivas da política externa.

Esta nova realidade apresenta um grande desafio para os parlamentares do Mercosul que enfrentam uma crescente pressão por intervenção nessa área ou por produzir respostas para processos sobre os quais não possuem mecanismos de influência e nem participação. As estruturas parlamentares nacionais estão sendo pressionadas a repensar suas atribuições e funções, e a elaborar novos mecanismos para lidar com essa nova agenda de trabalho. A saída mais comum para lidar com essas pressões tem sido a sua internacionalização por meio da chamada diplomacia parlamentar (DRUMMOND, 2010).

Nas últimas décadas multiplicaram-se as iniciativas de diplomacia parlamentar, com diferentes lógicas, funções, objetivos e institucionalidade. Essas experiências variadas de ação parlamentar internacional têm em comum o reconhecimento da necessidade de uma articulação transnacional para lidar com uma determinada questão, seja porque os congressos nacionais não estão preparados para lidar com ela, ou porque não são suficientes.

¹ Professora Doutora da Faculdade de Ciências e Letras da UNESP e pesquisadora do CEDEC. Agradeço à Fundação Banco do Brasil pelo financiamento recebido para a participação no XIII Congresso do FoMerco.

Mas a cooperação transnacional interparlamentar é complexa, devido à dificuldade de democratizar essas instâncias, uma vez que na esfera internacional as instituições e a própria lógica do sistema não estão pautadas pelo pressuposto democrático. E, ainda que a questão democrática fosse superada no âmbito da cooperação internacional, resta a questão de como internalizar decisões e consensos que nem sempre atendem aos interesses preponderantes na sociedade nacional.

Geralmente as análises sobre o sistema internacional referem-se a este como representando uma situação de anarquia ou como um estado de natureza onde a guerra é um elemento constante ou, pelo menos, latente. Esta interpretação está sendo questionada pela teoria neo-institucionalista que admite a descentralização do poder (portanto, uma anarquia), mas também verifica uma tendência institucionalizante, na qual a presença de instituições internacionais no sistema político mundial influencia o comportamento dos governos (KEOHANE, 1989) e é central para analisar a cooperação entre Estados ao supor que os arranjos institucionais afetam e, às vezes, condicionam as ações governamentais.

Essa corrente teórica é um ponto de partida útil para a reflexão sobre o Parlasul porque essa interinfluência entre instituições internacionais e comportamento dos governos deve-se aos efeitos produzidos pelos arranjos institucionais que afetam: os fluxos de informação e as oportunidades de negociação; a habilidade dos governos de controlar o cumprimento dos compromissos; e as expectativas em torno dos acordos internacionais, as quais tendem a se tornar mais positivas.

Desta forma, considera que os comportamentos dos atores devem ser explicados levando em consideração o contexto institucional em que se desenvolvem, funcionando as instituições como constrangimentos ou obrigações que dão forma à interação humana, representando as regras do jogo dessas relações. Elas são procedimentos organizados e estabelecidos, que delimitam uma ordem ou padrão social consolidado entre os atores.

Esta teoria supõe que os atores possuem alguns interesses comuns, como entender a cooperação como uma forma de obter potencialmente ganhos. A importância das instituições está na sua influência sobre os interesses dos atores (sejam eles estatais ou não), na sua capacidade de promover ações que de outra maneira parecem impensáveis, e na forma como alteram os custos das alternativas (encarecendo as opções autônomas). Essa importância não é condicionada pelo grau de institucionalização.

A análise institucionalista permite, em última instância, entender quais são os canais de representação das demandas emergentes da sociedade, que irão influenciar a formulação da política externa. A suposição deste trabalho é a de que a decisão dos governos em participar de blocos econômicos não é influenciada somente pelas ações das elites sociais, havendo um crescente envolvimento de grupos organizados na tomada de decisão.

Essa crescente importância está ligada à necessidade dos governos de ampliar a sustentabilidade da integração, garantindo o aprofundamento do processo ou a efetividade de algumas medidas dependentes da adesão da sociedade. Para que a sociedade se envolva mais, é preciso criar espaços de participação dentro da própria estrutura institucional.

À medida que se estruturam essas novas instâncias de participação, seu impacto vai além da mera criação de mecanismos para responder às demandas, gerando mudanças na agenda política que podem fugir ou extrapolar os limites definidos pelo Estado-Nação, tendo a capacidade de levar a um aprofundamento da cooperação.

Os processos de integração regional criam sempre alguma forma de institucionalização para coordenar seu desenvolvimento, mas são mais complexos que as instituições multilaterais pois estas são criadas para viabilizar uma determinada finalidade – promoção da paz, controle nas relações econômicas, etc. – garantindo previsibilidade nas relações entre nações para um determinado aspecto. Um processo de integração regional ultrapassa esse objetivo ao pressupor alterações nos Estados participantes, e não somente a cessão de soberania, mas a possibilidade de criação de um poder supranacional (MATLARY, 1994).

A supranacionalidade não garante a consolidação ou aprofundamento de um processo de integração, mas no caso europeu permitiu a legitimação de alguns órgãos como instâncias responsáveis por determinadas decisões, contribuindo para o reconhecimento da importância do bloco no cotidiano das sociedades envolvidas e no continuísmo das políticas regionais apesar das mudanças de governos. No caso do Mercosul, o forte intergovernamentalismo restringe essa possibilidade, mantendo o processo preso aos interesses dos governos de ocasião e, portanto, mais suscetível às mudanças eventuais resultantes da alternância de poder. Essa suscetibilidade gera instabilidade no Mercosul e dificulta sua consolidação como uma união aduaneira, uma vez que interesses domésticos sobrepõem-se às decisões do bloco, reforçando a adoção de medidas protecionistas.

A questão das instituições envolve também um debate sobre o projeto de cooperação presente nas relações entre os países envolvidos, assim como nos interesses em promover o seu aprofundamento ou alargamento. De um lado estão os defensores de uma institucionalidade com mais autonomia, sem a qual argumentam que seria difícil aprofundar o Mercosul porque a lógica institucional atual tende a centralizar excessivamente as decisões e a torná-las mais demoradas. Do outro lado, os argumentos centram-se na preocupação com a burocratização excessiva do bloco, encarecendo as negociações e engessando-as em estruturas nem sempre adequadas para a atual etapa de integração.

Essas posições apresentam implicações importantes sobre as expectativas em relação ao escopo que a própria integração deveria atingir. Na perspectiva favorável à maior autonomia está presente a preocupação com a consolidação e aprofundamento do

processo, a partir do fortalecimento de suas instituições, regras e procedimentos. O outro lado, defensor de estruturas intergovernamentais estritas, argumenta que a consolidação do processo ocorreria pela intensificação de suas interações (de modo geral, entendidas como trocas comerciais) que o dinamizariam e fortaleceriam, envolvendo inclusive a proposta de ampliação de seus membros como uma estratégia de reforço dessa lógica.

A tensão entre essas duas visões sobre a integração esteve presente no Mercosul desde o início e está por trás de mudanças importantes, especialmente na complexificação de seu organograma, embora exista uma preponderância da perspectiva intergovernamental. Pode-se afirmar que a estrutura institucional do Mercosul serviu como uma solução relativamente eficiente para os problemas da ação coletiva porque simplificou o processo de interação entre os atores, limitando-lhes as escolhas e facilitando o acesso às informações necessárias para a tomada de decisão, o que diminui os custos de realizar escolhas².

Ao mesmo tempo, o neo-institucionalismo considera que a função estratégica das instituições é definir a forma em que a interação se desenvolverá, sendo um instrumento para estruturar e ordenar o ambiente, que se adapta às mudanças e novas demandas do contexto. Ou seja, a eficiência das instituições fundamenta-se na sua capacidade de garantir a repetição dessas rotinas de comportamento e regras de jogo ao longo do tempo e de ajustá-las num processo contínuo de mudança institucional, no qual são criadas rotinas cada vez mais complexas como instrumentos para reduzir as incertezas existentes nas interações entre os atores sociais. No caso do Mercosul, as regras e procedimentos do processo decisório permanecem rígidos e pouco flexíveis.

Ao longo de sua existência o Mercosul passou por uma complexificação em seu organograma que trouxe um aumento significativo no número de órgãos pertencentes e de participantes envolvidos. Este desenvolvimento institucional foi uma ampliação burocrática da integração, mas não uma mudança no tocante ao seu processo decisório ou nas regras que orientam as ações dos atores.

Existem hoje no bloco três tipos básicos de órgãos: os decisórios, os deliberativos e de assessoramento, e os consultivos. Participam do primeiro grupo apenas o Conselho do Mercado Comum (CMC), o Grupo Mercado Comum (GMC) e a Comissão de Comércio (CCM). Os órgãos consultivos são integrados em geral por representantes da sociedade, como no caso do Foro Consultivo Econômico e Social (FCES) e do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR). Todos os demais são instâncias de deliberação e assessoramento nas negociações.

² Apesar desse lado positivo, a racionalidade dos atores é limitada pela capacidade destes de medir e conhecer seu entorno, reconhecendo que é impossível ter toda a informação e realizar todos os cálculos demandados para se atingir a certeza.

De todas as instâncias do bloco, a representação parlamentar foi a que vivenciou as maiores mudanças, transformando-se de uma estrutura de acompanhamento do processo não pertencente à institucionalidade do Mercosul, em um Parlamento regional. O restante dos órgãos institucionais do bloco mantiveram as mesmas características iniciais³.

Desde o início, o processo decisório do Mercosul caracteriza-se pela difusão de instâncias de discussão, que orientam seus trabalhos de acordo com a agenda preestabelecida pelos governos, e a concentração decisória. Ou seja, ainda que nos organogramas o CMC apareça como o órgão máximo do Mercosul responsável final pela tomada de decisão, na prática é no âmbito do GMC que se definem as escolhas sobre quais serão as políticas a serem decididas. Propostas produzidas pelo Parlamento (e pela antiga Comissão Parlamentar Conjunta) e pelos Foros Consultivos, por exemplo, são encaminhadas ao GMC que as analisa e determina quais delas tramitarão pelo CMC. Esse filtro exercido pelo GMC muitas vezes desestimula a atuação dessas instâncias de representação da sociedade porque limita a sua capacidade de produzir resultados efetivos.

A experiência de participação numa instituição potencializa a convergência de interesses na medida em que os atores percebem ao longo do tempo quais são os reais limites para a sua ação e a dos demais, e dentro desses contornos estabelece sua estratégia e escolhas. Desta forma pode-se afirmar que as instituições reduzem os custos de participação/negociação porque diminuem o grau de incerteza nas relações.

Os momentos de crise do Mercosul se dão em função de sua incapacidade de reduzir a incerteza de seus participantes nos momentos decisórios. Isto é, o comportamento prevalecente desde o final do período de transição (especialmente após as crises econômicas do final dos anos 1990) é o de descumprimento dos acordos e o estabelecimento de exceções às regras acordadas.

O comprometimento com as regras pressupõe que o ator considere realmente que os demais também acatarão o acordado (aceitando inclusive os custos envolvidos) e que o descumprimento do acordo implicaria em algum tipo de punição que reduziria os possíveis benefícios advindos dessa escolha, desestimulando a adoção de uma estratégia não cooperativa (YOUNG, 2000). Isto não elimina os conflitos de interesse e as disputas no âmbito das instituições, mas estes são resolvidos dentro das regras e normas estabelecidas e conhecidas por todos, reconhecendo que a cooperação e a coordenação das ações individuais pode gerar um bem-estar para o grupo maior do que as iniciativas autônomas.

O Mercosul apresenta uma tensão nesse caso, porque ao mesmo tempo que os discursos reforçam a importância do processo integracionista para os países-membros e

³ A Secretaria Administrativa sofreu uma pequena alteração com o Protocolo de Ouro Preto: foi incorporada ao organograma do bloco, mas não alterou seu status de instância de apoio operacional.

as estratégias em outras instâncias internacionais fundamentam-se nessa relação, há dificuldade em fortalecer sua estrutura institucional e dar mais estabilidade às relações, inclusive promovendo mudanças institucionais significativas.

As tentativas de mudança institucional se deram no sentido de ampliar a participação de atores não-governamentais na integração, sem modificar de fato a lógica de seu processo decisório que apresentou ao longo do tempo uma série de problemas: déficit democrático, pouca efetividade, lentidão, incerteza etc.

A literatura neo-institucionalista afirma que os atores preferem manter as rotinas e regras, mesmo quando estas começam a mostrar sinais de inadequação, e promover mudanças muito lentas que tendem a incorporar rotinas previamente existentes dando a impressão de falsa estabilidade. Somente nos momentos em que é comprometida a capacidade de perpetuação da instituição é que começa uma mobilização a favor da mudança.

Encontramos no Mercosul alguns momentos desse tipo, identificados muitas vezes como “relançamentos” da integração, quando os governos apresentam uma disposição em promover inovações institucionais a fim de impulsionar uma nova dinâmica no processo integracionista, mas procurando manter intacta a característica central do bloco: o intergovernamentalismo.

Foi dentro desta lógica de renovação com continuidade que os presidentes dos quatro países-membros acordaram em 2003 promover um novo impulso na integração regional a partir de um ajuste institucional e pela ampliação da temática social nas negociações. Consideraram como um passo fundamental a institucionalização de um parlamento regional que suscitou desde o início um intenso debate entre os céticos sobre necessidade dessa instância numa União Aduaneira imperfeita, frágil e propensa a retroceder a uma zona de livre comércio, e os defensores do aprofundamento do processo que entendem a integração regional não apenas como uma estratégia de política externa, mas como uma questão de identidade ou destino coletivo, e para a qual o parlamento é um instrumento central na sua consolidação e democratização.

As mudanças políticas nos cenários domésticos com a eleição de governos de centro-esquerda nos países-membros permitiu uma influência maior deste último grupo sobre o processo decisório do Mercosul e na institucionalização do Parlasul. Justifico essa afirmação com duas observações: em primeiro lugar, já existia uma instância de participação para os representantes dos Congressos nacionais dos países-membros, a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPCM); em segundo lugar, a decisão em estabelecer eleições diretas para a escolha dos representantes parlamentares.

Essa nova concepção de integração presente no núcleo governamental, no entanto, não alterou a lógica institucional do Mercosul que permaneceu estritamente intergovernamental, não havendo disposição por parte dos negociadores em dar mais autonomia para as instâncias regionais.

O Parlamento do Mercosul não é apenas uma representação legislativa no bloco, mas a primeira instância que pressupõe uma interação mais direta com a sociedade e a institucionalização de regras democráticas para a escolha de seus integrantes, todos os demais participantes das negociações e instituições são nomeados, inclusive os representantes da sociedade civil.

Partindo do pressuposto institucionalista de que é difícil controlar a direção que as mudanças institucionais seguirão, pois não é possível garantir quais serão os efeitos e resultados das mesmas (TSEBELIS, 1998), o intuito desta análise é apontar possíveis cenários para a integração. No entanto, como o Parlamento do Mercosul iniciou suas atividades em meados de 2007 e os aspectos mais inovadores dessa proposta - a representação proporcional e a realização de eleições diretas para seus integrantes - ainda não foram implementados, não é possível estabelecer a extensão exata da mudança e impacto dessa instituição no processo de integração do Cone Sul, mas pode-se chegar à formulação de alguns cenários possíveis a partir desta nova realidade.

O pressuposto deste artigo é que uma instância parlamentar no âmbito da integração auxilia a sua democratização, ao estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório, normalmente concentrado nas mãos dos governos, porque estimularia o seu enraizamento no cotidiano das sociedades envolvidas.

Portanto, a suposição desta análise é que a constituição do Parlamento do Mercosul contribuiria com o processo de integração somente na medida em que conseguisse de fato superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), garantindo maior governança ao processo. A superação das deficiências da Comissão seria um passo importante na construção de uma instância representativa e democrática no âmbito da integração regional do Mercosul, tal como pretendido pelo Parlasul, e na consolidação do processo como um todo.

Para determinar a extensão das mudanças promovidas pelo Parlasul em relação à sua antecessora, considere alguns aspectos: fluxo de informação, oportunidades de negociação, regras e procedimentos, e expectativas dos atores. A escolha destas variáveis condiz com os pressupostos institucionalistas que apontam as instituições como instrumentos de redução de custos nas negociações e de catalisadoras da cooperação. Para tal elas devem: facilitar a troca de informação entre os participantes e aumentar o conhecimento mútuo; propiciar a reiteração das negociações (ou rodadas do jogo), permitindo um aprendizado ao longo do tempo; estabelecer consensualmente e previamente as normas que regulamentarão e condicionarão as ações; e finalmente, influenciar o comportamento dos jogadores.

Fluxo de Informações e Negociações Reiteradas

A divulgação de informações no caso tanto da CPCM como do Parlasul deve ser considerada sob três aspectos: a circulação de informações interna entre os integrantes das delegações parlamentares nacionais; a intra-Mercosul, entre essas instâncias e os demais órgãos do bloco; e extra-Mercosul, ou seja, entre as representações e os seus respectivos congressos nacionais.

Dos três níveis comunicacionais, sem dúvida o que mais avançou foi o primeiro. A criação de uma representação parlamentar no Mercosul permitiu uma aproximação e reconhecimento mútuo que não existia anteriormente de forma tão ampla. Antes da criação do bloco existiam contatos entre alguns parlamentares dos quatro países, mas isto se dava muito mais por aspectos particulares (relações pessoais motivadas por interesses privados) do que um real intercâmbio de informações.

A institucionalização da Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul evidenciou o desconhecimento entre os integrantes das delegações sobre seus parceiros. Essa constatação criava um desconforto que na visão dos membros da CPC só poderia ser superada com a promoção de estudos comparativos que permitissem suprir essa lacuna de conhecimento.

Apesar disso, não houve de fato um esforço em estabelecer uma maior aproximação entre os parlamentares e estes ainda hoje apresentam dificuldade no estabelecimento de um maior intercâmbio, de forma a superar a situação marcada pelas relações pessoais, estabelecendo as condições para no futuro criar “famílias políticas regionais”⁴.

Embora não tenha sido possível estabelecer uma articulação maior entre os parlamentares, o convívio estimulado pelo Mercosul – a partir das reuniões regulares – permitiu que os parlamentares conhecessem melhor seus interlocutores: entendessem como se articulam e comportam, quais são suas práticas cotidianas e, principalmente, as suas motivações e interesses.

Isso foi importante no momento de estabelecimento do Parlasul, como veremos adiante na discussão sobre regras e procedimentos, mas também em todo o processo de amadurecimento da ideia de sua criação. Na segunda metade da década de 1990 estava em pauta nas negociações do Mercosul um forte debate sobre o projeto de integração que se traduzia nas expressões “Mercosul Máximo” e “Mercosul Mínimo”.

Novamente, os conceitos refletiam a disputa dos grupos apontados no início deste artigo: os defensores de um aprofundamento da integração baseado na construção de instituições com mais autonomia e os aliados da ideia de consolidação do bloco a partir do fortalecimento das relações comerciais e das interações econômicas.

⁴ Os representantes de partidos de esquerda tentaram promover um bloco dentro do Parlasul, mas essa iniciativa não se concretizou.

A ideia do Mercosul Máximo era a de uma integração completa, abarcando todas as esferas da sociedade e envolvendo a todos os seus segmentos. Seria a institucionalização do mercado comum com estruturas burocráticas amplas similares às existentes na Europa. Esta proposta se opunha diretamente ao chamado Mercosul Mínimo, defendido por alguns setores dos governos que sugeriam o congelamento do processo de integração no atual estágio de união aduaneira.

Durante sua XIV reunião (realizada em Montevideu entre os dias 6 e 8 de dezembro de 1999) a CPC aprovou duas disposições (n. 013/99 e 014/99) que demonstram claramente a defesa da estratégia de um Mercosul Máximo. A primeira disposição estabelecia uma relação mais constante, garantindo a maior aproximação e a troca constante de informações, em um esforço para dar efetividade às várias tentativas de criar mecanismos eficazes de cooperação entre os partidos políticos e os Congressos, mas não se chegou, até o momento pelo menos, a nenhum avanço real nessas distintas iniciativas. A segunda disposição propunha a criação de um parlamento regional.

A construção desse Mercosul Máximo exigiria um envolvimento crescente das sociedades e a atuação efetiva dos parlamentares no debate interno da integração. Ou seja, seria preciso criar canais eficientes de interação e cooperação entre partidos políticos e Congressos visando a formulação de um projeto comum para a integração regional.

Mas os próprios Congressos Nacionais apresentavam resistências em relação à atuação da CPC, especialmente no referente à criação de um Parlamento do Mercosul, porque havia dúvidas sobre quais seriam suas atribuições e como seria a sua relação com os Legislativos Nacionais. Neste último ponto o problema era bem específico: um Parlamento regional seria subordinado ou não aos Congressos?

Passada mais de uma década desse debate essas dúvidas ainda não foram completamente sanadas, embora o Parlamento do Mercosul já seja uma realidade. A solução encontrada para possibilitar a institucionalização do Parlasul foi estabelecer uma instância parlamentar regional subordinada aos Congressos Nacionais, uma vez que suas deliberações devem ser ratificadas pelos respectivos legislativos, mas não houve um amplo debate sobre o significado dessa institucionalização.

Nos casos intra e extra-Mercosul permanecem ainda dificuldades relevantes no fluxo de informação. Como o Mercosul não é tema central na agenda política e social brasileira, e muito menos um tema eleitoral, ele não é objeto de disputa de poder e de discussão aprofundada nas instâncias parlamentares.

Até 1996 havia um total desconhecimento da CPC dentro do Congresso brasileiro. Hoje reconhece-se o papel da Comissão Parlamentar Mista do Mercosul como uma instância legítima de representação e discussão da integração, mas os legisladores em sua grande maioria continuam ignorando o que está sendo negociado pelo bloco.

O Mercosul ainda não foi incorporado como uma questão importante na sua estratégia de ação política. Os debates nas Comissões e nos plenários do Senado e da

Câmara dos Deputados têm se limitado, quase sempre, à aprovação dos acordos internacionais assinados pelo governo. Dois motivos podem ser atribuídos a essa não-assimilação da questão da integração: a amplitude da agenda nacional e a concepção de que a definição da política externa não cabe, em princípio, aos parlamentares. Ambas as razões estão intimamente ligadas.

Tradicionalmente, os partidos políticos e os parlamentares brasileiros consideram prioritários os chamados grandes temas nacionais. Nessa agenda, os temas internacionais ficam relegados a um segundo plano dentro do Congresso. Isto é possível porque existe uma estrutura burocrática federal voltada exclusivamente para essa questão: o Ministério das Relações Exteriores (MRE).

No caso do Mercosul, é inegável a influência do MRE sobre o seu desenvolvimento, pois este lhe imprimiu características que fazem parte de seu próprio projeto de inserção do Brasil dentro do contexto regional e mundial, o que foi favorável devido à tradição desta instituição neste aspecto, e talvez tenha sido uma das razões do sucesso. Portanto, há uma lógica no desinteresse dos parlamentares e na sua concentração na agenda nacional.

No âmbito intra-Mercosul, por sua vez, a institucionalização do Parlasul representou uma melhora no fluxo de comunicação e nas oportunidades de interação dos parlamentares com os membros dos órgãos decisórios do bloco (GMC e CMC). A CPCM teve dificuldade para obter informações do Conselho e do GMC. As Recomendações elaboradas pela CPC não tinham a obrigatoriedade de serem consideradas pelo GMC e encaminhadas ao CMC, com isso, em muitos momentos houve desconforto na relação entre essas instâncias porque os parlamentares sentiram-se preteridos e desestimulados em sua participação.

A institucionalização do Parlasul não alterou profundamente essa situação, pois os parlamentares ainda consideram que sua atuação no processo de integração é restringida pela sua falta de capacidade decisória, mas algumas alterações apontam para potenciais melhoras. O Parlamento possui um compromisso real de conseguir implementar o Acordo Interinstitucional entre o Conselho do Mercado Comum e a Comissão Parlamentar Conjunta (assinado em outubro de 2003), pelo qual o Conselho se compromete a consultar a Comissão Parlamentar Conjunta sobre normas em negociação que requeiram trâmite legislativo para a sua incorporação aos ordenamentos jurídicos internos dos Estados Partes. Este acordo ainda não está em pleno vigor porque alguns países ainda não o ratificaram – o que não é o caso do Brasil.

No entanto, os integrantes do Parlasul acreditam que a partir do momento que a representação parlamentar regional seja toda eleita diretamente, o Acordo Interinstitucional representará uma função fundamental dos parlamentares, inclusive no seu diálogo com os Congressos Nacionais (DR. ROSINHA, 2011).

Outro aspecto positivo em relação à CPC foi o estabelecimento de um acompanhamento institucionalizado das ações do CMC. De acordo com os incisos 6 e 7

do artigo 4 do seu Protocolo Constitutivo do Parlasul, fica definido que o Presidente *Pro tempore* do CMC deve apresentar aos parlamentares regionais o programa de trabalho com suas propostas para o semestre a cada início de mandato⁵, e ao final do mesmo deve apresentar relatório com as atividades realizadas durante o dito período. Dessa maneira os parlamentares podem exercer cobrança política dos Presidentes do CMC.

Ainda que seja limitado esse acompanhamento, ele permitiu um diálogo efetivo entre os membros do Parlasul e os representantes dos governos, e possibilita uma aproximação das agendas de negociação e discussão, enquanto na CPC os debates estavam centrados na maioria das vezes em questões trazidas pelos parlamentares a partir de interesses nacionais negativamente afetados pela integração. Ressalto que esse tipo de discussão é fundamental no Mercosul, mas dificilmente encontrava ressonância nas decisões que estavam sendo tomadas porque não havia uma interação regular e formal entre essas instâncias.

Regras e Procedimentos

A discussão sobre regras e procedimentos poderia ser feita de várias maneiras, optei neste caso por apontar dois aspectos que considero fundamentais para verificar possíveis mudanças na representação parlamentar e implicações das mesmas, no tocante à democratização do processo de integração. A primeira se refere aos procedimentos de escolha dos representantes e a segunda às normas de decisão interna.

Em boa medida, o Parlamento do Mercosul herdou da CPC a função básica de agilização da normativa do Mercosul no âmbito nacional, estabelecendo um mecanismo institucional para regulamentar o aspecto consultivo da instância parlamentar do Mercosul com a regulamentação do acordo interinstitucional. As grandes inovações introduzidas neste órgão, portanto, referem-se muito mais aos procedimentos e regras estabelecidos para desempenhar seu trabalho, do que às funções que efetivamente exerce.

Numa primeira etapa, a representação parlamentar permaneceu semelhante à existente na CPC: 18 parlamentares⁶ titulares designados por seus respectivos Parlamentos Nacionais. Mas o projeto de criação do Parlasul previa que a representação não seria mais paritária entre os países, mas proporcional e que os integrantes desse parlamento regional seriam diretamente eleitos por voto popular.

A previsão inicial era que essas duas mudanças entrariam em vigor ao final da primeira etapa de instalação do parlamento regional – de 31 de dezembro de 2006 até a mesma data em 2010, mas a realidade mostrou-se muito mais lenta e difícil do que as

⁵ A Presidência *Pro Tempore* do CMC é rotativa e dura 6 meses.

⁶ Nove Deputados Federais e nove Senadores.

previsões. A negociação da proporcionalidade deparou-se com diversas dificuldades para estabelecer os critérios para calcular a representatividade de cada parlamentar.

O primeiro desafio era definir o tamanho desse parlamento regional: qual seria o número máximo de representantes? Os negociadores chegaram a um consenso de que não haveria sentido instituir uma representação muito ampla porque isso dificultaria o seu funcionamento – inclusive pela escassez de recursos. Um segundo desafio referia-se ao imenso desequilíbrio populacional entre os países que impossibilitava a utilização de uma proporcionalidade pura porque haveria uma super-representação por parte do Brasil. A distribuição de cadeiras deveria respeitar um certo equilíbrio de poder entre os países, mesmo que populacionalmente isso não seja real.

Nesse caso os parlamentares decidiram aplicar a regra de uma proporcionalidade atenuada. O acordo estabelece que somente Uruguai⁷ e Paraguai manterão os atuais 18 membros, Argentina terá 26 parlamentares até realizar a eleição direta e após a mesma sua bancada subirá para 43, enquanto o Brasil ficará com 37 até o pleito previsto para 2014 e 75 após as mesmo.

A nova representação será ampliada à medida que os países implementem a nova regra de escolha de seus representantes parlamentares: a eleição direta. Esta também tinha seu estabelecimento previsto até o final da primeira etapa de implantação do Parlasul, mas somente o Paraguai cumpriu com o previsto tendo sido fortemente criticado por seus parceiros porque o acordo de proporcionalidade não havia sido fechado e com isso, esse país forçava a definição de um tamanho para sua delegação pelo fato consumado.

Nos demais países a proposta de realização de eleições diretas para os parlamentares do Mercosul gerou um debate relativamente acalorado. Só em julho de 2011 o Congresso brasileiro conseguiu aprovar sua delegação de representantes para o Parlasul, que ficou com seus trabalhos suspensos porque não podia haver sessões sem a presença de membros de todas as delegações, e a própria aprovação do novo número de representantes gerou questionamento por parte do Plenário do Congresso quanto à necessidade de sua ampliação aprovada no final de maio de 2011.

Além da mudança na forma de escolha dos seus integrantes, o Parlasul também apresentou mudanças na organização dos trabalhos legislativos. A CPC se organizava em Subcomissões sem caráter estatutário permanente, funcionando como instrumentos *ad hoc* o que impedia a especialização dos parlamentares ou uma formação progressiva das suas aptidões. O Parlasul estabeleceu em seu Regimento Interno dez comissões permanentes e permite em seu estatuto a criação de comissões especiais e comissões temporárias para a análise de algum tema pertinente.

⁷ É o único país que ainda não estabeleceu um prazo para a realização da eleição direta de seus representantes para o Parlasul.

As comissões e subcomissões são instâncias centrais na atividade parlamentar porque é no seu interior que se realiza a instrumentalização dos estudos sobre temas específicos, os diálogos com a sociedade civil e a produção documental. No caso específico da produção documental da CPC, por exemplo, esta se manifestava aos outros órgãos do Mercosul por meio de recomendações e às instâncias da sociedade por meio de declarações.

A produção das recomendações buscava acompanhar os rumos do processo de integração sugerindo aos órgãos decisores do Mercosul ações específicas ou gerais que julgavam pertinentes. No entanto, essas se apresentaram sempre com um caráter genérico e amplo.

Dois motivos podem ser atribuídos a esse fato: não obrigatoriedade de consideração pelos órgãos decisores, e o próprio modo do processo decisório interno da CPC, por consenso. No primeiro caso, verifica-se a desmobilização dos parlamentares para produzirem estudos aprofundados já que não havia um mecanismo institucional que obrigasse a consideração da proposição feita pelos parlamentares; no segundo caso, a deliberação por consenso reduzia a possibilidade de discutir problemas específicos e/ou polêmicos, ou seja, a forma definida para o processo decisório desarticulava a capacidade de deliberação e tirava a função primordial do parlamentar que é o voto.

A produção documental que o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul (PCPM) prevê é mais abrangente, ao estabelecer um caráter propositivo por meio da elaboração de projetos de normas e anteprojetos de normas que serão encaminhados ao CMC. Ao mesmo tempo em que mantém a possibilidade de elaboração de Recomendações e Declarações a outros órgãos ou instâncias da sociedade.

Outra alteração refere-se ao processo decisório interno do Parlasul. Na CPC as decisões eram tomadas por consenso entre as delegações de todos os países, expressas por meio de votação (Artigo 13), e obedeciam a seguinte tramitação: antes das reuniões, os temas a serem discutidos e votados eram distribuídos para quatro relatores (um de cada país), encarregados de emitir um parecer sobre eles no prazo de trinta dias. Em seguida, estes informes eram distribuídos para as delegações aproximadamente 15 dias antes da sessão de votação para que estas pudessem avaliá-los e tomar posições.

No Parlamento do Mercosul a tramitação é semelhante ao que ocorre nos congressos nacionais: uma proposta de ato é encaminhada à Secretaria Parlamentar pelo menos 20 dias antes da sessão na qual será apresentada formalmente à Mesa Diretora que o encaminha à(s) Comissão(ões) correspondente(s) para análise, deliberação e elaboração de parecer que será apreciado pelo Plenário e votado.

Além da maior deliberação, houve uma mudança também nos tipos de atos. A CPC emitia apenas Recomendações que poderiam ou não ser consideradas pelo GMC. O Parlamento do Mercosul pode emitir:

- Pareceres: são posicionamentos do Parlamento em relação a projetos de

normas encaminhados pelo CMC e que requeiram aprovação legislativa em pelo menos um dos países membros;

- Projetos de normas: são as proposições normativas apresentadas ao CMC, que deverá informar semestralmente ao Presidente do Parlasul sobre a situação dos projetos a ele encaminhados;
- Anteprojetos de normas: são proposições voltadas para a harmonização das legislações dos países e encaminhadas para os Congressos para sua apreciação;
- Declarações: são manifestações do Parlamento sobre assuntos de interesse público;
- Recomendações: são indicações gerais encaminhadas aos órgãos decisórios do Mercosul (da mesma forma que ocorria na CPC);
- Relatórios: são estudos realizados por uma ou mais comissões permanentes ou temporárias, que contém análises de um tema específico. Estes documentos devem ser aprovados pelo Plenário do Parlasul;
- Disposições: são normas de caráter administrativo, referentes à organização interna do Parlamento.

O Parlasul apresenta uma institucionalidade muito mais complexa que a Comissão Parlamentar e muito mais próxima do modelo de atuação parlamentar presentes nos congressos. Essa formalização e normatização mais rigorosa não é garantia de um funcionamento mais eficiente dessa instância como órgão de representação e de democratização, mas teve um impacto importante sobre as expectativas dos atores, como veremos na próxima seção.

Expectativas

Tanto os neofuncionalistas como os institucionalistas assinalam a importância da mudança de expectativas nos participantes como um elemento central para o fortalecimento da integração e das instituições, respectivamente. No Parlasul, a alteração nas expectativas se reflete nos dois casos: se os parlamentares assumem uma postura mais positiva em relação à sua participação no processo de integração, isso reforça a instituição e as pressões por maior intervenção nas decisões, o que por sua vez contribuiria para a maior democratização do bloco.

Não é possível afirmar que esse ciclo virtuoso esteja acontecendo, porque o parlamento regional não demonstrou até o momento uma superação real dos problemas apresentados pela sua antecessora, como desinteresse de seus membros, desconhecimento sobre sua atuação, falta de articulação e outros.

É possível reconhecer o crescimento de expectativas positivas em relação a essa instituição que estão fortemente vinculadas à realização das eleições diretas. O

estabelecimento dessa novidade normativa em relação à Comissão, embora não tenha gerado ainda resultados práticos, mostra-se um elemento positivo na visão sobre o futuro da integração, especialmente no tocante à ação parlamentar.

Os parlamentares e assessores brasileiros entrevistados⁸ pela pesquisa apresentaram uma percepção positiva com as potencialidades da implementação dessa norma, o mesmo é encontrado em documentos e declarações públicas feitos por integrantes do Parlasul. De modo geral, há um consenso de que a dedicação exclusiva do parlamentar impulsionará um novo posicionamento deste em relação à integração.

Hoje mesmo aqueles que participam ativamente das reuniões e negociações do Mercosul, reconhecem que sua atuação é comprometida pela agenda nacional. As questões e demandas internas são preponderantes e ocupam quase integralmente sua atenção, mesmo porque foram eleitos para responderem a esses assuntos e não para serem representantes no Parlasul. Há uma percepção clara que a dedicação às atividades referentes à integração é prejudicial para o seu desempenho eleitoral.

No entanto, reconhecem que haveria possibilidade de desenvolver uma carreira política no âmbito do Mercosul porque o eleitorado estaria se tornando mais sensível a essa temática. Para viabilizar isso seria preciso campanhas de divulgação e conscientização sobre a integração, o que já está previsto no projeto de lei eleitoral para o Parlasul.

Mesmo o debate sobre quando realizar a primeira eleição é um indicativo de que apesar do tema Mercosul ser secundário dentro do Congresso brasileiro, a classe política o identifica como um espaço válido de atuação e de visibilidade para a opinião pública, suficientemente interessante para estimular uma disputa política (ainda que bastante pontual).

A realização das eleições diretas também é vista como uma oportunidade de aprofundar no interior dos partidos políticos a discussão sobre a integração e qual a visão deles sobre o assunto. Desde o início, apenas o PT (Partido dos Trabalhadores) apresentou de forma institucionalizada um debate interno sobre o seu projeto de cooperação regional. Nos demais partidos é possível encontrar líderes com opiniões claras sobre o assunto – e que normalmente têm uma atuação bastante ativa na delegação parlamentar brasileira -, mas que não podem ser entendidas como as posições de seus partidos, pois nestes não há debate e nem consenso sobre o Mercosul.

A expectativa geral é que um parlamento diretamente eleito e com membros com dedicação exclusiva permitirá uma participação mais efetiva e eficiente dos parlamentares no Mercosul, estimulará um debate mais amplo nos quatro países sobre a integração, e impulsionará a formação de blocos ou famílias ideológicas no interior do Parlasul. Este último aspecto pode ser comprovado pelo próprio Regimento Interno do Mercosul que

⁸ Deputados Dr. Rosinha; Renato Molling e Lelo Coimbra; Senadores Marisa Serrano e Pedro Simon; e assessores Sr. Antonio Ferreira Costa Filho e Maria Cláudia Drummond.

em seu terceiro capítulo regulamenta a forma como os Grupos Políticos podem se apresentar e organizar no interior do Parlasul, a partir de suas afinidades políticas.

Parlasul Contribui para a Democratização do Mercosul?

Como ficou claro ao longo desta análise, a contribuição do Parlasul para a democratização do processo está ainda no âmbito da potencialidade. Em muitos aspectos, superou ou avançou em relação às limitações e problemas apresentados pela Comissão Parlamentar Conjunta. Com o parlamento as relações tornaram-se mais regulares, as normas mais complexas e adequadas, e o escopo de atuação se ampliou.

Na prática, no entanto, a intervenção parlamentar permanece ainda bastante secundária, seja porque não há espaço efetivo para sua intervenção dentro do processo decisório do Mercosul, ou pelas pressões que a agenda nacional lhe impõe, limitando sua capacidade de maior envolvimento, relegando a questão da integração a um plano secundário.

O pressuposto deste artigo era justamente que uma instância parlamentar no âmbito da integração auxiliaria a sua democratização se conseguisse estabelecer mecanismos de controle e transparência sobre o processo decisório, aproximando esse processo do cotidiano das sociedades envolvidas. Nesse sentido, a constituição do Parlamento do Mercosul contribuiria com o processo de integração se conseguisse superar as limitações vivenciadas pela Comissão Parlamentar Conjunta (CPCM), apontando para a construção de uma instância representativa e democrática no Mercosul.

Embora o Parlasul não cumpra com os pressupostos apontados para garantir a democratização da integração, tal como apontados acima, conseguiu efetivamente avançar em relação à sua antecessora e estabelecer uma perspectiva de atuação futura bastante positiva entre seus integrantes. Contudo, podemos dizer que a perspectiva atual sobre o potencial democratizante dessa instituição é afirmativa, tendo por base a expectativa favorável em relação aos desdobramentos que os processos eleitorais para deputados do Mercosul poderão gerar.

Referências

Artigos e Livros

DRUMMOND, Maria Claudia. **A democracia desconstruída. O déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos da integração**. Brasília: Senado Federal (Coleção de Teses, Dissertações e Monografias de Servidores do Senado Federal), 2010.

KEOHANE, Robert O. Neoliberal institutionalism: a perspective on world politics in KEOHANE, Robert O. **International institutions and State power**. San Francisco: Westview Press, 1989.

MATLARY, Janne Haaland. “International theory and international relations theory: what does the elephant look like today and how should it be studied?”. Bruxelas: Trabalho apresentado na 2nd ECSA – World Conference **Federalism, Subsidiarity and Democracy in the European Union**, 5 e 6 de maio de 1994 .

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos**. São Paulo: EDUSP, 1998.

YOUNG, Oran (ed). Global **Governance: drawing insights from the environmental experience**. Cambridge: MIT Press, 2000.

Documentos

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA. Atas das Reuniões. 1991-2006.

COMISSÃO PARLAMENTAR CONJUNTA/Seção Brasileira. Atas das Reuniões. 1995-2006.

PARLASUL. Atas das Sessões Plenárias, 2007-2010.

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2005.

REGIMENTO INTERNO DO PARLAMENTO DO MERCOSUL, 2007

Entrevistas

COSTA FILHO, Antônio Ferreira da. Brasília: Maio de 2011. (Secretário da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul)

DR. ROSINHA. Brasília: Maio de 2011. (Deputado Federal / PT – PR)

DRUMMOND, Maria Cláudia. Brasília: Maio de 2011. (Assessora do Senado Federal e da Representação Brasileira no Parlamento do Mercosul)

MOLLING, Renato. Brasília: Maio de 2011. (Deputado Federal /PP - RS)

SERRANO, Marisa. Brasília: Maio de 2011. (Senadora/ PSDB – MS)

SIMON, Pedro. Brasília: Maio de 2011. (Senador/ PMDB – RS)

Brasil, Argentina e a integração com “alma” ético-política

Marco Aurélio Nogueira¹

A integração regional latino-americana, e a do cone sul em particular, avança com dificuldades. Não se trata de algo isolado: as dinâmicas de integração tendem a ter sua marcha condicionada pelo peso unilateral da economia, do comércio e dos mercados, que tendem a “despolitizar” o processo e, assim, a imprimir a ele menor velocidade. Não é diferente com o Mercosul, que desde sua inauguração formal (Tratado de Assunção, 1991) jamais deixou de estar em crise. Nos últimos anos, não se tem saído muito do lugar, sequer no plano mais imediatamente comercial. Em vez de medidas consistentes e avanços efetivos, há apenas um Mercosul retórico, composto por discursos generosos que não se convertem em realidade. O acordo, em si mesmo, parece expressar o fato de que a integração afeta interesses constituídos e práticas estabelecidas, rotinas enraizadas e disputas históricas.

As sociedades que dele participam tratam-no quase sempre como expressão do desejável, mas não conseguem fornecer-lhe base sólida de sustentação. Os governos nacionais ou subnacionais envolvidos veem-se às voltas com problemas de agenda, protagonismo, governabilidade e competência técnica tão intensos que muitas vezes agem em sentido inverso ao que dizem desejar e acabam por travar a evolução do Mercosul.

Processos de integração são construções políticas inevitavelmente lentas e complexas, fato que fica mais dramático na América do Sul, tendo em vista a quantidade de problemas, a heterogeneidade e a desigualdade nela existentes. Impulsionados por dinâmicas eminentemente econômicas e comerciais, tais processos penam para adquirir ritmo político e cultural, único terreno em que uma integração de fato pode se completar. Além disso, vivem mais ao sabor de decisões governamentais que de políticas de Estado e nem sempre conseguem se orientar por uma estratégia abrangente, sistemática, sustentável. Como se não bastasse, sofrem a concorrência, muitas vezes “desleal”, de outras dinâmicas integracionistas, de turbulências econômicas e de operações de hegemonia internacional ou regional.

Devemos avaliar qual o efeito efetivo que tem sobre os processos reais a profusão de organismos multilaterais que se dedicam à integração no subcontinente. Da OEA, criada em 1948 e que inclui todos os países americanos, à Unasul, constituída em 2008,

¹ Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais-UNESP, São Paulo, Brasil.

são muitas as iniciativas institucionais, com riscos de superposição, duplicações, conflito e falta de coordenação. O propósito da integração acaba por ser ofuscado pelo esforço que se dispense para alcançar alguma convergência entre os organismos.

Ainda que tenha crescido bastante o número de pessoas, grupos e organizações envolvidas no Mercosul, há como que uma ausência de sujeitos na sua construção. Não se pode dizer que haja participação dos cidadãos das sociedades que nele estão envolvidas. O próprio bloco carece de iniciativas que ampliem essa participação. Ele avança mais ao sabor dos ventos que empurrado por atores capazes de direcionar e organizar. A própria discussão a respeito de seus méritos, de seu significado e de suas dificuldades é rarefeita e não fornece os parâmetros e insumos necessários para legitimá-lo plenamente. O bloco é um expediente de entendimentos diplomáticos, sendo mais formal que substancial. Evoluiu sempre refratário à criação de dinâmicas ou instâncias decisórias supranacionais, o que ajuda a limitar seu alcance como mecanismo de integração.

A ausência de sujeitos combina-se com certa indiferença social, que relega o bloco a uma posição secundária, pouco conhecida e pouco valorizada.

Parte desta indiferença se deve ao fato de que ainda não se estabeleceu com clareza o sentido e o valor que a integração pode ter para as populações envolvidas, estraçalhadas por impressionantes disparidades de renda e desenvolvimento. Como inserir povos e regiões menos favorecidas no processo da integração? A integração em curso tem algo a dizer a respeito? Incorporou ou pretende incorporar o tema da desigualdade e da exclusão? Ou, ao contrário, limita-se a oscilar entre a afirmação de uma área de livre-comércio e a proposta de constituição de uma união aduaneira? Trata-se de um problema de projeto: de qual integração afinal se fala quando se pensa em Mercosul?

Processos de integração regional não podem ser compreendidos se forem avaliados exclusivamente a partir de seu sucesso econômico, ou seja, de sua capacidade de motivar o crescimento do comércio entre os países que deles tomam parte. Esta avaliação é insuficiente para explicar o ritmo e a dinâmica de tais processos, que podem muitas vezes estacionar ou se diluir ainda quando existam avanços no âmbito comercial. Para se completar, a integração precisa alcançar os aspectos sócio-políticos e culturais.

A ideia de integração é uma construção política que se depara hoje com um cenário de difícil politização, no qual escasseiam sujeitos (grupos, partidos, movimentos, associações) qualificados para propor uma estratégia comum de ação e dar sustentação a ela. Para vencer, ela necessita desesperadamente daquilo que mais falta: política, atores políticos, organização política. Por um lado, há o peso desproporcional do econômico, o poder de sedução e cooptação do mercado. Por outro, os governos perderam potência e os Estados nacionais viram diminuir suas margens de manobra. Na vida, há muita diferenciação social, luta por identidade e individualização, ou seja, muita dispersão e fragmentação. E a esfera política, pressionada por sua própria crise, não se mostra forte

o suficiente para unir o social e fornecer a ele uma direção. Dado o déficit de subjetividade política, cresce a tentação do voluntarismo e do populismo.

Vista por esse ângulo, a integração latino-americana poderia sugerir a imagem de um projeto destinado ao fracasso. No entanto, ela continua viva e desponta como utopia típica desse início de século. É preciso, pois, reconhecer aquilo que a faz respirar e fluir.

Em boa medida, a integração é uma espécie de imposição da realidade globalizada do mundo. Na vida atual – veloz, comunicativa, surpreendente –, pequenos atos ou gestos podem desencadear verdadeiros tsunamis em questão de dias. Os sistemas políticos estão em crise, mas a política não se resume a eles. Há coisas acontecendo e potência sendo armazenada fora deles. Numa sociedade de informação, existe sempre mais espaço para iniciativas inteligentes, quer dizer, culturais, educativas, não-maximalistas, processuais e dialógicas, centradas na negociação e na articulação.

A combinação cruzada desses fatores impulsiona a integração latino-americana, fazendo com que ela se torne factível, ainda que sempre tensa e difícil. A questão mais importante é saber se, numa das curvas surpreendentes da vida, será possível injetar fantasia política na dinâmica da integração e demonstrar que ela é boa não somente para os negócios e os Estados, mas para a vida cotidiana dos cidadãos.

Hoje, Brasil e Argentina estão à frente de uma espécie de “nova onda” que parece estar dando o tom no subcontinente, independentemente na orientação política dos partidos políticos e das lideranças que governam os diferentes Estados. A fase é em boa medida “pós-neoliberal”, ao menos no sentido de que suspende os vetos ao Estado, neutraliza o fundamentalismo de mercado em nome de maior valorização da política e acopla uma agenda social ao desenvolvimentismo. Precisamente por isso, pode-se cogitar de que ela favorece a abertura de um novo momento na história da integração.

O futuro do Mercosul certamente não depende do que vierem a fazer Brasil e Argentina, mas também é certo que não avançará sem o engajamento das duas principais economias da região, que não por acaso são também os dois Estados nacionais mais bem construídos e dotados de melhor *stateness*. A discussão a respeito do papel que têm tido e poderão ter na dinamização do bloco e da própria integração regional torna-se, assim, central.

Uma integração com “alma” ético-política

Se tudo isso é minimamente verdadeiro, poderíamos dizer que o Mercosul só alcançará outro patamar de afirmação quando for capaz de animar e constituir um vigoroso movimento que lhe dê uma “alma” ético-política.

Antes de qualquer coisa, o Mercosul deve adquirir clara dimensão de educação cívica, política. A integração precisa se converter numa fantasia dotada de sentido democrático e nacional-popular, fixar-se como valor para os povos envolvidos e inserir-se nas diversas agendas nacionais. Terá de trazer consigo uma proposição que o

apresente como algo capaz de ajudar a que se estabeleça um modo de vida mais digno, justo e produtivo para os povos da região. Isso significa dizer que o Mercosul deve ser pensado num espaço que esteja além dos governos, dos mercados e dos interesses particulares, ou seja, que incorpore todos estes interesses, mercados e governos, mas não se deixe limitar por eles. Em boa medida, isso significa que o Mercosul precisa se tornar uma causa pública, do Estado em sentido amplo, ingressando no circuito mesmo das ações dedicadas a criar orientações de sentido para as sociedades e os cidadãos. A entrada em cena de novas forças sociais organizadas poderá exercer importante pressão em favor de uma integração que vá além de meros acordos econômicos.

Para que isso possa se traduzir em fato concreto, dois requisitos são indispensáveis.

O primeiro deles é a reposição da política como espaço e atividade fundamentais, conjuntamente com a melhoria dos sistemas políticos e a elevação da qualidade da democracia nas diferentes sociedades. O atual mal-estar que se vivencia na vida política de todas as sociedades não ajuda a integração, particularmente porque corrói o espírito cívico e superpõe o interesse particular ao interesse geral. Há muita dificuldade para que se aceitem os tempos mais lentos da deliberação democrática e da representação política, o que termina por introduzir muitos componentes destruturadores na luta política, exacerbar os interesses mais fortes (mais ricos, competentes ou organizados) e dificultar a composição e recomposição de pactos societários sustentáveis. Tudo isso não contribui para que se viabilizem processos virtuosos de integração.

O segundo requisito é o da autonomização dos governos em relação aos mercados. Ainda que não se possa imaginar, neste mundo complexo da globalização, que os governos virem as costas para os negócios, não é razoável admitir que os governos devam continuar agindo como se fossem fiadores do capital. Governos devem existir para domesticar os mercados e promover as comunidades a que representam.

Seja em decorrência de seus próprios impasses – complicados pela falta de providências operacionais mais consistentes por parte dos governos nacionais envolvidos –, o Mercosul passou a ter sua trajetória futura determinada pelo que vierem a fazer, daqui para frente, não apenas os governos nacionais, mas sobretudo as diversas instâncias subnacionais de governo e os diferenciados atores políticos, sociais e econômicos nele interessados.

O Mercosul parece ter ingressado em uma fase crítica. Se o objetivo não é estabelecer apenas uma mera associação comercial, nem talvez apenas uma união aduaneira, mas um verdadeiro pacto de integração – uma autêntica comunidade, algo que tenha a ver mais com o “destino comum” dos sul-americanos do que com opções tópicas –, algum empenho deverá ser despendido para aproximar, articular e integrar tanto as cadeias produtivas quanto as várias dinâmicas e os vários interesses regionais. Os ruídos e atritos são intensos, e nada parece indicar que se caminhará sem retrocessos ou turbulências neste terreno. Atribuições recíprocas de responsabilidades, acusações

mútuas, ameaças de rupturas, paralisações e recuos, parecem ter-se tornado a regra nas relações entre os parceiros do pacto, nomeadamente entre Brasil e Argentina. Ainda se pode notar uma ausência de articulações e convergências no plano macroeconômico, com a reiteração da resistência dos países em abrir mão de sua soberania em benefício da integração. Além do mais, as incertezas presentes na economia mundial não favorecem a dinâmica virtuosa da integração. Como se não bastasse, o Mercosul ainda não conseguiu ultrapassar sua natureza limitada, fortemente concentrada no comércio de mercadorias e na indústria automobilística. Soluções e movimentações institucionais, construídas “por cima”, não têm sido suficientes para estabilizar o bloco, até mesmo porque não têm conseguido ativar interesses socioeconômicos mais consistentes e expressivos, em que pese ter crescido muito a movimentação em torno do tema.

A continuidade do Mercosul passou, por isso, a ficar categoricamente na dependência da adesão consistente das nacionalidades envolvidas: não só dos governos nacionais, mas das várias instâncias sócio-políticas, econômicas e culturais das sociedades que dele participam ou vierem a participar. Tornou-se uma causa que só progredirá e ganhará outra qualidade se for abraçada pela sociedade civil.

Em suma, o processo caminha sem muita articulação, carente de atores ativos e de um projeto que vincule e direcione. Justamente por isso, ele se abre todo para uma batalha política com forte dimensão cultural – ou seja, para uma “reforma intelectual e moral” (Gramsci), com a qual se difundam novas formas de consciência, novas concepções do mundo, novos valores e hábitos de pensamento, e se formem novas vontades coletivas.

Na medida em que estiver escudado por alguma adesão de massa e souber formar uma cultura política favorável à integração, o Mercosul se encontrará com as melhores tradições democráticas da América Latina e poderá jogar um peso importante em sua preservação e em seu fortalecimento.

Crise sistêmica, desordem mundial e financeirização¹

Marcos Costa Lima

Introdução

David A. Stockman², que foi diretor do *Office of Management and Budget* de Ronald Reagan, afirmou no New York Times em março deste ano que ao longo dos últimos 13 anos, o mercado de ações caiu duas vezes provocando graves recessões. As famílias americanas perderam um trilhão de dólares na crise *dot.com* em 2000 e mais do que sete trilhões USD quando da crise *subprime* de 2007. Neste período o número de auxílios-refeição e os benefícios por invalidez mais que dobraram, para 59 milhões de pessoas, ou um em cada cinco americanos. Estes números assustadores crescem em relevância quando sabemos que a dívida pública dos EUA alcançou 56 trilhões de dólares no início deste ano³.

No tempo em que Alan Greenspan esteve à frente do federal reserve – agosto de 1987 a janeiro de 2006 - se deu o maior *equity boom* do país, com o mercado de ações crescendo cinco vezes entre a crise de 1987 e aquela da *dot.com* em 2000.

A farra rentista terminou com a bancarrota do grupo Lehman Brothers em setembro de 2008 e Stockman nos diz que “Washington, com a arma de Wall Street virada para sua cabeça, foi ao socorro dos protagonistas desta bagunça financeira, imprimindo dinheiro para o resgate de grandes empresas em pânico, o que segundo ele, consistiu no singular e mais vergonhoso capítulo da história financeira americana”.⁴

Ao final de seu livro, *A Great Deformation*, no capítulo que intitula “O Por do Sol na América: o naufrágio do estado logo adiante”, Stockman traça um panorama sombrio para o futuro do país, à medida em que o fantástico crescimento da construção civil e dos investimentos em infraestrutura na China ao longo dos últimos 15 anos – vem arrefecendo. O Brasil, a Rússia, a Índia, a Turquia e a África do Sul e todas as outras nações de renda média em crescimento não podem compensar a queda da

¹ Este texto é dedicado a Ingrid Sarti, pois dele fez questão.

² Stockman, David A. (2013), *The Great Deformation. The Corruption of Capitalism in America*. New York: Public Affairs Book.

³ A questão da saúde nos EUA é um aspecto relevante da crise que vive o país. São 50 milhões de pessoas que hoje não dispõem de seguro saúde, ou seja, 1 em cada 6 pessoas. Cf. Louis Gill (2012), “Après cinq ans de crise”. Carré Rouge, n° 47, été, p. 46.

⁴ Stockman, David A. “State-Wrecked: the corruption of capitalism in America”. The New York Times, 30/03/2013, p.15:16 e 59.

demanda. A máquina americana de estímulo monetário e fiscal, segundo ele, atingiu os seus limites. Disse ainda: “os Estados Unidos estão quebrados – fiscalmente, moralmente e intelectualmente”⁵.

Paul Krugman⁶, em seu livro publicado no Brasil em 2010, apontava que não houvera um grande aumento da desigualdade nos Estados Unidos até a década de 1980. Para o economista, a reviravolta se deu a partir daí, quando os *vencedores* foram uma pequena elite de 1% no topo da distribuição de renda.

Joseph Stiglitz⁷, em seu último livro sobre o crescimento da desigualdade de renda e da riqueza nos Estados Unidos nos últimos trinta anos é ainda mais incisivo do que Krugman. Diz Stiglitz logo no prefácio, e em tom quase bombástico que “existem momentos na História quando as pessoas em todo o mundo parecem levantar-se para dizer que algo está errado”. Seus dados são contundentes sobre os efeitos de políticas econômicas que geraram desigualdade de renda e riqueza nos Estados Unidos após os anos 1980; que há trinta anos atrás os 1% das maiores rendas entre os americanos recebiam *apenas* 12% da renda nacional e, em 2007, passaram a perceber 65% do total do ganho nacional dos rendimentos. A renda de um trabalhador masculino típico de tempo integral estagnou por mais de um terço de século.

Quando olhamos para a Europa a situação é ainda mais dramática. Segundo o Fundo Monetário Internacional, 61 países voltaram ao nível do Produto Interno Bruto de 2007, entre os quais 22 dos 27 países da União Européia, e 06 dos 07 países do G7 à exceção da Alemanha. Em 10 dos 25 países da OCDE, os salários reais (corrigidos pela alta dos preços) eram inferiores em 2010 aos níveis de 2007. Havia desemprego de 24,3% na Espanha e de 21,7% na Grécia em abril de 2012 e, 51,5% para os menores de 25 anos de idade. A Alemanha conseguiu se distinguir dos demais países europeus graças a políticas de desregulamentação do mercado de trabalho e da proliferação do trabalho flexível e precário, que deram lugar aos baixos salários. Neste país o emprego a tempo integral caiu de 29,3 para 23,9 milhões entre 1991 e 2001, enquanto crescia o número de empregos a tempo parcial que aumentou de 5,7 para 12,5 milhões⁸.

Conforme Dani Rodrik⁹, mesmo na Europa, onde as instituições regionais são relativamente fortes, o interesse nacional e os políticos nacionais, em grande medida na pessoa da chanceler alemã, Angela Merkel, têm dominado a definição de políticas. Segundo ele, se a chanceler Merkel tivesse se mostrado menos apaixonada pela

⁵ Stockman, David A. (2013), op.cit.

⁶ Krugman, Paul (2010), *A consciência de um liberal*. Rio de Janeiro: Editora Record

⁷ Stiglitz, Joseph E. (2012), *The Price of Inequality*. How today's divided society endangers our future. New York: W.W.Norton & Company. P. ix:2:3.

⁸ Gill, Louis (2012), “Après cinq ans de crise. Un état des lieux sommaire ». in : Carré Rouge, n° 47- été.

⁹ Rodrik, Dani (2012), “O renascer do Estado-nação”, publicado em Project Syndicate 13/03/2012.

austeridade com relação aos países endividados da Europa e se tivesse conseguido convencer os seus eleitores da necessidade de uma abordagem diferente, a crise da zona do euro teria tido contornos bastante diferentes.

Para François Chesnais¹⁰, a situação de conjunto da economia mundial é marcada pela incapacidade do “capital” (os governos, os bancos centrais, o Fundo Monetário Internacional e os centros privados de centralização e de poder do capital tomado coletivamente) de encontrar, ao menos por agora, os meios de criar uma dinâmica diferente. A crise da zona do euro e seus impactos sobre um sistema financeiro opaco e vulnerável são uma das expressões. Esta incapacidade não é para o economista francês sinônimo de passividade política. Ela significa simplesmente que a burguesia está se movendo cada vez mais completamente pela vontade única de preservar a dominação de classe em toda sua nudez. Portanto, esse projeto tem implicações políticas ainda mais graves para os trabalhadores, pois ele é acompanhado pelo endurecimento do caráter pró-cíclico das políticas de austeridade e de privatização, e contribui para a ocorrência de uma nova recessão, que está em marcha.

Este artigo se propõe a indicar, retrospectivamente, as alterações sofridas pelo capitalismo no século XX, evidenciando como, pouco a pouco, a partir da crise do keynesianismo, foi se cristalizando o processo de globalização, onde ganham proeminência a financeirização do capital, promovida pelos grandes bancos e corporações transnacionais¹¹. Posteriormente, em outro artigo, aprofundaremos, sobretudo, a dimensão das transformações de um capitalismo propriamente vinculado à produção, para outro, com dimensão hegemonicamente financeira¹².

A nova desordem mundial

É sabido que nos anos 1980, em pleno auge e expansão das corporações multinacionais, impulsionadas pelos investimentos diretos externos (IDE); ocorreu um aumento intenso das transações financeiras que, de acordo com um conjunto de autores relevantes¹³, representam o eixo dinâmico do processo de mundialização, que tem as instituições financeiras, sobretudo as não-bancárias, como seus atores centrais e aquelas que modelam o seu funcionamento.

Segundo François Chesnais, até poucos anos, a análise da mundialização era vista essencialmente como uma etapa nova do processo de internacionalização do capital, na

¹⁰ Chesnais, François (2011), « Aux racines de la crise économique mondiale ». Carré Rouge, n° 46, décembre, p.7 :17

¹¹ Serfati, Claude (2011), « La logique financierio-rentière des sociétés transnationales ». in : European Journal of Economic and Social Systems – No. 1-2/2011, pp.155-

¹² Costa Lima, Marcos (2013), “Transformações Radicais no Capitalismo Contemporâneo”. Recife: UFPE/PPGCP.

¹³ Plihon (1998); Chesnais (1998, 2003); Serfatti (2003); Aglietta e Orleans (2002).

qual as grandes industriais multinacionais seriam a expressão maior. Essa interpretação, segundo ele, há muito está superada. A mundialização da economia seria considerada mais do que uma fase complementar no processo de internacionalização do capital, já iniciado depois de um século. Seria um modo de funcionamento específico e, em muitos aspectos importantes, totalmente novo do capitalismo.

O contexto macroeconômico mundial foi marcado por alguns traços distintivos: i) taxas muito baixas de crescimento do PIB, inclusive no Japão, que tradicionalmente serviu como “locomotiva” para o restante da economia mundial; ii) Em contraste com essa redução das taxas do PIB, uma taxa de crescimento muito forte dos indicadores relativos ao valor nominal¹⁴ dos ativos financeiros; iii) A limitação e redução das políticas de bem-estar social, associada a perda de regulação pela maioria dos estados nacionais; iv) Altos índices de desemprego estrutural nos países da OCDE, associados a formas de emprego temporárias e com baixo nível de remuneração, provocando um aumento da pobreza nesses países; v) Uma conjuntura mundial instável, entrecortada de sobressaltos monetários e financeiros, com alto nível de contágio internacional (México, 1994, Malásia, 1997 e a sequência que vai da Rússia à Argentina em 2001); vi) Uma deflação aberta e crescente entre os países industrializados, principalmente entre os países produtores de bens primários; vii) A marginalização de regiões inteiras do globo com relação ao sistema de comércio internacional, como vimos nas tabelas apresentadas anteriormente neste trabalho, mas também no centro do sistema, pela concorrência sempre mais intensa entre multinacionais, aqui detalhado quando da exposição sobre as multinacionais de novo padrão.

Essa caracterização não pode ser entendida, para Chesnais (1997)¹⁵ como sucessão de fenômenos isolados, mas de forma holística, em conjunto, e lança a hipótese de que são constituidores de um sistema. Teria acontecido uma passagem no contexto do estágio imperialista, para uma fase diferente, da que predominou entre o fim da Segunda Guerra Mundial e o início dos anos 1980. Os governos Thatcher e Reagan teriam-no inaugurado entre 1979 e 1987, através de políticas fortemente neoliberais de desregulamentação, com cortes de gastos públicos, redução de impostos para os ricos e aumento do dispêndio militar. Segundo a teoria regulacionista (Boyer, 1997), passaríamos a um novo regime de acumulação, bastante diferenciado do regime “Fordista”.

Essa fase, ou esse novo regime (Plihon, 1998), repousa nas transformações da “relação salarial” com forte incremento da taxa de exploração – flexibilização, precarização das condições de trabalho, mas seu funcionamento seria ordenado

¹⁴ Nominal porque sobre elas incide um componente fictício, mais ou menos importante, segundo a natureza dos ativos.

¹⁵ Na Introdução do livro que organiza em 1996 sobre a mundialização financeira, há uma excelente caracterização das etapas da liberalização e mundialização financeiras que antecedem e vão consolidar o novo momento, inclusive um quadro em que detalha as três etapas de emergência das finanças de mercado mundializadas – 1960-1979, 1980-1985 e 1986-1995 (pp. 23-28).

principalmente pelas operações e as escolhas de formas do capital financeiro, mais concentradas e centralizadas do que nenhum outro período do capitalismo.

Nesse novo regime de acumulação, portanto, três setores ou complexos industriais fortemente articulados, ocupam uma posição central. Por razões que decorrem tanto do caráter decisivo da “Informação” quanto do “marketing” na concorrência capitalista mundializada, que difundem uma ideologia da qual depende o enraizamento do *habitus* indispensáveis à crença na estabilidade mínima, na solidez e destino do regime neoliberal, que foi inteligentemente caracterizado como a ideologia do “pensamento único”. São eles: 1. O setor financeiro; 2. O complexo das indústrias de Informática, telecomunicações e de novos materiais, também conhecidos por intensivos em tecnologia ou *hightech*; 3. O setor da comunicação e a cultura mercantilizada, tornada mercadoria, que são os grandes grupos de multimídia¹⁶. Sobre este último setor, Chomsky e Herman em *La fabrique de l'opinion publique* (2003, p.XIII) nos informam que, em 1983, 50 megacompanhias dominavam a paisagem midiática. Sete anos mais tarde, só restavam vinte e três, chegando finalmente a nove no fim da década.

A diferenciação e a hierarquização da economia-mundo contemporânea resultam tanto de operações do capital concentrado quanto de relações de dominação e de dependência política entre estados, cujo papel não é de forma alguma reduzido, mesmo se a configuração e os mecanismos desta dominação tenham se modificado (Chesnais, 1997, p.64)

A forte sincronia de propósitos entre os três setores industriais, que não impede a intensa disputa concorrencial entre si, tem sido possível a partir das intervenções nas instâncias políticas dos Estados nacionais líderes, principalmente os do G7, que têm avalizado tanto esses capitais quanto o capital financeiro para se deslocar pelo mundo. Segundo Wallerstein (2003, p.111-119), a perda de vigor das estruturas estatais prejudica principalmente os grandes capitalistas, que buscam continuamente o apoio estatal em dois casos (para eles indispensáveis), a saber: para aumentar o preço de venda sobre o mercado e restringir a alta dos custos de produção.

Portanto, é necessário não perder de vista as articulações entre o econômico e o político, percebendo o Estado em suas múltiplas determinações, as relações internacionais que estabelecem, que são conflituosas e de cooperação, e perceber em que medida o Estado, como diz Wallerstein, torna-se indispensável ao grande capitalista, em seus movimentos em prol da valorização do capital, pela determinação da propriedade intelectual, no apoio à deslocalização de empresas para outros países nos quais a mão-de-obra é mais barata, ou mesmo internamente, pelas compras governamentais, ou ainda pelos subsídios e mesmo pela internalização dos custos de infraestrutura.

¹⁶ A rápida mundialização fez com que a indústria midiática ficasse centralizada em nove conglomerados internacionais: Disney, AOL-Time Warner, Viacom (proprietária da CBS), News Corporations, Bertelsman, General Eletric (proprietária da BBC), Sony, AT&T-Liberty Media e Vivendi Universal. Chomsky, Noam e Herman. *La fabrique de l'opinion publique*. Paris, Le serpent a Plumes, 2003, tradução minha.

Um outro aspecto substantivo nessa fenomenologia da mundialização financeira encontra-se no lugar privilegiado que os EUA ocupam na hierarquia das nações; não apenas enquanto núcleo da financeirização do capital, pela potência de seus mercados de ações, fundos de pensão e fundos mútuos, mas também em termos tecno-industriais, como detalharemos em capítulo posterior, aos quais se associa uma força de choque militar única. O que não quer dizer que não haja conflitos na esfera internacional, muito pelo contrário. Os Estados nacionais em suas relações de dominação, dependência e interdependência buscam reconfigurar suas posições no tabuleiro. Muito embora estejam à flor da pele os enfrentamentos no interior da Triade, também fora deste espaço os países mais frágeis têm participado dos circuitos de valorização do capital, mesmo que de forma subordinada.

No plano financeiro, a sua posição central deve-se ao lugar que ocupa o dólar, hoje rivalizado pelo euro, mas ainda sendo a moeda de conversibilidade plena e também com relação ao tamanho e a diversificação de seus mercados financeiros. Segundo Cathérine Sauviat os investidores institucionais norte-americanos superam amplamente os dos demais países da OCDE, do ponto de vista do montante de ativos financeiros que detêm: respectivamente 71% dos ativos financeiros dos fundos de pensão e 55% dos pertencentes às sociedades de investimento, dentro da OCDE. Citando o trabalho de Clark sobre o Capitalismo dos Fundos de Pensão, Sauviat (2003, p.147) nos diz que “os ativos acumulados pelos fundos de pensão norte-americanos eclipsam todas as outras formas de poupança e atingiram uma tal importância que transformaram a natureza e a estrutura dos mercados financeiros mundialmente”

Alguns números sobre os *hedge funds*¹⁷ dão um pouco a dimensão de uma parte da arquitetura desse “império de papel”: em 1990 havia não mais que 300 destes fundos, que passaram a 4.000 em 1999. Em 2003 são 6.000 ou 7.000, dos quais 90% encontram-se nos Estados Unidos, sendo que os investidores privados permanecem globalmente como os maiores clientes. Estes fundos geriam perto de US\$ 200 bilhões de em 1999 e estima-se US\$ 600 bilhões em dezembro de 2002.

Essa vantagem norte-americana no plano das finanças define-se pela capacidade de centralizar a riqueza, tanto pela atratividade intrínseca – diversidade, segurança e rentabilidade dos produtos financeiros – que é oferecida ao capital mundial em busca de valorização rentista no curto prazo.

Esse predomínio, aliado ao valor face de sua moeda (reserva mundial), fez com que os EUA viesse a ser o único país no mundo capaz de abaixar a taxa de paridade de sua moeda e, portanto, jogar o jogo da desvalorização competitiva, sem sofrer

¹⁷ Um *hedge fund* é um instrumento de investimento que se distingue dos *mutual funds* e *sicavs* clássicos, por seu estatuto regulamentar e jurídico, bem como pelas técnicas de gestão utilizadas. Globalmente, os *hedge funds* têm por objetivo preservar o capital investido em todas as condições de mercado. Para atender a esse objetivo de rendimento absoluto, um *hedge fund* pode comprar e vender a descoberto, títulos, utilizando-os como alavancas, e todas as espécies de investimentos derivados. O exercício destas técnicas é tido por gestão alternativa.

imediatamente a sanção dos mercados, pois detêm mais de 40% da dívida pública mundial¹⁸.

O país também dita as regras no conjunto da economia mundial, a exemplo da desregulamentação do transporte aéreo, que levou a uma furiosa competição e alianças de empresas, ainda não terminada, com a recente fusão entre a Air France e a KLM. Mas também das telecomunicações, da indústria farmacêutica, que ilustram sua capacidade de impor regras mesmo aos países que possuem empresas vinculadas aos grandes oligopólios mundiais.

O controle que possuem sobre as instâncias de decisão do Fundo Monetário Internacional, do Banco Mundial ou ainda da OMC, define o figurino ao qual devem ajustar-se os países ditos emergentes. Enredados na trama perversa da dívida externa, submetem-se a políticas de corte monetarista, que prescrevem regras fiscais e salariais estritas, com efeitos deletérios sobre os gastos sociais, que produziu uma instabilidade crônica. As negociações da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA, evidenciaram a imposição de regras, sem reciprocidade aos países latino-americanos.

As políticas derivadas desse tipo têm convergido para um modelo de larga aplicação mundial, que tem aliviado o fisco sobre as altas rendas e transferido seu peso para as rendas do trabalho. Vinculado a esse mecanismo, a gestão da relação salarial vem adquirindo os contornos do modelo anglo-saxão, em interface com a política monetária, produzindo efeitos dramáticos sobre o rebaixamento dos salários, no centro e nas periferias, e todas as formas possíveis de flexibilização da mão-de-obra.

O Tratado de Marrakesh e a criação da OMC vieram consolidar o arsenal de instrumentos internacionais – de regras e normas jurídicas – que passam a ter um caráter impositivo, antes não presente no GATT (CHESNAIS, 1998). Esse arsenal permitira a instâncias de decisão centralizadas no G7 impor – em princípio a todos os países, mas sobretudo aos mais frágeis e que não têm condições políticas de se defender – a liberalização total do comércio, desregular por completo os serviços públicos, assim como dismantelar suas raras leis sociais e ambientais, entendidas como entraves à liberdade de investimento e de comércio. Quando nos debruçamos sobre as tratativas em fase de definição no contexto da ALCA, não é outro o quadro que se vê quando, por exemplo, os EUA exigem a abertura das compras governamentais para empresas norte-americanas, desde o nível mais alto da federação até o dos municípios.

É importante destacar que em todo esse processo, as grandes corporações multinacionais ocupam um lugar de destaque; muito embora o que seja característico do novo regime de acumulação é a hegemonia das grandes instituições financeiras, bancárias e não-bancárias que se explicita através do ressurgimento e o crescimento do capital-

¹⁸ Isso permite, portanto, que o país possa contrair ano a ano um substantivo déficit na balança comercial, ao ponto que, somados os saldos negativos de 2000 a 2003 (previsão), este numero alcançou US\$ 168,10 bilhões.

dinheiro altamente concentrado, da preferência pela liquidez (CARTAPANIS; ANDRÉ, 2003).

A fase da mundialização que se iniciou nos anos 1980 viveu a multiplicação dos investimentos cruzados entre os países capitalistas avançados, gerando uma intensa transferência patrimonial entre empresas. Neste período, cerca de 80% dos investimentos diretos externos aconteceram entre os países da Tríade e quase $\frac{3}{4}$ dessas operações tiveram como objetivo a aquisição de empresas existentes e não a criação de novos meios de produção. O mesmo ocorreu nos países “emergentes”, a partir das políticas de privatização, que foram mais intensas em setores estratégicos dos serviços, como energia e telecomunicações. Portanto, atuando em setores de *non-tradeables* – o que fez aumentar o déficit das balanças comerciais desses países, que já eram elevadas, através de importações de componentes, remessa de dividendos, sem capacidade de exportação.

As políticas monetárias dos governos (entre elas a de determinação das taxas de juros e de câmbio) foram reduzidas cada vez mais às necessidades e exigências do capital-dinheiro; que controla a dívida pública. O que não quer dizer uma autonomização plena dos capitais financeiros, pois as ligações com as esferas da produção e das trocas permanecem fortes.

A esfera das finanças alimenta-se da riqueza criada pelos investimentos e pela mobilização da força de trabalho. Os capitais sobre os quais os operadores financeiros asseguram um mais-valor através de aplicações financeiras e arbitragens que efetuam entre diversos tipos de ativos nascem, invariavelmente, no setor produtivo e começam a tomar a forma de rendas, por ocasião da produção e da troca de mercadorias e de serviços. Uma fração elevada dessas rendas é captada ou canalizada em benefício da esfera financeira e a ela transferida (Costa Lima, 2008).

Será somente após esta transferência que terão lugar os diversos processos de valorização deste capital, quando o montante nominal dos ativos financeiros é inflado e se reproduzem no campo fechado da esfera financeira, fenômeno que Marx chama de valorização “fantasmática”.

O primeiro mecanismo que permitiu, contemporaneamente, a transferência de riqueza em escala para a esfera financeira, foi e permanece sendo o serviço da dívida. Este serviço, que atuou de forma brutal tanto na Europa quanto em numerosos países da periferia; está associado aos empréstimos realizados com a liquidez propiciada pelos petrodólares, sob a forma de créditos bancários, sobretudo norte-americanos, quando se fazia necessário tirar os países da OCDE da recessão, fenômeno que a economista Maria da Conceição Tavares intitulava de “sangria às avessas”.

A deterioração das finanças públicas fez com que o déficit médio dos países do G7 passa-se de -2,1% do PIB, nos anos 1970, para -3,6% entre 1990 e 1995, fazendo com que o peso da dívida pública atingisse 64,3% do PIB em média entre 1990-1995. Na União Européia esses números foram ainda piores, pois o déficit público médio, que era

de -0,4% do PIB entre 1961-1973, atingiu -4,5 do PIB. Cresceram desde então os juros sobre a dívida pública, que passava de 32% neste primeiro período, para 70,6% em 1995 (PLIHON,1998,p.103). Portanto, a consolidação da dívida dos países centrais que acaba por estourar em 2008 é um fenômeno crescente desde os anos 1990.

O segundo mecanismo de *punção* ou *sangria* massiva foi posto em prática quando a dívida pública dos países da OCDE foi transformada em títulos, em que se deu o crescimento “em bola de neve” de parte dos orçamentos dedicados ao serviço da dívida. O fluxo de capitais regulares para pagar os serviços das dívidas, seus juros, mas não o principal, repousava sobre taxas de juros reais positivas que deveriam ser honradas pelos Estados nacionais. As taxas de juros reais dispararam entre 1960-1969 e atingiram um pico em 1990, para os países do G7, saindo de uma média de 0,8 para 6,2%. No caso francês, esses números foram respectivamente de 1,5% e 8,2% (Plihon, 1998:102)

Segundo Dominique Plihon (1998: p.108), “existe uma ligação direta entre o crescimento em potencial das finanças globalizadas e liberalizadas e o aumento dos déficits públicos nos países industrializados, a partir dos anos 1980”. Ao crescer a dívida, os tesouros públicos nacionais não puderam mais contar apenas com os investidores nacionais, apelando então para os investidores internacionais, justamente os institucionais (fundos de pensão, fundos mútuos), para que adquirissem títulos públicos nacionais. Foi assim que “as autoridades públicas liberalizaram e modernizaram os sistemas financeiros para satisfazer suas próprias necessidades de financiamento”. Para financiar as suas dívidas públicas, o percentual de títulos adquiridos pelos investidores estrangeiros, sobre o total da dívida mais que quadruplicou em alguns países: na Alemanha, em 1979, os estrangeiros detinham 5% da dívida pública e, em 1992, 31,8%. Na França, onde a dívida pública em mãos de estrangeiros era nula em 1979, atingiu 31,8% do total em 1992.

Segundo Chesnais, entre 1973 e 1993, nos países da OCDE, contrariamente às expectativas dos economistas neoclássicos, os rendimentos reais ajustados dos 10% mais pobres da população, baixou 21%, ao passo que os dos 10% mais ricos da população, aumentaram de 22%.

Os defensores da finança de mercado dirão que as taxas de juros reais que gravam todos os orçamentos públicos e que se interpõem como uma barragem ao investimento produtivo; como do financiamento de obras públicas de urgência social, têm também por função permitir aos *fundos de pensão por capitalização* servir à aposentadoria de seus membros. Esses fundos privados centralizam uma poupança nascida frequentemente nos regimes obrigatórios de empresas privadas. Eles alimentam-se, portanto, dos rendimentos salariais. De um lado, são o resultado acumulado de cotizações retiradas dos salários; de outro, desde que o montante da poupança acumulada ultrapassa um certo nível, os fundos passam à categoria de instituições financeiras não-bancárias, cuja função é fazer gerar um montante elevado de capital-dinheiro, conservando sua liquidez e maximizando o rendimento. Estes fundos, acabam por tornar-se instituições centrais

do capital-financeiro e participam na primeira linha dos operadores da “finança especulativa mais nociva”.

O *Regime de Acumulação e Dominância Financeira (RADF)* integra, portanto, como um de seus componentes, os cotizadores dos fundos de pensão privados e uma parte das famílias que colocaram sua poupança em fundos mútuos de aplicação acabam tendo consequências políticas e sociais muito graves. Esses pequenos poupadores não têm nenhuma vocação inerente ou natural a fazer parte ou a se ligar com o capital financeiro monopolista e altamente centralizado. Sem taxa de juros reais positivas, esses fundos de pensão por capitalização seriam incapazes de servir à aposentadoria de seus membros. Da mesma forma, o rendimento das ações, outra componente do portfólio dos fundos de pensão privados, não deixam de estar ligados às práticas e à eficácia com as quais os princípios da *corporate governance* são postos em prática.

Isto significa dizer que nos EUA e Reino Unido¹⁹ principalmente, o capital financeiro chegou a fazer com que os antigos trabalhadores dependam, para o nível de suas aposentadorias, da ferocidade com a qual o capital vai explorar os assalariados em atividade. (CHESNAIS, 1997, p.80).

No mercado de capital dos EUA, os Fundos de Pensão e Fundos Mútuos detinham menos de 2% das ações das empresas em 1945, 11% em 1965, 20% em 1975, passando para 31% em 1985 e, finalmente, 42% em 1999.

Uma boa medida da extensão das finanças internacionais entre 1980 e 1992 é-nos dada por Plihon (1998:112), para quem “as finanças internacionais desenvolvem-se segundo sua própria lógica, que não guarda mais do que uma relação indireta com o financiamento do comércio e dos investimentos produtivos na economia mundial”.

A partir do início dos anos 1990, os mercados emergentes são incorporados ao mercado financeiro mundial, mas com uma presença muito mais forte das aplicações em bônus do que das aplicações em Bolsa. A rápida atração que representaram esses mercados para os capitais em busca de especulação, fizeram diminuir a parte dedicada aos investimentos diretos, quando o processo de privatização já se concluía, os títulos em carteira orientavam-se principalmente para os títulos de curto prazo, indexados ao dólar.

A entrada desses países na lógica da financeirização ajudava, em boa medida, os Estados Unidos a superarem uma recessão econômica grave, que presenciou o Krach financeiro de outubro de 1987, recessão que foi superada a partir de três mecanismos que têm garantido o sucesso norte-americano. São eles: os empréstimos estrangeiros²⁰; os

¹⁹ Também na França, a irrupção dos investidores institucionais (companhias de seguro, Fundos de Pensão e Fundos Mútuos) sobre os mercados financeiros, que controlavam em 1966 apenas 12% do mercado de ações e 35% do mercado de títulos, passaram, em 1990, a dominar 25% e 57% respectivamente, estabilizando-se neste patamar em seguida. (ver Pastré, Olivier: “Financement de l’économie et gouvernement d’entreprise: vers une nouvelle économie financière?” in Dockès: 2003, pp. 245-274.

²⁰ A dívida externa dos EUA passou de US\$ 200 bilhões em 1990 a US\$ 2,7 trilhões em 1999. in: Serfatti, Carré Rouge nº23, outubro, p.4.

créditos do *Federal Reserve*, e os títulos da Bolsa. Os títulos da dívida pública têm alimentado a atividade dos mercados financeiros norte-americanos, que se vale do status de centro de acumulação do capital rentista mundial, em busca de aplicação.

Segundo Serfatti, a evolução desta dívida produz ao mesmo tempo uma dúvida por parte dos credores, quanto à capacidade da economia norte-americana de superar a atual crise, à qual se soma aquela em que se encontram os credores estrangeiros, entre eles, há mais tempo, os japoneses.

Quanto aos créditos criados pelo *Federal Reserve*, que têm servido inclusive para financiar os estouros das Bolsas de Valores, têm hoje taxas de juros muito baixas, com pequenos efeitos sobre a economia e para as instituições de crédito. O terceiro pilar desta economia, o dos títulos em bolsa, que suportaram o crescimento das empresas de tecnologia, comunicação e inovação - TICs, vivem a ressaca do estouro da bolha especulativa²¹. Esses estouros de “bolhas de especulação”, o colapso da Nasdaq, seguidos pela queda de Wall Street e outras Bolsas, são acontecimentos de graves proporções e que generalizaram a atual recessão mundial. Revelam a fragilidade do atual regime de acumulação, que tem efeitos dramáticos em termos de emprego, de instabilidade política em muitos países na periferia do sistema (atuam sobre o conjunto das empresas multinacionais, sobre o sistema produtivo). Para François Chesnais (2003), eles têm fortes implicações sobre o financiamento da inovação. Conforme o economista, seriam quatro os traços mais importantes do RADF: i.) a posição privilegiada ocupada pelo mercado financeiro no padrão de distribuição de renda, com prioridade das corporações aos mecanismos de distribuição de lucros e dividendos, ao “valor da Bolsa”; ii.) as políticas de estado-mínimo; iii.) o estabelecimento de um novo tipo de gerência para as grandes corporações e iv.) a ampliação das assimetrias entre países na economia mundial.

Quanto ao primeiro traço, ou a *proeminência do sistema financeiro*, aí se decide o nível de investimentos do tangível e intangível, levando-se em consideração os níveis de lucros, sua distribuição em favor de dividendos (acionistas), e só depois da produção. As somas que permanecem à disposição das firmas para investimentos são decididas apenas após o pagamento dos dividendos – *maximising shareholders value*. Por essa razão os gerentes das corporações são postos em uma posição na qual a capacidade de investimento fica determinada pela baixa dos salários reais e pelo aumento da produtividade (sem aumento dos gastos na produção). Daí também decorre a necessidade da flexibilização da mão-de-obra, hoje uma exigência do regime de acumulação. As empresas são ajudadas tanto por mecanismos da competição quanto pela deslocalização das plantas e escassez do trabalho, e também pela liberalização e

²¹ O jornal *Le Monde* anunciava que mais de US\$ 8 trilhões se esfumaram em Wall Street depois da metade do ano 2000. (*Le Monde*, 22 de outubro de 2002).

desregulação dos investimentos diretos externos e do comércio, e pelas mudanças na legislação sob o efeito da mudança mais geral nas relações de poder sociais e políticas.

Quanto ao segundo traço, diz respeito à **redução do papel do Estado**, na medida em que este abandona a sua anterior posição de instituição capaz de fazer grandes investimentos com efeitos estruturadores, isto é, de influenciá-las quando realizadas pelo setor privado. A decisão de realizar investimentos que, desde o New Deal até a Segunda Guerra Mundial estava praticamente na mão do Estado, passa progressivamente à mãos do capital privado. A mudança no *locus* da decisão do investimento é também verdadeira para a Pesquisa e o Desenvolvimento (P&D), salvo naqueles países onde a P&D foram centrais para o sistema de inovação e onde a privatização do setor público está encontrando alguma resistência. Outra exceção seriam os países que não sofreram pressões para reconhecer as virtudes da C&T públicas, bem como na decisão de seus interesses nacionais, enquanto Estados soberanos, que incluiu assegurar externalidades-chave para suas companhias e apelo ao suporte de P&D. Os EUA enquadram-se bem nesta distinção.

Importante aqui introduzir uma reflexão realizada por Orsi e Coriat (2003) que procuram entender, na seqüência da crise da bolha sobre a Nasdaq e das inúmeras falências que seguiram a queda das Bolsas; o processo de complementaridades construídas, principalmente nos EUA, entre um regime de direitos de propriedade intelectual e um conjunto de regulamentações inéditas sobre o mercado financeiro. Estes permitiram a promoção das chamadas “firmas inovadoras”, reforçando assim a hipótese de Chesnais, sobre o lugar prioritário de análise sobre o financeiro e não sobre o tecnológico.

Os autores iniciam pela série de mudanças ocorridas nos últimos vinte anos sobre os direitos de Propriedade Intelectual (DPI), promovidas pela administração e pela justiça norte-americana. Em primeiro lugar, a abertura do domínio das patentes para novos atores, no caso as universidades e laboratórios de pesquisa acadêmicos. – uma nova legislação autorizava o depósito de patentes sobre os produtos de suas pesquisas, quando se tratam de instituições que são financiadas por fundos públicos.

Segundo Orsi e Coriat, esse passo foi dado desde 1980, com o voto do *Bayh-Dole Act* e introduziu uma série de disposições novas e complementares. A possibilidade de cessão das patentes, sobre formas de licenças exclusivas a empresas privadas; ou ainda de se constituir com elas *joint ventures* e associações (cujo objetivo seria o de tirar partido dos conhecimentos tanto para fins comerciais quanto para sua viabilização enquanto produtos comercializáveis) teve como resultado a explosão do número de registros depositados pelos laboratórios públicos.

O *Bayh-Dole Act*²² provocaria uma mudança fundamental na prática da pesquisa acadêmica, com a formação em todas as grandes universidades norte-americanas, de

²² A Lei Bayh-Dole, de 1980, permitiu às universidades patentear e licenciar, com exclusividade, invenções financiadas por fundos federais. Devido ao grande aumento de licenciamentos por universidades, a Lei tornou-se

Escritórios de Transferência de Tecnologia (*Technological Transfer Offices*). E, como consequência direta, essas instâncias passariam a desempenhar um papel decisivo na orientação da pesquisa, com uma ação que privilegiou as pesquisas em curso que fossem suscetíveis de serem patenteadas no prazo mais curto. Além disso, em inúmeros casos, essas ações poderiam incidir no retardamento da publicação dos resultados científicos, submetendo-se a publicação dos resultados à depósitos prévios de patentes.

Esses novos procedimentos permitidos pela lei (*Bayh-Dole Act*) alteraram completamente a natureza do entendimento, até então corrente, do sentido de “bem público” que revestia a informação científica.

Além dessa medida, e também a partir de decisões da Corte de Justiça dos EUA, o próprio direito de propriedade intelectual foi modificado; sendo a alteração mais substantiva a que consistiu em abrir o domínio do patenteamento para objetos que até então não estavam sujeitos, ou mesmo que eram proscritos de qualquer patenteamento. Dois domínios principais estavam em jogo, o patenteamento da vida e dos “programas de computador”.

No domínio dos computadores, a autorização vai incidir sobre o patenteamento dos algoritmos correspondentes à utilização simultânea de equações matemáticas, processo que vai ter um reflexo sobre os elementos de conhecimento genéricos correntemente utilizados pela comunidade dos programadores e dos que concebem programas de computadores. Mas é no campo das ciências da vida em que as implicações são mais radicais. Como informam Orsi e Coriat, a brecha foi dada pela medida que autorizou a General Electric a patentear um micro-organismo, a primeira de uma longa série que conduzirá finalmente ao patenteamento dos genes e das sequências parciais de genes.

Assim, hoje nos EUA mais de 50.000 patentes foram concedidas ou solicitadas sobre o sequenciamento ou o sequenciamento parcial de gens... a via está aberta para uma verdadeira mercantilização do conhecimento científico (Orsi e Coriat, 2003:2)

Um outro aspecto da maior gravidade está associado a isso: é que os patenteamentos atribuídos são de “amplo espectro”, ou seja, eles cobrem e protegem não as invenções cuja utilidade seja confirmada, mas uma amplo conjunto de possíveis aplicações futuras. Dessa forma, a Corte de Justiça dos EUA está autorizando o “patenteamento” do próprio conhecimento de base (*input* para futuras invenções), ou seja, protegendo não apenas as invenções descritas, mas todas aquelas potencial e virtualmente capazes de derivar da utilização do conhecimento patentado. Estaria, então, a Corte de Justiça desse país inaugurando uma era de privatização dos fundos

controversa e objeto de debate enquanto política pública. Para as 84 instituições dos EUA que responderam às pesquisas de 1991 e 2000 da *Association of University Technology Managers* (AUTM), o número de invenções cresceu 84%, a solicitação de novas patentes em 238%, os acordos de licenciamento em 161%, e os *royalties* em mais de 520%

comuns da descoberta científica, dessa forma fragmentada e apropriada de forma privada pelas empresas?

Outra mudança forte decorrente da *Bayh-Dole Act* foi a **entrada do capital financeiro no mundo da produção do conhecimento** quando, em 1984, uma regulamentação da NASD²³ permitiu a disponibilização no mercado e a cotização de companhias deficitárias, sob a condição de que estas dispusessem de um forte “capital intangível”, que se constituía basicamente de direitos de propriedade intelectual. Outras alterações de dispositivos legislativos foram alterados, como o *prudent man*, para permitir que os fundos de pensão fossem autorizados a investir uma parte de seus ativos em títulos de risco, o que antes era proibido. Com isto, viu-se a entrada no mercado de valores financeiros de um conjunto de novas companhias, deficitárias, mas julgadas, em razão de seus ativos intangíveis, como sendo de “alto potencial”.

Foi dessa maneira que se criou no mercado norte-americano uma complementaridade institucional entre os mercados financeiros e o Direito de Propriedade Intelectual, fazendo com que uma boa parcela da “nova economia” encontrasse aí sua origem. Os resultados nefastos dessas medidas, estão na apropriação do processo do conhecimento por firmas privadas e pela condução deste, por interesses imediatistas voltados para a mercantilização que, na prática, já temos visto de forma inaceitável, no caso de remédios relacionados à AIDS, aos quais as populações mais necessitadas não têm acesso, ou pelo abandono de pesquisas em doenças que atingem os países pobres, de pouco interesse para os grandes oligopólios.

Quanto ao terceiro traço, **o novo tipo de gerência para as grandes corporações** estabelece-se sob a forma de um novo relacionamento com os acionistas e mais amplamente com os mercados financeiros. Esse é um dos traços decisivos do atual regime. Se tomarmos os EUA como padrão - excetuando-se a indústria de tecnologia de informação –, as decisões sobre investimentos e P&D não estão mais nas mãos de algum tipo de gerente de corporação, mas sim nas de escritórios treinados segundo os critérios e objetivos do portfólio de amplos acionistas institucionais. Esses gerentes são remunerados conforme os padrões dos mercados de ações, que paga suas habilidades em manter elevados os preços das ações. As multinacionais são um dos pilares do *regime de dominância financeira* e, por isto, os investidores financeiros institucionais “new-style MNCs” desempenham um papel decisivo de interface com a economia real. O tipo ideal de firma, nesse regime de acumulação é a altamente concentrada, mas produtivamente descentralizada em firmas-rede.

Sobre este terceiro traço, por sua importância na guinada de rumo e articulação entre o sistema financeiro e a gestão empresarial, vale à pena fazer alguns comentários adicionais, pois é no final dos anos 1980, com as chamadas *moedas podres (junk bonds)* e

²³ National Association of Securities Dealers, instância que sob a autoridade da SEC (Security Exchange Comissions) está encarregada de cuidar da regulamentação e da segurança das transações sobre a Nasdaq.

com as Operações Preferenciais de Compra (OPAs) (LBO²⁴) que os gerentes, que até então não dispunham de ações em bolsa, encontram-se de repente com 10% das ações das empresas, às vezes mais. Nesse momento, os fundos de pensão, os investidores institucionais passaram a exigir, nos Conselhos de Administração das grandes corporações, que os interesses dos gerentes fossem colocados em paralelo com os interesses dos acionistas. Quer dizer, trocar *cash* por ações (*options*), ou seja, não pagar grandes salários, mas oferecer ações aos gerentes²⁵.

Esse período, logo após a eleição de Clinton, presenciou um movimento ascendente, quando surgem as empresas da chamada “nova economia”, o *boom* da região Silicon Valley, as *dot.coms* e as empresas de biotecnologia, sociedades que não geravam lucros, mas que se vendiam, em nome da ciência e tecnologia do futuro, por bilhões de dólares. Criando títulos, fabricavam dinheiro sem nenhuma base real. Algumas delas deram grandes resultados, como Microsoft, Cisco, Oracle, mas a maioria abriu falência. Como afirma Roathyn (2003), essa escala de grandeza teve vários efeitos de alavancagem: *boom* da alta tecnologia, *boom* da Bolsa, dinheiro barato.

A todo esse cassino, vinha se somar o processo de desregulamentação do sistema financeiro, na seqüência de processos similares anteriores, com relação ao transporte aéreo, de energia e de eletricidade. A lei Glass-Steagall, criação de Roosevelt para regular o conflito entre bancos de negócios e bancos comerciais, é então abolida. Finalmente, a desregulamentação das Telecomunicações, com a implosão da ITT e a abertura do mercado à concorrência, o que iria provocar uma verdadeira corrida de compras de empresas de alta tecnologia.

O “milagre” da produção de dinheiro do nada, acaba por chegar ao fim, com os gerentes vendo suas fortunas em *options* desfazerem-se em “vinagre”, quando então passam a maquiar os balanços para tentar manter o valor de seus títulos. O caso da *Enron*²⁶, no setor de energia virou exemplar, assim como o da *World.com*.

Eliot Spitzer²⁷, Secretário de Justiça do estado de Nova York, que se notabilizou nos Estados Unidos por sua batalha contra grandes oligopólios, travou luta dura contra

²⁴ Leverage Buy Out.

²⁵ Em 1980 os diretores gerais mais bem pagos dos EUA recebiam entre US\$ 2,5 e 5 milhões de salário. Em 1990, a faixa subiu, variando entre US\$ 12 e US\$ 45 milhões, chegando ao início de 2000 aos estratosféricos valores entre US\$ 110 a US\$ 290 milhões de salário.

²⁶ A empresa não mais se ocupava de produzir energia, mas de comprar e vender. Para dar uma grande fraude, a Enron, segundo Rohatyn seria uma pequena empresa no setor energético com US\$ 6 bilhões em negócios, mas com as auditorias ela passava por uma empresa com números equivalentes a US\$ 100 bilhões. O final da história é conhecido: os gerentes conseguiram retirar US\$ do mercado, dividido entre 12 pessoas, enquanto os assalariados da empresa perderam tudo, em torno de US\$ 1.bilhão de suas economias sob a forma de fundos de pensão pessoais. Os analistas de mercado também receberam alguns milhões de dólares pelos serviços sujos, de continuar apresentando a empresa como um grande negócio, até que toda a sujeira veio à tona.

²⁷ Conseguiu fato inédito nos EUA em casos desta natureza, ao fazer com que dois gigantes da indústria elétrica pagassem US\$ 2,6 bilhões de multa; vitória simbólica, pois a administração Bush suspendeu a Lei do “Ar Puro”, ou ainda contra os fabricantes de armas de fogo, bem como os laboratórios farmacêuticos que limitam a venda de genéricos.

Wall Street, com o processo que iniciou em 2001 quando a Bolha especulativa ainda não havia explodido. “A maioria das pessoas sabia em Wall Steet que as relações entre analistas e os investidores estavam totalmente enviesadas, que as regras deontológicas elementares eram desrespeitadas permanentemente” (Laser, 2003:13).

Restaurando uma velha Lei de 1921 de Nova York, que lhe dava total jurisdição sobre as transações financeiras, Spitzer ataca o grupo Merrill Lynch, a primeira corretora do país. Em abril de 2001, obtém a autorização para abrir processo criminal contra a empresa, cujo Conselho “era falseado por um conflito de interesses escusos, com os analistas comportando-se quase como banqueiros de negócios” (*idem ibidem*). Spitzer logo em seguida desmascara a instituição encarregada de regular o sistema financeiro, a Securities and Exchange Commission (SEC), paralisada por falta de “vontade política”; ao descobrir que a Merrill Lynch recomendava como saudáveis ações que eram sabidamente podres, e a corrupção prolongava-se por tratamentos de favorecimento dos dirigentes da empresa. Merrill Lynch aceitou pagar US\$ 100 milhões de multa e foi obrigada a pedir desculpas públicas, além de ter de mudar sua organização, separando o banco comercial e os serviços de avaliação e corretagem.

Com esta vitória, a SEC, a Bolsa de Nova York (NYSE), a Associação Nacional de Corretoras (NASD) e a Associação Norte-Americana de Administradores de Mercados (NASSA), que congregam 50 estados, unem-se para realizar uma investigação conjunta. Eliot Spitzer ficou com a incumbência de avaliar a Solomon Barney, filial de corretagem do City Group e a Morgan Stanley Dean Witter, tendo descoberto inúmeras fraudes, o que terminou, após intensos enfrentamentos e *lobbies* de toda a natureza, com as dez mais importantes “casas” de Wall Street aceitando pagar coletivamente US\$ 1,4 bilhão de multa, sanção jamais infligida a uma instituição financeira nos EUA, sendo que a maior parcela ficou por conta do Citygroup, maior banco mundial.

Evidentemente que todo esse processo de “limpeza” e de profilaxia tem um caráter de restabelecer uma imagem de “seriedade” do sistema financeiro central da mundialização, numa demonstração de que nem tudo está podre no reino da Dinamarca, pois não há nenhuma garantia de que esses procedimentos fraudulentos não voltem à tona. Todo esse processo gerou uma crise de desconfiança²⁸ no cerne do capitalismo, uma vez que todo o sistema foi cúmplice, bancos e sistemas de controle e de regulação, inclusive.

Os Estados Unidos deparam-se hoje com um déficit comercial gigantesco, que precisa de muitos bilhões de dólares para financiar essa dívida. Antes da crise, isso se fazia com facilidade, pois o grande capital procurando o sistema financeiro resolvia o problema. Acontece que o fluxo de capital estrangeiro para os EUA diminuiu substantivamente. Com a ocorrência do novo choque, a situação complica-se para os

²⁸ O *Financial Times* fez uma lista das 25 maiores falências norte-americanas nos últimos três anos, que se traduziram por uma supressão de mais de 100 mil empregos e a perda de uma soma ainda incalculada que sobe a algumas centenas de bilhões de dólares.

EUA e para o mundo, pois serão obrigados a aumentar a taxa de juros, com risco de recessão.

O país vive ainda o grave problema da dívida dos seus estados federativos, habituados com a alta das ações, responsáveis por entradas fiscais dos ganhos de capital. Esses ganhos haviam se transformado numa das parcelas mais significativas dos enormes excedentes orçamentários. Hoje essa fonte secou e 46 entre os 50 estados da federação nos EUA estão com grandes dívidas. Esses Estados, à diferença do governo federal, não podem financiar seus déficits o que os obriga a aumentar impostos e reduzir despesas, resultando em deflação para a economia do país.

A crise de 2001-2002 foi impactada pelo nível de emprego e também atingiu o consumo das famílias, que perderam muito dinheiro, mas ainda indiretamente com os fundos de pensão. A cidade de Nova York, que durante a *fúria dos papéis* viveu confortavelmente dos excedentes desses fundos, teve de retirar US\$ 1 bilhão em 2004 para fechar o “rombo” que a Bolsa causou no fundo de pensão dos trabalhadores. Vê-se que a atual crise, derivada da especulação no mercado de imóveis tem seus antecedentes, que de fato é o processo de financeirização do capital.

Mas, retornando ao quarto e último traço do regime de acumulação a dominância financeira, **a ampliação das assimetrias entre países;** a globalização provocou a homogeneidade nos padrões de produção e consumo, na convergência entre alguns países e entre os grupos de altas rendas, mas a tendência para a divergência tem sido ainda maior. Hierarquia e diferenciação têm sido as características contemporâneas do relacionamento internacional, mesmo entre países da OCDE.

Nos anos 1990 houve uma redução do ritmo na produção de P&D entre os países da OCDE, verificado pela redução da taxa de crescimento dos gastos em P&D e “esta evolução parece estar em contradição com as análises que insistem no papel determinante desempenhado pelas competências tecnológicas na competitividade das empresas e nas economias nacionais” (CHESNAIS & SERFATI, p.183)

O declínio dos gastos militares após 1990 é indiscutível, se bem que permanecem ainda em níveis superiores àqueles do início dos anos 1980, isto se considerarmos os três grandes países que realizam mais de 90% dos gastos totais de P&D militar da OCDE – os EUA, a França e o Reino Unido. Esse declínio não pode explicar o fato de que no interior da OCDE, os gastos em P&D com fins civis também caíram, passando de 2% do PIB em 1991 para 1,9% em 1995. Essa queda seria bem mais acentuada caso não se considerasse como gasto civil aqueles ligados aos programas espaciais dos governos, cuja proximidade com os gastos militares é bem conhecida, e que aumentaram sensivelmente depois de 1991.

Mas acrescente-se a isto que as despesas em P&D das firmas também foram reduzidas e, segundo relatório da OCDE, foi a primeira vez que o fenômeno se produziu depois da Segunda Guerra Mundial. Para muitos analistas, a recessão do início dos 1990 é responsável pelo acontecido. Chesnais e Serfati citam um relatório produzido

pela *National Science Foundation* que levantava a possibilidade de se estar configurando “uma recessão da pesquisa fundamental de longo prazo” (NSF, 1999).

A situação era ainda menos favorável nos demais países industrializados, a exemplo da França, onde a razão dos gastos em P&D financiados pelas empresas em proporção do PIB tinha sido inferior ao do início da década; quando as empresas compensavam, ainda que de forma parcial, a redução dos créditos públicos em P&D, dos quais se beneficiaram por longo tempo.

O argumento de Chesnais e Serfatti é de que essa baixa acentuada das despesas em P&D está articulada com a emergência e consolidação do “regime de acumulação dominância financeira global” aqui detalhado. Portanto, as mudanças quantitativas e qualitativas no financiamento e gestão da P&D industrial situam-se num contexto macroeconômico marcado por um processo de mundialização que tem a hegemonia do sistema financeiro internacional. Por certo o processo acontece prioritariamente na Tríade, mas tem por núcleo os EUA que é o principal beneficiário do sistema, a partir dos anos 1990.

Neste sistema, os investimentos e, portanto a P&D, são colocados sob estreita vigilância dos investidores institucionais, cuja prioridade é, sobretudo, a maximização do “valor acionário”. As necessidades do capital financeiro são de remuneração do “capital-dinheiro portador de juros”, o que significa uma transferência do valor que nasce na atividade produtiva para os beneficiários de juros e dividendos.

A instabilidade sistêmica desse regime, detalhada por Aglietta, e que tem origem nas medidas de liberalização e de desregulamentação, enfraquecera constantemente o poder das instituições, que centralizaram o capital-dinheiro. Mas ao mesmo tempo contribuíram para a instabilidade, bem como para a multiplicação das crises e *krachs* no interior do sistema econômico e financeiro mundializado.

Segundo Chesnais e Serfatti, esse regime de acumulação é portador de uma taxa de crescimento lento, quase próximo ao dos anos 1930. E, contrariamente ao que prenunciavam os arautos do neoliberalismo, de que a liberalização e a desregulamentação permitiriam à economia mundial reestabelecer um crescimento rápido e sustentável, o que se viu e se tem visto é a queda das taxas de crescimento da produção, mas também dos investimentos.

O indicador de crescimento do produto mundial por habitante, que é um indicador do estado da produção da riqueza antes que não intervenham as condições de sua distribuição, passou de uma taxa de crescimento anual de 4% entre 1960 e 1973, para 2,4% entre 1973 e 1980 e 1,2% entre 1980 e 1993, para não subir mais depois daí. Outro indicador fundamental, a taxa de crescimento da produção industrial, viveu uma queda contínua nos países da OCDE, caindo de 6% no início dos anos 1960 para 2% nos anos 1990. O efeito ocorreu também e fortemente no Japão, considerado nos anos 1980 como um país modelo, que, por suas inovações em processo de gestão industrial com

base nas tecnologias eletrônicas, poderia vir a caracterizar um regime pós-fordista (Chesnais e Serfati, 2000, p.186)

Referências

AGLIETTA, Michel. La régulation du capitalisme mondial en débat . **Problèmes Economiques**, 28 mai,n.2.811, pp.15 :21. Paris : La Documentation française, 2003.

AGLIETTA, Michel e ORLEAN,André. Réflexions sur la nature de la monnaie. **La lettre de la régulation**. N° 41, Juin, 2002.

BOYER, Robert ; DIDIER, Michel. **Innovation et Croissance**. Paris : La documentation Française, 1997.

CARTAPANIS, André. Crises systémiques et nouvelles régulations financières internationales. *in*: DOCKES, Pierre (Ed). **Ordre et désordres dans l' économie-monde**. Pp. 275 :302. Paris :PUF, 2003.

CHESNAIS, François. Aux racines de la crise économique mondiale. **Carré Rouge**, n° 46, décembre, p.7 :17, 2011.

_____. (Ed), *La finance Mondialisé*. Paris : éditions La Découverte, 2004.

_____. **After the Stock market turnabout : questions and hypotheses**. Paris: Université Paris Nord -XIII/mimeo, 2003.

_____. Racines, genèse et conséquences du krach boursier rampant(1° partie) ». *in* : **Carré Rouge**, N° 23, octobre,pp.11 : 24, 2002a.

_____. **La théorie du régime d' accumulation financiarisé: contenu, portée et interrogations**. Paris :Université Paris Nord -XIII/mimeo, 2002.

_____. La crise menace les digues de l'économie mondiale. **Le Monde Diplomatique**, Sep.28, 1997.

CHESNAIS, F; Sauviat, C. **O financiamento da inovação no regime global de acumulação dominado pelo capital financeiro**. *in*: Helena LASTRES, José CASSIOLATO et al: **Conhecimento, Sistemas de Inovação e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ/Contraponto. p. 161-219, 2005.

CHESNAIS, François; SERFATI. **La gestion de l'innovation dans le régime d' accumulation à dominance financière** *in* : DELAPIERRE, Michel ; MOATI, Philippe; MOUHOUD, El Mouhoub : **Connaissance et Mondialisation**. Pp.183 :193..Paris: Economica, 2000.

CHOMSKY, N; HERMANN, Edward S. **La Fabrique de l'Opinion publique - La Politique économique des médias américains** Paris : Serpent à plumes, 2003.

COSTA LIMA, Marcos. **Transformações Radicais no Capitalismo Contemporâneo**. Recife: UFPE/PPGCP, 2013.

COSTA LIMA, Marcos. A Crise Financeira de setembro 2008 é também uma crise de paradigma. **Teoria & Pesquisa**, v.18, nº 2, jul-dez, 2009 p.78-93.

DOCKES, Pierre (Ed). **Ordre et désordres dans l' économie-monde**. Paris :PUF, 2002.

DOCKES, Pierre; ROSIER, Bernard. **L'Histoire Ambiguë. Croissance et développement en question**. Paris:PUF, 1988.

GADREY, Jean. **Nouvelle Economie, Nouveau Mythe?** Paris :Flammarion, 2000.

KRUGMAN, Paul. **A consciência de um liberal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2010.

MADDISON, Angus. [The World Economy: a millennial perspective](#), Paris: OCDE, 2001.

ORSI, Fabienne e CORIAT, Benjamin. Droits de Propriété Intellectuelle, marchés financiers et innovation. Une configuration soutenable? **La lettre de la régulation**. Nº 41, Juin, 2003.

O'SULLIVAN, Mary. **Sustainable prosperity, corporate governance, and innovation in Europe**. in: MICHIE,J.; SMITH,J.G.(Ed.): **Globalization, Growth and Governance. Creating an Innovative Economy**. pp.181 :203. Oxford University Press, 2008.

PLIHON, Dominique. **Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano**. in: François Chesnais(org). **A Mundialização Financeira. Gênese, custos e riscos**. Pp 97 :140. Sao Paulo : Xama, 1998.

ROATHYN, Félix G. Le Capitalisme saisi par la Cupidité. **Problèmes Economiques**, 28 mai, n.2.811, pp.1 :6. Paris : La Documentation française, 2003.

RODRIK, Dani. O renascer do Estado-nação, publicado em Project Syndicate, 13/03/2012.

_____. [2004] Industrial Policy For The Twenty-First Century, Septembre, <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/UNIDOSep.pdf>, Acces le 12 avril 2008

ROSIER, Bernard. **Les Théories des Crises Economiques**. Paris: La Découverte, collection Repères, 2003.

SAPIR, Jaques (2008), How Bad, How Long? *A tentative attempt in forecasting the crisis depth and duration*. Paris: CEMI-EHESS Research Center.

SAUVIAT, Catherine. Les investisseurs institutionnels et les économies émergentes: quelques éléments de problématique et d'état des lieux . Economies et Sociétés, Série F, n° 41, **Développement**. V 7-8, p.1463-1504, 2003.

SERFATI, Claude. La logique financiero-rentière des sociétés transnationales. in : **European Journal of Economic and Social Systems**. No. 1-2/2011, pp.155-

_____. **La dominacion del capital financiero :qué consecuencias ?** in: François Chesnais y Dominique Plihon(coor.). **Las trampas de las finanzas mundiales**. pp.59 :72 Madrid: Akal, 2003.

STIGLITZ, Joseph E. **The Price of Inequality. How today's divided society endangers our future**. New York: W.W.Norton & Company, 2012.

STOCKMAN, David A. **The Great Deformation. The Corruption of Capitalism in America**. New York: Public Affairs Book, 2013.

WALLERSTEIN, Immanuel. **Decline of American Power: The U.S. in a Chaotic World**. New York: New Press, 2003.

_____. **L'indispensable Etat: l'affaiblissement de l'Etat fragilisera-t-il le capital?** in: DOCKES, Pierre (Ed) : **Ordre et désordres dans l'économie-monde**. pp. 111 :120. Paris : PUF, 2003a.

Desafios à política de integração do Brasil

Maria Izabel Mallmann¹

Introdução

Embora o Brasil tenha participado das iniciativas de integração latino-americanas pregressas à criação do Mercosul, foi a partir de meados dos anos 1980 que o país tornou-se mais propositivo sobre esse tema, voltando-se particularmente a seu entorno sul-americano.

A integração adquiriu contorno sul-americano² a partir da proposição do Brasil, de 1993, de ampliar o Mercosul à Comunidade Andina e aos demais países sul-americanos. Essa estratégia tanto se contrapunha à ofensiva norte-americana de abertura de mercados como buscava tornar o mercado sul-americano mais satisfatório aos interesses econômicos e comerciais do Brasil. Gradualmente, novos temas, relacionados à infraestrutura, à política e às dimensões social e cultural, foram incluídos na agenda regional. Com isso, surge um novo regionalismo expresso, segundo Lima (2009), na “criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul, constituição do Conselho Sul-Americano de Defesa, reativação do Convênio de Créditos Recíprocos, apoio à Unasul e ao Banco do Sul, e incorporação da Venezuela ao Mercosul” (LIMA, 2009, BESHARA, 2009).

Desde então, o Brasil tem se omitido cada vez menos a arcar com custos decorrentes de seu maior envolvimento regional³, contrariamente a seu padrão histórico de relações cordiais e de isolacionismo. Essa disposição advém de uma nova e mais

¹ Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Doutora em Ciência Política.

² A integração sul-americana é aqui identificada pelos compromissos assumidos a partir dos anos 1990; lançados durante a VII Cúpula do Grupo do Rio, de outubro de 1993, seguidos pelas Cúpulas de presidentes da América do Sul (2000, 2002, 2004), pela criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), em 2000, do relançamento do Mercosul em 2003, pela criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA) em 2005 e da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em 2007. Sobre esse processo ver Leandro Freitas Couto, 2009 e sobre as pretensões de liderança do Brasil ver Bandeira, 2006.

³ Os custos materiais arcados pelo Brasil podem arrolar os benefícios concedidos pelo país em negociações bilaterais com nossos vizinhos menos desenvolvidos, Paraguai, Bolívia e Uruguai, mas também com a Argentina. As linhas de financiamento do BNDES a obras de infraestrutura e à expansão de empresas brasileiras na América do Sul também figuram entre tais custos, assim como a criação de uma Universidade Federal vocacionada à integração latino-americana (Unila). Os custos políticos decorrem em grande medida da disposição em arcar com os custos materiais contrariamente ao entendimento de importantes segmentos da sociedade brasileira (MALLMANN, 2010).

complexa agenda regional que envolve interesses econômicos e geopolíticos do Brasil que decorrem, em parte, de transformações macro-estruturais que independem de políticas governamentais e, em parte, de estratégias de projeção externa do país⁴, como os incentivos à internacionalização de empresas e às exportações bem como à manutenção de boas relações que permitam a presença econômica, produtiva e tecnológica do Brasil nos demais países sul-americanos (MALLMANN, 2010).

Contudo, essa performance tem sofrido críticas internas e externas. No plano doméstico, uma política mais assertiva para a região é considerada desnecessária e contraproducente seja por aqueles setores suficientemente competitivos que consideram os acordos de integração regional um entrave para negociações mais vantajosas com terceiros países, seja por aqueles mais nacionalistas que desejam assegurar maior autonomia negociadora do país em tratativas bilaterais (LIMA, 2008; SARAIVA; BRICEÑO RUIZ, 2009). No plano externo, a política do Brasil para a região tem sido vista ora como abusiva por aqueles setores que tendem a ver nela traços de subimperialismo, ora como insuficiente, por aqueles que desejariam maior envolvimento do Brasil em estratégias de redução de tais assimetrias, mais condizente com seu recente *status* de economia emergente.

Neste trabalho, procedemos a uma releitura do conceito de integração regional e da política externa brasileira com a intenção de explicitar a estratégia brasileira de integração (a que existe; se existe) destituída, tanto quanto possível, do discurso normativo sobre integração.

Integração regional

Objeto de investigação da economia e das ciências sociais em geral, os processos de integração estiveram no foco das atenções a partir da experiência européia após a segunda Guerra Mundial. Desde então, as inúmeras iniciativas nesse campo foram analisadas em maior ou menor medida, em comparação com aquele processo. Sem dúvida, a tipologia econômica da integração e as abordagens funcionalista e neofuncionalista da integração contribuem até os dias atuais para avaliar os processos em curso (MALLMANN, 2010). Contudo, a pluralidade de vias e de dinâmicas de integração tem propiciado o surgimento de perspectivas analíticas menos comprometidas com esse acervo teórico e mais atentas aos processos propriamente ditos.

Neste trabalho incorporamos alguns conceitos de integração formulados a partir do estudo sistemático da experiência latino-americana (DABÊNE, 2009) e do Mercosul (BRICEÑO RUIZ, 2011) sob o enfoque desenvolvido por Mattli (1999).

⁴ Sobre a tradução das diretrizes de política externa nos planos plurianuais de desenvolvimento ver Lessa, Couto e Farias, 2009.

Para Olivier Dabène, a integração é

[...] a historical process of increased levels of interaction between political units (subnational, national, or transnational), provided by actors sharing common ideas, setting objectives, and defining methods to achieve them, and by so doing contributing to building a regional (DABÈNE, 2009, p. 10).

Nessa perspectiva, consideramos importante ressaltar que, de acordo com o autor, variados atores, níveis e agendas estão envolvidos no processo e que este pode resultar de escolhas deliberadas ou depender da aleatoriedade da interação social podendo ou não avançar para níveis mais institucionalizados (DABÈNE, 2009).

Próximo a essa perspectiva, Briceño Ruiz recorre a ideias de Max Weber para considerar a integração regional como “*una forma de ‘acción social y económica’ que es desarrollada por actores individuales y colectivos*” (BRICEÑO RUIZ, 2011, p. 133). Para o autor, mesmo que se reconheça a determinação de certos fatores estruturais, é impossível compreender adequadamente o modelo econômico de um bloco regional sem levar em consideração a ação política dos atores envolvidos.

Essas perspectivas contemplam amplamente a dimensão política do processo, também incorporam, mesmo que indiretamente, o fator tempo, a nosso entender, imprescindíveis para o entendimento de processos de integração. Em outra ocasião, definíramos a integração como um processo, resultante de iniciativas levadas a termo em diversas frentes pelos Estados e outros agentes. Com isso, pretendêramos ressaltar que ela resulta de um processo conduzido a longo prazo e não depende de definições ou metas estabelecidas *a priori*⁵ (MALLMANN, 2009, 2010). Essa mesma ideia é melhor explicitada por Briceño Ruiz que entende, “*el modelo de integración de un bloque regional [como] un proceso dinámico que se desarrolla a lo largo del tiempo*” e evolui ao incluir novas metas e instrumentos (BRICEÑO RUIZ, 2011, p.122, 123).

Mattli (1999) é aqui evocado no que concerne a sua proposta de relacionar de forma inovadora as dimensões econômica e política da integração, o que se mantinha até então, um desafio pouco resolvido. O autor desenvolveu um modelo analítico considerando as condições que devem ser satisfeitas para o sucesso da integração. Segundo o autor, por um lado, deve haver potencial ganho econômico decorrente das trocas de mercado dentro da região para que agentes de mercado tenham incentivos para pressionar os governos por adoção de arranjos institucionais que lhes assegurem tais ganhos. Nas palavras do autor, “*The demand for regional rules, regulations, and policies by market players is a critical driving force of integration*” (MATTLI, 1999, p. 42). Por outro lado, à demanda deve corresponder oferta de tais arranjos institucionais por parte das lideranças

⁵ Afirmamos em outras ocasiões (MALLMANN, 2009, 2010) que, embora concordemos com a clássica definição de Ernest Haas (1964) segundo a qual a integração supõe a troca por parte dos atores políticos de suas lealdades, expectativas e atividades políticas de um centro nacional para outro mais amplo com jurisdição sobre os Estados nacionais, entendemos que ela se reporta a situações já consolidadas de integração e não a processos que ainda não permitem inferir desfechos prováveis, como é o caso do sul-americano.

políticas. Isso depende da disposição e da habilidade dos líderes políticos para acomodar as demandas em cada fase da integração, o que depende do retorno que a integração lhes proporcione em termos políticos e da habilidade do líder para gerir problemas de ação coletiva comuns em processos de integração. No plano regional, isso conduz à necessária existência de um Estado com capacidade de coordenação e de atuação para minimizar as tensões decorrentes da distribuição desigual dos ganhos da integração. Na ausência desse líder, não há coordenação e sem ela o processo de integração não avança devido ao acúmulo de insatisfações. Segundo Mattli, “*Contested institutional leadership or the absence of leadership makes coordination games very difficult to resolve*” (MATTLI, 1999, p. 42).

Apesar de a economia ser fundamental em termos de geração de demandas e pressões, os âmbitos político e social podem adquirir relevância em casos específicos. Isso nos conduz a admitir que tanto as decisões de governo resultantes de pressões de grupos econômicos relevantes quanto àquelas tomadas aparentemente sem tais pressões ou por convicção política, podem conduzir à integração como definida acima. Burges constata que a América do Sul “*has remained a presidential political imperative that appears to lack substantial domestic economic or political demand*” (BURGES, 2005, p. 440).

Consideramos, contudo, que esse padrão sul-americano de primazia do político pode contribuir para o surgimento de demandas econômicas e sociais a médio e longo prazo de modo a viabilizar uma dinâmica específica de integração. Cada situação concreta de integração possui uma combinação específica de custos (econômicos, sociais e políticos) e possibilidades próprias de surgimento de um *paymaster*. No caso sul-americano, o Brasil seria candidato a essa posição, no entanto, ela depende de sua capacidade e vontade para constituir-se líder regional, o que parece não existir. Maria Regina Soares de Lima (2008) chama a atenção para o fato de que a falta de liderança regional do Brasil não se deve à ausência de vontade política ou de capacidades materiais, mas à falta de capacidade para coordenar os planos doméstico e regional de modo a tornar as iniciativas de cooperação aceitas pelas bases eleitorais domésticas e pelos pares regionais (LIMA, 2008). É possível que essa indefinição brasileira decorra das opções de desenvolvimento que fundamentam a política externa do país e que são incompatíveis com maior envolvimento regional, como veremos abaixo.

Há uma política brasileira de integração?

Há uma relativa coincidência entre especialistas brasileiros sobre a política externa do Brasil quanto ao fato de que, ao longo da história, o desenvolvimento, juntamente com a autonomia decisória, tenham se constituído em seus principais fundamentos. Nesses termos e considerando a extensão territorial do país, a integração teria sido ambicionada, antes de tudo, em âmbito nacional. Isso não deixa de ser verdadeiro também em relação a nossos vizinhos. Para todos a consolidação do Estado demandou

esforços de integração e desenvolvimento nacionais. O desenvolvimento exaustivamente perseguido e jamais atingido satisfatoriamente permanece como uma meta nacional.

No que concerne ao Brasil, a pacificação das fronteiras, o estabelecimento de relações cooperativas e amistosas com os países sul-americanos foi uma preocupação central do Barão de Rio Branco quando lançou as bases da diplomacia brasileira. Entendia o Barão que isso seria imprescindível para o passo seguinte, a promoção da integração e do desenvolvimento nacional (LAFER, 2007). O teor das políticas de desenvolvimento mudou muitas vezes desde então sem, no entanto, deixar de ser o eixo das atenções dos governos que se sucederam, como não poderia deixar de ser no caso de um país periférico. Sobressaiu-se, no Brasil e em outros países da região,

[...] a ênfase na capacidade nacional e na necessidade do país de atuar internacionalmente de maneira independente [com] forte acento na especificidade, no desenvolvimento e na integração nacionais (VIGEVANI e RAMANZINI, 2010, p. 479).

A preservação da autonomia, outro fundamento da política externa do Brasil, teria feito com que o Brasil, um país intermediário, desenvolvesse padrões diferenciados de relacionamento quando se trata de países desenvolvidos, por um lado, ou de países em desenvolvimento, por outro. No caso dos primeiros, o Brasil busca a institucionalização das relações multilaterais de modo a aumentar sua autonomia relativa face aos mais poderosos. Quanto aos segundos, ao contrário, o país evita essa via para não criar o efeito inverso: ver sua autonomia relativa reduzida (PINHEIRO, 2000).

Esse esquema analítico encontra correspondência no tipo de envolvimento do país nas iniciativas de integração regional. Apesar da efetiva participação do Brasil na renovação da agenda integracionista a partir da última década, o país não endossa qualquer via de integração que vá além do chamado regionalismo estratégico (BRICEÑO, 2011) de modo a resguardar sua autonomia decisória e preservar setores econômicos considerados fundamentais para o projeto nacional de desenvolvimento.

[...] a idéia do fortalecimento nacional é enraizada (...). A partir do momento em que o debate sobre integração regional surgiu de forma consistente, nos anos 1980, foi visto como um instrumento de fortalecimento nacional (VIGEVANI e RAMANZINI, 2010, p. 479).

Vigevani e Ramanzini (2010) verificaram que a adesão do Brasil a iniciativas de integração regional ocorreu sempre em função de consensos formados quanto a melhor estratégia de desenvolvimento a ser adotada. A inexistência ou insucesso de projetos de integração industrial ou produtiva em escala regional denotam o foco, sobretudo comercial das iniciativas de regionalização, atento à ampliação dos mercados e à criação de condições propícias à produção nacional em escala. Os autores concluem que não há um pensamento brasileiro sobre integração regional. As alusões a esse tema estão sempre atreladas a preocupações relativas prioritariamente ao desenvolvimento nacional, mesmo em época de internacionalização econômica. Dessa perspectiva, não devemos ter a

expectativa de identificar uma política brasileira de integração para a América do Sul que vise à criação e ao aprofundamento das instituições e que redunde na diminuição de sua autonomia decisória.

Isso não significa dizer que inexistam segmentos da sociedade brasileira e do governo sensíveis a outras vantagens da integração, que podem ser muito variadas dependendo dos agentes envolvidos. É necessário registrar que, entre tantas outras iniciativas, o governo brasileiro possui um programa de desenvolvimento da faixa de fronteira que, dependendo da motivação dos agentes fronteiriços (governos, setor privado, agentes sociais) e de suas relações com seus correspondentes do país vizinho, pode propiciar, de modo pontual, a realização de muitos projetos binacionais altamente favoráveis à integração.

Considerações finais

A título de considerações finais, cabe ressaltar, primeiramente, que deve haver menos expectativas quanto ao grau de envolvimento do Brasil na integração sul-americana. A capacidade material e eventual vontade política não se traduzem necessariamente em ações em prol da integração. Uma das razões disso é que tais condições carecem de substrato histórico. O desenvolvimento dos países da região deveu-se sob uma matriz nacional cuja alteração demanda muito tempo e ações continuadas. Além disso, o que atualmente é considerado, por muitos, como insuficiente, traduz o máximo possível negociado no plano doméstico, levando-se em consideração o quadro acima esboçado.

O Brasil tem apresentado, nos últimos anos, condições e vontade política para fazer avançar o processo, tendo arcado, inclusive, com alguns custos dessa intenção. No entanto, essa agenda tem sido de difícil negociação interna, o que reflete o histórico foco na dimensão nacional dos desafios, acima citado. Importantes segmentos da sociedade brasileira consideram a política dos últimos governos brasileiros em relação a América do Sul como “partidária” ou “ideológica”, excessivamente favorável aos “companheiros” no poder em países vizinhos.

Isso não tem impedido, no entanto, que sejam implementados programas de cooperação regional e de desenvolvimento interno que certamente contribuirão para alterar, a médio e longo prazo, não apenas a agenda regional, mas também a percepção e os interesses dos agentes nacionais. E nisso se constituem os desafios à formulação de uma política de integração por parte do Brasil: superar construtivamente o acervo histórico fomentando o surgimento de agentes interessados que complementem e impulsionem as iniciativas governamentais.

Referências

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. O Brasil e a América do Sul. In: Altemani, Henrique, Lessa, Antônio Carlos (orgs). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BESHARA, Gregory. **Educação e Política Externa: a experiência brasileira no Mercosul Educacional**. Disponível em: http://www.users.rdc.puc-rio.br/agendas_de_politica_externa/iri/pdfs/ec/rel_ic/rel-ac-gregory.pdf. Acesso em: 27 ago. 2009.

BRICEÑO RUIZ, José. Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. In: BRICEÑO RUIZ, José (Org.). **El Mercosur y las complejidades de la integración regional**. Buenos Aires: Ed. Teseo, 2011, p. 121-162.

BURGES, Sean W. Bounded by the reality of trade: practical limits to a South American region. **Cambridge Review of International Affairs**, Cambridge, v. 18, n. 3, out. 2005, p. 437-454.

DABÈNE, Olivier. **The politics of regional integration in Latin America: Theoretical and comparative explorations**. New York: Plagrave Macmillan, 2009.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil**. Passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2007.

LESSA, Antônio Carlos, COUTO, Leandro Freitas, FARIAS, Rogério de Souza. Política Externa Planejada: os planos plurianuais e a ação internacional do Brasil, de Cardoso a Lula (1995-2008). **RBPI**, Brasília, v. 52, n. 1, jan./jun., p. 89-109, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. A politização da política externa e os interesses nacionais. Artigo publicado no jornal Correio Brasiliense (11/06/2009) e disponível em <http://observatorio.iuperj.br>

LIMA, Maria Regina Soares de. Liderazgo regional en el América del Sur: ¿tiene Brasil un papel a jugar? In: LAGOS, Ricardo (org.). **América latina: ¿integración o fragmentación?** Buenos Aires: Edhasa, p. 89-114, 2008.

MALLMANN, Maria Izabel. A integração sul-americana face ao adensamento dos desafios. 33º Encontro Anual da ANPOCS. GT 03-América do Sul e regionalismos comparados. Caxambu, Minas Gerais, setembro de 2009.

MALLMANN, Maria Izabel. Análise institucionalista da integração regional. **Civitas**, Porto Alegre, v.10, n. 1, 2010.

MATTLI, Walter. **The logic of regional integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PINHEIRO, Letícia Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da Política Externa Brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, jul./dez. 2000, p. 305-335.

SARAIWA, Miriam, BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do MERCOSUL. **RBPI**, Brasília, v. 52, n. 1, jan./jun., p. 149-165, 2009.

VIGEVANI, Tullo, RAMANZINI JUNIOR, Haroldo. Pensamento Brasileiro e Integração Regional. **Contexto Internacional**. V. 32, N. 2, jul./dez. 2010.

El futuro de la integración: Mercosur y Unasur

Mario E. Burkún¹

Introducción

La historia de la integración de América Latina es rica en acontecimientos políticos de búsqueda de autonomía regional frente a los imperios coloniales. Al mismo tiempo de situaciones ideológicas proclives a consolidar espacios plurinacionales antropológico-culturales que provean de identidad a dicha integración.

Los nacionalismos equívocos y contrapuestos a estas formas de autonomía y de expresión social común y solidaria fueron siempre trazos míticos de difícil realización. El momento de las independencias de la época de formación de las nacionalidades americanas fue el que tuvo más posibilidades de integración efectiva.

Posterior a los albores del siglo XIX solo quedan reflejos de aquella integración regional ampliada. A posteriori los procesos se fragmentaron y pasaron a tener menos integrantes. En lo que respecta a la América del Sur dos momentos son trascendentes de propuestas políticas y económicas de envergadura.

El ABC antiguo y nuevo, que surge a finales del siglo XIX en la geopolítica de Brasil con la estratégica postura sobre la conexión Atlántico-Pacífico del Barón de Río Branco, transformada después en los 60s. del siglo XX en la llamada extensión de la Barghana Real sobre el Atlántico Sur de Goubery de Couto e Silva.

Fue continuada por el nuevo ABC del General Perón, que junto con Ibáñez de Chile y Getúlio Vargas de Brasil en los inicios de los 50s. del siglo XX casi sellan la primera integración de envergadura, tratando de gestar una ampliación inmediata a Paraguay, Bolivia y Ecuador de parte de Perón y a Uruguay y Perú de parte de Getúlio Vargas.

Transformada en el caso de Argentina en los 60s. del siglo XX por la propuesta de expansión andina entre Argentina, Bolivia, Perú y Venezuela de la revista Estrategia. (SILVA, 2004, e IÑIGUEZ, 2004)

¹ Doctor en Ciencias Económicas de la Universidad Pierre Mendes France, Grenoble, Francia. Director de la Escuela de Posgrado - Universidad Nacional de La Matanza, Profesor titular Economía Internacional – Facultad de Ciencias Económicas UBA, Director Centro de Estudios de Prospectiva – Facultad de Ciencias Económicas UBA, e-mail: marioburkun@yahoo.com.ar

La imposibilidad de estas formalizaciones se superó en la década de los 80s. del siglo XX con la creación del Mercosur que se fue consolidando primero como una zona de libre comercio con arancel externo común, y luego pasa a intentar una integración más significativa, que todavía está en realización. (BURKÚN et al, 1994a)

La propuesta de la Unasur es mucho más inclusiva, tanto por el número de participantes como por el momento histórico de la reproducción del capital internacional. La globalización exige un imperativo de zonas protegidas en el comercio internacional, en el desarrollo de procesos de industrialización que incluyan producción de bienes de capital y de tecnología aplicada de avanzada con cadenas de alta productividad y con consistencia en sus matrices de insumo producto que incluyan al conjunto de industrias y de secciones de producción. (BURKÚN, 1994b)

Al mismo tiempo la crisis económica actual en la etapa de la globalización, manifiesta una transición en el capitalismo que presenta la posibilidad de búsqueda de un nuevo paradigma constitutivo de una identidad latinoamericana.

La decisión política parece existir en los vértices del poder de las naciones de la América del Sur, el contexto económico de corto plazo no representa la misma fortaleza. Para comprometerse con una política económica común desarrollamos este aporte conceptual.

Las formas productivas

El objeto de desarrollar los medios de producción y el sistema productivo en la Unasur lleva a analizar las necesidades de generar una relación multilateral que permita pasar de la relación comercial a una integración productiva.

La primera necesidad es la de garantizar una matriz energética en donde la utilización de este insumo específico facilite cubrir una demanda creciente en el conjunto de los países del área.

Esto obliga a construir una red interconectada de amplia diversificación de las fuentes de energía y que genere auto-consumo, al mismo tiempo que un aprovisionamiento creciente para facilitar de los mayores productores el ingreso de divisas vía la exportación.

La energía de diversas fuentes permite incorporar aquella de recursos escasos no renovables, como petróleo, y gas, así como la hidráulica, nuclear, eólica, de mareas, así como el bio-combustible. Los países claves para esta red son Venezuela, Brasil, Argentina y Bolivia. Estos podrían en un corto y mediano plazo, interconectar gasoductos y oleoductos.

Quedan a posteriori las conexiones entre Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, que aparece como más dificultosa en tiempos, al igual que la proyección entre Perú y Brasil o Perú y Bolivia que abarcaría el conjunto.

Chile queda conectado con Argentina en diversos segmentos de su territorio, lo que facilita vínculos Atlántico Pacífico para el conjunto.

El desarrollo de la extracción off-shore de petróleo en Brasil, y la expansión a pozos de igual característica en Argentina y Venezuela, puede favorecer la extracción y el aprovechamiento de este recurso.

Últimamente el comienzo de la búsqueda y explotación del shale oil y del shale gas en Argentina puede aumentar aún más las posibilidades de una producción en expansión.

La diversificación de fuentes, si existiera dentro de un sistema interconectado y planificado de exploración, extracción, financiamiento y comercialización sería el comienzo de un Unasur integrado.

Garantizando el recurso energético, es probable avanzar en matrices de producción de bienes. Para ello las formas bilaterales de inducción de inversiones productivas planificadas, son básicas para la expansión de segmentos de medios de producción de base, intermedios y finales. Esta planificación tiene que contemplar la inversión privada sostenida dentro de un proteccionismo regional bajo premisas financieras, de política fiscal y de facilidades de servicios compartidas entre los distintos países.

Comenzando por el Mercosur, especialmente la relación entre Argentina y Brasil, se podría llevar a orientar la inversión por industrias y proyectos de infraestructura que apuntaran a implementar producciones comunes.

Esto lleva a privilegiar al comienzo la integración de siderurgia, metalmecánica y automotriz, en donde los procesos intra-firma ya tienen validación, para a partir de esta cadena industrial, se produzca un efecto de encadenamiento productivo de “industria-industrializante”. (OLIVEIRA y POPOUTCHI, 1979.)

Este encadenamiento podría arrastrar pequeña y mediana industrialización de partes, al igual que la red de subsidiariedad con electrónica, tapicería y otras.

La infraestructura de transportes es otra de las complementariedades de consolidación inmediata, en caminos, ferrocarriles, puertos, aeropuertos y todas las conexiones que puedan integrar un sistema plurinacional.

Las prolongaciones hacia el Pacífico teniendo un carácter en su comienzo radial de Brasil a sus fronteras atravesando el Amazonas, junto con las binacionales desde Argentina a la costa del Pacífico pueden ser la iniciación de esta integración, que impacte en la producción.

Los cambios en los medios de producción, para pasar de procesos productivos de utilización intensiva de mano de obra a procesos basados en cambios de productividad, exigen la integración científica-tecnológica de centros de investigación, universidades y aplicaciones tecnológicas en la industrialización y en la producción primaria. (KOSACOFF et al, 1993)

La evolución de un sistema científico común también es factible de hacerse en el corto y mediano plazo, para avanzar en formas de integración que generen bienes de capital y condiciones de avanzada en la producción de mercancías.

El tercer elemento clave para la integración productiva es la extracción de los insumos críticos para el crecimiento de la producción. Al igual que el de la capacitación y calificación de la fuerza de trabajo para actividades con procesos de automatización y robotización.

La integración productiva necesita de mecanismos de financiamiento y comercialización que amplíen el mercado de salida de la producción y de validación de la creación de mercancías en la Unasur.

La competencia de oligopolios y monopolios internacionales extra fronteras de la integración necesita de un sutil proteccionismo que contemple las reglas internacionales de las prácticas leales al igual que perfore el mercado internacional con la producción del mercado integrado. (BURKÚN, 2000)

La política de expansión agroalimentaria es otro de los temas claves para poder tener una presencia en la esfera internacional de primer rango en varias producciones. Esto puede ser la base de un posicionamiento en la obtención de divisas y de ingresos genuinos para la inversión productiva privada, así como para la inversión pública.

Las formas mercantiles

Los mecanismos de comercialización tienen que poder compatibilizar las normas fito-sanitarias, las normas de producción, y los procedimientos de comercio intra-zona.

Esto obliga a un código aduanero común, a nomencladores de identificación compartidos y a un proceso de institucionalización de mediación entre partes para imposibilitar barreras intra-zona que no sean planificadas dentro de una protección genuina de las industrializaciones sometidas a asimetrías en el comercio regional.

Para el uso de divisas en moneda clave en los intercambios, hace falta un acercamiento a formas de barter (intercambio compensado) en el comercio. Esto puede también provenir de un swap monetario generalizado entre países. Estos swap (pases y compensaciones interbancarias) serían montos definidos entre bancos centrales para contemplar una suma equivalente a un quantum de bienes y servicios.

La configuración de estos pases inter bancos centrales tendría por objeto el uso de las monedas nacionales para que se reduzca la exposición en dólares estadounidenses (moneda clave internacional) en efectivo.

Estos pases serían por un equivalente en un monto contable en dólares estadounidenses pero sin la utilización de los mismos. Los tipos de cambio de referencia seguirían la evolución de una serpiente monetaria con márgenes superior e inferior respecto a un promedio de una canasta monetaria de las principales monedas de referencia internacionales.

El análisis de esta propuesta exige ver con detenimiento el tema de los tipos de cambio en Brasil y Argentina, ya que serían sus monedas la base de sustento de una serpiente monetaria con límites constitutivos para el conjunto. Ver en la evolución de la moneda de Brasil los estudios en tres momentos de la globalización. (BIER; PAULANI; MESSENERG, 1987, BARROS y GIAMBIAGI, 2008, HOLLAND y NAKANO, 2011)

A saber Yen, Yuan, Rublo, Euro, Libra Esterlina de Gran Bretaña, Dólar Estadounidense.

Incluso el Derecho Especial de Giro del Fondo Monetario Internacional que tiene su propia canasta de referencia.

El objetivo es impedir desvalorizaciones entre procesos productivos nacionales, para lo cual no hace falta en los comienzos de la integración efectiva una moneda común, sino una banda de tipos de cambio, similar a los períodos de la serpiente monetaria en la Europa anterior al Euro. (BURKÚN; VITELLI, 2005, e OCAMPO, 2011)

Esta serpiente monetaria, basada en márgenes que permitan administrar la masa monetaria de rápida intervención, M1 y parte de M2, sería una primera aproximación a una protección efectiva del proceso productivo integrado.

Al mismo tiempo la inversión precisa de una tasa de interés de referencia interbancaria que sirva para contemplar el rendimiento de la inversión potencial en el corto y mediano plazo, y que sirva de tasa de riesgo implícita a la protección efectiva de la industrialización privada.

Para el proceso de comercialización es necesario contemplar prefinanciamientos que faciliten las entradas al mercado, al igual que financiamientos que dilaten la realización inmediata de los pagos. La tasa de interés implícita operaría como precio sombra de la inversión productiva, en cuanto a su rendimiento esperado y como *shadow rate* (tasa fantasma) para la distribución de la ganancia presunta entre renta financiera y ganancia empresarial. La tasa sombra de interés puede orientar la efectivización en el tiempo de la realización de la mercancía, así como dilatar las condiciones de protección ante disminuciones de demanda y acumulación temporaria de stocks en períodos de crisis o depresión económica.

La evolución de las normas de consumo internas en productos no tradicionales es otro de los objetivos a alcanzar con políticas de consumo que mejoren el poder adquisitivo del salario, acorde con las bandas de tipo de cambio, pero sobremanera que contemplen las condiciones nacionales de producción diferenciadas.

La defensa del poder adquisitivo no depende solamente de las administraciones monetarias, sino fundamentalmente de las formaciones del salario y de las condiciones de reproducción del asalariado.

Una mejora permanente del poder adquisitivo amplía el mercado de comercialización, e incorpora al proceso capitalista segmentos sociales excluidos, y

ajenos a la posibilidad de incorporar una demanda efectiva que agilice el *out put* productivo.

Las formas financieras

Esta en ciernes la aplicación de recursos en el Banco del Sur, para generar un fondo de financiamiento de inversiones, al igual que una reserva común frente a situaciones de inestabilidad financiera en alguno de los países miembros.

Si bien esta iniciativa es clave para el sistema de financiamiento de inversiones de lento retorno del capital avanzado, es necesario configurar un amplio mecanismo de consolidación financiera.

La planificación de formas de financiamiento monetario, vía una tasa de interés de referencia común, tiene que permitir justificar la valorización interna a los miembros de la Unasur al igual que atraer inversión externa de carácter productivo.

Limitar la especulación sobre moneda ficticia, como derivados, hedge funds, o formas de creación de servicios y productos bancarios sin respaldo en activos reales, tiene que ser un condicionante a la consolidación de monedas que garanticen la validación de las relaciones de creación de valor.

La renta financiera tiene que estar permanentemente reducida en sus formas diferenciales, para permitir que la ganancia empresarial no disminuya un impulso a la inversión productiva.

Una moneda de cuenta clave, propia del sistema Unasur, se formaría en el largo plazo, dicha moneda tendría que estar previamente a su formación, basada en políticas monetarias y fiscales comunes y su función sería de reserva y de garantía para limitar los efectos de momentos recesivos, especulativos o tendientes a procesos de inflación galopante.

El Banco del Sur, sería entonces una base de monetización en moneda de pago y en reserva de valor real con activos líquidos realizables, para solventar una demanda de dichos activos

Estos procesos de financiamiento compartido, así como de políticas monetarias y fiscales compensatorias, tienen que tener un respaldo institucional similar al de un Banco Central Solidario y Común entre los países miembros.

Relaciones con mercados extra zona y conclusiones.

La evolución de salida de la crisis en la globalización probablemente genere una guerra comercial, financiera y por la apropiación de recursos naturales entre las zonas protegidas de carácter continental. (BURKÚN; VITELLI, 2010)

Las migraciones poblacionales para disminuir las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo, facilitadas por las secuelas de desocupación y exclusión social de la crisis, van a impactar también dentro de la Unasur, en mayor significación que las ya históricamente presentes.

Esto acompañado por la presencia creciente de las corporaciones dedicadas a la extracción de minerales raros y recursos no renovables, en búsqueda de poder bajar los costos de producción en los procesos productivos extra zona.

Incluso dentro de los países emergentes transformados en potencia como los BRICS sin Brasil, se manifiesta esta competencia salvaje para penetrar la globalización con producciones específicas a dichos países.

Esto lleva a tener que priorizar un comercio protegido frente a terceros, al igual que la necesario participación en el comercio internacional lo más amplia posible. El desarrollo creciente de prácticas desleales, dumping, para-aranceles fito sanitarios, de condiciones laborales u otros, y la dificultad para garantizar las inversiones y la política fiscal mediante una tributación internacional legítima, son parte del capitalismo “salvaje” de la crisis de globalización.

Lo fundamental es mantener intra zona un mecanismo de garantía de inversiones, de tributación internacional leal, y de salvaguarda de la protección efectiva frente a terceros.

Al igual que analizar el capital a interés en sus dos formas la que se expresa en los tipos de cambio y la del abanico de tasas de interés.

Para la relación biunívoca entre dichos tipos de cambio y tasas de interés, se necesita una fragmentación del comportamiento, generando para la producción de insumos críticos y de bienes de capital que se deben importar extra-zona un tipo de cambio de referencia subvencionado por los bancos centrales intra-zona.

Al igual para una atracción de inversiones directas seleccionadas para ser inducidas desde la política fiscal y monetaria intra-zona. Con tasas de interés que privilegien dichas inversiones, que pueden tener una tasa sombra acorde con una ganancia financiera internacional.

Dentro de estos esquemas de diversificación de la administración de la política monetaria y fiscal la prioridad del mercado interno integrado tiene que tener como respaldo de última instancia los recursos genuinos de balanzas comerciales con superávit y ahorros internos asentados en las formas de acumulación de la región.

Esto se tiene que acompañar, en última instancia con la creación de una institucionalización de la Unasur que pueda ir más lejos que los acuerdos políticos originales. Esto implica la formación de burocracias propias a la integración regional y a las condiciones de sociales de producción para una nueva etapa de la historia futura de América Latina.

Esto tiene también que significar una estrategia de políticas sociales que permita la distribución progresiva del ingreso con un creciente y sostenido salario medio que

genere de manera permanente una disminución de las asimetrías en poder adquisitivo entre segmentos sociales al interior de cada nación, al igual que entre el abanico salarial intra-zona.

Al igual que una inclusión social de los sectores marginados y excluidos de la reproducción del sistema capitalista, cronificados en la miseria y sin posibilidades de acceso al consumo de masas, de forma de proveer mecanismos de sostén de consumo mínimo de subsistencia, así como las condiciones sociales de desarrollo de una sociedad solidaria e integrada.

Esta proyección de la Unasur permitirá ir saldando las diferencias históricas de la evolución de América del Sur en lo social, cultural y educativo (BURKÚN; KRMPOTIC, 2006), para permitir que el determinismo económico no sea solamente una base material de consolidación de formas de explotación y permita avizorar una emancipación del trabajador en una marco regional con mayores grados de libertad en la reproducción de la sociedad.

Referencias

BARROS, Octavio de; GIAMBIAGI Fabio (at al.) **Brasil Globalizado**. Ed. Elsevier. Brasil. 2008.

BIER, Amaury G., PAULANI, Leda, MESSENBURG, Roberto (et al.): **O heterodoxo e o pós-moderno: O Cruzado em conflito**. Editora Paz e Terra. Brasil. 1987.

BURKÚN, Mario E. **Recursos Escasos y Espacio Social. La Argentina frente a la globalización**. Ediciones Caligraf. Buenos Aires. 2000.

_____ et al. **Regionalización como Estrategia Económica**. Ediciones INAP. Buenos Aires. 1994a.

_____. **La globalización en el ordenamiento de las relaciones de poder internacional**. En: Globalización, Integración e Identidad Nacional. Edición preparada por Mario Rapoport. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1994b.

BURKÚN Mario E.; VITELLI y Guillermo: **Crisis en la madurez del capitalismo**. Ed. Prometeo. Buenos Aires. 2010.

_____. **La búsqueda de un paradigma. Grados de libertad de la Política Económica**. Argentina 2000-2005. Ed. Prometeo. Buenos Aires. 2005.

BURKÚN, Mario E.; KRMPOTIC, Claudia. **El Conflicto Social y Político. Grados de libertad y sumisión en el escenario local y global**. Ed. Prometeo. Buenos Aires. 2006.

HOLLAND, Márcio; NAKANO, Yoshiaki (et al.) **Taxa de Câmbio no Brasil**. Ed. Elsevier. Brasil. 2011.

IÑIGUEZ, Carlos Piñeiro. **La Nación Sudamericana**. ISEN y Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 2004.

KOSACOFF, Bernardo et al. **El desafío de la competitividad**. CEPAL/Alianza Editorial. Buenos Aires. 1993.

OCAMPO, José Antonio. Como fue el desempeño de América Latina durante la crisis financiera global? En: **Ensayos Económicos**, n. 61 y 62. BCRA. Buenos Aires. 2011.

OLIVEIRA, Francisco de; POPOUTCHI, María Angélica Travolo. **El complejo automotor en Brasil**. Editorial Nueva Imagen. ILET. México. 1979.

SILVA, Juremir Machado da. **Getúlio**. Editora Record. Río de Janeiro-São Paulo. Brasil. 2004.

Dependência e integração na América Latina

Nilson Araújo de Souza¹

Luisa Maria Nunes de Moura e Silva²

O objetivo deste artigo é examinar o processo de integração latino-americana a partir da teoria da dependência. Trabalhamos com o pressuposto de que, quanto maior é a dependência externa da América Latina, menores suas possibilidades de integração ou, dito de outro modo, maior a desintegração da região; e, ao inverso, os processos de integração da região avançam nos momentos em que sua dependência externa entra em crise e crescem as condições para um maior grau de autonomia regional. Neste sentido, a integração regional pode ser um dos instrumentos para enfrentar a dependência externa.

Essa é basicamente a formulação apresentada, no começo da década de 1990, por um dos principais expoentes da teoria da dependência, em sua vertente marxista, Ruy Mauro Marini. Antes de expor o pensamento de Marini, analisamos as formulações sobre integração regional, elaboradas em dois momentos distintos, as décadas de 1950 e de 1990, pela Cepal. Tanto a teoria marxista da dependência quanto a histórico-estruturalista da Cepal partiam de uma raiz comum: a de que há uma especificidade do capitalismo dependente latino-americano, o que demandaria um esforço próprio de teorização. Isso, por sua vez, implicava uma teoria específica da integração regional.

O texto se divide em duas seções. Na primeira, expõe-se a formulação cepalina dos anos de 1950, quando, depois de caracterizar as condições do subdesenvolvimento, propõe que o desenvolvimento latino-americano exigia a ação do Estado na economia, o protecionismo e a integração regional. Conclui-se esta seção com a apresentação da formulação cepalina da década de 1990, quando, numa adesão ao neoliberalismo predominante na época, propõe o “regionalismo aberto”, que visaria aumentar a competitividade internacional por meio da abertura comercial. Por fim, expõe-se a teoria integracionista que, baseada na teoria marxista da dependência, foi formulada por Marini no início dos anos de 1990. Nessa versão, de um lado, a dependência externa impede o processo de integração regional e, por outro, a integração avança nos momentos em que

¹ Nilson Araújo de Souza, professor visitante sênior da Universidade Federal da Integração Latino-Americana – UNILA, doutor em Economia pela UNAM e pós-Doutor pela USP.

² Luisa Maria Nunes de Moura e Silva, professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, doutora em Sociologia pela USP.

se debilitam os laços da dependência. Em todos os casos, examina-se a relação entre as teorias e as tentativas de integração da época.

A Cepal e a integração regional

A Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (Cepal) foi criada em 1948 pela ONU para estudar os problemas da América Latina e propor soluções. Liderada pelo economista argentino Raúl Prebisch, cumpriu um papel decisivo na formulação do pensamento econômico latino-americano.

A Cepal nasceu num contexto de importantes transformações na América Latina, que emergiram no bojo da grande crise estrutural mundial do período de 1914-1945. A principal mudança foi a deflagração, em vários países, de um processo de industrialização.

Simultaneamente, o processo de diversificação econômica, resultante da industrialização, favoreceu a integração regional latino-americana pela via econômica. Com a diversificação produtiva resultante da industrialização, incrementou-se fortemente o intercâmbio comercial entre distintos países latino-americanos³.

A primeira tentativa de integração nessa nova fase ocorreu entre Argentina e Brasil, precisamente os dois países da região que mais haviam avançado no processo de industrialização. Por iniciativa de Raúl Prebisch, então gerente geral do Banco Central argentino e que depois, na qualidade de principal dirigente da Cepal, se tornaria um dos principais teóricos e ideólogos do desenvolvimento e da integração da América Latina, Brasil e Argentina, a partir da Conferência da Bacia do Prata realizada entre 27 de janeiro e 6 de fevereiro de 1941, assinaram vários acordos de integração comercial.

As iniciativas de integração regional latino-americana foram retomadas com a criação da Cepal. A abordagem cepalina clássica, sustentada no método histórico-estrutural e que usava o enfoque centro-periferia para interpretar a economia mundial, postulava que havia uma especificidade do processo de crescimento da América Latina, o que demandava um espaço analítico próprio para estudá-lo. Isto já estava presente no texto fundador da nova corrente de pensamento elaborado em 1949 por Raúl Prebisch (PREBISCH, 1949. In BIELSCHOWSKY, 2000). Essa postulação foi retomada por Celso Furtado em seu clássico “Desenvolvimento e subdesenvolvimento”, ao expressar que, “como fenômeno específico que é, o subdesenvolvimento requer esforço de teorização autônomo” (FURTADO, 1961. In BIELSCHOWSKY, 2000: 262).

Prebisch, desde o texto de 1949, constatou que, na relação centro-periferia, a economia da América Latina transferia parte da renda produzida para os centros desenvolvidos. O mecanismo através do qual se realizava essa transferência era a

³ “Assim, em 1950, o intercâmbio entre os quatro países indicados [Argentina, Brasil, Chile e Uruguai] representava 9,2 por cento de seu comércio exterior total, e em 1953 já alcançava 12,2 por cento” (FURTADO, 1986: 260).

deterioração dos termos de intercâmbio, graças à maior capacidade de as economias centrais se apropriarem dos efeitos do progresso técnico. Essa inserção internacional da América Latina, por sua vez, implicava a constituição de uma heterogeneidade estrutural da economia latino-americana, à medida que, de um lado, se especializava na exportação de poucos produtos primários e, de outro, os demais setores mantinham baixa produtividade (PREBISCH, 1949; CEPAL, 1949. Ambos em BIELSCHOWSKY, 2000).

Celso Furtado, por sua vez, depois de constatar que “o subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenha, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento” (FURTADO, 1961. In BIELSCHOWSKY, 2000: 253), estabeleceu a causa desse processo: “É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas” (IBID., 261). Isso teria engendrado um “tipo de economia dualista”, que “constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo” (IBID., 253).

O desenvolvimento econômico da América Latina passaria, então, na visão cepalina dos anos de 1950, pelo enfrentamento dessa forma de inserção na economia mundial e da economia dualista ou da heterogeneidade estrutural internas. A industrialização seria o principal caminho para realizar esse enfrentamento.

Entre os meios para garantir a industrialização e o desenvolvimento econômico da região, a Cepal propugnou a realização de um projeto integracionista. Em texto redigido por Raúl Prebisch, “existe uma estreita interdependência entre o mercado comum e a aceleração do desenvolvimento econômico” (CEPAL, 1959. In BIELSCHOWSKY, 2000: 352). Isso, por sua vez, atenderia “a duas grandes exigências: a da industrialização e a de atenuar a vulnerabilidade externa desses países” (IBID.: 352).

Mas a integração regional não deveria liberar as barreiras protecionistas para os setores industriais já instalados. Deveria concentrar-se “nas novas atividades que terão que se desenvolver em matéria de bens de capital, produtos automotivos e outros bens de consumo duráveis, bem como de produtos intermediários” (IBID., 351). Isso porque, sendo indústrias mais complexas, a dimensão do mercado seria um fator primordial de produtividade.

Esse processo valeria, obviamente, para os países que já haviam trilhado as etapas iniciais do processo de industrialização, consistentes em implantar a indústria leve de bens de consumo, mas que, para avançar para etapas mais profundas, destinadas a implantar a indústria pesada, dependiam do processo de integração. Quanto aos países com mercados de menor dimensão, dependiam, para industrializar-se, da integração com outros países, desde que a integração se organizasse “de maneira a estimular positivamente a expansão industrial dos países incipientemente desenvolvidos da região” (IBID., 356).

Segundo Celso Furtado, o pensamento integracionista já estava na origem da criação da Cepal:

Esse movimento, se bem que modesto em seus objetivos, foi rapidamente reforçado por uma linha de idéias que se vinha desenvolvendo na CEPAL praticamente desde a sua criação em 1948. Com efeito, no informe de 1949, redigido por Raúl Prebisch, chamava-se a atenção para as limitações intrínsecas de uma industrialização restringida a mercados nacionais latino-americanos isolados uns dos outros. Este problema se colocava na época aos países que já haviam superado as primeiras fases da industrialização. Na medida em que se passava das indústrias leves para as pesadas, das de bens de consumo não duráveis para as de bens duráveis de consumo, e que se dava início à produção de equipamentos, o problema das dimensões do mercado adquiria importância crescente (...). Tais considerações (...) contribuíram para criar o clima psicológico que lavaram à criação de uma zona de livre comércio em 1960 (FURTADO, 1986: 261).

A primeira experiência integracionista da Cepal foi com a integração entre pequenos países ainda não industrializados. Segundo Furtado, “o atual movimento integracionista tem o seu ponto de partida em uma resolução dos governos dos cinco países [El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica e Nicarágua] tomada no quarto período de sessões da CEPAL, que ocorreu na cidade do México em 1951” (FURTADO, 1986: 254).

Mas o projeto mais ambicioso consistia na retomada da antiga ideia de integração do conjunto da América Latina e que, como vimos, vinha amadurecendo desde a década de 1940 entre os governos do Brasil e da Argentina. Foi assim que, como proposta do Comitê de Comércio da CEPAL, que em 1957 criou o Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, assinou-se, em 18 de fevereiro de 1960, em Montevidéu, o tratado que instituiu a Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC, integrada por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai⁴.

A ALALC “tinha por objetivo básico a ampliação do comércio regional, e consequentemente dos mercados nacionais, através da eliminação gradual das barreiras ao comércio intrarregional” (FARIA, 1993: XV). Mas, já no Tratado de Montevidéu, por pressão do FMI (hegemonizado pelos EUA), limitaram-se os objetivos estratégicos iniciais propostos pela CEPAL (SANTOS, 1993: 121).

Os acordos limitaram-se a estabelecer a criação de um estágio mais elementar de integração: a área de livre comércio. Mesmo esse estágio não conseguiu concretizar-se. A integração da América Latina ainda teria que enfrentar grandes desafios para realizar-se. O principal deles provinha dos EUA. Os interesses estratégicos desse país entravam em contradição com a integração latino-americana.

Nessa estratégia, passou a ser de fundamental importância, a partir da década de 1950, a substituição de governos latino-americanos que não estivessem de acordo com a abertura de suas economias para capitais e produtos estrangeiros. Sucederam-se, a partir daí, os golpes militares na região. Como consequência, os novos governos instalados passaram a alinhar-se automaticamente com a política do Departamento de Estado e a

⁴ Os signatários do tratado representavam “mais de 80% do produto bruto e da população da América Latina” (HERRERA, 1966: 149).

abrir caminho para a invasão econômica por parte das empresas transnacionais. E, como a essa política e a esse avanço econômico não interessava a efetivação da integração latino-americana, os acordos firmados para a criação da ALALC não saíram do papel.

No começo da década de 1990, quando estava em curso na América Latina a implementação dos programas neoliberais e havia sido retomado o processo integracionista com a criação do Mercosul, a Cepal apresentou uma nova proposta de interpretação da economia latino-americana, conhecida como “transformação produtiva com equidade”, que se fez acompanhar de uma nova proposta de integração regional, conhecida como “regionalismo aberto”.

Concebido na década anterior como instrumento de desenvolvimento autônomo da região, com base em parcerias produtivas, particularmente nas áreas de bens de capital e tecnologias avançadas, o Mercosul converteu-se, por obra e graça das políticas neoliberais, num bloco que passou a priorizar a abertura comercial e o livre comércio.

O processo de abertura comercial que caracterizou o regionalismo do Mercosul na década de 1990 tem a ver, em grande medida, com a estratégia adotada, na época, pelo governo dos Estados Unidos para enfrentar sua própria crise. Referimo-nos ao Consenso de Washington, que, formulado em 1989, foi implementado dali em diante. Dentre outras “recomendações” do “Consenso”, destaca-se a abertura econômica. Sem exigir qualquer contrapartida, os países latino-americanos, sob pressão do FMI, do Banco Mundial e do governo dos EUA, foram aderindo um a um ao ideário do Consenso. Segundo a CEPAL, a tarifa média de importação na região caiu de algo em torno de 40% para menos de 15% (CEPAL, 1996).

Nem bem se iniciaram as transformações decorrentes da implementação dos programas neoliberais, a Cepal, pela lavra de Fernando Fajnzylber, apresentou uma nova proposta de estruturação da economia conhecida como transformação produtiva com equidade (CEPAL, 1990. In BIELSCHOWSKY, 2000). Para atingir essa transformação, o texto elenca um conjunto de “elementos propositivos”, mas cabe destacar um, para nosso propósito: “Em matéria de política comercial e cambial, o atingimento da transformação produtiva exige uma **abertura maior da economia [grifo nosso]**, como meio para induzir aumentos de produtividade e estimular a incorporação do progresso técnico” (IBID., 899). Assumia, neste aspecto, os termos do discurso neoliberal.

Foi nesse contexto que a Cepal reelaborou sua concepção acerca da integração regional, cunhando a expressão “regionalismo aberto”. No próprio documento que propõe a “transformação produtiva com equidade”, começa-se esse processo de reelaboração. Depois de afirmar que “a integração econômica, como processo que contribui para a transformação produtiva com equidade social, será um aspecto que adquirirá relevância e apoio renovados na década de 1990” (IBID.: 903), conclui dizendo que, “do mesmo modo, propõe-se a exploração das possibilidades de utilização da abertura comercial” (IBID.: 904). Desaparece a ideia de mercado comum, que implica na proteção externa, e aparece algo

mais parecido com a ideia de zona de livre comércio, que libera o comércio entre os países integrantes do bloco e destes com os demais.

Mas o documento cepalino com a nova concepção de integração regional seria lavrado pouco depois, em 1994, por Gert Rosenthal, sob o título *O regionalismo aberto na América Latina e no Caribe* (CEPAL, 1994. In BIELSCHOWSKY, 2000). Segundo esse texto,

[...] denomina-se ‘regionalismo aberto’ o processo que surge ao serem conciliados os dois fenômenos descritos nos parágrafos anteriores: a interdependência nascida de acordos especiais de caráter preferencial e a que é basicamente impulsionada pelos sinais do mercado, resultantes da **liberalização comercial em geral [grifo nosso]**. O que se busca com o regionalismo aberto é que as políticas explícitas de integração sejam compatíveis com as políticas tendentes a elevar a competitividade internacional, além de complementares a elas (IBID.: 945).

À diferença dos anos de 1950, quando a formulação teórica da Cepal contribuiu para a elaboração e implementação de processos de integração, na década de 1990 sua elaboração apenas refletiu, adaptando-se, o processo que já estava em curso. Ou seja, à medida que prevalecia nos governos da região a prática de políticas neoliberais, com ênfase na abertura comercial, e que o Mercosul praticava o regionalismo aberto, a Cepal adaptou-se a essa realidade, fornecendo elementos para justificá-la, abdicando da postura crítica que a caracterizara no passado.

A teoria da dependência e a integração regional

Ao mesmo tempo em que a Cepal, num recuo estratégico, propugnava a tese do “regionalismo aberto”, surgia na América Latina, no começo da década de 1990, uma nova concepção acerca da integração regional, que se contrapunha àquela tese. Foi elaborada por um dos principais expoentes da teoria marxista da dependência, Ruy Mauro Marini. Depois de duas décadas e meia dedicado ao estudo da América Latina, Marini ainda não havia convertido a integração regional em objeto de estudo. O nascimento do Mercosul certamente contribuiu para despertar nele a necessidade de tratar desse tema à luz da teoria da dependência, o que fez por meio do livro “América Latina: dependência e integração”.

A teoria da dependência parte de uma raiz comum à do pensamento cepalino: a de que vigora na América Latina “um capitalismo *sui generis*”, donde concluía que “é o conhecimento da forma particular que acabou por adotar o capitalismo dependente latino-americano que ilumina o estudo de sua gestação e permite conhecer analiticamente as tendências que desembocaram neste resultado” (MARINI, 1974: 14-15).

Mas, para entender essa especificidade, ter-se-ia que analisar o sistema em seu conjunto “tanto em nível nacional como, e **principalmente [grifo nosso]**, em nível internacional” (IBID.: 14). Partindo da análise da economia mundial e da inserção da América Latina nesse contexto, Marini constatou a existência do intercâmbio desigual

entre as economias latino-americanas e as economias centrais. Não se tratava apenas da deterioração dos termos de intercâmbio da formulação cepalina, que levava a uma crescente perda de renda dos nossos países. O intercâmbio desigual significa que as nações com menor grau de produtividade e, portanto, com menor composição orgânica do capital, a saber as nações dependentes, transferem mais-valia, no processo de intercâmbio, para as nações desenvolvidas, que possuem maior grau de produtividade. Além disso, com a forte presença do capital estrangeiro em seu interior, transferem mais-valia por meio da remessa de lucros e de encargos financeiros da dívida externa.

Incapaz de impedir essa transferência de mais-valia pelos mecanismos de mercado, diz Marini, a economia dependente da América Latina busca compensá-la, no plano da produção interna, por meio da superexploração da força de trabalho, recorrendo ao aumento da intensidade do trabalho, à prolongação da jornada de trabalho e à redução do “consumo do operário para além de seu limite normal” (IBID.: 38), ou seja, remunerando a força de trabalho por um salário abaixo de seu valor. Esta seria a essência da dependência latino-americana. A consequência, na esfera da circulação, é que se restringe o mercado interno para bens de consumo-salário, ao mesmo tempo em que, com a concentração de renda decorrente, aumenta a demanda para bens de consumo capitalista, gerando a cisão entre a esfera alta e a esfera baixa da circulação.

Estas formulações foram feitas no começo da década de 1970. Duas décadas depois, após a retomada do processo de integração regional com a criação do Mercosul, Marini, em seu primeiro livro em língua portuguesa, “América Latina: dependência e integração”, trata o fenômeno da integração à luz de sua teoria da dependência. Em essência, para ele, a inserção internacional dependente da economia latino-americana “acarretará também, por isso mesmo, a impossibilidade de integração das economias latino-americanas entre elas mesmas” (MARINI, 1992: 116-117). Portanto, “não surpreende, assim, que a afirmação da economia capitalista dependente latino-americana, sob sua forma de exportação de produtos primários, faça declinar o espírito integracionista” (IBID.: 117).

Por outro lado, sempre que afrouxam os laços de dependência, abre-se espaço para o projeto de integração. Isso ocorreu no começo da década de 1950, quando, estando Perón na presidência da Argentina, que “acentuou sua política independente”, propôs-se a formação da União Econômica Sul-Americana, “que coloca, pela primeira vez de modo coerente, o objetivo da integração econômica regional” (IBID.: 127). O mesmo ocorreu após a emergência da crise estrutural capitalista iniciada no final dos anos de 1960, quando

[...] as políticas de afirmação nacional [latino-americanas] darão origem à busca de afirmação regional, num plano mais global, que terá seu ponto alto na criação do Sistema Econômico Latino-Americano (SELA), em 1975, o primeiro organismo de caráter exclusivamente regional e situado numa linha de independência em relação aos Estados Unidos, desde a União Econômica Sul-Americana, de 1953 (IBID.: 138-139).

O agravamento da crise na década de 1980 teria recolocado a questão da integração latino-americana, levando ao “alento aos processos de integração regional”, em cujo

contexto se cria o Mercosul, que “assume importância crescente no plano latino-americano, contrapondo-se à política direta de entendimento com os grandes centros, que desenvolvem o Chile e o México” (IBID.: 143). Em síntese, a crise e a consequente ofensiva imperialista da década de 1980

[...] obrigou-os [aos países latino-americanos] à reunião de esforços, mediante a política de concertação, e pôs de novo em primeiro plano a questão da integração regional, agora independentemente dos Estados Unidos e com a participação ativa do Brasil. Mas esse latino-americanismo renovado se configura no contexto de uma realidade mundial profundamente modificada, pela formação dos grandes blocos econômicos hegemonzados pelos centros imperialistas (IBID.: 145).

A partir daí, Marini define sua própria concepção de integração latino-americana:

Neste contexto, a América Latina tem, primeiro, que – enfrentando as pressões que se exercem sobre ela, no sentido de dilacerá-la e proceder à anexação em separado de suas partes – promover a criação de um espaço econômico mais amplo, capaz de adequar-se aos requerimentos derivados das modernas tecnologias de produção. Isso não pode entender-se, porém, como ocorreu na década de sessenta, como simples agregação de espaços econômicos relativamente dinâmicos, pequenas ilhas no oceano de subdesenvolvimento em que se submerge a região. Pelo contrário, supõe a formação de uma nova economia, baseada na incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo, mediante uma adequada alocação dos investimentos, uma verdadeira revolução educacional, a redução das altas taxas de superexploração do trabalho e, portanto, uma melhor distribuição de renda. É evidente que esse resultado não pode ser alcançado sem que a integração econômica signifique, também, avançar no processo de integração política, apontada em direção a um Estado supra-nacional. As atuais discussões sobre a reforma do Estado, que se desenvolvem em todos os países da região, não chegarão a bom termo se não partem da noção de que o antigo ideal bolivariano encontra-se reatualizado pela própria vida e que, mais além dos dados geográficos, históricos e econômicos, nenhum país latino-americano é, hoje, viável isoladamente. Chegamos àquele ponto em que nossa sobrevivência como brasileiros, mexicanos, chilenos, argentinos depende da nossa habilidade para construir novas super-estruturas políticas e jurídicas, dotadas de capacidade de negociação, resistência e pressão que se requer para ter efetiva presença ante os super-Estados que existem já ou que estão emergindo na Europa, na Ásia e na própria América (IBID.: 145-146).

Mas, para que a integração cumpra esse papel de fortalecer a independência da região e assuma essa característica de promoção da “incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo”,

[...] há, por certo, uma questão ainda mais relevante: retirar-lhe o caráter de competência exclusiva dos governos e da burguesia, através de uma maior iniciativa e controle por parte das forças populares, que dependem da coordenação de esforços no plano sindical, social e cultural, assim como partidário e parlamentar. A integração deve deixar de ser um mero negócio, destinado somente a assegurar áreas de investimento e mercados, para converter-se num grande projeto político e cultural, na melhor tradição da esquerda latino-americana. Isso supõe que operários, estudantes, intelectuais, mulheres, organizações sociais e políticas dos países latino-americanos forjem os instrumentos hábeis para a uniformização de suas demandas e para a coordenação de suas lutas no plano reivindicativo e da legislação laboral, da política educacional e das plataformas programáticas, e se empenhem na inclusão de

representantes seus nos órgãos existentes ou por criar no marco do processo de integração (IBID.: 61).

O Mercosul e os processos de integração da época, como a Comunidade Andina de Nações, não realizaram inicialmente essa proposição de Marini. Como analisamos na seção anterior, à medida que colocavam ênfase na prática “comercialista”, esses blocos regionais passaram a funcionar basicamente como área de livre comércio dentro do regionalismo aberto. Enquanto tal, privilegiava-se a competição, no lugar da cooperação. O resultado era que, na competição, fortaleciam-se as empresas mais fortes sediadas nos países mais fortes, em detrimento das empresas mais frágeis dos países mais frágeis. Como analisamos em outro artigo (SOUZA, 2012), a ação dos EUA não conseguiu bloquear o processo de integração latino-americano nesse período, mas o moldou segundo os interesses de suas corporações, ao provocar a ênfase nas relações de comércio e no regionalismo aberto.

No entanto, com a emergência de governos progressistas na região, a partir de 1999, não apenas deflagrou-se um processo de mudança do Mercosul, como se criaram novos blocos regionais, como a Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América – Alba e a União das Nações Sul-Americanas - Unasul. Como sempre, Marini teria antecipado processos que ocorreriam tempos após suas formulações. Não significa que, em nível da prática, esses projetos já estejam expressando inteiramente as postulações de Marini, mas, em grande medida, recolhem suas ideias, ainda que não conscientemente, no nível do discurso, ou seja, dos projetos. Não é à toa que hoje se retoma com força, na América Latina, o estudo sobre as contribuições de Marini ao pensamento latino-americano.

O momento decisivo, que abriu um novo processo de integração regional, foi o fracasso do projeto estadunidense de criar a Área de Livre Comércio das Américas (Alca). É importante registrar que o mesmo Mercosul, que fora moldado nos termos do programa neoliberal, foi utilizado, em mãos de governos progressistas, como instrumento para barrar o expansionismo estadunidense, disfarçado de integração continental.

Além disso, no período recente, mais particularmente a partir de 2003, o bloco regional tem buscado superar a prática inicial que concentrava a integração na esfera comercial. Passou a abarcar áreas como a coordenação de políticas externas, a cooperação em matéria de segurança internacional, de assuntos judiciais e de educação. Assim,

[...] a integração comercial propiciada pelo Mercosul também favoreceu a implantação de realizações nos mais diferentes setores, como a educação, justiça, cultura, transportes, energia, meio ambiente e agricultura. Neste sentido, vários acordos foram firmados, incluindo desde o reconhecimento de títulos universitários e a revalidação de diplomas até, entre outros, o estabelecimento de protocolos de assistência mútua em assuntos penais e a criação de um ‘selo cultural’ para promover a cooperação, o intercâmbio e a maior facilidade no trânsito aduaneiro de bens culturais (OLIVEIRA, 2005: 25).

Em oposição ao projeto da Alca, começara-se a conceber na América Latina dois projetos alternativos de integração da região. Com o fracasso da Alca, fortaleceram-se ainda mais esses dois novos caminhos para a integração latino-americana. Referimo-nos à

União das Nações Sul-Americanas (Unasul) e à Aliança Bolivariana dos Povos de Nossa América (Alba). Desde a origem, esses projetos procuraram superar as formas tradicionais de integração baseadas apenas no comércio e se colocaram como objetivo a integração produtiva e físico-energética, além da integração social, política e cultural.

A criação definitiva da Unasul ocorreria a 23 de maio de 2008 em Brasília, mediante tratado assinado por representantes dos 12 países integrantes⁵. O eixo deveria ser a realização de parcerias produtivas e na área de infraestrutura – particularmente em energia – como forma de desenvolver o conjunto da região e fortalecê-la no cenário internacional. O critério básico seria a cooperação, e não a competição.

No texto de Cuzco que formalizou a criação da Comunidade, fica evidente que o projeto pretende ir além de uma Área de Livre Comércio:

O aprofundamento da convergência entre o Mercosul, a Comunidade Andina e o Chile, através do aprimoramento da zona de livre comércio, apoiando-se, no que for pertinente, na Resolução 59 do XIII Conselho de Ministros da ALADI, de 18 de outubro de 2004, e sua evolução a fases superiores da integração econômica, social e institucional. Os Governos do Suriname e Guiana se associarão a este processo, sem prejuízo de suas obrigações sob o Tratado revisado de Chaguaramas.

O outro bloco em desenvolvimento na região com propostas diferentes das dos blocos tradicionais é a Alba⁶. Proposta originalmente apresentada por iniciativa do governo da Venezuela em 2004, a Alba surgiu em 2005. Os acordos iniciais para implementação do bloco foram firmados em Havana, em abril de 2005, entre os presidentes Fidel Castro e Hugo Chaves.

Assim, foi formada inicialmente entre Venezuela e Cuba. De um lado, a Venezuela garantia o suprimento de petróleo subsidiado a Cuba; de outro, médicos, educadores e cientistas cubanos ajudavam nos programas de saúde, educação e desenvolvimento tecnológico da Venezuela. Com a denominação inicial de Alternativa Bolivariana para as Américas, transformou-se em outubro de 2009, por ocasião da VII Cúpula da Alba, realizada em Cochabamba, Bolívia, em Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América.

Há seis princípios fundamentais na formulação da Alba: complementaridade, cooperação, solidariedade, respeito à soberania dos países, justiça e equidade. Ou seja, o objetivo é promover a integração por meio da cooperação, e não da competição. Por outro lado, o objetivo não é apenas viabilizar o desenvolvimento econômico, mas igualmente o desenvolvimento social, político e cultural.

Ambos os projetos integracionistas – Unasul e Alba – se propõem, pela via da cooperação, a corrigir os problemas criados para o desenvolvimento econômico-social pela

⁵ São 12 os países que passaram a integrar o novo bloco: Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai pelo Mercosul; Bolívia, Equador, Colômbia, Peru e Venezuela pela CAN; mais o Chile, Guiana e Suriname.

⁶ Reúne países da América do Sul (Venezuela, Bolívia e Equador), da América Central (Nicarágua e Honduras) e Caribe (Cuba, São Vicente e Granadinas, Dominica, Antigua e Barbuda).

inserção subordinada da América Latina no mundo e pelo processo de integração regional baseado na competição. O projeto da Alba tem claramente uma definição anti-imperialista.

As possibilidades de avanço da integração latino-americana agora são maiores do que das vezes anteriores. De um lado, porque esse período se caracteriza por um longo processo de declínio da supremacia econômica e política estadunidense; de outro, porque os governantes dos principais países da América Latina, desde o começo da década de 2000, vêm demonstrando, cada um a seu modo, compromisso com esse projeto integracionista. É evidente que, nesse processo, ocorrem conflitos, pois, como em qualquer processo de integração, existem contradições a serem superadas. Mas a decisão de levar adiante o projeto tem predominado.

Considerações finais

Examinamos neste texto a relação entre dependência e integração na América Latina, de acordo com as formulações da Cepal e da teoria marxista da dependência, na vertente de Marini.

Demonstramos que, em dois momentos distintos, a Cepal apresentou duas importantes mudanças: em primeiro lugar, enquanto, na década de 1950, sua formulação teórica contribuiu efetivamente para a elaboração e implementação de projetos de integração, na de 1990 apenas expressou um processo que já estava em curso; segundo, ao passo que no primeiro momento a integração se fazia acompanhar do protecionismo e da ação estatal para promover o desenvolvimento, no segundo, numa adaptação do neoliberalismo, abria mão do Estado e do protecionismo alegando que isso ensejaria a incorporação tecnológica e a maior competitividade internacional.

O pensamento de Marini, por sua vez, indica que, nos momentos de reforço da dependência externa, prevalece na América Latina a desintegração. Por outro lado, nos momentos em que países da região chegaram a conquistar algum grau de autonomia, puderam avançar nos projetos de integração. Ao mesmo tempo, a integração regional, desde que com base numa “maior iniciativa e controle por parte das forças populares”, poderia ser um importante instrumento a favor da “formação de uma nova economia, baseada na incorporação de amplos contingentes populacionais à cultura, ao trabalho e ao consumo”, diminuindo a superexploração da força de trabalho e aumentando a participação autônoma da região no contexto internacional.

Referências

BANDEIRA, L. A. M. **As relações perigosas: Brasil-Estados Unidos** (de Collor a Lula, 1990-2004). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BIELSCHOWSKY, R. (org.). Cinquenta anos de pensamento na CEPAL. Rio de Janeiro: Record, 2000.

CEPAL. **Tendências econômicas e sociais na América Latina e no Caribe**, 1996.

FARIA, J. A. E. **O Mercosul: princípios, finalidade e alcance do Tratado de Assunção**. Brasília: MRE/SGIE/NAT, 1993.

FURTADO, C. **A economia latino-americana**; formação histórica e problemas contemporâneos. 3. Ed. São Paulo: Editora Nacional, 1986.

HERRERA, F. **A integração econômica em marcha**. Rio de Janeiro: APEC, 1966.

MARINI, R. M. **Dialéctica de la dependencia**. México: Era, 1974.

_____. **América Latina**: dependência e integração. São Paulo: Página Aberta, 1992.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Disponível em: <http://www.mre.gov.br>. Acesso em: 25.11.2004.

OLIVEIRA, R. R. F. de. **Política externa brasileira** – formação da Comunidade Sul-Americana de Nações. Trabalho de Iniciação Científica, Curso de Relações Internacionais, Febasp. São Paulo, 2005.

SANTOS, T. dos. **Economia mundial, integração regional e desenvolvimento sustentável**. As novas tendências da economia mundial e a integração latino-americana. Petrópolis: Vozes, 1993.

SOUZA, N. A. América Latina: as ondas da integração. **Revista OIKOS**. Rio de Janeiro, v. 11, no. 1, 2012.

Comentario sobre la agenda sanitaria mundial y la salud en Venezuela

Oscar Feo Istúriz¹

La Agenda Sanitaria Mundial ha estado marcada en los últimos cincuenta años por tres grandes propuestas:

1. La Salud Para Todos en el año 2000 y la Atención Primaria en Salud generadas en Alma Ata (1978);
2. Las Reformas del Sector Salud como parte de los ajustes estructurales planteadas en los noventa a partir del Consenso de Washington (1989);
3. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) aprobadas en la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000, y planteados para ser alcanzados en el 2015.

Es importante recordar que el sueño de salud para todos no fue alcanzado, que la APS fue reducida a su mínima expresión transformándose en APS selectiva que soslayó el contenido de integralidad, intersectorialidad y participación de la propuesta inicial, reduciéndose a intervenciones puntuales para los más pobres; que las reformas de los noventa tuvieron un impacto muy negativo en la salud de nuestro pueblos, lo cual ha sido ampliamente documentado y reconocido; y que en relación a los ODM, la OMS preparó un documento² que reconoce que el 70% de los países de medianos y bajos ingresos al ritmo de progreso actual no podrán alcanzar esos objetivos.

Dramática realidad que no permite que las declaraciones y buenas intenciones de la comunidad mundial se conviertan en realidad, y hace se pierdan en la maraña de intereses corporativos interesados en mantener un modelo de producción, desarrollo y consumo absolutamente insostenible.

En estos momentos la Organización de las Naciones Unidas, apoyada por las resoluciones y declaraciones de reuniones internacionales de alto nivel como Río + 20, han puesto en discusión una posible agenda global post ODM o post 2015, dentro de la cual existe consenso para incorporar un componente de salud.

¹ Profesor titular de la Universidad de Carabobo, Venezuela, coordinador adjunto de ALAMES (Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva), y Consultor del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud de Unasur.

² OMS. Informe EB132/11 de 18 enero 2013, "Monitoreo del logro de los ODM relacionados con la salud".

Agenda Sanitaria Mundial

Ochenta	Salud para Todos y APS	Alma Ata, 1978
Noventa	Reformas estructurales	Consenso de Washington, 1989
Dos mil	ODM	Naciones Unidas, 2000

Es importante notar que durante el año 2012 múltiples eventos nacionales e internacionales trataron de posicionar en el centro de esa agenda el tema de la *“Cobertura universal de la Salud”* (UHC por sus siglas en inglés).

En ese marco, queremos resaltar la importancia de la Determinación Social de la Salud y los aportes que este enfoque puede dar a la agenda global post 2015. Es necesario resaltar los valiosos aportes, no siempre adecuadamente reconocidos a nivel internacional, del pensamiento de la medicina social y la salud colectiva latinoamericana a la comprensión de la Determinación Social de la Salud; muy tempranamente en la década de los setenta, autores como Juan César García, Cristina Laurell y Jaime Breilh publicaron trabajos que abordaron esa problemática.

En esta presentación queremos expresar nuestra preocupación sobre la propuesta de cobertura universal como eje de la agenda sanitaria mundial, ya que pudiera expresar una visión reduccionista, al dejar por fuera dimensiones fundamentales que tienen que ver con la oportunidad, cantidad, calidad e integralidad de las acciones ofrecidas en el marco de esa cobertura universal a la población. Nuestro planteamiento va dirigido a señalar que la propuesta de UHC debe darse en el marco de **sistemas públicos, universales e integrales**, que promuevan la acción intersectorial sobre los determinantes sociales de la salud.

En este sentido queremos también alertar sobre un hecho preocupante en las políticas y acciones de salud, que es la conversión de los “determinantes de la salud” en factores de riesgo aislados, perdiéndose todo el sentido integrador, explicativo y transformador de la concepción de determinación social de la salud. No se trata de determinantes aislados, por un lado educación, por otro trabajo, o condiciones ambientales, nutricionales o de vivienda, cada una por su lado, ni de factores de riesgo que se expresan en “estilos individuales de vida”, como si cada persona pudiera decidir qué tipo de vivienda tiene, que salario percibe, o que come, **se trata de la comprensión de un modelo de desarrollo y consumo, que afecta por igual al ambiente y a la humanidad generando deterioro ambiental y muerte innecesaria.**

Sólo actuando sobre las desigualdades sociales, fortaleciendo los sistemas públicos de salud, y asumiendo el grave problema de la formación del personal sanitario podremos fijarnos objetivos y metas que sean cumplidas y no se queden en el camino de las buenas intenciones.

La salud en Venezuela

En Venezuela, a partir de la Constitución de 1999 (artículos 83-84) la salud se considera un Derecho para todos los habitantes del país, garantizada a través de un sistema de salud público, universal y gratuito, que da prioridad a la promoción de la salud y la participación social. Queda establecido en esa Constitución la intersectorialidad, al vincular salud con calidad de vida, bienestar colectivo, y acceso a servicios.

El gobierno venezolano ha dado prioridad a Políticas Sociales de carácter intersectorial dirigidas a mejorar la calidad de la vida y actuar sobre los determinantes sociales de la salud. Esos programas sociales, llamados “misiones”, incluyen educación, vivienda, ambiente, alimentación, trabajo, cultura, deporte, y participación de la comunidad, y con ellos se ha logrado una mejoría sustancial de la calidad de vida, elemento fundamental para tener una comunidad más sana. En otras palabras, la intersectorialidad no se construye desde el sector salud, sino a partir de la integralidad de las políticas sociales.

Desde salud la tarea fundamental ha sido garantizar atención a millones de personas que se encontraban excluidas del sistema de salud, a través de la Misión Barrio Adentro, que creó cerca de diez mil consultorios populares, distribuidos en todo el país, pero particularmente en las zonas urbano marginales más deprimidas, donde nunca hubo servicios de salud, convirtiéndose en una potente red que con el concepto de atención primaria en salud, reforzó el primer nivel de atención.

Como resultados los indicadores económicos y sociales permiten señalar que Venezuela es uno de los pocos países que alcanzará los Objetivos de Desarrollo del Milenio gracias a una política social integral que eleva la calidad de la vida como puede verse en los siguientes indicadores:

Coeficiente de Gini	0,486 (1998)	0.390 (2011)
Tasa de desocupación	10,6% (1999)	5,9% (2012)
Hogares en situación de pobreza	38,5% (censo 1990)	16,3% (censo 2011)
Número de pensionados	944.474 (2006)	2.476.306 (2012)
Desnutrición infantil – 5 años	7,7% (1990)	2,9% (2011)
Mortalidad infantil x 1000 nv	25,7 (1990)	13,9 (2010)

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. República Bolivariana de Venezuela. Política Social del Gobierno Bolivariano y principales logros. Febrero 2013 disponible en www.ine.gov.ve

No cabe duda que uno de los retos pendientes es garantizar una adecuada atención a la enfermedad, con calidad y pertinencia, lo cual se pretende hacer a través de

la ampliación de la Misión Barrio Adentro a los restantes niveles de atención, en el marco de un modelo de atención integral. Ya se han construido alrededor de seiscientos Centros de Diagnóstico Integral, e igual número de Centros de Rehabilitación, que conforman un segundo nivel de atención. La propuesta para ampliar y mejorar los Hospitales Públicos está en marcha. Todo ello en la perspectiva de consolidar un sistema público nacional de salud de carácter universal, que debe garantizar acceso y no sólo cobertura nominal a los servicios de salud.

O Mercosul Social: participação, trabalho e saúde

Renato Martins¹

Na América Latina coexistem duas tendências paralelas e contraditórias com respeito à integração regional. Em um sentido positivo, observa-se uma atitude favorável em relação ao fortalecimento dos laços de cooperação e união entre os países da região. Essa tendência pode ser detectada em ideais comuns compartilhados por partidos políticos, movimentos sociais, sindicatos de trabalhadores e organizações da sociedade civil, com destaque para os meios artísticos e culturais. Em um sentido negativo, verifica-se uma grande distância entre os propósitos integracionistas e a realidade regional, caracterizada por assimetrias econômicas e diferenças étnicas e sociais.

Na última década, a América Latina experimentou importante mudança de rumos políticos (Venezuela, 1999; Brasil, 2002; Argentina, 2003; Uruguai, 2004; Bolívia, 2005; Equador, 2006; Nicarágua, 2006; Paraguai, 2008; El Salvador, 2009; Peru, 2011). O processo de inflexão política nacional incidiu sobre o ritmo e as prioridades da integração regional, revigorando o ideal integracionista latino-americano. Novos atores se incorporaram ao lado do Estado e das Empresas. Novos Tratados foram firmados, como a Unasul e a Celac. Antigos acordos foram apropriados pelos governos progressistas, sendo reorientados para prioridades sociais. Desde então, a agenda da integração social ganhou relevo.

No caso do Mercosul, criado em 1991 com objetivos estritamente comerciais, verificou-se um giro significativo para os temas da integração social. Foram criados órgãos específicos para promover a integração social, como o Instituto Social do Mercosul (ISM) e a Comissão de Coordenação de Ministros de Assuntos Sociais do Mercosul (CCAMAS). Decisões para reverter as assimetrias sociais foram implementadas, com destaque para áreas da Saúde, da Educação, da Previdência Social, do Emprego e da Renda, da Agricultura Familiar, do Cooperativismo, entre outras.

O presente Painel visa a discutir avanços recentes observados na área social e participativa do Mercosul. É claro que todos estes avanços somente foram possíveis graças ao atual contexto político da região. Salvo o dissonante golpe parlamentar ocorrido em julho de 2012 no Paraguai, o ambiente político-institucional do Mercosul é

¹ Professor de Sociologia da Unila. Foi assessor especial da Secretaria Geral da Presidência da República (2006 a 2010), representante alterno do Brasil na Comissão de Ministros de Assuntos do Mercosul (CCMAS, 2008 a 2010). Integrou a equipe de organização do XIII FoMerco.

de continuidade política e tranquilidade democrática. Os acordos de integração têm se dado em uma etapa histórica na qual crescimento econômico, democracia política e combate à pobreza extrema caminham juntos. A criação do Parlamento do Mercosul (Parlasul) é um sinal da normalidade democrática regional.

Ademais, em todos os países do Mercosul vêm sendo implementados programas de transferência de renda, o que revela a importância que os governos progressistas conferem ao desenvolvimento social. A adoção do Plano Estratégico de Desenvolvimento Social do Mercosul (PEAS, 2012) demonstra a mudança de prioridades do bloco, assinalando a passagem do Mercosul estritamente econômico e comercial, para o Mercosul social e participativo. Mais ousado que os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio da ONU, o PEAS prevê eixos e diretrizes de ação estruturantes para se alcançar o desenvolvimento social do Mercosul. A título de exemplo e apenas para mencionar alguns desafios que os expositores tratarão a com mais propriedade a seguir, menciono quatro áreas estratégicas.

Saúde

As políticas de Saúde do Mercosul foram definidas no Plano de Trabalho para a Consolidação de Políticas de Determinantes Sociais e Sistemas de Saúde, aprovado em 2009 pelos ministros da Saúde dos Estados Partes e Associados. Houve significativo avanço do setor no tocante às políticas de circulação de medicamentos e vigilância epidemiológica, sistemas de informação, programa de saúde nas fronteiras e parceria com organismos regionais e internacionais para o desenvolvimento da Saúde pública nos países do Mercosul. Apesar desses avanços, não se pode dizer que exista uma política comum de saúde do bloco, sequer nas áreas de fronteira. Ainda há muito por se fazer na área da saúde, e o importante talvez seja observar que foram iniciadas ações efetivas nesta área.

Previdência Social

No que se refere aos acordos da Previdência Social, cuja vigência é fundamental para a garantia do direito de livre circulação que se deseja para o bloco, merece destaque o Acordo Multilateral de Seguridade Social do Mercosul, em vigor desde 2005. O tratado permite que o tempo de contribuição previdenciária de quem tenha trabalhado em mais de um país do Mercosul seja somado para fins de aposentadoria. Para os trabalhadores, trata-se de um direito fundamental, e seguramente o representante da CUT irá abordá-lo. O êxito do Acordo de Seguridade Social do Mercosul estimulou a assinatura de acordos similares, como é o caso do Acordo Ibero-Americano de Seguridade Social, firmado em 2007. Se isso é verdade, como fazer para estender a outras áreas sociais o êxito alcançado nos acordos previdenciários?

Educação

A educação, coordenada pelo Setor Educacional do Mercosul (SEM), é uma das áreas pioneiras da integração social. Ela conta com uma estrutura institucional composta pela Reunião de Ministros de Educação (RME), pelo Comitê Coordenador Regional (CCR), por Comissões Regionais Coordenadoras (CRC) e pelo Sistema de Informação e Comunicação (SIC). A mobilidade acadêmica, o ensino do português e do espanhol, as escolas bilíngues de fronteira, o parlamento juvenil e a própria Unila são algumas iniciativas educacionais nascidas no âmbito do SEM. O pioneirismo neste caso não resultou em avanços consideráveis, o que não significa que eles não tenham acontecido pontualmente, como no caso da já mencionada criação da Unila. Mas o fato é que eles tem se dado em ritmo muito lento. A decisão de introduzir no ensino médio cursos de português e do espanhol não avança, assim como os programas de mobilidade e reconhecimento de diplomas esbarram em uma imensa rede burocrática que não corresponde em nada aos propósitos do bloco.

Cultura

Os temas da identidade e diversidade cultural não são alheios às políticas públicas de integração social do Mercosul. Ao contrário, o setor cultural do bloco se preocupa com o apoio à produção e circulação de bens culturais, à proteção e à promoção da diversidade cultural, à formulação e ao acompanhamento de ações de planejamento das políticas culturais. Iniciativas relativas à promoção do patrimônio cultural, adoção de selos culturais e criação de pontos de cultural são desenvolvidas pelo setor cultural. A “Turma da Mônica” no Mercosul é um exemplo dessas iniciativas e de seu alcance educacional. Mas esses programas não conseguem ter continuidade e a cada presidência *pro tempore* eles são reinventados ou substituídos por outros que tampouco se perpetuam.

Para concluir essa breve introdução, eu diria que os temas sociais e participativos remetem à questões nucleares de qualquer iniciativa de integração regional. Do êxito de seu encaminhamento depende a extensão a todos os cidadãos do bloco dos mesmos direitos gozados pelos nacionais de cada Estado Parte, sem distinção de nacionalidade, etnia ou classe social. Na primeira Cúpula Social do Mercosul, realizada em Brasília, em 2008 – assim como nas demais Cúpulas Sociais que se seguiram – foram aprovadas propostas, críticas e sugestões das organizações sociais e movimentos populares sobre cada um dos quatro temas anteriormente mencionados. Considerando a dinâmica social e governamental da integração regional, os expositores deste Painel sobre o “Mercosul Social: participação, trabalho e saúde”, realizado XIII FoMerco, abordarão seguramente

dois grandes campos de preocupação: o das políticas públicas levadas a cabo pelos governos progressistas no Mercosul, e o da posição das organizações sociais e movimentos populares em relação a estes mesmos temas.

É possível afirmar, lançando mão de um conceito caro a Max Weber, que existiria uma “afinidade eletiva” entre: i) a chegada ao poder dos governos progressistas, ii) o aprofundamento e a diversificação das iniciativas sub-regionais de integração latino-americana e, iii) a articulação de políticas regionais de desenvolvimento social. No caso do Mercosul, a criação do Instituto Social (ISM) e a aprovação do Plano Estratégico de Ação Social do Mercosul (PEAS), impulsionados pelos governos progressistas, são sinais evidentes dessa afinidade.

Decorrida uma década de vigência de políticas progressistas no Mercosul, é necessário fazer uma avaliação dos avanços alcançados, e indagar em que medida eles se tornaram realmente efetivos, constituindo uma nova realidade social no âmbito do bloco. É sabido que este processo tem sido marcado por rupturas e continuidades em relação ao modelo anterior, e não deixa de ser problemático desde um ponto de vista político e teórico. Estado Mínimo x Estado Protetor; Políticas Focalizadas x Políticas Universais; Acesso a Serviços Privados x Garantia de Direitos Sociais são alguns exemplos dos antagonismos em torno do problema.

Não nos esqueçamos de que, após duas décadas de desmonte do Estado Nacional, somente agora a América Latina está recuperando a sua capacidade de desenvolvimento econômico e social. O Estado de Bem-Estar Social Europeu sempre foi uma referência importante para a região. Este modelo, porém, nunca foi integralmente implementado, salvo em casos excepcionais, como o do Uruguai. A experiência dos governos progressistas latino-americanos ocorre no momento em que a crise do paradigma europeu adquire feições dramáticas, como revela a situação de Portugal, Espanha, Itália, Grécia e Irlanda em razão das políticas de austeridade fiscal impostas pelos setores conservadores para enfrentar a crise financeira de 2008. Será o Mercosul capaz de formular políticas comuns de integração social num contexto internacional em que estas políticas são (novamente) questionadas? O que devemos fazer para tornar realidade o Mercosul social?

Unasul e o Banco do Sul: infraestrutura, desenvolvimento e os marcos jurídico-sociais

Sérgio Luiz Pinheiro Sant'Anna¹

Introdução

O presente artigo acadêmico objetiva abordar um dos grandes dilemas deste início de século, que se constitui na possibilidade de retomada do crescimento econômico nos países da América do Sul, após a crise financeira iniciada nos Estados Unidos, em setembro de 2008.

Nesta perspectiva, a conjuntura multipolar tem facilitado a participação de múltiplos atores na cena internacional, e tem implicado em grandes desafios no plano interno e no plano externo, em particular o plano regional, para que os países tenham uma maior inserção no comércio internacional e, concomitantemente, maior peso decisório nas grandes questões e conflitos que se apresentam no cenário geopolítico mundial.

O avanço concreto do processo de integração na América do Sul, representado em blocos regionais como o Mercado Comum do Sul, União das Nações Sul-Americanas e Comunidade Andina de Nações, tem possibilitado a discussão e a implementação de políticas públicas para priorizar o aporte de recursos financeiros, objetivando viabilizar grandes obras de infraestrutura, necessárias para implementar os investimentos nos países sul-americanos, enquanto sustentáculo para o desenvolvimento econômico, sustentável, comercial e social, através da geração de emprego e renda, reativação do mercado interno, ampliação da pauta de exportações e maior participação no comércio internacional.

No âmbito da União das Nações Sul-Americanas, que contempla todos os países da América do Sul, e tem na infraestrutura um dos eixos centrais para o desenvolvimento econômico, foi prevista a criação do Banco do Sul, em fase de discussão, enquanto alternativa para alavancar o crescimento econômico, possibilitando que as empresas e consórcios de grupos internos e externos possam ter acesso a financiamentos em condições facilitadas e de longo prazo, priorizando, desta forma, a construção de grandes obras de infraestrutura física para, a partir do médio prazo,

¹ Professor da Universidade Cândido Mendes, Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense

possibilitar uma maior participação no comércio global, poder de influência na esfera geopolítica e, por consequência, alternativas para ficarem imunes às crises internacionais.

Com a média do crescimento econômico acima de outros países e regiões que foram mais afetados pela crise econômica internacional, os países da América do Sul vivenciam um momento político em que os seus governantes tem a dimensão exata da importância na priorização deste tema, até pela compreensão do enorme atraso que existe e que proporciona difíceis entraves para o pleno desenvolvimento.

Este atraso nas obras de infraestrutura se soma a outros problemas estruturais como a necessidade de investimento em educação, ciência, tecnologia e informação; criação de órgãos e agências financeiras e de fomento, como no caso do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, no Brasil, ou no caso da Corporação Andina de Fomentos (CAF) e o Banco recém criado, no âmbito da Comunidade Andina de Nações; e, principalmente, a necessidade de planejamento a ser implementado através de políticas de Estado.

Este trabalho acadêmico propõe avançar, em primeira análise, na temática que inclui Infraestrutura como prioridade de desenvolvimento destes países, e a estratégia adotada pela Unasul, de criação do Banco do Sul, para estimular e acelerar grandes obras na região.

Em segunda análise, a necessidade de inclusão no debate nestes países sobre a necessidade de previsão de contrapartidas e compromissos sociais que comprometam os grupos e consórcios econômicos beneficiados pelas linhas de crédito, através da previsão de marcos e compromissos jurídico-sociais de forma clara e objetiva.

Verifica-se que os grupos e consórcios formados por poderosos grupos nacionais e internacionais cobram dos governantes e dos membros do Poder Legislativo, a previsão de marcos jurídico-legais para terem clareza das regras do jogo que objetivarão assegurar a certeza da lucratividade do negócio e a manutenção da rentabilidade financeira ao longo da duração do contrato.

A defesa da necessidade de uma contrapartida social mais efetiva, já que em muitos casos as empresas transferem responsabilidades pelo inadimplemento contratual para o Poder Público, seria um fator de equilíbrio maior na relação entre Poder Público e Iniciativa Privada. Os aportes financeiros oriundos do Banco do Sul e de outras instituições financeiras públicas para obras de infraestrutura devem ser baseados em regras harmônicas, objetivas e de aplicação supranacional, de forma a alcançar todos os países, e de fundamento social para se estabelecer responsabilidades em contrapartida ao enorme lucro obtido pelas Empresas e as vantagens para concessão dos aportes financeiros, originários dos recursos públicos dos Estados-Membros.

Os marcos jurídico-sociais entrariam no contexto do estabelecimento de um novo paradigma para as estratégias de desenvolvimento em infraestrutura, em particular os financiamentos a serem aprovados pelo Banco do Sul.

O Banco do Sul e as prioridades do desenvolvimento através da infraestrutura

No âmbito da União das Nações Sul-Americanas, a ideia de criação do Banco do Sul está coerente com os atos constitutivos e a implantação do espaço integracionista.

A União das Nações Sul-Americanas (Unasul), criada em 2007 como consequência da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), de 2003, se constitui num espaço de integração com preocupação institucional e que, embora baseado na concepção de um estágio de zona econômica, inclui temas de maior complexidade como defesa, soberania, criação de um banco de desenvolvimento para a adoção de obras de infraestrutura, além de implementação de inúmeras políticas sociais que contemplem o cidadão.

Os países signatários da Unasul são a República Argentina, a República da Bolívia, a República Federativa do Brasil, a República do Chile, a República da Colômbia, a República do Equador, a República Cooperativista da Guiana, a República do Paraguai, a República do Peru, a República do Suriname, a República Oriental do Uruguai e a República Bolivariana da Venezuela e os principais documentos jurídicos estão consagrados nas Declarações de Cuzco, de 08 de dezembro de 2004, de Brasília, de 30 de setembro de 2005, e a de Cochabamba, de 09 de dezembro de 2006, além do Tratado Constitutivo da Unasul assinado em Brasília em 23 de maio de 2008.

O Tratado Constitutivo da Unasul, assinado em Brasília-DF, em 23 de maio de 2008, é o documento que consolida a fundamentação jurídica do bloco. Relevante destacar o seu objetivo, nos termos do artigo 2º que estabelece que

A União das Nações Sul-Americanas tem como objetivo construir, de maneira participativa e consensuada, um espaço de integração e união no âmbito cultural, social, econômico e político entre seus povos, priorizando o diálogo político, as políticas sociais, a educação, a energia, a infraestrutura, o financiamento e o meio-ambiente, entre outros, com vistas a eliminar a desigualdade socioeconômica, alcançar a inclusão social e a participação cidadã, fortalecer a democracia e reduzir as assimetrias no marco do fortalecimento da soberania e independência dos Estados.

Dentre os objetivos específicos previstos no art. 3º consta a) o fortalecimento do diálogo político entre os Estados Membros que assegure um espaço de concertação para reforçar a integração sul-americana e a participação da Unasul no cenário internacional; b) o desenvolvimento social e humano com equidade e inclusão para erradicar a pobreza e superar as desigualdades na região; c) a erradicação do analfabetismo, o acesso universal a uma educação de qualidade e o reconhecimento regional de estudos e títulos; d) a integração energética para o aproveitamento integral, sustentável e solidário dos recursos da região; e) o desenvolvimento de uma infraestrutura para a interconexão da região e de nossos povos de acordo com critérios de desenvolvimento social e econômico sustentáveis; f) a integração financeira mediante a adoção de mecanismos compatíveis com as políticas econômicas e fiscais dos Estados Membros; g) a proteção

da biodiversidade, dos recursos hídricos e dos ecossistemas, assim como a cooperação na prevenção das catástrofes e na luta contra as causas e os efeitos da mudança climática; h) o desenvolvimento de mecanismos concretos e efetivos para a superação das assimetrias, alcançando assim uma integração equitativa; i) a consolidação de uma identidade sul-americana através do reconhecimento progressivo de direitos a nacionais de um Estado Membro residentes em qualquer outro Estado Membro, com o objetivo de alcançar uma cidadania sul-americana; j) o acesso universal à seguridade social e aos serviços de saúde; k) a cooperação em matéria de migração, com enfoque integral e baseada no respeito irrestrito aos direitos humanos e trabalhistas para a regularização migratória e a harmonização de políticas; l) a cooperação econômica e comercial para avançar e consolidar um processo inovador, dinâmico, transparente, equitativo e equilibrado que contemple um acesso efetivo, promovendo o crescimento e o desenvolvimento econômico que supere as assimetrias mediante a complementação das economias dos países da América do Sul, assim como a promoção do bem-estar de todos os setores da população e a redução da pobreza; m) a integração industrial e produtiva, com especial atenção às pequenas e médias empresas, cooperativas, redes e outras formas de organização produtiva; n) a definição e implementação de políticas e projetos comuns ou complementares de pesquisa, inovação, transferência e produção tecnológica, com vistas a incrementar a capacidade, a sustentabilidade e o desenvolvimento científico e tecnológico próprios; o) a promoção da diversidade cultural e das expressões da memória e dos conhecimentos e saberes dos povos da região, para o fortalecimento de suas identidades; p) a participação cidadã, por meio de mecanismos de interação e diálogo entre a Unasul e os diversos atores sociais na formulação de políticas de integração sul-americana; q) a coordenação entre os organismos especializados dos Estados Membros, levando em conta as normas internacionais, para fortalecer a luta contra o terrorismo, a corrupção, o problema mundial das drogas, o tráfico de pessoas pequenas e leves, o crime organizado transnacional e outras ameaças, assim como para promover o desarmamento, a não proliferação de armas nucleares e de destruição em massa e a desminagem; r) a promoção da cooperação entre as autoridades judiciais dos Estados Membros da Unasul; s) o intercâmbio de informação e de experiências em matéria de defesa; t) a cooperação para o fortalecimento da segurança cidadã, e u) a cooperação setorial como um mecanismo de aprofundamento da integração sul-americana, mediante o intercâmbio de informação, experiências e capacitação.

A fundamentação jurídica do Tratado é bastante abrangente ao conter princípios de ordem social, econômica, política, antropológica e cultural, o que possibilita a compreensão acerca da complexidade deste processo de integração, bem como a ampliação do desenvolvimento econômico através das obras de infraestrutura e melhoria dos indicadores sociais da região.

A criação do Banco do Sul, proposto pela Venezuela e atualmente em fase de discussão, poderá constituir-se em instrumento de grande relevância para consolidar e ampliar o processo de crescimento econômico, aproveitando as potencialidades de cada país e ampliando a capacidade de investimento, fiscalização e controle do Estado.

Os marcos jurídico-sociais

Os investimentos em infraestrutura nos países sul-americanos constituem em prioridade governamental para o pleno desenvolvimento regional. As obras de infraestrutura logística incluem a construção de pontes, hidroelétricas, rodovias, ferrovias, aeroportos, portos, gasodutos, petroquímicas e outras obras de grande dimensão que se constituirão em eixos de crescimento para a região, possibilitando livre-circulação de bens, mercadorias e serviços, além do fluxo de pessoas, ligando norte-sul, leste-oeste, do Pacífico ao Atlântico e do Caribe à Patagônia.

Pela própria dificuldade do governo promover e implementar estas grandes obras, elas acabam sendo destinadas para a iniciativa privada, através de grandes empresas nacionais ou transnacionais, de forma individual ou em grupo, mediante consórcios que se organizam para disputar a concessão, construção ou exploração destas grandes obras.

Verifica-se que em setores estruturais como transportes, telefonia, dentre outros, são, igualmente, objeto de exploração econômica, através da transferência e controle da atividade do Poder Público para grandes grupos e empresas da iniciativa privada.

Nestas transferências, obedece-se, em geral, a um modelo baseado em licitações e editais previstos em regras jurídico-legais que vão pautar a relação contratual, com prazo determinado e possibilidade de prorrogação, aliado a instrumentos de controle por parte do Poder Público, nem sempre eficazes.

Em inúmeras situações envolvendo a exploração de determinados serviços, muitos empresários questionam a pouca transparência nos modelos adotados pelo Poder Público e criticam a falta de marcos jurídicos que possibilitem a tranquilidade para o empresariado participar destas concorrências.

Neste contexto, o Poder Público, representado pela União, Estados, Províncias, Municípios e Departamentos tem interesse em implementar as obras de infraestrutura para fomentar o desenvolvimento, mas fica refém das grandes empresas e consórcios nacionais e estrangeiros que ameaçam não investir nas obras em decorrência da suposta falta de marcos jurídicos que deixem claro as regras para participação, o período de concessão com possibilidade de renovação, margem de lucro e critérios de reajustamento, dentre outras vantagens para os empresários, aliado a pressão pela abertura de crédito para o financiamento a estes próprios grupos.

O Estado, tendo em vista a sua vertente democrática, nacionalista, intervencionista, social e republicana, deve avançar no sentido de se instituir marcos jurídico-sociais que deveriam traduzir normas principiológicas das Constituições destes

países e legislações infraconstitucionais de base social, oriunda dos países membros da Unasul.

O caso da Unasul constitui um exemplo inequívoco desta possibilidade de avanço, na medida em que todos os empréstimos oriundos do Banco do Sul para o investimento das empresas e consórcios interessados nas grandes obras e nas concessões, caso adotado, poderiam ter clara previsão de marcos jurídico-sociais que seriam fatores de contrapartida ao enorme lucro e vantagem na elaboração destas grandes obras e das concessões.

Mas o que seriam os marcos jurídico-sociais? Seriam medidas obrigatórias de cunho social previstas em contratos, com a finalidade de comprometer os grandes grupos e corporações a contrapartidas que estariam obrigadas a executar, enquanto políticas sociais compensatórias. Estas políticas sociais devem ser planejadas e fiscalizadas pelo Poder Público, não devendo ser de iniciativa do investidor, cuja obrigatoriedade contratual é de execução.

Recente situação no Rio de Janeiro constitui um exemplo inequívoco da falta de ação política do Poder Público. O consórcio que ganhou a concessão para o transporte de passageiros na Baía de Guanabara entre os Municípios de Niterói e do Rio de Janeiro não cumpriu cláusula contratual que previa o estudo e a construção de uma estação de barcas no Município vizinho de São Gonçalo, implicando num grande prejuízo para aquele Município, com população superior a um milhão de habitantes, obrigando a população a um deslocamento desnecessário para o Município vizinho, com prejuízo à mobilidade urbana, aumento do fluxo de veículos, aumento da poluição atmosférica e sonora, e, principalmente à população que leva mais tempo para se deslocar da residência para o local de trabalho ou estudo e vice-versa.

A obrigatoriedade no cumprimento destas medidas sociais deve ficar muito clara no contrato, sob pena de advertência, multa e perda da concessão ou da obra, com possibilidade de ressarcimento dos valores que foram pagos pelo Poder Público, em particular os recursos provenientes do Banco do Sul.

As obras realizadas através dos marcos jurídico- sociais devem ter caráter pertinente aos direitos sociais, em particular educação, saúde, ciência, tecnologia e inovação, meio-ambiente, saneamento, emprego, cultura, dentre outros fatores.

No plano concreto, algumas medidas que poderiam ser implementadas seria a de empregar trabalhadores da região; a construção de escolas projetadas pelo Poder Público e que integrarão a rede pública; a construção de hospitais projetados pelo Poder Público e que integrarão a rede pública; a implementação de cursos técnicos para os trabalhadores, jovens, subempregados e desempregados; o aproveitamento de material reciclável e utilização de técnicas ambientais que assegurem o desenvolvimento sustentável; construção de museus, planetários e centros culturais que integrarão a rede pública; construção de redes de água potável e esgoto para fins de implementar política sanitária coordenada pelo Poder Público; construção de hortos botânicos, praças,

inclusive para a prática de desportos, asfalto e iluminação pública coordenados e para responsabilidade dos órgãos públicos; políticas de reflorestamento de mata nativa, despoluição e qualidade de vida; construção de centros de pesquisa ou museus; dentre inúmeras outras medidas, todas acompanhadas, fiscalizadas, implementadas e coordenadas pelo Poder Público e previstas nos Editais e nos contratos de financiamento do Banco do Sul.

Finalmente, o Poder Público poderia discutir contrapartidas para os empresários no sentido de diminuição da carga tributária, com medidas compensatórias através do Imposto de Renda, para as empresas adimplentes nos marcos jurídico-sociais.

Para evitar situação de prejuízo ao direito de igualdade e possibilidade de favorecimento a determinado grupo ou consórcio, seria proibido que qualquer empresa ou consórcio com obras aprovadas ou em curso pudessem fazer doação de dinheiro privado à qualquer candidato a cargo majoritário ou cargo proporcional, em especial o Poder Executivo e o Poder Legislativo, mas também junto ao Poder Judiciário, que deve ser independente e dotado de autonomia administrativa e financeira.

Essas medidas criariam uma modalidade de capitalismo de Estado Intervencionista de visão estratégica, viés social e desenvolvimentista, possibilitando um equilíbrio maior no objetivo da lucratividade das Empresas privadas, aliado a parceria com os órgãos públicos na elaboração das políticas sociais.

O Banco do Sul seria um exemplo para todas as demais instituições de investimento dos países da América do Sul, possibilitando um viés totalmente diferente das instituições tradicionais como Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial.

Por uma questão de coerência, o Banco do Sul deve ter taxas de juros mais baixas, prazos mais alongados para o ressarcimento dos valores de empréstimos e algumas previsões que facilitem a intermediação e o diálogo das empresas e dos consórcios nacionais e internacionais com o Banco.

Conclusão

O atual momento de crise econômica internacional, embora gravíssimo, não tem diminuído, tampouco alterado a prioridade dos países sul-americanos em investimento em grandes obras de infraestrutura, até pela demanda reprimida que se constitui em fator que impede um ritmo mais acelerado de crescimento.

No âmbito da Unasul, existe um Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento, Cosiplan, composto por Ministros de Infraestrutura e de Obras Públicas de todos os países membros, sendo que desde agosto de 2009 existe uma instância de discussão política e estratégica para estimular projetos de interconexão entre os países, que se iniciou desde 2000 através da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA.

No que tange a este tema, os Ministros aprovaram em Brasília em 30 de novembro de 2011, o Plano de Ação Estratégico (PAE) que contempla o decênio 2012-2022 e a Agenda Prioritária de Projetos da Integração (API), que compreende 88 projetos individuais, agrupados em 31 grandes projetos de infraestrutura que demandam grandes investimentos e deverão estar presentes durante o decênio acima explicitado.

Dentre os principais objetivos traçados, está a necessidade de aprofundar a integração física do continente propiciando, inclusive, uma interligação entre o Atlântico e o Pacífico, o que possibilitaria melhorar a qualidade de vida, melhoria dos indicadores sociais, fim das desigualdades, livre-circulação dos trabalhadores e promover o fluxo de bens e serviços.

Existem três grandes grupos de trabalho com o objetivo de aprofundar a conectividade regional, a saber: a) Grupo de Integração Ferroviária Sul-Americana; b) Grupo de Trabalho sobre Mecanismos de Financiamento e Garantias e c) Grupo de Telecomunicações.

Finalmente, existem oito grandes eixos de integração da infraestrutura da América do Sul que são o Eixo Amazonas; Eixo Andino; Eixo Capricórnio; Eixo Escudo Guianês; Eixo Hidrovia; Eixo Interoceânico; Eixo Mercosul-Chile e Eixo Perú-Brasil-Bolívia, que somam 31 grandes projetos de infraestrutura.

Ressalta-se que os atuais governantes dos doze países da América do Sul tem implementado políticas de Estado que vem priorizando a integração regional, bem como no âmbito da Unasul, a ideia do Banco do Sul pressupõe um compromisso com os projetos de retomada da produção industrial, melhoria da mobilidade urbana e melhores índices de qualidade de vida e com o fim dos gargalos que dificultam a integração e o livre-comércio, além da possibilidade de retomada do emprego.

Em que pesem as políticas públicas desenvolvidas para este fim, verifica-se que existe um hiato que caracteriza uma falta de regras jurídicas claras que comprometam as empresas e os consórcios privados com estas políticas públicas, na medida em que estão preocupadas com marcos jurídicos para a garantia da lucratividade.

Estas regras deveriam estar inseridas nos projetos de desenvolvimento econômico e na melhoria dos indicadores sociais dos países membros da Unasul, inclusive porque são subvencionadas por recursos públicos provenientes de bancos ou agências financeiras e, apesar do pagamento dos impostos e dos postos de trabalho a serem criados, ainda existe uma enorme distância com a contribuição que poderiam proporcionar ao desenvolvimento em um processo de integração regional.

Sendo assim, a proposta de adoção de marcos jurídico-sociais para que empresas e consórcios nacionais e internacionais possam receber recursos provenientes do Banco do Sul, além de comprometê-las de forma mais efetiva com as políticas públicas estatais, pode vir a retratar uma vertente do Capitalismo de Estado com uma visão intervencionista, social, nacionalista e mais adequada aos desafios do século XXI e à superação da grande crise financeira internacional, além de ser fator alternativo às

propostas neoliberais de privatização pura e simples à iniciativa privada dos ativos oriundos do Poder Público.

Referências

BARROS, Sebastião do Rego. Mercosul: Tempos de Desafio. In: REVISTA LATINOAMERICANA de Temas Internacionais. **Archivos Del Presente**. Buenos Aires, Fundación Foro Del Sur, 2000, n. 19.

BATISTA JÚNIOR, Paulo Nogueira. **Brasil, Argentina e América do Sul**. Estudos Avançados. São Paulo, vol. 19, n. 55, set/dez, 2005.

CEPAL. **Cincuenta años del pensamiento de la Cepal: textos seleccionados**. Santiago: Fondo de Cultura Económica/Cepal, 1998.

_____. **Regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. 1994.a. Disponível na Internet: www.eclac.org/espanol/textosfund/Cepal6.html

FURTADO, Celso. **A nova dependência: dívida externa e monetarismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

GAMBINA, Júlio. **Las crisis de la economía mundial y los desafíos para el pensamiento crítico**

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **O papel político internacional do Mercosul**. In: COMUNICAÇÃO & POLÍTICA. Rio de Janeiro, Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos, Cebela, v. 3, n. 3, 2000.

LAVAGNA, Roberto. **Alianzas Regionales: Mercosur, Nafta y la Unión Latinoamericana**. Argentina y Brasil en el Mercosur. Grupo Editor Latinoamericano, 1995.

PROCESO de consolidación Unasur Memoria Anual 2011-2012 Secretaria General de Unasur.

SADER, Emir. **O mundo depois da queda**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.

_____. (Ed). **Democracia sin exclusiones ni excluidos**. Caracas/ Venezuela: Nueva Sociedad, 1998.

SANTOS, Theotonio (Coord.) **Economia Mundial, Integração Regional e Desenvolvimento Sustentável – As Novas Tendências da Economia Mundial e a Integração Latino-Americana**, Petrópolis: Editora Vozes, 1993.

_____. **Os Impasses da Globalização** (Hegemonia e Contra-hegemonia), Rio de Janeiro: PUC/Reggen, Edições Loyola 2003,

_____. **Hegemonia e Contra-hegemonia: Globalização, Dimensões e Alternativas**. Rio de Janeiro: PUC/Reggen, Edições Loyola, 2004, volume I, II e III

UNASUL. **Tratados**. Fonte: www.mre.gov.br (sítio do Ministério das Relações Exteriores)

Municípios e sua inserção internacional: algumas considerações a partir do federalismo brasileiro

Sérgio Roberto Urbaneja de Brito¹

O objetivo principal deste trabalho é analisar algumas dessas relações: o contexto federativo brasileiro, a participação dos novos atores subnacionais, particularmente os municípios, nos diferentes níveis de decisão e a possibilidade de sua atuação internacional.

A perspectiva adotada, prioritariamente, é a do caso brasileiro, mais precisamente a partir do marco legal trazido com a Constituição Federal de 1988 e com seus desdobramentos infraconstitucionais, que, atribuindo ao município a condição de integrante do pacto federativo, então definiu uma série de competências ampliadas, e que vem ainda sendo mais bem reguladas e ampliadas por outras leis.

A questão da internacionalização é levantada, já que é um desdobramento natural que se coloca, tendo-se em conta a busca de melhores soluções, atendimento às possibilidades e oportunidades que são trazidos por processos multifacetados que têm tornado a realidade política cada vez mais complexa.

É certo que esse é um assunto ainda em aberto, que está a se desenvolver, sendo, além disso, muito auspicioso tal desenvolvimento, já que vai ao encontro de novas formas de pluralização e democratização dos métodos de tomada de decisão.

A adoção do federalismo cooperativo no Brasil

No Brasil, o modelo federalista teve início a partir da Carta Constitucional de 1891, a primeira Constituição republicana do país e que vigorou durante toda a República Velha, sofrendo apenas uma alteração em 1927. Inspirada no modelo federativo estadunidense, com a adoção de uma descentralização de poderes, tinha, porém, uma projeção dos valores históricos, políticos e econômicos que vigoravam, àquela época, no Brasil. Assim, a descentralização, em verdade, atendia muito mais aos anseios de certos grupos oligárquicos regionais.

Como bem observa Aspásia Camargo (2000):

Sem dúvida, o pecado original do federalismo brasileiro foi o regionalismo oligárquico, que acabou debilitado por ciclos sucessivos de centralismo intervencionista, embora, como Fênix, esteja sempre pronto a renascer das cinzas,

¹ Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UNESP, Campus Marília (bolsista CAPES).

cada vez que tem início um novo ciclo de abertura política. Tais condições irão perdurar enquanto os bolsões de pobreza do mundo rural e urbano forem capazes de alimentar um eleitorado socialmente carente e politicamente passivo.

O regime de descentralização estava pautado mais por valores do provincialismo, ou seja, em vez de ser um agente de força para toda a Federação, o atendimento ao local se dava de modo muito pontual, na medida em que correspondia aos interesses das elites dessas localidades.

Assim, não se asseguravam os valores democráticos e isonômicos no trato da coisa pública, mas, sim, atendia-se aos valores do atraso, ainda que disfarçados no ideário federativo republicano.

A política, nesse período (o da República Velha), estava pautada quase que exclusivamente em interesses de classe, no abismo social entre elites e o resto do povo, num Estado central enfraquecido, porque dominado por setores egoístas e retrógrados, com pouca ou nenhuma força modernizante, mas apenas enviesados em torno de seus projetos, sempre ligados ao mercado agrário-exportador.

Depois, o modelo de organização do governo passou a um modelo mais centralizador e, por que não dizer, quase que ditatorial, ainda que, formalmente, constituindo-se em bases federativas (a Federação como forma de Estado e a República como forma de governo). Tanto o período do Estado Novo quanto o da ditadura militar, correspondem a esse modelo.

Em que pese isso, porém, a Federação persistiu, amoldando-se e figurando nos textos constitucionais, em papel sempre relevante.

Ainda de acordo com Aspásia Camargo (2000, p. 310):

O lento enfraquecimento do regionalismo teve como resultado o gradual fortalecimento da opção pelo federalismo como instrumento democrático. Uma linha de continuidade importante ao longo do século XX foi o reconhecimento jurídico-institucional do federalismo como modelo de organização do Estado, princípio sempre renovado desde que a República o adotou no final do século XIX. Distorcido na República Velha, questionado pelas ditaduras, coroado nos períodos democráticos, o federalismo brasileiro adaptou-se às mais diversas circunstâncias, passando a ser destaque obrigatório nas constituições que se sucederam, inclusive nos períodos autoritários.

Assim, o federalismo institucionalizou-se, constitucionalmente, de modo consensual², a tal ponto de passar a ser considerado uma cláusula pétrea³, de acordo com

² Interessante que, no plebiscito realizado no país, no ano de 1993, o debate acerca do parlamentarismo e da monarquia voltou à ordem do dia, porém, a questão do federalismo permaneceu de modo indiscutível... Nas palavras de Aspásia Camargo (p. 310): “Juridicamente, o Estado federal tornou-se peça de consenso entre os juristas e legisladores, institucionalizando algumas regras e consolidando uma jurisprudência favorável à convivência entre as unidades territoriais e o centro político. Outro indicador do consenso criado em torno do federalismo é que na pauta (sempre freqüente) das reformas políticas nunca foi incluída sua eliminação, o que não ocorreu com os outros dois pilares do pacto político que derrubou o Império, a saber, o presidencialismo e a própria República.”

o que estabelece a Constituição da República de 1988 (na continuidade do que é estabelecido nas Constituições brasileiras desde 1891)⁴:

Art. 60. (...)

§ 4º - Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

(...)

Quanto à questão da descentralização, bem observam Maria Coeli Simões Pires e Jean Alessandro Serra Cyrino Nogueira (PIRES; NOGUEIRA, 2008, p. 36), que:

[...] a descentralização apresenta-se como colaboração de caráter federativo na forma de delegação de poder, de transferência voluntária de encargos e prerrogativas por parte de um poder estatal hipertrofiado a outros menos aquinhoados.

Para além do papel de descentralização no (re)equilíbrio interno, mediante reconfiguração do federalismo ou por mecanismos colaborativos, vislumbra-se a tendência de sua aplicação como técnica de fortalecimento do municipalismo, a partir da concepção de um mundo multicivilizacional, assentado numa ordem internacional complexa, na qual figura o ente local como ator importante para o enfrentamento das disfunções da política mundial e para assecuramento da identidade dos cidadãos diante da lógica global.

Isso também se insere na linha de confluências da busca de modelos de democratização, os quais são buscados a partir da saída do período do regime militar. Nesse sentido, a descentralização representa uma tentativa de compartilhamento de gestão, ou ao menos, uma estratégia de inserção ou aproximação do cidadão, buscando fortalecer ou equilibrar as relações entre Estado e Sociedade. Verifica-se, pois, que não é a única, tampouco a suficiente.

Porém, ao aproximar o cidadão de quem lhe presta os serviços administrativos, configura-se uma tentativa relativamente exitosa de incrementar a eficiência da administração, melhorando a própria qualidade da relação que se estabelece com seus destinatários.

Assim, a partir de um quadro de superação do autoritarismo, a Constituição de 1988 encontra um momento auspicioso para esse novo processo (PIRES; NOGUEIRA, 2008):

O Brasil sintoniza-se com o quadro de macromudanças. Reage ao regime autoritário, dando curso a forte movimento de democratização; opõe-se à concepção centralista da federação, numa intensa mobilização que culmina com a reconfiguração

³ Limitação ao poder de reforma constitucional, ou seja, disposição que proíbe a alteração que busque eliminar a matéria por ela definida.

⁴ BONAVIDES, Paulo. (2003). Curso de direito constitucional. São Paulo: Malheiros. Como bem leciona esse constitucionalista (p. 200): “As Constituições brasileiras desde 1891, por exemplo, interditavam toda reforma constitucional que viesse a abolir a forma republicana de governo ou a forma federativa de Estado. A Constituição vigente retirou, do âmbito de sua cláusula pétrea a forma republicana e, até, instituiu, tocante à monarquia, a consulta plebiscitária do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Todo o § 4º do art. 60 da Constituição consagra as vedações materiais perpétuas do nosso ordenamento constitucional ao exercício do poder de reforma.”

institucional do federalismo, na Constituição de 1988, e com explícita valorização do poder local.

É bem verdade que essa descentralização foi almejada também como uma tentativa de superação de graves problemas econômicos (essencialmente agravados ao longo dos anos 70 do século passado), buscando-se, pois, o atendimento a pretensões de estados e municípios, particularmente no campo tributário. Mas, para além disso, ela corresponde, ainda que indiretamente, a uma série de iniciativas das unidades subnacionais pela busca de autonomias, valorizando estratégias de afirmação, de maneira democrática. Assim (PIRES; NOGUEIRA, 2008, pp. 40-41):

A Constituição de 1988 (arts. 1º e 18), sintetizando os anseios populares ou traduzindo a discursividade do processo – pode-se dizer: fez opção inequívoca pelo fortalecimento do ente municipal –, trouxe elementos novos de reconfiguração do federalismo, apresentando um arranjo *sui generis*, tendo em conta, sobretudo, o tratamento dispensado ao Município no artigo inaugural: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...]”.

A categórica explicitação do Município na composição da Federação, antes de pacificar os entendimentos nos domínios teóricos da matéria, vem alimentando polêmicas no âmbito da doutrina pátria, desconfortável em face da teoria geral do federalismo e das principais federações do mundo, como Canadá, Austrália, México, Áustria, Alemanha, Venezuela, entre outras, que não qualificam o Município como ente federativo.

Anote-se que raras são as federações que adotam tal composição, podendo-se citar a de Cabo Verde, que reconhece o Município na sua estrutura.

Na interpretação do dispositivo constitucional, divergem os doutrinadores, sustentando alguns a inconsistência da tese da inserção da entidade local na estrutura da federação, e outros, a sua integração e, assim, a excepcionalidade do *status* conferido ao Município, do que resulta, na doutrina, a afirmação de uma federação trina no Brasil, com as potencialidades e os constrangimentos decorrentes.

Portanto, é muito relevante essa constatação: que, no modelo federativo brasileiro, a partir da Constituição da República de 1988⁵, o município é guindado à condição de ente federativo.

É certo que essa opção gera uma série de discussões, a respeito do acerto ou não, e também algumas críticas, diretas ou veladas. Porém, esse novo tratamento dispensado ao ente local deixa clara a importância da ascensão do município dentro da Federação.

Verifica-se que as tensões que envolvem o federalismo brasileiro são muitas. Se nas primeiras décadas da República havia um déficit de legitimidade, que repercutia nas

⁵ A propósito, vejam-se os artigos da CRFB/1988, nesse sentido (que não configuram um “rol taxativo”, já que há outras menções à relevância dos municípios nessa Constituição, etc.):

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: [...]

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. [...]

esferas federativas, com uma alta descentralização, um governo federal fraco para buscar os interesses nacionais, posteriormente, nos períodos de ditadura (tanto a de Vargas, de 1930-1945, quanto a do regime militar, de 1964-1985), o pêndulo voltou-se para a centralização, com crescentes poderes nas mãos federais. Ocorre que, com a democratização, houve uma oscilação no sentido da descentralização e o poder local foi ratificado na medida em que os municípios receberam o *status* de membros da Federação.

De todo modo, o modelo das relações intergovernamentais no pacto federativo brasileiro, é um campo amplo para estudos, ainda mais em se tendo em conta as pressões trazidas, por outro lado, com a globalização e a integração regional.

Poder local, autonomia e cooperação intergovernamental no Brasil

No Brasil, a busca da superação do excessivo centralismo do regime militar proporcionou um campo fértil para se debater a “reforma da federação”. Essa questão também foi colocada como um importante desafio político, em etapas diferentes, testadas desde os anos 80 do século passado⁶.

Afinal, esse processo, que ocorreu enquanto transição política e administrativa, também foi muito relevante para a superação de graves problemas que estavam a ocorrer.

O movimento municipalista, a propósito, foi um importante canalizador das pretensões democráticas, já que as eleições ocorreram primeiramente nos estados (a partir de 1982), antes, portanto, das diretas para presidente (que só se efetivaram em 1989). Houve, com esse ganho político obtido pela descentralização, uma série de mudanças significativas.

Percebe-se, pois, que a inclusão do município no pacto federativo traz uma série de desdobramentos, muitos deles ainda longe de serem razoavelmente equacionados. Por outro lado, essa nova tensão, traz consigo uma gama de oportunidades.

Esse “novo” municipalismo brasileiro, pós-ditadura militar, apoia-se em um amplo esforço de movimentos populares pela democratização do país. O Estado nacional encontrava-se fragilizado pelos anos de 1964-85. Outro fator relevante foi o da crescente globalização, trazendo consigo uma perspectiva mais liberal de entender a política, em que pese ainda a existência de oligarquias e seus desmandos, particularmente

⁶ Conforme Camargo (2000, p. 341): “A experiência-modelo de descentralização no plano estadual foi o governo Franco Montoro (1982-6), que, em um gesto de ousadia inédita, defendeu a doutrina social-democrata da descentralização baseada no princípio da subsidiariedade, segundo o qual ‘tudo o que puder ser feito por uma comunidade menor não deve ser feito por um organismo maior’. Defensor entusiasta do federalismo participativo de inspiração democrata cristã, Montoro fez um pacto com as prefeituras, redistribuindo competências, serviços e recursos financeiros que revolucionaram a gestão das políticas públicas em São Paulo.” [a remissão dessa citação refere-se a: Antônio Carlos de Mendes Thame e Ricardo Montoro (orgs.), *Franco Montoro*. São Paulo, 2000, e Franco Montoro, *Participação: desenvolvimento com democracia*. São Paulo, Laser Press, 1991.]

e quase sempre em grotões e locais governados por setores mais atrasados do país, ou, genericamente, de um modo difuso na política nacional, sob influência de algumas velhas práticas a elas associadas.

Verifica-se que, com o princípio da descentralização sendo cada vez mais posto em prática no federalismo brasileiro⁷, houve uma nova configuração, um novo arranjo democrático, que, contudo, não se afigurou capaz, de sozinho, extirpar da vida política do país muitas das tradicionais mazelas que deturpam a boa administração e infringem o dever do agir ético ao lidar com a coisa pública.

Porém, apesar disso, o processo é significativo. É certo que não reside na descentralização uma solução mágica, utópica, ou uma revolução silenciosa que transforme todas as velhas práticas políticas. Mas, *per se*, o fenômeno da descentralização tem prestado importantes contributos para uma nova mentalidade, tanto no modo de se lidar com a Federação, quanto no que se refere à eficiência da governança pública.

Pela possibilidade de aproximação da gestão pública com a sociedade, a descentralização se apresenta como um instrumento útil e propício para a garantia dos direitos de cidadania, aqueles mais diretamente relacionados ao cotidiano dos cidadãos. Auxilia, também, sob *approach* democrático, a inclusão, ou, ao menos, a perspectiva de uma melhor inclusão, dos interesses daqueles que estão distantes desses direitos. Assim, destaca-se também um potencial paradigma inclusivo de cidadania.

E, no caso brasileiro – até por ser o município ente federativo, assim determinado, por expressas disposições constitucionais, como já vimos –, a descentralização é um caminho amplo para o fortalecimento das formas organizativas do poder local.

Essas formas de interação geram uma nova sociabilidade política, campo aberto para, mais do que uma fragmentação, um compartilhamento cívico do exercício do poder político. Esforços plurais que se engajem, de forma progressista, na participação dos espaços comuns, ajudam e qualificam o exercício republicano de se lidar com os interesses públicos.

Para tanto, é preciso se deter nessas competências constitucional do município, extraindo-se delas todo o seu legado e potencial.

Assim, a autonomia municipal, ampliada a partir de 1988 com a Constituição Federal, revela-se capaz de uma série de desdobramentos, tendo em conta as competências constitucionais e as possibilidades que se oferecem na realidade, ao se efetivarem.

É certo, por outro lado, que, conquanto a descentralização seja uma tendência contemporânea, o ativismo municipal pode estar sujeito a uma série de restrições, quer

⁷ É de se observar, contudo, que tanto a descentralização quanto a subsidiariedade são princípios internacionais, com implicações variadas e especificidades próprias, a depender da realidade encontrada em cada um dos locais em que são aplicados.

pela própria ambiguidade das atribuições que se lhe são dadas, quer pelas restrições impostas pelo governo central, a União (no caso brasileiro).

Porém, a ousadia do poder local, a melhor qualificação de suas iniciativas, o próprio uso e ampliação das possibilidades que se consolidam cada vez mais em termos de cooperação com outros entes subnacionais, com os consórcios públicos, por exemplo, são fatores que ampliam as perspectivas de uma maior e melhor atuação, na lógica do federalismo cooperativo e do desenvolvimento institucional.

O importante, pois, é a própria prática do modelo autonômico, sendo que, nesse caso, o poder local não se limita a apenas o próprio município, afinal, podem ser consideradas as regiões metropolitanas, os consórcios públicos, etc.

Atuação internacional dos municípios e participação democrática no cenário internacional

A atuação internacional dos atores subestatais vem crescendo significativamente nos últimos tempos. Não apenas de estados, mas também de municípios. É um fenômeno complexo, que tem sido estudado em diversas abordagens, por variados campos: políticos, econômicos, jurídicos, entre outros⁸.

Assim, é de se notar que o fenômeno da descentralização também ocorre no campo das Relações Internacionais, tendo implicações na economia, na cultura, no turismo, na proteção ambiental, na segurança humana, etc.

O fenômeno tem sido chamado de paradiplomacia⁹.

Por haver espaço, na comunidade internacional, para múltiplas camadas de negociações, alguns autores avançam para uma interpretação de que haveria até mesmo uma verdadeira diplomacia, interligada com a diplomacia do Estado soberano, mas realizada em outros níveis. Afinal, os governos locais e municipais têm sido cada vez mais aceitos em processos de negociação internacional, o que vem colaborar para uma maior autonomia destes atores, tanto do ponto de vista interno, quanto externo.

É um fenômeno que está a se desenvolver em diversas partes do globo, por especificidades muito particulares, mas que guarda entre elas alguma simultaneidade.

⁸ Como destaca Noé Cornago (2010, pp. 11-12): “*Although rarely spectacular, neither in form nor content, the international activism of sub-state governments is rapidly growing across the world, discreetly transforming diplomatic routines and foreign policy machineries. The institutional contours and political relevance of that reality have been extensively studied over recent decades from the point of view of disciplines as diverse as international law, international relations and comparative politics,2 and international political economy.*”

⁹ Ainda, para esse pesquisador (CORNAGO, 2010, pp. 12-13): “*Although the conceptual validity of this notion has often been questioned, paradiplomacy can be defined in simple terms as: “[. . .] sub-state governments involvement in international relations, through the establishment of formal and informal contacts, either permanent or ad hoc, with foreign public or private entities, with the aim to promote socio-economic, cultural or political issues, as well as any other foreign dimension of their own constitutional competences.*” [com remissão nessa citação a: Noé Cornago, ‘Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Cooperation’, in Aldecoa and Keating, *Paradiplomacy in Action*, p. 40]

Nesse sentido, por exemplo, dá-se a atuação internacional das cidades, que tem relevantes implicações¹⁰.

Logicamente, o processo todo de internacionalização dos atores subnacionais fica sujeito a uma série de controvérsias, até porque os governos centrais tendem a não aceitar, no mais das vezes, disputas com a sua própria soberania. Mas, não se trata de colocar a soberania do Estado em xeque, senão em buscar, com base na descentralização, formas de atingir objetivos que qualifiquem sua própria inserção internacional, desde baixo, ou melhor, por seus próprios meios atingir aquelas situações em que a governança local obterá, com essa atuação no cenário externo, boas vantagens.

Certamente, a atuação internacional dos entes subnacionais, ainda mais em se tratando de municípios, está sujeita a um rigoroso cálculo político, para não serem criados mais problemas do que benefícios. Até porque, invariavelmente, a projeção internacional desses novos atores subnacionais estará, muito possivelmente, sujeita a um exigente controle do governo central, quando autorizada, ou se não expressamente permitida, pelo menos não poderá destoar dos objetivos do governo central.

É certo, por outro lado, que tanto a prática tradicional da política internacional, quanto os estudos, pelo menos no enfoque *mainstream*, do campo das Relações Internacionais, tratam prioritariamente das relações entre Estados soberanos. Contudo, esse fato não está em oposição com o avanço do novel ativismo dos municípios em se inserirem internacionalmente, afinal, mesmo a literatura mais influente, ao lidar com os novos rumos da “socialização internacional”, vem reconhecendo a cada vez mais influente e destacada participação dos novos atores: ONGs, organizações privadas, atores subestatais (e, aqui, também os municípios), etc.

Assim, a pluralização no campo internacional é uma tendência que vem crescendo, permitindo-se a construção de novos cenários, em que também o poder local tenha espaço para se inserir.

A complexidade do sistema vem evoluindo, o que torna relevante a constatação de que a própria inserção de novos atores está a ocasionar uma autonormalização do processo, já que as práticas das inserções desses atores subnacionais vêm ocorrendo cada vez mais de forma constante e afinada, em relação ao discurso e aos objetivos.

A percepção no cenário internacional de que o poder local pode se situar no global já vem ocorrendo, contribuindo para uma “democratização”, ainda que muito incipiente, dos fóruns de discussão.

¹⁰ “*All of them are government bodies with relevant competences and significant administrative resources, and, undoubtedly of greater importance, all of them are more than a city but less than a sovereign state. That meso-level position entails important implications in terms of their ultimate nature and political relevance. The internationalization of cities, for instance, can hardly be considered a challenge to the integrity — neither territorially nor simply symbolically — of the state’s sovereignty*”, (CORNAGO, 2010, p. 14).

E mesmo os Estados nacionais, para se adaptarem a essas mudanças, em alguma medida, ainda que com certas relutâncias, vêm reconhecendo a atuação de atores subnacionais, muitas vezes criando espaços institucionais para tanto.

De todo modo, ainda que o sistema internacional seja um espaço prioritariamente destinado às relações de Estado a Estado, é notório que as constantes atualizações propiciadas pelos processos de globalização, regionalização e integração, todos eles interdependentes, complexos e multifacetados, têm contribuído para o aumento da complexidade das possibilidades relacionadas às negociações internacionais, o que não deixa de fora, muito pelo contrário, a participação nela do poder local.

A reflexão a respeito do papel do poder local não está dissociada do debate acerca da sua inserção na esfera global. Com o avanço das boas práticas de governança, a efetivação da eficiência, e, principalmente, a preocupação com o atendimento dos direitos sociais, econômicos e de cidadania, as oportunidades devem ser buscadas aonde se encontrem. Nessa medida, a atuação internacional dos municípios, isoladamente considerados ou em parceria com outros entes federativos, é um campo aberto às possibilidades.

Para tanto, o desenvolvimento da autonomia é o desafio que se apresenta para o poder local. Antes do que um privilégio, é uma garantia, que deve ser entendida enquanto instrumento para a cooperação no pacto federativo.

Deste modo, a Federação deve ser tida como um espaço plural, mas harmonioso, em que todos os seus entes possam desfrutar de suas competências, buscando a eficácia dos direitos das pessoas, construindo condições de bem estar coletivo, nas cidades, no campo, almejando a igualdade e a justiça social.

O desenvolvimento de boas práticas possibilitará, afinal, a troca de experiências com outras localidades, em outros países, a partir do regionalismo comunitário ou mesmo em outros continentes em que se apresentem condições adequadas para a ajuda internacional, ou a busca de benefícios, através de plataformas institucionais ou mesmo isoladamente, quando isso seja possível.

O uso equilibrado dessas possibilidades pode auxiliar no desenvolvimento coletivo de toda a humanidade, ainda que isso se afigure como algo muito iniciante e potencialmente desafiador, embora haja espaço para um progresso auspicioso, ainda mais se a ousadia dos municípios realmente vir a contribuir para o interesse público, entendido mundialmente.

O poder local tem plenas condições para ser politicamente participativo e socialmente responsável nas esferas de decisões internacionais, ainda mais naquelas em que se dê espaço para debates em múltiplos níveis, como ONGs e algumas Organizações Internacionais.

Assim, os líderes políticos, aqueles que exercem responsabilidades eletivas e também os servidores de carreiras público-administrativas, devem ter em conta essas oportunidades, orientando a população para uma responsabilidade conjunta, entre

autoridades e habitantes, no melhor anseio de uma boa prática de governança, que não despreze a cooperação federativa, a integração regional e a inserção internacional. Também a sociedade civil, por meio de associações ou dos movimentos sociais, tem um destacado compromisso, tanto do ponto de vista da fiscalização do exercício do poder, quanto da reivindicação da efetivação dos direitos.

Nesse sentido, o melhoramento e a ampliação do espaço público passam pela inclusão dos novos atores, tanto interna quanto externamente, fortalecendo a convivência social, a criatividade das iniciativas e a manifestação das ideias e posições, de maneira democrática e inclusiva.

O compromisso, pois, deve ser pela articulação internacional também do poder local, construindo-se plataformas associativas que permitam esse desiderato. Sensibilizar tanto os governos quanto as pessoas para tanto, esse é o desafio que se apresenta.

Ademais, o poder local também se mostra um espaço propício para a efetivação dos direitos humanos, destacados em pactos e outros instrumentos de organismos internacionais. Essa possibilidade também pode ser compartilhada através da sua inserção internacional.

Referências

BARACHO, J. A. **O princípio da subsidiariedade: conceito e evolução**. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: Malheiros, 2003

CAMARGO, A. Brasil: Um Século de Transformações. In: I. S. (org.), **Federalismo e Identidade Nacional** (pp. 306-347). São Paulo: Cia das Letras, 2000.

CORNAGO, N. On the Normalization of Sub-State Diplomacy. **The Hague Journal of Diplomacy** 5 - Koninklijke Brill NV, Leiden , 11-36, 2010.

ELAZAR, D. J. **Exploring federalism**. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1991.

PEREIRA, R. G. **Federalismo no Brasil: continuidades e mudanças**. Rio de Janeiro: UFRJ / IFCS, 2004.

PIRES, M. C. Descentralização e subsidiariedade. **Revista de Informação Legislativa - Senado Federal - Brasília a. 37 n. 147 jul./set. , 161-177, 2000.**

PIRES, M. C., & NOGUEIRA, J. A. O federalismo brasileiro e a lógica cooperativa-competitiva. In: M. C. Pires, & M. E. Barbosa, **Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo** (pp. 31-57). Belo Horizonte: Fórum, 2008.

Mercosul e os problemas da integração regional

Tullo Vigevani

Na América do Sul não há forte tradição de pensamento de integração regional. Recentemente, juntamente com o Professor Haroldo Ramanzini Jr., publicamos um trabalho sobre o pensamento brasileiro nesse campo.¹ Retomando e analisando o histórico do pensamento brasileiro nesse campo.

Fica claro que não há uma tradição brasileira preocupada com a integração regional. Houve algumas tentativas de integração, falou-se disso, mesmo tem tempos remotos, como reconstrói Clodoaldo Bueno em seu livro sobre a política externa nos primeiros treze anos da República, de 1889 a 1902. Há outras discussões, há publicações, mas nenhuma delas produziu resultados significativos, sobretudo no Brasil. Na Argentina, alguns dirigentes do Estado, particularmente Juan Domingos Perón, em alguns momentos, tiveram maior preocupação pela política de integração.

Ao discutirmos a evolução do debate, lembre-se que um sinal favorável à integração, um primeiro sinal de avanço no debate intelectual da questão, é a reflexão que toma corpo ainda no início dos anos setenta. Um pequeno livro foi pioneiro, ao menos estabeleceu um sinal que se revelará importante, de Celso Lafer e Felix Peña. Os dois deram início à sistematização da discussão sobre o significado da relação Brasil-Argentina. Depois, já com implicações políticas e institucionais de grande vulto, em 1979, ganha fôlego, se é que se pode dizer assim, um processo de resignificação das relações no Cone Sul e principalmente das relações Brasil-Argentina, tendo como consequência o famoso acordo Tripartite, incluindo o Paraguai, a respeito da utilização das águas do Rio Paraná. Encerrando-se os anos de tensão que haviam caracterizado os governos Videla e Geisel. Muito boa a discussão que faz Gian Luca Gardini sobre esse período, em seu *The Origins of Mercosur*.

No governo militar de João Baptista Figueiredo, contemporâneo ainda de Videla e Gualtieri, depois da política radicalmente contrária à Argentina que aconteceu ao longo da gestão do ministro Silveira, começaram a se desenvolver hipóteses mais positivas, paulatinamente absorvidas pelos militares. Eles mesmos, em passos lentos e escalonados, constituíram, a partir de 1980, 1981, uma comunidade epistêmica com gradual aceitação do processo de integração. Sem dúvida, o dialogo existente, sustentado pelos Estados

¹ Ver: Pensamento brasileiro e integração regional. *Contexto Internacional*, Instituto de Relações Internacionais (IRI), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC/RJ), Rio de Janeiro, Vol. 32, n. 2, julho – dezembro 2010 (2011), pp. 437 – 487.

Maiores dos dois países viabilizou a superação de um obstáculo que havia perdurado décadas a fio: o da hipótese de conflito da Argentina contra o Brasil e vice-versa.

Outro tema que foi muito discutido, que todos nós debatemos, é o da supranacionalidade. Em uma discussão sintética como essa, de apontamentos, deve que ficar claro que o desinteresse pela supranacionalidade é um ponto comum de todos os Estados envolvidos e não apenas do Brasil ou da Argentina. Uruguai e Paraguai também não tiveram e não têm interesse na supranacionalidade. O(s) ponto(s) de maior resistência alternou-se entre os países ao longo do tempo.

Outro tema que não podemos deixar de lado, é o que diz respeito à necessidade de estudar as causas estruturais do não-avanço da integração. Pelo senso comum pareceria que o não-avanço ou o desenvolvimento lento do processo de integração deve-se sobretudo a resistências de parte dos governos. Resistências essas que teriam origem em motivações distintas, inclusive por não desejarem qualquer aprofundamento do movimento de supranacionalidade. Agora, no momento em que o Mercosul completa vinte anos de existência, a avaliação necessita enveredar por caminhos mais estruturais, menos conjunturais, que foquem menos nos interesses políticos de curto prazo. A lentidão da integração tem causas estruturais. Certamente é esse um campo no qual os pesquisadores não têm se debruçado suficientemente. Só para que se entenda o que se quer sublinhar, façamos um passo para trás e retomemos o histórico da integração a partir dos Tratados de Montevideu I, que cria a Alalc, e II, que cria a Aladi. O primeiro assinado em 1960, o segundo em 1980. Como sabemos, esses acordos também são considerados relativos fracassos, particularmente o de 1960, que teve um papel estimulador inicial de intercâmbio, mas que já a partir de 1967/1968 se esgotou. A Aladi não é um projeto totalmente fracassado, devendo-se isso a que esta organização de 1980 partia do pressuposto de não visar ser um processo de integração, nem mesmo de área de livre comércio. Seu objetivo era sobretudo o de tornar-se agência burocrática de registros de acordos bilaterais ou multilaterais para a região. Esse papel a Aladi o continua tendo. Desse ponto de vista, certamente focado e restrito, tem sido eficaz. Foi importante como cartório de registro e sua ação contribui para resultados significativos. O próprio Mercosul é formalmente um tratado registrado na Aladi.

Vejamos agora de forma telegráfica oito pontos para sintetizar a análise em relação à integração regional. Pontos focados na tentativa de identificar e interpretar os problemas do Mercosul. Ao mesmo tempo adiantando que, numa análise custo/benefício abrangente, o resultado surge como positivo.

Ponto 1. Diferentemente da União Europeia que é centro da reflexão histórica e teórica a respeito dos processos de integração regional, no caso do Mercosul a não-complementaridade econômica é óbvia. Mas não há estudos adequados, suficientes sobre isso. Ao menos não há massa crítica analítica que permita entender o problema e, eventualmente, sugerir superações. Entre os países do Mercosul e da região, não há complementaridade econômica. O tema foi relevante quando Brasil e Argentina

assinaram o Tratado de 1988, no qual se estabelecia a possibilidade de políticas de complementação setorial. Essas políticas, em alguns casos, foram parcialmente bem sucedidas, em outros casos não.

Ponto 2. O da relação estrutural com os países centrais. A relação estrutural com os países centrais resulta da secular formação histórica, social, política, econômica dos países da região. Essa relação não poderia desaparecer de imediato e, de fato, permanece. O Mercosul não alterou profundamente essa tradição, ainda que haja algumas modificações importantes nos últimos anos. Por exemplo, esse tipo de relação estrutural não se dá só com os Estados Unidos e com a Europa, mas hoje se dá também com a China, surgindo para alguns o risco de repetição de modelos, ao menos a reiteração da forte dependência em relação às exportações de produtos de baixo valor agregado, com a contrapartida de dependência externa de bens de forte conteúdo tecnológico. Todos os países da região, não só o Mercosul, têm relações econômicas centralmente orientadas para os países centrais, ao que se acrescenta a China no século XXI. O Mercosul não conseguiu, ou talvez não tenha se proposto, alterar esse tipo de relação. Do ponto de vista dos interesses empresariais e corporativos essas relações são vantajosas. Pelos resultados de diferentes pesquisas surge que os impulsos das empresas e dos operadores econômicos é manter as relações e os canais existentes, em relação aos quais ganharam confiança. A baixa dedicação para as mudanças resulta da sensação de garantia, de estabilidade e de segurança.

Ponto 3. É o que se refere à consideração de que os grandes *traders* dos países do bloco são multinacionais. Portanto, a lógica de ação corporativa refere-se aos interesses globais, inclusive os interesses das matrizes. Mesmo não existindo complementaridade, poderia ser pensada a possibilidade de acordos entre os países ou entre empresas para a ação no mercado global. Esse caminho a partir do Tratado de Assunção, de março de 1991, não foi trilhado. Na literatura surge reiteradamente a questão da potencialidade de acordos entre, por exemplo, Brasil e Argentina e, de forma menor, Uruguai e Paraguai, para uma política conjunta no tocante ao comércio internacional de algumas matérias-primas das quais são grandes produtores, por exemplo a soja. Nesse caso, obviamente, não há complementaridade, mas poderia haver políticas concordadas com potencial de influenciar a formação de preços e o comércio internacional. Os *traders* com efetivo peso não tem origem nesses países e para eles a lógica comercial é outra. Acrescente-se a isso que nesse século XXI os altos preços não estimulam articulações extra-econômicas, voltadas ao longo prazo. Os empresários e os Estados não tiveram a capacidade e a possibilidade de formular políticas com incidência internacional.

Ponto 4. Baixa capacidade do Estado. Esse ponto tem dimensão muito extensa. Não cabe aqui desenvolver a análise sobre a baixa capacidade do Estado, particularmente do Estado argentino, desestruturado pelas políticas dos governos militares, e depois não recuperado como resultado da política do governo argentino nos anos noventa. A baixa capacidades dos Estados contribuiu para inviabilizar políticas que possibilitassem,

justamente, uma integração produtiva entre os países. A não existência de um BNDES na Argentina justifica o argumento da não igualdade entre os sistemas produtivos nacionais dentro do Mercosul, com consequentes iniquidades para os sistemas produtivos.

Ponto 5. Ausência de comunidades epistêmicas e de segurança fortes. Esse ponto é de interesse para a vida acadêmica, como discutem os funcionalistas e construtivistas, desde os anos cinquenta, a partir da obra seminal de Ernst Haas. Houve comunidades epistêmicas fortes nos anos oitenta, fiz uma referência às comunidades militares. Contribuíram para esses grupos outros profissionais, particularmente intelectuais universitários. Algumas dessas reuniões eram estimuladas pelos Estados Maiores argentino e brasileiro. Discutia-se a questão da integração e da reversão da histórica hipótese de conflito na Bacia do Prata. O livro de Alcides Costa Vaz “Cooperação, integração e processo negociador: a construção do Mercosul” trata do tema, demonstrando que existiam comunidades epistêmicas nos aparatos dos Estados argentino e brasileiro para desenvolver políticas cooperativas e integrativas entre os países. Essas comunidades, aos poucos, foram diminuindo o seu papel e o seu impacto. Mesmo na universidade, atualmente, no Brasil, diminuiu o interesse pelas questões da integração e do Mercosul. O número de alunos que apresentaram projetos de mestrado e doutorado nos anos noventa sobre o tema era maior, hoje diminuiu sensivelmente. Há diferenças regionais, por exemplo, no Rio Grande do Sul pode haver maior interesse pela integração, mas em Brasília, Rio de Janeiro, São Paulo há sensível atenuação do interesse acadêmico.

Ponto 6. Essa situação que estamos retratando apresenta um paradoxo que deve ser claramente identificado. O paradoxo resulta do quadro político em desenvolvimento nos anos 2000. Nos anos 2000 a convergência política nos governos do Mercosul avançou fortemente. Pensemos nos governos Kirchner, Lula da Silva e Rousseff, os governos do *Frente Amplio* no Uruguai e de Lugo no Paraguai. Portanto é paradoxal que o aumento da convergência política não tenha tido impacto forte no fortalecimento do processo de integração. Certamente esse é um tema para pesquisa. Não se trata de questão inexplicável. Os cinco pontos anteriores contribuem para explicar o paradoxo, mas certamente o tema exige um estudo específico.

Ponto 7. Questões de governabilidade débil. O problema da baixa capacidade de governabilidade dos Estados é um problema universal hoje, o encontramos na Europa, nos Estados Unidos. Trata-se de questão extremamente presente nos Estados do Mercosul. Quais são as conseqüências disso? Os governos têm pouca capacidade para avançar em políticas efetivas pró-integração, mesmo nos casos de existência da chamada vontade política. Os exemplos são inúmeros. Não há possibilidade maior de integração regional se não há o mínimo de convergência macroeconômica. Macroeconômica significa, sobretudo, o valor da moeda, mas além da questão do valor da moeda, é difícil avançar se não há alguma forma de convergência entre os aparatos financeiro e

econômico dos Estados. Não nos referimos aqui ao grande tema das políticas de desenvolvimento. Elas, como sabemos, também são de grande relevância. Nos estamos referindo especificamente à questão financeira e fiscal. Os mecanismos de tributação necessitam um mínimo de convergência. Sem isso, cadeias produtivas e a integração produtiva se torna praticamente inviáveis, ao menos muito difíceis. A ideia de cadeias produtivas regionais havia sido relevante no período 1986-1990. No caso brasileiro, com repercussão regional forte, temos exemplos de incapacidade de governabilidade no tocante à reforma do sistema tributário. As incapacidades internas aos Estados se transferem, no tocante ao Mercosul, em incapacidade de planejamento de investimentos, portanto de cadeias produtivas regionais.

Ponto 8. As lógicas nacionais particularistas. Os Estados nacionais têm políticas específicas, que têm como referência o interesse nacional. Isso tem obviamente sentido lógico e é natural. O que queremos chamar a atenção é que, muitas vezes, a lógica nacional desconhece o processo de integração. Mais grave, os interesses nacionais, do Estado, não buscam coordenar-se com a integração, estabelecer nexos entre diferentes níveis de participação no sistema internacional. Exemplo: o Parlamento paraguaio pode bloquear uma negociação do Bloco regional com a China por não reconhecer esse país.

Esta discussão se dá sob o nome de “Mercosul, 20 anos”, numa palavra podemos dizer: o balanço do Mercosul é positivo, seus avanços foram extremamente importantes de muitos pontos de vista. Há componentes de convergência estratégica entre os países da região, não há atritos importantes. O melhor exemplo é o da área de segurança regional. A eliminação da hipótese de guerra com um país vizinho foi uma verdadeira conquista histórica, grande conquista do Mercosul. A integração econômica melhorou o intercâmbio entre os países. Este se ampliou e manteve uma participação, a partir de 1995, de 15% aproximadamente no tocante ao comércio internacional do Brasil. Para o Brasil esse intercâmbio é particularmente importante, por ser a região para a qual mais vendemos produtos de maior valor agregado. Para a Argentina o Mercosul representa aproximadamente 30% de seu comércio internacional, 40% para Paraguai e Uruguai, ainda que oscilando bastante no período da União Alfandegária.

O balanço é positivo, mas não deve ofuscar os problemas existentes que devem ser discutidos e compreendidos.

II

**Desenvolvimento e geopolítica:
defesa, energia e infraestrutura**

A América do Sul: o destino do Brasil

Darc Costa

O Brasil, a América Portuguesa, encontra-se diante de uma dualidade clara que contrapõe a América espanhola à América inglesa, – dualidade que já existia desde o continente europeu. O processo de colonização espanhola na América sempre foi contestado pelos ingleses, e a colonização portuguesa, terceira interessada, acompanhou esta contestação à época da colônia. Quando da independência nas Américas, a contraposição entre a América inglesa e a América espanhola manteve-se por inteiro. A visão inglesa de mundo difere da visão espanhola. Por trás do imaginário inglês, há uma visão pragmática e muito realista, muito bem colocada nas obras de Shakespeare; enquanto que o imaginário espanhol está baseado numa visão sonhadora, não pragmática, construtiva de mundos imaginários, como está claramente aparece nas obras de Cervantes.

Quando independentes fizemos nossa primeira opção pela visão inglesa, pela doutrina anglo-saxônica na América, pela Doutrina Monroe. Fizemos esta opção porque estávamos cercados por um cordão de isolamento hispânico desde o tratado de Santo Ildefonso e víamos na Europa, após o congresso de Viena, a possibilidade de um processo de nova colonização. Esquecíamos o sonho espanhol, a utopia de Bolívar, a visão de uma união dos povos ibéricos da América, algo que também se perdia na repartição da América espanhola. Neste momento da história, século XXI, como terceiro interessado não nos cabe mudar de posição, pendular e reconstruir ao nosso modo o sonho de Bolívar, ou seja, buscar uma integração dos países de origem ibérica na América?

A resposta é sim e conduz a um processo de cooperação sul-americana, indispensável para a integração dos países da América do Sul. Arquitetar e construir este processo deve representar nossa maior prioridade em termos de relações internacionais, a cooperação sul-americana é o caminho para a inserção internacional do Brasil. Esta conclusão não é autônoma, empírica, e feita de forma isolada, é fruto de uma reflexão mais profunda que passa por uma avaliação dos atuais mundos político e econômico, e das nossas vulnerabilidades perante os demais países. O Mercosul é uma resposta a algumas dessas vulnerabilidades, mas, uma resposta inicial que se insere na nossa concepção estratégica. E qual é a nossa concepção estratégica? Seu preâmbulo está no parágrafo único do artigo quarto da Constituição Federal do Brasil: “A República Federativa do Brasil buscará integração econômica, política, social e cultural dos povos

da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Nesse artigo, nosso objetivo central será o de reafirmar esta concepção e sua viabilidade, mediante a proposta já adotada de escaloná-la, passando previamente pela cooperação sul-americana.

Do ponto de vista geográfico, grosso modo, à América do Sul pode ser conferida a categoria de maior continente do hemisfério sul. Tendo forma triangular, a área mais larga do continente se concentra na zona equatorial terrestre; estreitando-se, ao atingir a faixa temperada, para afunilar-se no vértice meridional, na região polar antártica. Na faixa tropical, notadamente nos países banhados pelo Pacífico, a população deu preferência às zonas andinas para evitar as temperaturas mais quentes. Em contrapartida, nos países banhados pelo Atlântico, estando em contacto com a América do Norte/Europa/África, seus principais centros demográficos estão no litoral. Tal situação gerou a oposição entre as duas vertentes oceânicas; do Pacífico, de navegação cada vez menos extensiva, com feixes de circulação ainda regional; e a do Atlântico de navegação intensiva com feixe de circulação intercontinental. Quer pela oposição das duas vertentes oceânicas, quer pela existência das zonas excludentes, implantaram-se áreas geopolíticas de equilíbrio que por sua posição no *hinterland* predispuseram os países sul-americanos a uma dissociação econômica, vivendo de costas uns para os outros.

Agora, pensemos o mapa do mundo. Verificamos que o Brasil, naturalmente, por seu posicionamento geográfico e a América do Sul, também por questões geográficas, estão afastados das rotas centrais do comércio mundial. O Brasil e toda a América do Sul têm uma desvantagem operacional com relação ao comércio mundial, porque estas rotas se situam no hemisfério Norte e envolvem, basicamente, a parte norte do Hemisfério Ocidental, a Europa e a Ásia. Deste modo, o comércio da América do Sul é um personagem marginal no comércio mundial – o que pode ser um problema, mas, também, uma solução. Por que afirmamos isto? Revendo a história concluímos que foram sempre os periféricos no comércio de seu tempo que conquistaram o centro, como, por exemplo, Portugal e Espanha, no século dezesseis, a Inglaterra no século dezoito e os Estados Unidos no século vinte.

Contudo, sob o ponto de vista de localização geográfica, na América do Sul nada é mais competitivo que os seus próprios países. Deste modo, a posição geográfica dos países do Mercosul em decorrência de sua periferia, os coloca em uma situação singular, pois, em relação às rotas do comércio mundial, o que naturalmente fomenta, em um primeiro momento, uma integração, como uma polarização¹. Nesse contexto, o Brasil é

¹ O termo polarização significa ou expressa o fenômeno econômico determinante e não a globalização – na verdade, o processo em curso é de polarização. Porque ele se polariza cada vez mais econômica, política e tecnológica e fisicamente em torno da Alemanha, da China e do Japão e dos Estados Unidos. A título de exemplo desta polarização temos a concentração empresarial: se nós pegarmos as 500 maiores empresas sabe-se que 200 são americanas, 160 são japonesas, coreanas e chinesas e, das restantes, 100 são europeias.

impar no continente sul-americano. Ele tem limites com quase todos os demais estados nacionais, sendo que apenas o Chile e o Equador fazem a exceção. Isto o coloca em uma posição privilegiada, como articulador da integração desse vasto território que é a América do Sul.

Indubitavelmente, é relevante o fato de que a América do Sul seja um território onde estão inseridos os maiores recursos estratégicos do mundo. No século XXI, os estrategistas estabelecem a existência de dois novos grandes problemas para a humanidade: as crescentes necessidades de alimento e de água doce. Focando o problema da alimentação na questão agrícola, verificamos que a América do Sul tem 40% de sua área agricultável, ou seja, algo em torno de 7.128.000 km². Já a Europa Ocidental, apesar de ter 44% de área agricultável, o seu território é um quinto do território da América Sul, ou seja, uma área de pouco mais de 3.500.000 km². Os Estados Unidos só têm 27% de área agricultável. Na Europa Oriental, Rússia e na Ásia existem percentualmente pouca área agricultável.

Com relação à água, verificamos que ela está se tornando, cada vez mais, um problema crítico no mundo. Hoje, a América do Sul tem uma dotação *per capita* de água de cerca de 28.000 litros por dia, enquanto a Europa e os EUA têm, respectivamente, quatro e sete mil. Em síntese, temos na América do Sul uma grande parcela da área agricultável disponível e ainda não utilizada do planeta, concluindo que existe um amplo potencial e disponibilidade de recursos agrícolas e de água. Vamos estender um pouco esta avaliação sobre os recursos da América do Sul e provar que ela é autossuficiente em termos de produção de alimentos. Isto se dá tanto pelo trigo da Argentina, como pela carne: do Uruguai, da Argentina e do Brasil; como pelo peixe da Costa do Pacífico: do Peru, do Chile, etc. A América do Sul é autossuficiente tanto em leite e seus derivados quanto em frutas e verduras.

A América do Sul é autossuficiente em termos de energia, principalmente de petróleo, só a Venezuela tem reservas três vezes superiores às dos Estados Unidos. Onde nós temos dificuldades é no carvão, mas, isto se deve ao fato de que ele ainda não foi suficientemente prospectado e mesmo as reservas que existem, especialmente na Colômbia, não estão sendo exploradas.

Em recursos naturais está o maior ativo da América do Sul. Em minerais, tanto em ferro, como em cobre, em bauxita, em manganês, e em outros minerais, a América do Sul também é autossuficiente. A mesma coisa se dá, com o titânio e com o tungstênio. Somos os maiores detentores de terras raras, onde se encontram as grandes reservas de minerais estratégicos, por exemplo, temos rocha fosfórica, mas não estamos explorando. Outro problema é o potássio, que mereceria melhor pesquisa e prospecção. A América do Sul detém grande parcela de minerais do planeta, ela possui mais reservas de forma genérica que a África, que a Ásia e que a América do Norte.

A este potencial natural agrega-se outro o biogenético. É na biodiversidade que a América do Sul tem outro grande trunfo, pois, no subcontinente sul-americano estão

hoje mais de 60% das espécies animais e vegetais conhecidas, que também ainda não está adequadamente explorado.

Contudo, recurso natural não é mais a base sobre a qual se processa a acumulação de capital. Desde o século XVIII, é na indústria que se processa esta acumulação, seja pela repetição dos processos produtivos, seja pela inovação – indústria é o motor do desenvolvimento. Apresentaremos a seguir, a base industrial e a possibilidade de uma ação industrial na América do Sul. A produção de aço é o melhor termômetro da atividade industrial: em 2005, na Argentina, ela foi de 95 toneladas *per capita* e no Brasil de 196, de fato, muito pouco se comparado ao Japão com um índice de 951 toneladas, a Alemanha com 622 e aos Estados Unidos com 447 toneladas *per capita*. O mesmo se dá para os demais insumos básicos: cimento, produtos petroquímicos, etc., e aos bens de consumo duráveis, por exemplo, os refrigeradores, televisores, etc.

Aliás, o mercado potencial latente, de bens industriais na América do Sul, é um enorme patrimônio da região. Primeiro, porque a sua população, em função de sua baixa renda média *per capita*, ainda não tem atendida sua demanda potencial desses bens industriais, além de representar um mercado crescente demograficamente. A maioria dos lares dos americanos e europeus tem mais de um refrigerador, já a maioria dos lares bolivianos não tem si quer um; 10% da população brasileira ainda não desfrutam da energia elétrica. Existe, portanto, um mercado muito grande a ser atendido na América do Sul, que demanda a expansão do parque industrial de seus países. Industrializar no bom sentido, criando-se atividades subsidiárias, integrando-se processos industriais, evitando-se transferir plantas importadoras, algo que só aumenta sua dependência. Industrializar é também garantir à população que habita o território onde se dá este processo, a possibilidade de acesso aos bens físicos produzidos.

Ainda analisando a atividade industrial, é importante notar a baixa capacidade de alguns países da América do Sul em produzir bens de capital. Comparando, com dados de dez anos atrás, a produção de máquinas operatrizes de Brasil, Argentina e México, com a de Coreia do Sul, Itália, Japão e Alemanha, verificamos, por exemplo, que a Alemanha produz cinquenta vezes mais equipamentos por habitante, do que estes países da América do Sul. A Coreia do Sul, nesta mesma época, já produzia seis vezes mais, a Itália dezoito e o Japão trinta vezes mais que o Brasil. Incrementar a atividade industrial desses países para produzir estas máquinas operatrizes é de fundamental importância para o processo de desenvolvimento industrial. O parque industrial brasileiro está, nas últimas décadas, em processo de sucateamento. Ainda assim, o Brasil tem capacidade de suportar 75% das suas necessidades e isto corresponde a 50% das necessidades da América do Sul. Assim, torna-se necessário fomentar a produção industrial em toda a América do Sul, com ênfase para estas indústrias de base.

Quanto aos insumos básicos: cimento, aço e as fibras sintéticas, a avaliação geral é que a América do Sul tem um alto grau de autossuficiência nestes produtos. Se for necessário ser autossuficiente na América do Sul não há nada que não seja possível fazer

aqui. Ser autárquico não é aconselhável, mas, se for necessário fazer, é possível de ser feito. Isto porque este é um subcontinente muito bem dotado.

Analisando, rapidamente, o problema da agricultura na América do Sul, verificamos os dados da rentabilidade agrícola, por exemplo, da Argentina, que tem um dos melhores solos do planeta, com os da Europa Ocidental ou dos Estados Unidos. Indubitavelmente, toda a fertilidade do planalto brasileiro correu ao longo de milênios para a Mesopotâmia argentina. Apesar disso, os argentinos têm um rendimento por hectare muito menor que o dos Estados Unidos, ou da Europa Ocidental. O que explica isso? Primeiro, o número de tratores em utilização, no setor agrícola, na Argentina é muitíssimo menor que o dos Estados Unidos e da Europa Ocidental. Depois, o baixo uso de insumos modernos: defensivos e fertilizantes. Claro que a agricultura praticada na América do Sul ainda é profundamente atrasada, falando-se em termos capitalista. Mas, entendemos que é possível fazer um grande avanço com a modernização deste setor. Por exemplo, um fator importante é o pouco espaço relativo ocupado pelas áreas agrícolas. Existem grandes possibilidades de se incorporar novas áreas agricultáveis ao processo produtivo nos próximos anos e até o ano 2020, aumentando, fantasticamente, a produção de alimentos. Condição ímpar no mundo.

Na América do Sul a oferta de infraestrutura deve preceder à sua demanda para evitar gargalos e para induzir o desenvolvimento. A prioridade para um projeto de implantação dessa infraestrutura deve se concentrar em três grandes áreas:

- Sistema viário, abrangendo todas as possibilidades: redes ferroviárias e rodoviárias, fluvial e marítima, além do aéreo e as interconexões eficientes entre elas e o apoio efetivo de terminais de cargas e descargas. (A minimização dos custos de transporte representará um espetacular avanço para a efetiva integração regional);
- Sistema energético, compreendendo as grandes obras hidráulicas. (Não há outro continente que tenha o potencial hidráulico da América do Sul); e
- Sistema de comunicações integrado, que interligue do o continente.

Contudo, a integração de todos estes recursos somente se dará com uma efetiva cooperação entre todos os países do continente sul-americano, mediante uma ação voltada para o desenvolvimento planejado, considerada as vantagens comparativas de cada país e o estabelecimento de uma infraestrutura viária e energética que atenda internamente ao continente, corrigindo o status atual em que os países vivem de costas um para o outro, ou seja, com o Peru voltado para o Pacífico, o Brasil para o Atlântico e a Venezuela para o Caribe.

Enfatizando a importância do Sistema de Transporte, focamos a necessidade de se repensar o setor naval e se remontar e especializar o sistema portuário, inclusive para valorizar o modal hidroviário. O sistema portuário da América do Sul deveria contemplar dois grandes portos. Seria local concentrador de carga, que integrariam o continente ao mundo, um em Sepetiba, aqui no Atlântico, e outro em Arica, no Pacífico, ou em outros pontos na costa leste e oeste do subcontinente, compondo o sistema do

Atlântico e do Pacífico. Cada equipamento desses se comportaria como um ponto de acumulação e de distribuição da carga. Neste século XXI, a ligação terrestre de nosso Atlântico com o Pacífico será de fundamental importância para o sucesso de nossa concepção estratégica.

Outro ponto fundamental para a questão do modal hidroviário é a integração das principais bacias do subcontinente sul-americano. No mundo, nenhum subcontinente tem a possibilidade de desenvolver um sistema interior de distribuição de cargas, como a América do Sul, isso precisa ser aproveitado, haja vista os baixos custos relativos do transporte sobre a água. Contudo, esse sistema demanda uma série de grandes obras hidráulicas, incluindo a expansão do antigo canal do Panamá, como a construção de um novo. A ligação da bacia do Orenoco com a bacia Amazônica, e desta com a bacia da Prata também são fundamentais.

Outro exemplo de obra hidráulica de grande porte a ser realizada é a transposição de bacias, para resolver definitivamente a questão da falta de água no semi-árido da região nordeste do Brasil. Temos inúmeras outras, como o canal de Jacuí e o prolongamento da hidrovia do Tietê, mediante a construção de uma série de novas eclusas, são outras possibilidades de obras hidráulicas importantes no Brasil. Em outros países da América do Sul, temos o canal de Bermejo. Um grande projeto de integração na bacia da Prata, que fará a ligação de parte da Argentina com grande parcela do território da Bolívia, possibilitando o aproveitamento agrícola mediante o uso da irrigação, ou da construção de túneis transandinos destinados a levar água à costa árida peruana. A transposição de águas nas vertentes dos Andes do lado amazônico para o litoral do Pacífico é outro exemplo.

Com relação às ferrovias, a situação atual do sistema ferroviário sul-americano é péssima, principalmente pela existência de uma variedade irracional e inadequada de bitolas, que representa um grave problema para a integração. Só no Brasil temos seis bitolas diferentes e nos demais países não se consegue uma rede com uma mesma bitola. A montagem desse sistema, no passado, foi todo articulado visando atender os interesses dos exploradores e financistas britânicos. Não havia qualquer responsabilidade e mesmo interesse com a integração de espaços no continente e se visava apenas à retirada de nossos produtos do centro do território e colocá-los na costa para embarcá-los a outros espaços do mundo. Temos que desenvolver uma proposta de reestruturação e dentre outras ações sugerimos a criação de um corredor de alta velocidade, com dupla linha, ligando Santiago do Chile ao Rio de Janeiro, passando por Buenos Aires e São Paulo. Precisamos construir cerca de 60 mil quilômetros de novas ferrovias até 2025, para que, verdadeiramente, não se perca o trem desta história. Para cargas de alto volume, com mais de 600 km de distância, o melhor transporte ainda é o ferroviário no interior do continente.

Esta grave deficiência estrutural nos leva a ter que conviver com o transporte terrestre por rodovia, pagando custos elevados – mais da metade do transporte de cargas

na região é feito pelo modal rodoviário. Por isso, ainda teremos que projetar novas rodovias concentradoras na América do Sul, de quatro ou cinco pistas, que poderiam ser construídas às margens das novas ferrovias a serem construídas e um amplo sistema de rodovias alimentadoras.

Toda esta infraestrutura tem que ser vista como um só conjunto. Não devemos fazer uma rodovia sem a complementação de um sistema de distribuição de energia e de telecomunicações, temos que agregar e integrar estes sistemas.

O ser humano sempre buscou se aproveitar da natureza e isto se tornou muito mais fácil quando ele conseguiu criar outras formas de energia que não às dos seus próprios músculos. Desenvolvimento é energia consumida, assim como energia criada é desenvolvimento. Como simples exemplo, o Japão e a Alemanha, apresentam um consumo de energia por habitante muitíssimo maior que o da América do Sul, ou seja, que a densidade de energia por quilômetro quadrado é muito maior, o que demonstra e explica claramente, o porquê dos padrões de vida dos países centrais.

Dentro dessa questão, é fundamental analisarmos também a vantagem comparativa do custo de investimento em energia elétrica na América do Sul, onde prevalecem o potencial hidroelétrico, em função da disponibilidade dos recursos hídricos e de seu baixo custo de aproveitamento, vis a vis, outras formas de gerar energia. É óbvio que existe um custo crescente de aproveitamento de energia hidroelétrica. Nessa questão da geração de energia, destacamos também o aproveitamento hidrelétrico ainda disponível na bacia da Prata, com a possibilidade de uma série de represamentos, que somados são capazes de gerar energia em montante superior ao que vem sendo gerado em Itaipu. A criação de uma empresa multinacional com capital dos países abrangidos pela Bacia do Rio da Prata, que incorporasse em seus ativos as usinas já existentes, poderia resolver as querelas políticas aproveitando todo o potencial existente. Além do gigantesco potencial andino e amazônico de aproveitamentos hidroelétricos, que precisamos tornar realidade. A mesma ideia de criação de empresas multinacionais de energia hidroelétrica se aplica a estes espaços.

Vale mencionar, que em algumas situações, existem projeções que também comprovam uma clara vantagem de custos para a geração de energia termoelétrica na América do Sul. É importante observarmos que o gás tem se tornado cada vez mais valioso. A sua participação é crescente na matriz energética mundial, podendo vir a ser a mais importante e estratégica fonte de energia em 40 e 50 anos, quando as reservas de petróleo ficar escassas – certamente será uma das mais importantes fontes de energia do futuro. É preciso lembrar, que hoje, a América do Sul explora incipientemente a energia do gás, enquanto a Europa e os EUA possuem enormes redes de gasodutos alimentando seus centros consumidores. Esta vantagem se maximizou nos países centrais com a descoberta do chamado “gás de pedra”.²

² Dentro desse contexto, o projeto do Gasoduto Venezuela-Brasil-Argentina, o chamado Gasoduto do Sul, foi concebido, inicialmente, a partir da constatação da crise energética que ameaça o Cone Sul nos próximos dez

A integração dos recursos energéticos sul-americanos deverá promover a autossuficiência e independência em relação a este setor estratégico e de crescente carência mundial, fortalecendo a posição política e econômica da região no concerto das nações, gerando sinergias e benefícios ao desenvolvimento do subcontinente.

Ressaltamos também, a possibilidade concreta de que a energia nuclear se torne extremamente competitiva até o ano de 2020, o que nos leva a ter que continuar pensando também nessa fonte de energia.

Ao tratarmos da infraestrutura de comunicações, é fundamental falarmos em educação. Não há exemplo melhor de progresso na educação que a utilização de computadores, fato que também, cada vez mais, está diretamente ligado às comunicações – a analogia é clara e a correlação é evidente o que permite interligar as duas questões. Hoje, sem redes de comunicação e processamento, os procedimentos educacionais ficam muito limitados, restringindo, conseqüentemente, também o crescimento da utilização de computadores. Existe um potencial enorme para a utilização de microcomputadores, de fibras óticas, de satélites, de torres de microondas, etc. Na América do Sul, o volume de vendas anual de computadores, nestes dez últimos anos, chega a ser espantoso, demonstrando ter o maior crescimento relativo mundial na utilização de computadores.

Outra condição importante também é a composição interna da força de trabalho, que precisa ser alterada. Torna-se necessário liberar, gradualmente a força de trabalho que aparece no campo, pela utilização intensiva de maquinário, primordialmente no início, para o setor industrial, que mais adiante vai se transferir para o setor de serviços. Entendemos, como verdadeiro, que a ideia de que o setor de serviços é gerador de emprego, mas, não há nada mais falso que a construção da riqueza decorre diretamente dele. O gerador de riqueza sempre será a produção de bens físicos. A riqueza não surge com turismo, nem com parques temáticos, eles podem até resultar dela. O que é relevante é sempre ter mão de obra capacitada e integrada ao processo produtivo, gerando riquezas. Entendemos que devemos promover uma alteração da composição interna da força de trabalho, com um incremento do número de operários produtivos

anos, devido a avaliação de que as reservas de gás da Argentina estão escasseando; e de outro lado, a existência de imensas reservas inexploradas na Venezuela. O levantamento de mercado leva à conclusão da necessidade de oferta adicional de volumes significativos de gás natural, tanto para o Brasil como para Argentina, Uruguai e Chile, que poderá ser atendida pela Venezuela. Será uma grande obra de engenharia, (maior do que a obra de Itaipu – maior hidrelétrica do mundo). O Gasoduto Venezuela-Brasil-Argentina representa a maior obra de integração física na América do Sul, especialmente entre os quatro países beneficiários (contando o Uruguai, que não participou do memorando recentemente assinado). Este projeto ainda possibilita a construção de um anel energético sul-americano, prolongando-se por Chile, Bolívia, Peru (permitindo levar gás a todo o território peruano), Equador e Colômbia, fechando na Venezuela, aproveitando, ao longo do seu traçado, as reservas de gás do Peru e da Bolívia. Sem dúvida, a realização do gasoduto é a maior obra efetiva em prol da integração regional sul-americana, aumentando a capacidade energética da região, proporcionando sua independência e liberdade de restrições no setor, e aumentando sua capacidade de realizar projetos de desenvolvimento, por fim, fortalecendo sua capacidade competitiva. O Gasoduto do Sul promoverá um acréscimo da oferta de energia a esses países, permitindo uma absorção do déficit do balanço de oferta e demanda de derivados de petróleo, a partir da próxima década.

até alcançarmos, pelo menos, 50% do total empregado, que é a proporção que têm, por exemplo, a Alemanha, o Japão e os Estados Unidos. E esse contingente de operários produtivos deve se concentrar na produção de bens de capital, principalmente na área de produção de máquinas e ferramentas. Outra referência importante é que 5% da população economicamente ativa (PEA) sejam empregadas no campo tecnológico: como cientistas, técnicos ou engenheiros, pesquisadores, etc. Este é o caminho do desenvolvimento e do crescimento econômico.

Para se financiar uma infraestrutura e desenvolver uma força de trabalho, gerando mercado para a produção industrial, é requerido um território que possua uma densidade demográfica mínima, – isto é uma pré-condição. Para que se desenvolver um mercado, em termos industriais modernos, tem que existir uma ampla base espacial, com uma densidade mínima que estimamos em 50 habitantes/km². Este é outro tema fundamental nesse projeto: a polêmica questão relativa ao crescimento demográfico na América do Sul. Diferentemente do que se diz, o território sul-americano tem enormes vazios demográficos. Em várias regiões como, por exemplo, o Uruguai que tem apenas três milhões de pessoas, e destes, dois milhões moram em Montevideu. Na Patagônia, temos a mesma situação, assim como em toda a região amazônica, entre outras, contrastando com o que vemos nos arredores do Rio de Janeiro e São Paulo, que são superpovoados. Infelizmente, a excessiva taxa de crescimento demográfico e o grande êxodo do campo para os centros urbanos, principalmente litorâneos, ocorrida na América do Sul, durante o século XX, representam o principal problema deste século e o desafio maior para a formulação de um plano de desenvolvimento integrado para a região. Avancamos numa concepção estratégica que determina, em primeiro lugar, que na América do Sul se cresça a população total – essa ideia da estabilização da população choca-se frontalmente com a nossa assertiva que é necessário dar combate aos espaços vazios –; em segundo, defende que a população economicamente ativa deve se estabilizar em um mínimo de quarenta por cento da população total, e que, portanto, se busque um projeto, que dê emprego para a mão de obra disponível. A tese da simples importação de tecnologia é perigosa e desemprega. Temos que expandir a economia visando promover o ciclo virtuoso da absorção de toda a mão de obra existente, (crescimento do mercado), gerando a competição, que gera especialização e que leva ao progresso tecnológico.

Agora, é evidente que para que isto se concretize temos que mudar a estrutura educacional de nossos países. Precisamos formar uma população continental educada dentro de novos padrões tecnológicos, consciente da importância vital da integração regional e da imperiosa necessidade de se buscar o desenvolvimento. A América do Sul tem as piores taxas de educação do mundo, excetuando-se a África. Praticamente, em todo o continente, os programas de educação de primeiro e de segundo grau, seguem a mesma pseudoeducação que é aplicada no Brasil. Há um número excessivo de estudantes em sala de aula, seria até ridículo e fossemos comparar estudantes americanos, alemães, japoneses com os seus equivalentes sul-americanos. Sem falar no

grande problema da capacitação deficiente dos professores, o uso de material antiquado, principalmente, no campo de educação científica, e por último, o que nos parece ser o maior empecilho: as condições gerais de pobreza em que vive grande parte de nossos jovens. Outro problema que pretendemos tangenciar é a questão da educação superior na América do Sul. Temos um contingente estimado em 40 milhões de adolescentes entre 15/16 anos, desses, o número de matriculados entre o quarto e o sétimo ano é de 19 milhões, ou seja, apenas 48% dos adolescentes estão fazendo o segundo grau. Se nós olharmos para o ensino superior, estas taxas ainda caem mais. Se atentarmos para a especialização, na faixa etária compreendida entre 22 a 24 anos, encontramos só dois e meio por cento fazendo alguma pós-graduação. Ao comparamos estes dados com os dados americanos, alemães e japoneses verificamos que estamos preparando uma mão de obra incapacitada de levar adiante qualquer tipo de competição profissional. Outro fato gravíssimo aparece quando comparamos o número dos matriculados em ciências naturais e em engenharia. Quantos estudantes têm sido formados em atividades técnicas em nossos países, por milhão de habitantes, comparados com os da Alemanha, da China, da Coreia do Sul, dos Estados Unidos e do Japão. Fica evidente o motivo da grande deficiência da nossa capacitação tecnológica, resultante do retrogrado sistema educacional da América do Sul.

Vemos, deste modo, que a América do Sul, hoje, é marginal, periférica, fornecedora de matéria-prima e com uma base industrial e tecnológica muito incipiente. É fundamental uma profunda modificação dos padrões de produção e de produtividade, mediante uma adequada escolha das combinações dos processos produtivos, que proporcione uma grande demanda de empregos para atender, anualmente, a grandes massas de jovens que procuram ingressar no mercado de trabalho. Para se atingir isso, é claro que se deve buscar a criação de um mercado comum, envolvido por um sistema aduaneiro protecionista, que garanta o máximo desenvolvimento das indústrias locais, necessárias às atividades regionais. Então, além da construção de grandes obras de infraestrutura destinadas a integração física da região, devemos também pensar na criação de um sistema de crédito voltado para o desenvolvimento da região, e na criação de uma moeda única. Contudo, isto só será possível se o Brasil tomar a tarefa de liderar o processo de cooperação na América do Sul e investindo, principalmente, no financiamento da construção da infraestrutura física do subcontinente.

Para tanto, o Brasil conta com o maior dos ativos: o seu povo. O povo brasileiro é provido das mágicas necessárias para a condução desse processo, e as mais relevantes lhe são exclusivas e possibilitarão acompanhar o Brasil nesta construção. Outros povos da região também as possuem, contudo, só o povo brasileiro as tem todas conjugadas, são elas:

- A mágica da antropofagia – a propriedade que possuímos de nos apropriar de qualquer manifestação cultural exógena, transformando-as em coisas positivas;

- A magia do passado comum – a característica que detemos, de ver o estrangeiro presente como se fosse eu entre nós e não um tu entre nós;
- A magia da mestiçagem – a propriedade de termos diferentes graus de morenidade;
- A magia do sincretismo – a perfeita convivência religiosa, algo que no mundo não tem a dimensão que encontramos no Brasil;
- A magia dos trópicos – a construção de uma civilização pelo cooptação daquilo que a natureza tem de mais pujante e agressivo: os trópicos;
- A magia da tolerância – expressada na cordialidade, na subserviência, na humildade, e até mesmo na impotência. Tolerância exclusiva com o diferente, com o estranho, com o incomum, com o inusitado;
- A magia da transcendência – capacidade de pairar sobre todas as outras magias, unificando-as em uma só, criando delas um idealismo para além do subjetivo, que transpõe a alteridade posta na dialética, sendo um aceite a tudo e a todos.

Felizmente, verificamos que a postura do Brasil em suas relações com os demais países da América do Sul, apresenta sensíveis mudanças desde o início do século XXI, explicitado na prioridade de suas relações diplomáticas e econômicas, abandonando a simples retórica e a visão economicista praticadas no século anterior. Resultados concretos e positivos podem ser evidenciados, entre outros parâmetros, pela análise do desempenho comercial dos primeiros anos desta política.

É importante ressaltar que o Brasil é, crescentemente, um exportador de bens manufaturados de maior intensidade tecnológica e valor agregado e importador de commodities na América do Sul. No entanto, em relação ao seu comércio com o mundo, a posição do Brasil tem sido justamente inversa – de importador de manufaturados de maior intensidade tecnológica e valor agregado e exportador de commodities. Assim, além das vantagens estratégicas e geopolíticas o caminho da integração regional sul-americana é benéfico à produção e ao comércio brasileiro, favorecendo objetivos econômicos. Neste sentido, é preciso pensar em uma integração cooperativa, promovendo a industrialização em todos os países, ampliando os mercados para intercâmbios recíprocos, que gerem sinergia e desenvolvimento para todas as camadas sociais.

Em síntese, precisamos ter um projeto de desenvolvimento econômico na América do Sul que, efetivamente, promova a integração de todos os seus países, formando um novo megaestado que garanta a sua inserção no mundo, dentro de outro contexto. E isto só será possível quando tivermos condição de montar uma expressiva base de infraestrutura. Não temos dúvida que a solução para as questões sociais e econômicas da América do Sul é a mesma solução das questões sociais e econômicas do

Brasil. O nosso projeto nacional passa por uma integração regional bem sucedida na América do Sul.

El retorno de la geopolítica: una perspectiva sudamericana

Andrés Rivarola Puntigliano

Introducción

Un punto de partida de este trabajo es que hay una suerte de ‘retorno a la geografía’ en los estudios de Relaciones Internacionales (RI). Desde el realismo, el geopolítico estadounidense Robert Kaplan, habla de ‘la venganza de la geografía’, planteando la necesidad de volver a una comprensión del mundo que tome en cuenta los mapas. Según Kaplan, hay que reconocer la existencia de fuerzas que están más allá de nuestro control, limitando la acción humana. Esto lo lleva a lo que, “para los realistas, es la cuestión central en las relaciones exteriores: ¿Quién puede hacer qué a quién? Y de todas las verdades desagradables en las que el realismo tiene sus raíces, la más franca, más incómoda y más determinista de todas es la geografía”.¹ Se identifica aquí un retorno de la geografía actualizado por la dinámica del proceso de Globalización, que implica: la erosión en la centralidad de los estados nacionales, el impacto de la ‘comunicación masiva’, los mercados globales, y un nuevo papel para grupos locales afianzados en determinados territorios. Para Kaplan, la globalización, más que eliminar la relevancia de la geografía, la está reforzando. El objetivo central de este artículo es analizar la relación entre geopolítica y el área de relaciones internacionales (RI). A modo de presentar una visión práctica sobre expresiones geopolíticas actuales, hemos elegido enfocar este trabajo en un análisis sobre el papel de los planteos geopolíticos en torno al proceso de integración regional Sudamericano, desde la perspectiva de los dos grandes países de esta región: Argentina y Brasil. La primer parte del estudio tratará la relación entre geopolítica y la teoría de relaciones internacionales. Pasaremos a continuación a una profundización sobre el concepto ‘geopolítica’ y sus diferentes corrientes de pensamiento. Finalmente, nos concentraremos en el análisis más concretos sobre la realidad Sudamericana y la influencia de la geopolítica en el reciente surgimiento de esta sub-región como una nueva forma de expresión geopolítica.

¹ Robert Kaplan, ‘The revenge of geography’, *Foreign Policy*, May/June, 2009, p. 9.

Relaciones Internacionales y Geopolítica

Según libros de texto, el área de RI surge de la disciplina de ‘Política Internacional’ en 1919, con la creación del Departamento de Política Internacional en el *University College of Wales*, en Aberystwyth. Se señala que el hombre detrás de esto, el Galés David Davies, tenía como objetivo la prevención de guerra con lo que daba a la disciplina el objetivo, ‘idealista’, de hacer del mundo un lugar mejor.² Gran parte de este idealismo es asociado al presidente estadounidense Woodrow Wilson (1913-1921) y sus propuestas sobre un nuevo orden internacional, basado en la devoción común a instituciones democráticas y resolución de disputas a través de negociaciones en vez del uso de la fuerza.³ Los Estados Unidos (EEUU) le dan aquí un carácter universal a su visión del mundo, dejando de lado los principios ‘Jacksonianos’ desde donde se proponía una perspectiva aislacionista.⁴ Por cierto que no solo había una visión ‘universalista’ estadounidense. Desde el fin de la primera guerra mundial, también se expande por el mundo el universalismo comunista, desde el leninismo y su base geográfica en la Unión Soviética.

Como también nos plantea la ‘historia oficial’ de RI, surge en la década del treinta una visión contraria al idealismo, en el ‘realismo’, de la mano del inglés E. H. Carr (1892-1982) quien encabezaría lo que se ha conocido como el ‘gran debate’ entre idealistas y realistas.⁵ Inspirados por un nuevo contexto de enfrentamientos entre grandes potencias, los realistas argumentan que el mundo debería verse como verdaderamente es y no como nos gustaría que fuera. Si bien se considera su propuesta como algo nuevo, los realistas proclaman como fuentes de inspiración a conocidos pensadores como ser el griego Thucydides, el florentino Niccolò Machiavelli o el inglés Thomas Hobbs. Más acá en el tiempo, se señala incluso al alemán Max Weber (1864-1920) como una de las principales fuentes del realismo moderno.⁶

Desde un enfoque crítico a la historiografía tradicional de RI, el politólogo Torbjørn L. Knutsen argumenta sobre el problema de la arbitrariedad en ‘imponer’ un comienzo determinado al inicio de una disciplina académica. El problema opuesto que surge aquí es el de la ‘regresión infinita’, dado que todas las ideas tienen sus

² John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (comp.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2008 [fourth edition]), p. 4. Todas las traducciones al castellano en este trabajo, son responsabilidad del autor.

³ Henry Kissinger, *Does America Need a Foreign Policy? Toward a Diplomacy for the 21st Century* (New York: Simon & Schuster, 2001), p. 33.

⁴ Francis Fukuyama, *America at the Crossroads. Democracy, Power and the Neoconservative Legacy* (New Heaven: Yale University Press, 2006), p. 7.

⁵ John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (comp.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2008 [fourth edition]), p. 92.

⁶ Michael Joseph Smith, *Realist Thought, from Weber to Kissinger* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1986).

progenitoras.⁷ Siguiendo el concepto de ‘ruptura’ o ‘cambio paradigmático’, Knutsen argumenta que se puede poner el inicio de lo que hoy llamamos RI en los años ochenta y noventa del siglo XIX. Un período donde se acentúan algunos de los fenómenos que siguen prevalentes en nuestros días: a) mayor interconexión mundial por el aumento del comercio entre las naciones industrializadas y su necesidad de materias primas en la periferia; b) un nuevo balance de poder en el cual emergen nuevas potencias desafiantes de la Pax Británica, lo cual promueve un mayor interés en perspectivas globales; c) una revolución mediática que, junto con nuevas tecnologías, empujan un mayor interés en el ‘mundo distante’ y las relaciones internacionales; d) un auge de las ciencias sociales promoviendo que desde universidades y centros de estudio se promueva el surgimiento de nuevas formas de estudiar la relación entre estados y naciones en el sistema mundial.⁸ Se expandía así, por ejemplo, la adopción de principios ‘social-darwinistas’ para explicar las jerarquías del sistema, estudios sobre ‘imperialismo’ y jerarquías de orden económico, o estudios sobre civilizaciones

Uno de los lugares donde más se promueve esto es en Alemania, donde a mediados del siglo XIX, se produce una explosión de pensamiento, con una verdadera obsesión en entender la propia construcción de su estado nacional en el contexto de las nuevas relaciones internacionales. Había en este país una serie de corrientes de pensamiento de avanzada en lo que respecta a explicar los fenómenos sociales, baste mencionar la enorme repercusión que ya había tenido el trabajo de Carlos Marx (1818-1883). En este contexto no resulta sorprendente que Max Weber, destacado teórico en temas de estado, sociedad y economía, fuera también catalogado como uno de los primeros realistas. Sus objetos de estudio estaban en gran medida ligados a su devoción y preocupación por el desarrollo de la nación alemana⁹. No es tampoco de extrañar que hacia fines de siglo haya también un ‘boom’ en interés de estudios de ciencias sociales con un importante flujo de estudiantes estadounidenses viajando a universidades europeas a prepararse; la mayor parte a Alemania.¹⁰ Es en esta zona donde se produce la vertiente de pensamiento global que fuera antecesora a lo que después pasa a llamarse Relaciones Internacionales y que hemos elegido como centro atención en este trabajo. Nos referimos a la geopolítica, cuyo concepto no proviene de un alemán sino del politólogo sueco Johan Rudolf Kjellen (1864-1922). Si bien se ha visto a la geopolítica como una vertiente del realismo¹¹, consideramos que esto es una ‘construcción’ post

⁷ Torbjørn L. Knutsen, ‘A Lost Generation? IR Scholarship Before World War I’, *International Politics*, 2008, pp. 650-674, p. 652.

⁸ *Idem*, p. 652-660.

⁹ Michael Joseph Smith, *Realist Thought, from Weber to Kissinger*, p. 32.

¹⁰ Torbjørn L. Knutsen, ‘A Lost Generation? IR Scholarship Before World War I’, p. 660.

¹¹ Peter J. Taylor, *Political Geography. World-Economy, Nation-State and Locality* (Essex: Longman Limited, 1993), p. 53.

guerra mundial, que poco tiene que ver con los elementos planteados por sus fundadores (*founding fathers*).

Creemos que puede ser fructífero retornar a los planteos anteriores al surgimiento de RI, entre 1890 y la primera guerra mundial, a modo de poder comprender las vicisitudes de nuestro actual contexto sistémico. Como hemos señalado, este período pre-RI tiene mucho en común con el que vivimos actualmente. Particularmente en lo que refiere en situarnos en un contexto de transición sistémica en la cual se erosiona un poder hegemónico que es desafiado por varios pretendientes, cuya fuerza todavía debe probarse.¹² En aquel momento Gran Bretaña frente a Estados Unidos y Alemania, hoy en día Estados Unidos frente a China la Unión Europea, India y – como plantearemos en este estudio – quizás, Sudamérica.

Es más, con respecto específicamente a la geopolítica, esta no solo tiene que ver con una dimensión de pensamiento, académico, sino que produce un impacto directo en la acción de los estados. Si bien la geopolítica va tomando distintas formas según la potencia que la aplicara, argumentaremos en este texto que ha sido en América del Sur donde hay una correlación más directa con planteos fundacionales. Es justamente en estos que se centrará la primer parte de este estudio para después pasar en el capítulo siguiente a la presentación de las distintas corrientes post-fundacionales que surgieron durante el siglo XX. En el capítulo que sigue, el estudio se concentra en un análisis de las expresiones geopolíticas en América del Sur, para pasar a continuación mirar las implicaciones prácticas en las políticas de los estados de esta región. Dada la limitación de espacio, nos concentraremos en la perspectiva de los dos grandes países de esta región, aunque habrá menciones a otros. Una última aclaración, si bien no se puede separar, y en muchos sentidos no lo haremos, Sudamérica de Latinoamérica, elegimos enfocarnos en la primera dado que es donde más claramente podemos observar las distintas corrientes geopolíticas y su aplicación práctica.

Orígenes de la Geopolítica

El concepto ‘geopolítica’ es por primera vez publicado en 1899¹³, en un trabajo de Kjellén, quien a su vez era fuertemente influenciado por el geógrafo político alemán Friedrich Ratzel (1844-1904). A pesar de ser actualmente relativamente ignorado, Ratzel fue en su momento uno de los pensadores más influyentes de Alemania y el fundador de la disciplina predecesora de la geopolítica, la ‘geografía política’. Esta disciplina produjo una gran innovación al romper con la tradición de reducir la geografía a la

¹² Sobre este tema ver Giovanni Arrighi, *Adam Smith in Beijing. Lineages of the 21st Century* (London: Verso, 2007).

¹³ Ola Tunander, ‘Swedish German geopolitics for a new century. Rudolf Kjellén’s ‘The State as a Living Organism’, *Review of International Studies*, Vol. 27 (2001), p. 452.

cartografía.¹⁴ Según Ratzel, el mapa no podía de ninguna manera revelar la conexión entre realidades sociales porque estas solo pueden ser espiritualmente (*geistig*) concebidas y comprendidas.¹⁵ Buscando entender las profundidades del pensamiento humano, Ratzel toma como un principio cardinal la existencia de una unión orgánica de los seres humanos y de la tierra que habitan.¹⁶ Esto es una parte central de los procesos mentales que, en su opinión, se expresan a través de las visiones del mundo de la gente (*weltanschauung*) donde también se incluyen sus perspectivas científicas e ideológicas.

Pero, como advierte el autor, el lazo con la tierra siempre puede romperse ya que la gente siempre está en movimiento, al igual que las culturas y las razas. Valga aquí la aclaración de que Ratzel rechazaba la investigación biológico-racial y no creía en una ley natural determinando jerarquías entre grupos étnicos o estados. Lo que si hay, desde su punto de vista, es un *spatial motif* de movimiento donde los estados se integran y desintegran en procesos de crecimiento y reducción.¹⁷ Si hay un determinismo en el pensamiento de Ratzel es referido entorno al constante crecimiento de los estados, o lo que el llamaba la “expansión de horizontes geográficos”.¹⁸ Aunque los estados y el componente étnico que los mantiene juntos cambia, siempre queda gente en el espacio geográfico, desarrollando una relación al suelo y reproduciendo (como capas geológicas) los legados de incontables generaciones (y culturas) que los ocuparan anteriormente. La fuerza de cohesión de los habitantes en una sociedad está en gran medida determinada por la cultura que es vista como la vía para extender “el círculo de aquellos que, por reconocimiento de su homogeneidad, se juntan”.¹⁹

Según Ratzel, aunque no todas las grandes culturas han sido grandes constructoras de estados, la tendencia histórica es que culturas más avanzadas conducen el proceso a formas superiores de ‘estado’; definido por Ratzel como la expresión de la sociedad organizada. Dada la ley de *spatial motif* el estado nunca descansa, nunca es definitivo, ya que su población está en movimiento, lo que constantemente crea la necesidad de un nuevo *lebensraum*, un concepto que se traduce mejor como ‘habitat’.²⁰ Esta visión dinámica entorno a la relación entre, estado, población y geografía, representaba un

¹⁴ See Roger E. Kasperson & Julian V. Minghi (editors), *The Structure of political geography* (Chicago: Adline Publishing Company 1969), p. 6; Franco Farinelli, ‘Fredrich Ratzel and the nature of (political) geography’, *Political Geography*, Nr. 19 (2000), pp. 943-955, p. 943.

¹⁵ Ratzel quoted in Franco Farinelli, ‘Fredrich Ratzel and the nature of (political) geography’, p. 953.

¹⁶ James M. Hunter, *Perspective on Ratzel's Political Geography* (University Press of America 1983), p. xxiv.

¹⁷ Fredrich Ratzel, ‘The Laws of Spatial Growth of States’, in Roger E. Kasperson & Julian V. Minghi (comp.), *The Structure of political geography* (Chicago: Adline Publishing Company 1969), p.18.

¹⁸ Fredrich Ratzel, ‘The Laws of Spatial Growth of States’, p.18.

¹⁹ *Idem*, p.18.

²⁰ Hay distintas interpretaciones sobre el significado de este concepto de Ratzel.. James M. Hunter (op.cit, p. 16.) lo traduce al inglés como ‘hábitat’, mientras que otros lo definen como ‘espacio vivo’, ver David T. Murphy, *The Heroic Earth. Geopolitical Thought in Weimar Germany 1918-1933* (Kent: The Kent State University Press, 1997), p. 10.

poderoso modelo desde el cual entender procesos de cambios a nivel sistémico (global). Siendo uno de los “primeros y mayores discípulos post-Ratzelianos”²¹, Kjellén no copió al maestro sino que desarrolló su obra con contribuciones propias.

Una de las mayores diferencias con Ratzel es que su trabajo se centraba en el estado, lo cual también era su punto de partida para el análisis de la interacción entre las unidades del sistema global.²² El énfasis en el papel del estado hacía eco en la línea de pensamiento alemana, contraria a las normas liberales universales. Desde la ‘ciencia del estado’, Kjellén criticaba la influencia anglosajona en las ‘ciencias políticas’²³ donde se veía al estado como mero agente de preservar derechos individuales.²⁴ Buscando mayor profundidad en la comprensión sobre el estado, Kjellén usaba (lo que debería ser visto como) la metáfora²⁵ del ‘estado orgánico’ para comprender el proceso de nacimiento, crecimiento y muerte de los estados en relación a su *lebenraum*. Aunque enfatizaba el papel de la geografía, no podía separar a esta del estado, cuya expresión se daba en ‘la política’. De ahí, la creación del concepto ‘geopolítica’, que para él significaba el conocimiento del estado en sus distintas dimensiones, como país, territorio, dominio o reinado (*rike*).²⁶ En otras palabras, la geopolítica es la ‘conciencia geográfica del estado’.²⁷ Aunque muchas veces se le atribuye la posición de determinista geográfico, Kjellén veía la ‘geopolítica’ como solo una de las dimensiones en la sistematización de la ‘ciencias del estado’ (*statsvetenskap*).²⁸

Según el politólogo sueco, el estado expresa su poder, como “imperio, patrimonio, pueblo, sociedad y señorío. De ello surgen las distintas ciencias auxiliares de la ciencia del estado: geopolítica, ecopolítica, demo o etnopolítica, sociopolítica y cratopolítica”.²⁹ No tenemos espacio aquí para profundizar en todas estas por lo cual nos contentaremos de ver la relación de la geopolítica con dos de ellas, que vemos como

²¹ Roger E. Kasperson & Julian V. Minghi (comp.), *The Structure of political geography*, p. 8.

²² Sven Holdar, ‘The Ideal State and the Power of Geography. The Life-work of Rudolf Kjellén’, *Political Geography*, Vol. 11, No. 3, May 1992, pp. 307-323, p. 310.

²³ Kjellén usaba y defendía en nombre sueco y germano que se le daba a su disciplina *statsvetenskap* (ciencia del estado).

²⁴ Rudolf Kjellén, *Staten som Lifsform*, Politiska Handböcker III (Stockholm: Hugo Gebers Förlag, 1916), p.6.

²⁵ See Tunander, Ola. 2001. ‘Swedish German geopolitics for a new century. Rudolf Kjellén’s ‘The State as a Living Organism’, p. 452.

²⁶ Rudolf Kjellén, *Staten som Lifsform*, p. 39. Por una profundización sobre el uso de estos conceptos al lenguaje ibérico, ver Everardo Backheuser, *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil* (Rio de Janeiro: Gráfica Laemmert Limitada, 1948), p. 23-24.

²⁷ José Felipe Marini, *El Conocimiento Geopolítico* (San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 1982), p. 321. El trabajo de Marini recoge y explica muy bien las distintas dimensiones del pensamiento de Kjellén. Se usa la cita aquí dado que, además, representa una traducción calificada de los conceptos de Kjellén al castellano.

²⁸ *Statsvetenskap* is the name of ‘political sciences’ in Swedish and German.

²⁹ José Felipe Marini, *El Conocimiento Geopolítico* (San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 1982), p. 321.

fundamentales en el modelo Kjelleniano. Primero que nada lo que el se abrevia como ecopolítica, pero Kjellén también llama *ekonomipolitik*; economía política. Por medio de esta el estado podía contrabalancear sus debilidades geográficas y, “transformar su país en algo más natural de lo que básicamente es”.³⁰ Una manera de hacer esto era siguiendo el ‘principio autárquico’, aunque advirtiendo que este no debía ser entendido como un “fetiche que cerrara los ojos a la necesidad de interacción económica entre la gente”.³¹ La noción Kjelleniana de autarquía estaba ligada a un tema central para la soberanía del estado, el balance en transacciones comerciales y financieras con otros estados.

Desafiando el mito de la ‘mano invisible’, Kjellén argumentaba que Inglaterra fue precursora en este principio por medio de la instauración de tarifas proteccionistas, “sacrificando el ideal librecambista cuando era necesario para salvar su economía”.³² Kjellén seguramente estaba aquí influenciado por otro alemán, Fredrich List (1789-1846), para quién geografía y estado eran elementos claves del pensamiento económico. Un ejemplo de esto es el uso de la palabra ‘continental’, como parte de una de sus principales interrogantes: “como pueden las sociedades continentales exitosamente resistir el desplazamiento y competencia proveniente de la más eficiente y productiva economía Británica y evitar transformarse en periferias de esta precursora de la revolución industrial”.³³ Siguiendo esta línea de pensamiento, la autarquía de Kjellén, junto con la noción de la ‘unión aduanera’ (*zollverein*), era un sistema de defensa para las sociedades agrarias o semi-industriales que intentaban evitar las debilidades impuestas por lo que llamaba el ‘modelo colonial’. Siendo uno de los precursores de la idea del desarrollo³⁴, Kjellén planteaba que “el deseo de las sociedades agrarias en superar sus limitaciones es un factor político de no menor importancia que el de las industriales, en disminuir sus riesgos”.³⁵ Mientras el estado industrial precisa defender su industria, sus mercados consumidores y sus fuentes de materias primas, el estado agrario enfrenta el desafío de construir su industria a modo de evitar el drenaje de moneda circulante.

Una tercer dimensión en las ciencias del estado de Kjellén que elegimos enfocar es la etnopolítica (*etnopolitik*), que era vista como el estudio de la población y su relación al hábitat geográfico en el cual crean su comunidad (*gemeinschaft*). Kjellén mantenía que la mayor fuerza del mundo no estaba en la geografía sino que en el espíritu de la nación. El espacio geográfico ocupado por un estado está habitado por gente que no necesariamente siente lealtad al ese estado o su proyecto económico, o que quizás sienta

³⁰ Rudolf Kjellén, *Staten som Lifsform*, p. 61.

³¹ *Idem*, p. 133.

³² Rudolf Kjellén, *Staten som Lifsform*, p. 131.

³³ See Dieter Senghaas, *The European Experience. A Historical Critique of Development Theory* (Dover: Berg Publishers, 1985), p. 2.

³⁴ Kjellén fué una importante fuente de inspiración para uno de los principales economista dedicados al tema del desarrollo, el sueco Gunnar Myrdal. (1898-1987).

³⁵ Rudolf Kjellén, *Staten som Lifsform*, p. 132.

distintas formas de lealtad. Según Kjellén, la etnopolítica está relacionada a la comprensión de cómo se expresan los lazos que hace que un grupo pueda ser suficientemente homogéneo como para crear un (o varios) sentimiento nacional o lo que el autor llamara la ‘solidaridad económica’.³⁶ Aclaremos también que su búsqueda por comprender las formas de homogeneidad etnopolítica no estaba basada en determinismos raciales. Para el la homogeneidad nacional no se basaba necesariamente en una raza, sino en compartir una, cultura, identidad y valores, más que una raza.³⁷

En lo que respecta a determinismo, Kjellén sigue la línea de Ratzel en torno al constante crecimiento del estado moderno, un tema también muy presente en Weber. Desde su punto de vista, la industrialización ha dado lugar a una nueva fase de ‘historia continental’ que, como plateara Ratzel, podría; “conllevar finalmente al objetivo espacial de toda la historia, el abarcamiento mundial de la humanidad”.³⁸ Los poderes continentales de este sistema podrían ser, según el autor, la América del Norte como un organismo histórico, unido en espíritu y acción, al igual que Australia, Rusia y quizás también Sudamérica.³⁹ En este contexto, los estados europeos serían insignificantes a pesar de todas sus ventajas. Adelantándose en décadas a la formación de la Comunidad Europea, afirmaba que Inglaterra, en este desarrollo, no podrá estar separada del destino Europeo que si desea mantener su centralidad debe unificarse.

Kjellén compartía con Ratzel el determinismo histórico de un proceso hacia la creación de una ‘historia continental’, pero fue más allá de Ratzel en intentar explicar las leyes básicas para entender los desafíos de este proceso. Para los grandes estados, implica un desafío etnopolítico en crear lazos de lealtad y solidaridad económica entre el estado y los distintos componentes étnicos que habitan su suelo. Para los pequeños el desafío fundamental está en buscar alianzas a modo de crear una efectiva autarquía, o perder soberanía. Desde esta perspectiva, tanto Ratzel como Kjellén podían dar una mirada profunda a acciones políticas en distintas partes del mundo. En su análisis del hemisferio occidental Kjellén, por ejemplo, reconoce la creciente hegemonía de Estados Unidos al mismo tiempo que identificaban las fuentes de resistencia. Parecería tener en mente la idea de Ratzel entorno al potencial geográfico Sudamericano para convertirse en estado propio, el poner atención en como las fuerzas ‘latinas’ del ABC (ver abajo) sudamericano se oponían a las expansión estadounidense.⁴⁰

Como bien vemos aquí, el pensamiento global es muy anterior a lo que hoy se identifica con RI y, por cierto, con respecto al concepto de ‘globalización’. Como bien

³⁶ *Idem*, p. 136.

³⁷ Sven Holdar, “The Ideal State and the Power of Geography. The Life-work of Rudolf Kjellén”, p. 313.

³⁸ Ratzel, citado en Hans W. Weigert, *Generals and Geographers. The Twilight of Geopolitics* (New York: Books for Libraries Press, 1972 [1942]), p. 105.

³⁹ *Idem*, p. 105.

⁴⁰ Rudolf Kjellén, *Staten som Lifform*, p. 116.

señala el geopolítico argentino José Felipe Marini, el “proceso de gestación de la geopolítica, desde Ratzel a Kjellén evolucionó partiendo de la necesidad de estudiar la geografía con las influencias sociales, económicas, históricas y políticas. De ciencia descriptiva, se convirtió en un estudio interdisciplinario y complejo.”⁴¹ Según este autor el mismo Ratzel da un gran paso hacia lo que después se llamará geopolítica, al publicar en 1897 su obra *Geografía Política*, cuya segunda edición aparece en 1902, con el sugestivo título de *Geografía de los Estados, del Comercio y de la Guerra*.⁴² El proceso académico de Ratzel refleja como el estado crecientemente ocupa la atención de los geógrafos (y otros académicos) y no es extraño entonces que sea en el terreno de la ciencia del estado que Kjellén sitúa su nuevo concepto.

Si bien la línea de pensamiento que confluye en la creación del concepto geopolítica viene de la corriente germana, hay otras contribuciones importantes en torno a la relación entre geografía y ser humano que son relevantes para la evolución posterior de la geopolítica. Una proviene del geógrafo inglés, Sir Halford J. Mackinder (1861–1947) que en 1904 publica su artículo, *El Pivote Geográfico de la Historia*. Este trabajo es reactualizado y publicado como libro en 1919, con el título *Ideales Democráticos y Realidades*. Mackinder analiza los procesos históricos de civilizaciones y su relación con las realidades geográficas que los rodean. Identifica cuales son las zonas claves para el desarrollo de civilizaciones y profundiza en los estudios hechos anteriormente por el oficial de marina estadounidense, Alfred Thayer Mahan (1840 –1914), sobre la relación entre los poderes continentales y talasocráticos.⁴³

Así como los germanos buscaban una perspectiva que diera respuesta a sus problemas de desarrollo, la línea de pensamiento de Mahan y Mackinder sigue un enfoque geoestratégico en el cual prima la búsqueda de fortalecer la posición global de sus respectivos países. Así como los germanos buscaban fortalecer los poderes continentales, la preocupación central de los anglosajones era el impedir su consolidación. Particularmente uno que controlara lo que Mackinder llamara, el pivote central de la masa terrestre Euroasiática.⁴⁴ Dicho esto, es bueno notar que si bien en todos los ‘padres fundadores’ se encuentra una perspectiva nacional, no hay comparación en el mundo anglosajón a la profundidad teórica que encontramos en Ratzel y Kjellén, que los eleva más allá de sus propias realidades nacionales. Sin embargo, a partir de la década del veinte, el concepto geopolítica pasa a ser asociado con la

⁴¹ José Felipe Marini, *El Conocimiento Geopolítico* (San Miguel de Tucumán: Universidad Nacional de Tucumán, 1982), p. 29.

⁴² *Idem*, p. 29

⁴³ Por el artículo de Mackinder y un análisis del mismo ver la obra editada por Roger E. Kasperson y Julian V. Minghi, *The Structure of Political Geography* (Chicago: Aldine Publishing Company, 1969). Por un análisis en castellano de estos textos, más las perspectivas de Ratzel y Kjellén, se puede consultar la obra ya señalada de Marini, así como a Augusto Pinochet Ugarte, *Geopolítica* (Santiago: Editorial Andrés Bello, 1977).

⁴⁴ Por una discusión más profunda sobre este tema, ver, Peter J. Taylor, *Political Geography. World-Economy, nation-state and locality* (Longman, 1993), Third Edition, p. 63.

geoestratégicas particulares de los estados. En gran medida por el uso que le diera al concepto, el geógrafo y general alemán Karl Haushofer (1869-1946), que confesando su gran admiración por Mackinder, buscaba un camino propio para Alemania, evitando mirar el mundo a través de los ojos de sus rivales.⁴⁵

Haushofer toma conceptos como geopolítica, de Kjellén, o *lebensraum* de Ratzel, pero hace una versión propia que en realidad estaba más en línea con la, *power politics*, de los anglosajones. Vale decir, se limitaba a una visión geoestrategia con el objetivo explícito de beneficiar su propia nación. En lo que respecta a la geopolítica, Haushofer elimina su relación a las otras dimensiones de la ciencia de estado propuesta por Kjellén, lo cual fue criticado por el propio sueco, argumentando que jamás intentó darle a la geopolítica un papel central en su sistema.⁴⁶ Dado que los planteos de Haushofer fueron asociados al Partido Nacional Socialista alemán, se ha estigmatizado la geopolítica como una doctrina nazi e imperialista. Lo cierto es que Adolfo Hitler (1889-1945) tampoco adopta las propuestas de Haushofer, quién llamara a la consolidación de un eje continental ruso (soviético) alemán para enfrentar los poderes talasocráticos.⁴⁷ Como bien sabemos, no fue esta la línea que siguiera el *Führer*.

Resumiendo, la geopolítica surge como parte del proceso de pensamiento entorno a la relación sociedad y geografía, pero encuadrada dentro del marco de estudio de la ciencia del estado. Es en interpretaciones posteriores que pasa a asociarse con visiones geoestratégicas nacionales que finalmente encuentra su lugar ligada a la corriente realista en RI.

Corrientes post-fundadoras

El resultado de las dos guerras mundiales no solo terminó con el sueño de un sistema euro-asiático liderado por la nación pan-germana, sino que resultó también en una gran defenestración del *weltanschauung* de este país, incluyendo a Kjellén. El concepto geopolítica se transformó en algo vergonzoso a diferencia de la más respetable 'geografía política'.⁴⁸ Es en esta perspectiva donde sobreviven elementos de la perspectiva de Ratzel, que fuera tempranamente difundida en el ambiente académico estadounidense por discípulos como Ellen Sampler Churchill (1863-1932).⁴⁹

⁴⁵ Haushofer era Mayor-General del ejército alemán y profesor de geografía en la Universidad de Munich, donde se doctoró en filosofía. Ver Hans W. Weigert, *Generals and Geographers. The Twilight of Geopolitics*, p. 55.

⁴⁶ Sven Holdar, 'The Ideal State and the Power of Geography. The Life-work of Rudolf Kjellén', p. 318.

⁴⁷ Haushofer no solo toma distancia del nazismo sino que también su hijo es ejecutado, acusado de un atentado contra la vida Adolfo Hitler. Sobre Haushofer ver, Hans W. Weigert, *Generals and Geographers. The Twilight of Geopolitics*.

⁴⁸ Peter J. Taylor, *Political geography. World-Economy, nation-state and locality*, p.50.

⁴⁹ Ellen Churchill Semple, *Influences of Geographic Environment. On the Basis of Ratzel's System of Anthropo-Geography* (New York: Henry Holt and Company, 1911).

Otro ámbito desde el cual se continúa desarrollando la geopolítica es como anexa al realismo y la visión centrada en intereses particulares de los estados nacionales, como actores centrales del anárquico sistema internacional. En EEUU la obra de Mahan y Mackinder continuó siendo discutida y reelaborada por gente como el politólogo Holandés-estadounidense Nicholas John Spykman (1893-1943), quién según Marini fue en su momento la expresión cumbre de la geopolítica teórica y pragmática estadounidense.⁵⁰ El análisis del mundo en Spykman es claramente centrado en los intereses nacionales, por ello, a diferencia de Mackinder, se interesa por la relación con América Latina y la Doctrina Monroe.⁵¹ En Spykman podemos encontrar uno de los mejores estudios de la geopolítica hemisférica, una tradición de pensamiento que en su país ha sido continuada por destacados analistas como ser el diplomático George F. Kennan (1904-2005)⁵² o el geógrafo Saul B. Cohan.⁵³

Muchos de los planteos en estos autores fueron tomados y popularizados en los años setenta por políticos de alto rango, como ser el ex secretario de estado Henry Kissinger (1973-1977). No es raro entonces que la geopolítica fuera asociada a sectores neoconservadores o lobbies pro-militaristas.⁵⁴ En esta versión, el concepto de geopolítica poco tiene que ver con la complejidad en el modelo de Kjellén, en su conexión a otras dimensiones de la ciencia del estado. Lo que sobresale, como hemos señalado, es el estudio de la relación entre interés nacional y geografía, como un instrumento para supervivencia del estado en un mundo anárquico.

A partir de la segunda mitad de los años ochenta se produce otra renovación en la disciplina. Nace así la ‘geopolítica crítica’ de la mano de una vertiente del posmodernismo denominada ‘teoría crítica’. Como explican los geógrafos Joan Nogué Font y Joan Vicente Rufi, “en un primer momento fue el estructuralismo, o la geografía radical, quién aportó las bases a esta crítica; posteriormente, una vez que el marxismo cayó en el naufragio de las metanarrativas, han sido el posmodernismo o las visiones neoestructuralistas. El resultado ha sido la geopolítica crítica o, para ser más precisos, las geopolíticas críticas”.⁵⁵ Desde esta perspectiva se ve la geopolítica como instrumento de grandes potencias en la promoción, o imposición, de sus intereses en política económica y exterior.

⁵⁰ José Felipe Marini, *El Conocimiento Geopolítico*, p. 395.

⁵¹ Nicholas John Spykman, *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt, Brace and Company, 1942).

⁵² José Felipe Marini, *El Conocimiento Geopolítico*, p. 406.

⁵³ Ver, Saul B. Cohen, ‘Geostrategic and Geopolitical Regions’, Roger E. Kasperson y Julian V. Minghi, *The Structure of Political Geography* (Chicago: Aldine Publishing Company, 1969); Saul B. Cohen, ‘Global Geopolitical Change in the Post-Cold War Era’, *Annals of the Association of American Geographers*, 81(4), 1991, pp. 551-580, p. 566.

⁵⁴ Peter J. Taylor, *Political geography. World-Economy, Nation-state and Locality*, p. 51.

⁵⁵ Joan Nogué Font & Joan Vicente Rufi, *Geopolítica, Identidad y Globalización* (Barcelona: Editorial Ariel S.A., 2001), p. 25.

El estructuralismo, señala como una fuente de inspiración del pensamiento ‘crítico’ tiene profundo arraigo en América Latina, donde surge como una visión crítica a las teorías dominantes en materia económica.⁵⁶ Efectivamente se levantaba una perspectiva alternativa, lo que no es lo mismo que el planteo antisistémico en que se fue articulando por medio de algunas vertientes de la llamada ‘teoría de la dependencia’.⁵⁷ Después de dos décadas de gobiernos dictatoriales y fuerte intervención extranjera en su apoyo, fundamentalmente de Estados Unidos, muchos perdieron fe en las estructuras existentes. Durante los noventa, además, se continuaba la intervención extranjera por medio de imposiciones de organismos internacionales que bajo el paradigma de la ‘modernización’ y los principios neoliberales del llamado ‘Consenso de Washington’, se veían como un brazo extendido de la geopolítica estadounidense.

Es así que, en especial invocando una perspectiva latinoamericana, se busca crear una geopolítica separada de la modernización y su vástago en el desarrollo, considerados como la matriz estructural de dominio sobre estados, generadora de mayor subordinación y dependencia.⁵⁸ En la geopolítica crítica el estado aparece como el nexo a las estructuras de poder opresor, por lo cual se buscan formas alternativas de gobernancia a través de la sociedad civil y movimientos sociales.⁵⁹ Como señalan Font y Rufi la ‘geopolítica crítica’ implica un análisis hasta cierto punto heterodoxo en relación a otras perspectivas, “puesto que amplía el interés geopolítico hacia temas tradicionalmente alejados – como el medio ambiente, la cultura o el género -, y en sus formas, al renunciar a las rigideces paradigmáticas”.⁶⁰

En esta línea de pensamiento, distintos investigadores proponen enfoques alternativos como ser, una ‘geopolítica de la complejidad’⁶¹ o ‘reimaginación de la geopolítica’,⁶² buscando alternativas a la perpetuación de relaciones de dependencia, dirigidas por estados poderosos cuyo poder se transmite por distintas vías: género, medios de comunicación, economía, seguridad etc. Un punto central en la búsqueda de geopolíticas alternativas estaría en obviar, incluso negar al estado, dado su carácter

⁵⁶ El estructuralismo es el nombre dado a una serie de teorías que conforman una ‘teoría del subdesarrollo’ que dimanen de la concepción fundacional de Raúl Prebisch (1901-1986), aunque a este no le gustaba ser etiquetado de ninguna manera. Sobre el estructuralismo ver Octavio Rodríguez, *El Estructuralismo Latinoamericano* (México DF: Siglo XXI-CEPAL, 2006).

⁵⁷ Andre Gunder Frank, *Capitalism and Underdevelopment in Latin America. Historical Studies of Chile and Brazil* (New York: Montly Review Press, 1967).

⁵⁸ Ankie Hoogvelt, *Globalization and the Postcolonial World. The New Political Economy of Development* (New York: Palgrave Macmillan, 2001),

⁵⁹ Por un análisis de América Latina desde una perspectiva ‘crítica’, ver, Jonathan R. Barton, *A Political Geography of Latin America* (New York: Taylor & Frances e-Library, 2003).

⁶⁰ Joan Nogué Font & Joan Vicente Rufi, *Geopolítica, Identidad y Globalización*, p. 26.

⁶¹ *Idem.*

⁶² David Slater, ‘The Geopolitical Imagination and the Enframing of Development Theory’, *Transactions of the Institute of British Geographers*, New Series, Vol. 18, No. 4 (1993), pp. 420.

subordinado, paternalista y representante de jerarquías opresoras (nacionales y globales). Desde la perspectiva ‘crítica’, y en relación a RI, la geopolítica se desprende del realismo con más elementos en común a la corriente del llamado ‘constructivismo social’. No en las posiciones antisistémicas o antimodernistas, pero sí en lo que respecta a no ver intereses de estados o principios materialistas como elementos centrales de poder. Su preocupación fundamental está en la identificación de estructuras, normas sociales e identidades.⁶³

Dejamos aquí la presentación de distintas perspectivas geopolíticas, para pasar a su aplicación práctica en América del Sur. Comenzaremos con una revisión histórica, buscando las raíces del pensamiento geopolítico en la región, a modo de entender como esta disciplina ha influenciado la acción de los estados.

Orígenes de la geopolítica en Sudamérica

Se ha dicho que el primer estudio de geopolítica sobre la América Latina, fue hecho por el diplomático y académico español, Carlos Badía Malagrida, en 1919.⁶⁴ Si bien el autor estaba bien familiarizado con el trabajo de Kjellén, su estudio tiene como punto de partida analítico la geografía política de Ratzel, a quien expresa su deuda intelectual. Esto significa que no centra su atención en el estado más bien en las bases geográficas que los condicionan. Según el autor, intenta evitar un determinismo geográfico argumentando que “si la geografía no crea la historia, al menos la condiciona, la estimula, la matiza y hasta la detiene.”⁶⁵ Concordamos en que su visión va más allá de condicionantes geográficas ya que a pesar de usar la palabra Sudamérica en el título de su libro, su referencia no es estrictamente a un espacio geográfico, sino a un espacio histórico-cultural: Hispanoamérica (incluyendo las Antillas).

La perspectiva española en Malagrida es evidente en su rechazo al latinoamericanismo, a favor de la identidad hispanoamericana que según el estaba en la base de la verdadera identidad nacional de la región. Su estudio no hace mención alguna a la herencia portuguesa o al papel clave de estadistas brasileños como ser el legendario canciller brasileño José Maria da Silva Paranhos Júnior, conocido como el Barón de Río Branco (1845-1912). Por otra parte, su propuesta no significaba una subordinación a España, sino que propone una relación de hermandad como la existente entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Más allá de esto, lo que consideramos más relevante como aporte a la geopolítica en la región, es su análisis de las bases geográficas para la creación de estados que el llamaba: *Confederación del Plata*, *Confederación Brasileña*, *Confederación del*

⁶³ Michael Barnett, ‘Social Constructivism’, John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (comp.), *The Globalization of World Politics. An Introduction to International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2008 [fourth edition]), pp. 160-73.

⁶⁴ Carlos Badía Malagrida, *El Factor Geográfico en la Política Sudamericana* (Madrid: Instituto Editorial Reus, 1946).

⁶⁵ *Idem*, p. 21.

*Pacífico, Confederación Centroamericana, Confederación Mejicana and Confederación Antillana.*⁶⁶ Por primera vez se hace una profunda evaluación de las coordenadas geográficas entorno a la creación de estados. Otro elemento a resaltar en su obra es que, en la práctica, su hispanismo no excluía a Brasil. Por lo contrario, la mantención de la integridad territorial de Brasil – y su resistencia ante el intento de EEUU en controlar el área Amazónica – era vistos como una llave para lograr la ‘unidad supernacional’ hispanoamericana.⁶⁷

Su argumento por la unificación de lo que hoy se conoce como América Latina, era fundamentalmente histórico, ligado a la pertenencia a un mismo estado en el período colonial y a las ideas de grandes integracionistas latinoamericanos como, Simón Bolívar (1783-1830), José Enrique Rodó (1872-1917) y Manuel Ugarte (1875-1951). Desde estas fuentes de inspiración, Badía Malagrida estaba entre quienes veían los estados de la América Latina como ‘nacionalismos fraccionados’.⁶⁸ Al igual que los pensadores latinoamericanos mencionados, pero desde una lógica geopolítica, Badía Malagrida concluye que solo en base a la unificación se podría confrontar el poder de los Estados Unidos u otras grandes potencias. Para el autor, la manera de llegar a esto, era en base a la consolidación de unidades estatales subregionales que apoyándose mutuamente lograría un peso suficiente en la política internacional. Lo más urgente era una alianza entre las confederaciones, Mexicana, Centroamericana y Antillanas. Quizás la única alternativa para la soberanía de México, cuyo porvenir, según el autor, “se hallaba en manos de Estados Unidos”.⁶⁹ En el caso de América Central, con su “muralla exterior en las Antillas”, era entendida como un “área de transición” entre dos espacios continentales, con una posición aún más vulnerable que la de México. La razón es que contenía un espacio global estratégico en el Canal de Panamá, con alto grado de interés por intereses imperiales de grandes potencias.

Dada sus vulnerabilidades geopolíticas las alianzas entre México – llamado el “yunque de la raza”⁷⁰ –, América Central y las Antillas, eran a su vez dependientes de la consolidación y apoyo de las Confederaciones Sudamericanas, las únicas con suficiente profundidad continental e insularidad geográfica como para mantener su soberanía. Badía Malagrida nunca se refiere a Sudamérica como una unidad política aunque se puede deducir del análisis de su texto que esta región tiene tanto el tamaño continental y la distancia de Estados Unidos (u otras potencias), para poder consolidar un estado soberano. Es posible que su enfoque cultural-identitario hispanista no le dejara ver las ventajas geopolíticas sudamericanas, tal como lo señalara Ratzel. También es posible que

⁶⁶ *Idem*, p. 77.

⁶⁷ *Idem*, p. 283.

⁶⁸ *Idem*, p. 147.

⁶⁹ Carlos Badía Malagrida, *El Factor Geográfico en la Política Sudamericana*, p. 366.

⁷⁰ *Idem*, p. 85.

buscara alternativa en la subdivisión confederativa dado que viera las enormes barreras geográficas que imperaban en el subcontinente sudamericano, tanto por la cordillera de los Andes como en la gran región Amazónica. Para el caso de la Confederación del Plata, por ejemplo, la superación de ‘condición fatal’⁷¹ en la barrera andina y la unión terrestre de los dos océanos como un imperativo para un progreso económico soberano.

Los planteos integracionistas de Badía Malagrida iban en cierta forma de la mano con la realidad que se venía gestando desde la acción política. Ya en 1899, poco después de la intervención estadounidense en Cuba – el presidente Argentino, Julio A. Roca (1898-1904), plantea la necesidad de un fortalecimiento de relaciones con Chile y Brasil a través de un pacto de defensa ante posibles agresiones.⁷² Esto no fue un movimiento aislado, había toda una generación de pensadores y políticos con nuevas iniciativas en el replanteo del tema soberanía e integración regional. La prédica del cubano José Martí (1853-1895) era ampliamente difundida, así como el llamado de retorno al bolivarianismo y al espíritu de una nación hispanoamericana unida, de Rodo.

También Brasil se sumará en este sentido. En 1903, ante la creación de Panamá con intervención directa de EEUU, el Barón de Río Branco lamenta el incidente planteando que solo reconocerá el nuevo estado en común acuerdo con Chile y Argentina. Esto significaba un paso hacia la creación de un acuerdo ABC (Argentina, Chile and Brazil) que finalmente fue establecido en 1909 como el *Tratado da Cordial Inteligência entre Brasil, Chile e Argentina*.⁷³ La recepción en Argentina fue positiva, con el presidente Roque Sáenz Peña (1910-14) buscando activamente una alianza. No en vano Badía Malagrida lo levanta en su libro como uno de los visionarios ejemplares y ciertamente no era una frase vacía la que Sáenz Peña pronuncia en su visita de estado a Brasil en 1912: ‘*todo nos uno nada nos separa*’.⁷⁴ Los objetivos del ABC iban más allá de la creación de una zona de paz o expresiones comunes en política exterior; ya estaba en las conversaciones la idea de una unión aduanera. Pero, con la muerte de Río Branco y cambios políticos al mando del estado Argentino, esta iniciativa pierde fuerza momentáneamente, retornándose a la rivalidad que ha caracterizado la relación de ambos estados durante gran parte de su historia.

⁷¹ *Idem*, p. 93.

⁷² Luiz Alberto Moniz Bandeira, ‘Las Relaciones en el Cono Sur: Iniciativa de Integración’, Mario Rapoport & Amado Luiz Cervo (eds.), *El Cono Sur. Una Historia Común* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., 2001), p. 299.

⁷³ Sobre esto ver Luiz Alberto Moniz Bandeira, ‘Las Relaciones en el Cono Sur: Iniciativa de Integración’, Mario Rapoport & Amado Luiz Cervo (eds.), *El Cono Sur. Una Historia Común* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A., 2001), p. 291; Daniel Larrieta, ‘Río Branco e o Eixo do Atlântico’, Carlos Henrique Cardim & João Almino eds., *Rio Branco a América do Sul e a Modernização do Brasil* (Rio de Janeiro: EMC – Edições, 2002), p. 474.

⁷⁴ Daniel Larrieta, ‘Río Branco e o Eixo do Atlântico’, Carlos Henrique Cardim & João Almino eds., *Rio Branco a América do Sul e a Modernização do Brasil* (Rio de Janeiro: EMC – Edições, 2002), p. 475.

Uno de los que leía a Badía Malagrida era el Coronel Juan Domingo Perón (1895-1974), graduado en 1913 en la académica militar de su país, donde estudió geopolítica.⁷⁵ Hacia comienzos del siglo XX, los militares chilenos al igual que los argentinos recibían cursos de instructores prusianos, de los cuales absorbían ideas relacionadas a estado, nación y geografía. Más allá de que estos planteos eran influyentes no deben ser exagerados en relación a la formación de la ‘conciencia geográfica’ sudamericana, que tenía raíces propias desde la independencia.⁷⁶ Perón era antes que nada un nacionalista Argentino y latinoamericanista, convencido que Argentina nunca sería ni independiente ni desarrollada por cuenta propia. Al ser electo presidente en 1946, busca llevar adelante una agenda política donde podemos claramente ver las ideas de sus antecesores de principio de siglo.

Entendía que la clave geopolítica del desarrollo argentino y latinoamericano estaba en la integración y que el elemento central de esta estaba en fortalecer el eje Argentina-Brasil. Pero las realidades geopolíticas habían cambiado desde la época del primer ABC, con Brasil rápido superando a Argentina en términos económicos y demográficos. Probablemente influenciado por Badía Malagrida, Perón encontraba fundamental el estrechar relaciones con Chile y otros países andinos. No solo por encontrar un balance con Brasil sino también por la unificación de las costas Atlánticas y Pacíficas del subcontinente sudamericano. No era que olvidara el latinoamericanismo, sino que veía el proceso desde una lógica geopolítica. Trascendiendo a Badía Malagrida, Perón entendía que la unidad latinoamericana pasaba por la creación de una base sólida en América del Sur.⁷⁷ Le damos a Perón un lugar especial que es el primero en transformar a Sudamérica en una entidad geopolítica, lanzando la idea de un Estados Unidos de Sudamérica.⁷⁸ Esta había sido ya expuesta por su compatriota Domingo Faustino Sarmiento (1811-1888) a mediados del siglo XIX, pero solo refiriéndose a una República del Plata liderada por Argentina, sin la participación de Brasil.⁷⁹ La idea de América Latina se mantuvo en Perón, como el marco de un ‘nacionalismo continentalista’⁸⁰ cuya visión final era la

⁷⁵ Miguel Ángel Barrios, *Perón y el Peronismo en el Sistema-Mundo del Siglo XXI* (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2008), p. 162.

⁷⁶ Sobre esto ver, José Felipe Marini, *Geopolítica Latinoamericana de la Integración* (Buenos Aires: Editorial Humanitas, 1987). Badía Malagrida también levanta esto, argumentando incluso en la influencia del pensamiento de la administración colonial. Por una perspectiva quizás aún más drástica en este sentido, recomendamos leer a José Vanconcelos, *Breve Historia de México* (México DF: Trillas, 2007).

⁷⁷ Juan Domingo Perón, *Los Estados Unidos de América del Sur* (Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 2008), p. 51.

⁷⁸ La primer referencia a esto se encuentra en una carta personal enviada al líder uruguayo, del Partido Nacional, Luis Alberto de Herrera, en 1946. Por este dato ver Miguel Ángel Barrios, *Perón y el Peronismo en el Sistema-Mundo del Siglo XXI*, p. 177.

⁷⁹ Domingo Faustino Sarmiento, *Argirópolis* (Buenos Aires: A.Z editora S.A., 1994), p. 46.

⁸⁰ Andrés Rivarola Puntigliano, ‘El Nacionalismo Continentalista en Latinoamérica’, *Anales*, Nr. 12, pp. 56-87, Ibero-American Institute (at the Global School of Studies), Gothenburg University, pp. 55-87.

integración Latinoamericana. Al contrario a los que muchos mantienen⁸¹, su visión geopolítica no era dirigida hacia rivalidad con los países vecinos, sino a la firme idea en que la industrialización era el camino para superar estructuras económicas subdesarrolladas, basadas en exportaciones de materias primas. En este sentido la alianza con Brasil y la integración con otros países sudamericanos (particularmente Chile y la ruta al Pacífico) era un elemento clave.

Pero esta es solo una de las vertientes en la geopolítica Argentina, que se ha caracterizado por estar dividida entre lo que se ha denominado, las corrientes ‘integracionistas’ y ‘nacionalistas’, chauvinistas.⁸² Esta tipología no es del todo acertada dado que los primeros también pueden ser nacionalistas, solo que en una dimensión continental. Por eso hablaremos aquí de integracionistas y realistas. Los primeros, buscando la creación del estado ‘supernacional’ (usando el concepto de Badía Malagrida), los segundos buscando la primacía de su estado en rivalidad con otros estados; lo que hemos visto anteriormente como la geopolítica realista del período post-guerra. La influencia de la segunda corriente se destaca en los trabajos del Almirante Segundo R. Storni o el General Juan E. Gugliamelli, y su influencia en las administraciones anti-peronistas que dominaron en sucesivas etapas después del derrocamiento de Perón en 1955.⁸³ Una consecuencia directa es, más allá de los paréntesis del gobierno de Arturo Frondizi (1958-62) y la segunda administración de Perón (1973-74), la falta de iniciativa (cuando no hostilidad) a proyectos de integración regional. Esto no significa que no hayan existido geopolíticos integracionistas, en el terreno intelectual destacamos aquí la figura del Coronel José Felipe Marini, quizás el primero en explícitamente identificar analíticamente la ‘geopolítica de la integración’ en América Latina.⁸⁴

En Brasil la geopolítica también ha estado dividida entre estas líneas, lo que se ha denominado como la contradicción entre el ‘camino de la integración’ y la ‘vía separada’.⁸⁵ Sin embargo, una gran diferencia con Argentina es que, más allá de cambios políticos, las líneas de continuidad entre ambos sectores son mucho mayores. El tronco común en el legado colonial y los lineamientos trazados por Río Branco son realmente una fuerte base para políticas de estado. En lo que respecta propiamente a la geopolítica, más allá de que Río Branco estuviera al tanto de las nuevas ideas⁸⁶, no es hasta la década

⁸¹ Ver por ejemplo, Jack Child, *Geopolitics and Conflict in South America. Quarrels Among Neighbors* (New York: Praeger, 1985), p. 49.

⁸² *Idem*, p. 48-49.

⁸³ Ver, Jack Child, *Geopolitics and Conflict in South America. Quarrels Among Neighbors*, p. 49. Por una presentación de geopolíticos Argentinos y Latinoamericanos se puede consultar también el texto de, John Child, ‘Geopolitical thinking in Latin America’, *Latin American Research Review*, 14, 2 (1979), pp. 89-111.

⁸⁴ José Felipe Marini, *Geopolítica Latinoamericana de la Integración* (Buenos Aires: Editorial Humanitas, 1987).

⁸⁵ Helio Jaguaribe, ‘Brasil y la América Latina’, Luciano Tomassini (comp.), *Las Relaciones Internacionales de la América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica, 1981), p. 431.

⁸⁶ Vale notar que las únicas explícitas referencias encontradas a los grandes padres de la geopolítica, son a Kjellén. Sobre esto ver Cloaldo Bueno, ‘O Barão do Rio Branco e o Projecto da América do Sul’, Carlos

del treinta que esta se comienza a difundir como disciplina más sistematizada.⁸⁷ Uno de los pioneros fue el geógrafo Everardo Backeuser cuyo libro de texto en el tema es en gran medida una traducción directa de los trabajos de Kjellén.⁸⁸ Los planteos de Backeuser, y la geopolítica en general, tuvieron gran influencia en las élites estatales de este período que es coincidente con el primer gobierno Getulio Vargas (1930-45).⁸⁹ No es de extrañar que tanto los planteos de Ratzel y Kjellén, como la nueva disciplina, hayan tenido buena recepción dada la continuidad desde las élites coloniales, en pensar en términos geográficos, con proyección continental y mundial.

También en Brasil se leía a Badía Malagrida, pero aquí la interpretación continentalista se da sin la dimensión del ‘nacionalismo continentalista’ que encontráramos en autores hispanos. Crece también en Brasil la percepción de ‘continente’, como Sudamérica, en lo cual había cierta sintonía con Perón en identificar esta región como el *lebensraum* central para su desarrollo nacional. Una gran diferencia estaba en que este espacio se concebía bajo la hegemonía Brasileña, sin (o con limitada) integración.⁹⁰ Con Vargas se pone el curso hacia profundas reformas del estado, inclusión de grupos sociales y un proyecto nacional de industrialización. También se comienza a producir un cambio en la política exterior, hacia un retorno de la línea de Rio Branco en lo que respecta a un acercamiento a la Argentina y los países del Cono Sur.⁹¹ Pero Vargas no podía ser abierto en esto como Perón (ni Río Branco) dado que las fuerzas contrarias a un acercamiento con los países de la región eran considerables, particularmente en relación a la Argentina.⁹²

Si bien no se logra concretar el segundo ABC, con el gobierno de Vargas se comienza a dar un giro más integracionista a modo de promover el proceso nacional de

Henrique Cardim & João Almino (eds), *Rio Branco a América do Sul e a Modernização do Brasil* (Rio de Janeiro: EMC, 2002), p. 363. Ver nota de pie nro. 13.

⁸⁷ Carlos de Meira Mattos, ‘A Geopolítica Brasileira – Predecessores e Geopolíticos’, *O General Meira Mattos e a Escola Superior da Guerra* (Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 2007), p. 61.

⁸⁸ Everardo Backeuser, *Curso de Geopolítica Geral e do Brasil*. Junto con el texto citado de Marini, esta debe ser una de los mejores análisis sobre la obra de Kjellén, incluso comparando con lo que hay escrito en inglés.

⁸⁹ Carlos de Meira Mattos, ‘A Geopolítica Brasileira – Predecessores e Geopolíticos’, p. 64.

⁹⁰ No podemos profundizar más en esto, pero hay que señalar que había corrientes de opinión en Brasil que, aunque minoritarias, veían la ‘civilización Brasileña’ como parte de la Latinoamericana. Darcy Ribeiro, *As Américas e a Civilização. Estudos da Antropologia da Civilização*, Petrópolis: Editora Vozes Ltda. (1983). El texto original fue escrito en Montevideo, 1968. Desde el mundo hispano ya había muchos que unificaban a Brasil con América Latina en una misma nación. Hemos nombrado anteriormente a Rodo y Ugarte Sobre una visión unificada de Brasil y Latinoamérica. Recomendamos también la lectura de Fernan Braudel, *A History of Civilizations* (New York: Penguin Books, 1995). Este libro fue originalmente publicado en Francia, año 1963.

⁹¹ Por ejemplo en 1941, con negociaciones de integración económica con Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Ver Alfonso Sanjuan, ‘Camino al Mercosur: Antecedente Poco Conocido (II)’, *Cuadernos de Marcha*, Nr. 141, Julio (1998), pp. 50-56. En estas tuvo también un papel clave el entonces jefe del Banco Central Argentino, Raúl Prebisch. Ver, Edgard J. Dosman, *The Life and Times of Raúl Prebisch 1901-1986* (Montreal 2008), p. 125-127.

⁹² Luiz Alberto Moniz Bandeira, *Conflito e integração na América do Sul. Brasil, Argentina e Estados Unidos. Da tríplice aliança ao Mercosul 1870-2003* (Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003), p. 257.

industrialización. Un ejemplo de esto es el fuerte apoyo a la creación de la primer organización regional Latinoamericana, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en 1948, lo cual es significativo ya que se da en contra de la voluntad de los EEUU y otros países industrializados.⁹³ Ahora, la acción internacional iba de la mano de la consolidación del espacio interno, asegurando territorio nacional y fronteras. Esto era un tema central en trabajos de geopolíticos brasileños como ser Backeuser o más tarde el Teniente Coronel Golbery do Couto e Silva y el capitán Mario Travassos. No se puede desligar esto de la estrategia continental sudamericana, que presupone la superación de trabas geográficas que imponen un antagonismo entre la costa Atlántica y la del Pacífico. Mientras en lo económico Brasil va consolidando nuevos complejos industriales, en lo geopolítico, a mediados de los años cincuenta se toma la iniciativa de construir Brasilia. Desde una visión geopolítica, esto significa que Brasil toma definitivamente la iniciativa en el dominio del *heartland* sudamericano⁹⁴, lo que va a marcar su política exterior hasta nuestros días.

Pro-integracionistas o ‘separatistas’, la geopolítica nacional, en la visión de consolidar espacio interno, poblando e industrializando, así como también espacios externos, ha influenciado todos gobiernos más allá de visión ideológica. Los denominados desarrollistas fueron quizás los más pro-integracionistas y es justamente bajo su predominio que Brasil promueve la creación de la primer Asociación de Libre Comercio Americana (ALALC), en 1960. A partir del golpe militar en 1964, pasa a predominar la visión proviene de la ‘vía separada’, en torno a la Escuela Superior de Guerra (ESG). Representada por autores como do Couto e Silva, estos se alejan de la complejidad Kjelleniana tomando una perspectiva claramente realista, alineada a los ejes ideológicos de la guerra fría.⁹⁵ Sin embargo, la industrialización y el objetivo de proyectar a Brasil internacionalmente como ‘gran potencia’, permanecen como ejes centrales. En Argentina, las diferencias entre ambos grupos han sido mucho más radicales, en gran medida por la falta de consenso sobre la centralidad del proyecto de industrialización.

Hacia la creación de Sudamérica

La propuesta de Perón de un estado sudamericano no generó suficiente apoyo entre las élites estatales de la región y aún menos en las potencias extranjeras. A comienzo de los años sesenta la propuesta sudamericanista, o la conosurista son dejadas

⁹³ Gert Rosenthal, ‘ECLAC: A Commitment to a Latin American Way toward Development’, Berthelot, Yves (comp.), *Unity and Diversity in Development Ideas. Perspectives from the UN Regional Commissions* (Blomington, Indiana: Indiana University Press, 2004), 173.

⁹⁴ Lewis A. Tambs, ‘Geopolitical Factors in Latin America’, Norman A. Bailey (ed), *Latin America. Politics, Economics, and Hemispheric Security* (New York: Fredrick A. Praeger Publishers, 1965), p. 42.

⁹⁵ Sobre esto, en castellano, ver José Felipe Marini, *El Conocimiento Geopolítico* p. 399. Ver también, Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica do Brasil* (Rio de Janeiro: Livraria José Olympio edtra, 1955).

de lado por la dimensión latinoamericana que toma forma concreta en la ALALC. Aclaremos que en la perspectiva de Perón, no se planteaba la idea de Sudamérica por estar en contra de México o América Central, sino porque era lo geopolíticamente viable para comenzar a conformar un estado ‘supernacional’. Desde esta perspectiva se criticaba a ALALC, por considerar que el libre comercio serviría mayormente a los intereses de las multinacionales extranjeras, que también fueron un punto de apoyo a este proyecto.⁹⁶ En la visión de Perón, había una dicotomía estaba entre ‘libre comercio o integración’, que solo se haría viable vía una unión aduanera;⁹⁷ el camino hacia la autarquía.

Pero en lo que respecta a procesos sociales, las cosas generalmente no son blanco y negro. Desde la perspectiva Brasileña ya de por sí era un enorme giro hacia el integracionismo o en su política exterior el volcarse tan decididamente hacia el espacio Lationamericano. Recordemos que las iniciativas anteriores, como ser el ABC o las negociaciones de integración económica en la Cuenca del Plata solo estaban dirigidas al Cono Sur.⁹⁸ Una interpretación de esto es que la búsqueda de mercados para su creciente producción industrial empujaba a Brasil hacia el integracionismo. Pero, incluso para los desarrollistas, la integración no se debía dar a costa de la libertad de maniobra para intereses nacionales a nivel internacional, lo que se ha llamado el ‘universalismo’ en la política externa brasileña.⁹⁹ Una opción ‘lacionamericana’ de libre comercio consolidaría nuevos mercados, al mismo tiempo que no ataría a Brasil en acuerdos regionales como los que planteaban los integracionistas hispanoamericanos.¹⁰⁰

Pero ALALC se estancó y el desarrollismo pierde fuerza, en gran medida por los golpes de estado contra los gobiernos claves que lo sustentaban: Frondizi en Argentina y el Brasileño João Goulart, derribado en 1964. Quién mantiene la línea integracionista en Sudamérica son los países que se adhieren a la Comunidad Andina (CAN), creada en 1969.¹⁰¹ Esta surge como reacción al estancamiento de la ALALC y la necesidad de crear condiciones para el desarrollo industrial en países más débiles de la región. Se podría decir que el patrimonio de ideas integracionistas y continentalistas se refugia en la

⁹⁶ Joseph Grunwald, Miguel S. Wionczek and Martin Carnoy, *Latin American Economic Integration and U.S. Policy*, (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1972), p. 75.

⁹⁷ Juan Domingo Perón, *Los Estados Unidos de América del Sur* (Buenos Aires: Corregidor, 2007), p.51-77.

⁹⁸ Sobre una perspectiva histórica de estas negociaciones ver, Jorge H. Carrizo, ‘Tratados Comerciales y Proyectos de Unión Aduanera en la Argentina a Comienzos de la Segunda Guerra Mundial. Crisis de la Inserción Tradicional y Regionalismo’, Amado Luiz Cervo e Wolfgang Döpcke (comp.), *Relações Internacionais dos Países Americanos* (Brasília: Linha Gráfica Editora, 1994).

⁹⁹ Tullo Vigevani y Hroldo Ramanzini Junior, ‘Pensamiento Brasileño e Integración Regional’, artículo no publicado, 2009, p. 13.

¹⁰⁰ Ver por ejemplo, Helio Jaguaribe, *Economic and Political Development. A theoretical Approach and a Brazilian Case study*. Cambridge: Harvard University Press (1968), 181-2.

¹⁰¹ Países fundadores en 1969: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Chile. Venezuela se integra en 1973 y Chile se retira en 1976.

región andina, donde ya había una fuerte tradición en este sentido.¹⁰² Pronto, Chile, uno de los países más avanzados industrialmente y entusiastas de la geopolítica de la integración, se aleja para tomar la senda del liberalismo económico y la geopolítica particularista del Gral. Augusto Pinochet (1973-1989). Parece cumplirse una de las reglas básicas de la geopolítica regional; no o puede haber un efectivo impulso regionalista sin el fortalecimiento del eje Argentino-Brasileño. Y esto es a su vez imposible sin la decidida iniciativa de Brasil, que desde la segunda mitad del siglo XX es el gran motor del regionalismo.

A partir del dominio de la ‘vía separada’, desde mediados de los sesenta, el objetivo del ‘motor’ no era profundizar la integración sino de neutralizar adversarios de adentro y fuera de la región, a modo de consolidar la hegemonía brasileña. Brasil continúa así su proceso de consolidación nacional, y continental en la senda marcada por la construcción de Brasilia.

Hay cambios, pero como hemos dicho, también continuidades, el objetivo (también geopolítico) de la industrialización quizás la más importante. Si bien Brasil inicialmente toma distancia de ideas concernientes a uniones aduaneras o formas más profundas de integración, su pujante industrialización demandaba mercados lo obliga a buscar consolidar espacios regionales. Es así que en 1967 se le hace una propuesta de unión aduanera a Argentina, que fue rechazada. Había ya aquí un giro en la política exterior, retornando a la prioridad sudamericana con argumentos relacionados a la prioridad estratégica del proceso de industrialización. Un motivo tras el enfriamiento de la iniciativa latinoamericana estaba en el recelo de industriales brasileños en incluir a México en acuerdos económicos regionales, dado que podría ser usado como “cabeza de puente de multinacionales estadounidenses” para acceder a mercados del Cono Sur.¹⁰³ La línea sudamericanista prosigue con dos orientaciones, hacia el sur, con la concreción del Tratado de la Cuenca del Plata en 1969, hacia *heartland* sudamericano, en el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) de 1978.¹⁰⁴

Más allá de prioridades, en Brasil se busca no entregar ningún espacio aprovechable para su desarrollo. En 1981, este país es un gran impulsor de darle una nueva dimensión a ALALC con la creación de la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración), a modo de no perder los espacios ganados en este terreno. El ‘universalismo’ brasileño buscaba consolidar acuerdos favorables para su economía en

¹⁰² Históricamente por la fuerte incidencia de la herencia Bolivariana. Más reciente y concreto, tenemos el intento de Ecuador, Colombia y Venezuela de revivir la idea de la unión aduanera, en 1948. Sobre esto ver, Victor L. Urquidí, *Free Trade and Economic Integration in Latin America. The Evolution of a Common Market Policy* (Berkeley: University of California Press, 1962), p. 22,

¹⁰³ Roberto Campos, *A Lâmpada na Popa, Memórias 2* (Petrópolis RJ: ParkGraf Editora Ltda, 2004), p. 749. Sobre esto, la propuesta de unión aduanera y el proceso del Tratado de la Cuenca del Plata, ver también Luiz Alberto Moniz Bandeira, *O Eixo Argentina-Brasil* (Brasília: Editora Universidad de Brasília, 1987), pp. 46-48.

¹⁰⁴ Países signatarios del TCA: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname y Venezuela.

Países signatarios del Tratado de la Cuenca del Plata: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay.

todas las dimensiones posibles, intentando librarse de ataduras a modo de adquirir mayor flexibilidad de negociación. A nivel global, por ejemplo, Brasil se aliaba a países del tercer mundo, promoviendo un nuevo sistema comercial internacional desde la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), creada en 1964 y liderada por su viejo aliado Raúl Prebisch.

La guerra de las Malvinas, en 1982, abre la puerta a un nuevo acercamiento Argentina y Brasil.¹⁰⁵ El esperado apoyo de los Estados Unidos por el gobierno militar Argentino, es substituido por la gran colaboración del gobierno Brasileño y otros países de la región. Pierde nuevamente legitimidad la tesis central de la doctrina Monroe¹⁰⁶, de asistencia interamericana ante ataques de potencias externas, y con ella la posición occidentalista en la Doctrina Nacional de Seguridad. Esto significaba que la proximidad ideológica con este bloque, se ponía por encima de los intereses geopolíticos propios de los países sudamericanos. Todo esto produce cambios importantes en sectores claves de las elites estatales, que con el retorno de la democracia, inician el giro hacia una ambiciosa política integracionista que culmina en la firma del Tratado de Asunción en 1991, y la creación del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

El MERCOSUR es un absoluto punto de inflexión el proceso de integración y la visión geopolítica de la región. En primer lugar, se restablece el eje vital de la geopolítica integracionista sudamericana. Segundo, se hace bajo el formato de una unión aduanera, la primer *zollverein* de América Latina y la segunda del hemisferio, después de sucesiva unión entre las colonias inglesas, a partir de su independencia en 1776. Efectivamente, incompleta y con una gran cantidad de problemas, MERCOSUR significaba un nuevo eslabón del proceso de integración. No es consolidación sudamericana, todavía, sino del cono sur. Pero es la consolidación de un espacio que puede transformarse en plataforma, quizás la única real, para consolidación de proyectos más ambiciosos de integración. Tercero, estaba enmarcado en un nuevo contexto internacional en el cual la mera existencia de MERCOSUR, al igual que el primer ABC de comienzos de siglo, significaba una resistencia organizada a un nuevo impulso panamericanista a través de la 'Iniciativa Para las Américas' lanzada por el presidente George H. W. Bush (1989-1993).¹⁰⁷ El primer paso fue el consolidar la absorción de México y Canadá al espacio económico estadounidense por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), vigente a partir de 1994. El paso siguiente era la extensión de la zona

¹⁰⁵ Janina Onuki, 'Brasil-Argentina: do Conflito à Cooperação', Henrique Altemani de Oliveira / & José Augusto Guilhon Alburquerque (comp.), *A Política Externa Brasileira na Visão dos seus Protagonistas* (Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2005).

¹⁰⁶ Por un estudio sobre historia y evolución de la Doctrina Monroe, así como de las contradicciones hemisféricas que confrontaba, ver, Nicholas John Spykman, *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power*, p. 349-353.

¹⁰⁷ El primer impulso proviene de la primer Conferencia Internacional de Estados Americanos en Washington, 1890, donde Estados Unidos lanza la propuesta de crear una unión aduanera hemisférica. Un planteo que lo prospera dado el rechazo de varios países latinoamericanos, principalmente Argentina.

de libre comercio a todo el hemisferio por medio de Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA).

A diferencia de la oposición en la conferencia hemisférica de 1890¹⁰⁸, esta nueva iniciativa estadounidense es confrontada en forma organizada por el sur del continente. No solo por que ya está aquí proyectada una unión aduanera, sino porque MERCOSUR decide participar en las negociaciones como bloque, con una voz. En este mismo período la diplomacia brasileña, bajo el liderazgo del Canciller Fernando Henrique Cardoso (1992-1993) promueve y lanza la idea (alternativa) de crear una Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA). La política exterior Brasileña da aquí un paso más en la identificación de Sudamérica como zona central en su política regional,¹⁰⁹ donde MERCOSUR pasa a ser la plataforma de un proceso que deja al Cono Sur para pasar a ser sudamericano. De ahí que en el mismo período que se propone el ALCSA, Brasil promueve también la creación, en 1995, de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OCTA), que significa un mayor grado de integración e institucionalidad hacia el *heartland* continental.

Hay que entender esto como parte de una estrategia integral cuyo objetivo a corto plazo era confrontar la ofensiva panamericana. Mientras EEUU veía al ALCA como prolongación del NAFTA, Brasil veía al SAFTA como prolongación de su espacio de influencia en MERCOSUR. Ni uno ni otro se hicieron realidad, pero mientras el proceso panamericano se estancó, el sudamericano ha seguido en marcha. En agosto del año 2000, Cardoso, ya como presidente (1995-2003) convoca a la primer Cumbre Sudamericana de Jefes de Estado, que se reúne en Brasilia. En el documento final de esta reunión, los presidentes acuerdan establecer una ‘Zona de Paz Sudamericana’, en la misma línea que se establecía para el MERCOSUR en la Declaración de Ushuaia de 1998. Pero el ALCSA no había sido olvidado ya que otro de los acuerdos claves de la cumbre fue el establecer metas para acuerdos Sudamericanos de integración en las aéreas de infraestructura, así como un acuerdo de libre comercio entre MERCOSUR y CAN: Sudamérica.

No habían sido tampoco olvidados los viejos principios integracionistas ya que los objetivos del proceso no están meramente en acuerdos de libre comercio. Por primera vez se habla de un estado común, lo que es especialmente llamativo al venir de un presidente brasileiro, al referirse Cardoso a la creación de un Estados Unidos de Sudamérica.¹¹⁰ El horizonte introducido por Perón en los años cuarenta retornaba al

¹⁰⁸ Nicholas John Spykman, *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power*.

¹⁰⁹ Paulo G. Fagundes Vizentini, ‘A Política Externa Brasileira em Transição: do Desenvolvimento ao Neoliberalismo’, In Estevão Chaves de Rezende Martins (eds.), *Relações Internacionais. Visões do Brasil e da América Latina* (Brasilia: IBRI, 2003).

¹¹⁰ Eduardo Gudynas, ‘El Camino de la Integración Sudamericana’, *Integración Sur – CLAES*, Noviembre 2006, pp.1-14. Accesible en: <http://www.comunidadsudamericana.com/analisis/CumbreSudamericanaClaesCeades.pdf>, 2010-02-16.

centro del escenario geopolítico. Esta vez bajo el liderazgo de Brasil, un país con todo el potencial de transformarse en lo que el politólogo Samuel Huntington llamara un ‘estado nuclear’.¹¹¹ Desde este enfoque, Sudamérica no es tratada como mera realidad geográfica o metáfora para referirse al Cono Sur, Latinoamérica o Hispanoamérica. Toma aquí cuerpo la realidad geopolítica que en la concepción Kjelleniana tiene como fundamento básico el encontrar el *lebensraum* óptimo para la conformación de un estado soberano.

Cerca de 100 años después del primer tratado ABC, en diciembre del 2004 se crea la Comunidad de Naciones Sudamericana, que en mayo del 2008 pasa a denominarse Unión de Naciones del Sur (UNASUR). Esto no significa que haya unanimidad sobre los objetivos en el proceso de integración Sudamericana, ni siquiera del hecho que exista un proceso. Varias divisiones geopolíticas, indicadas ya por Badía Malagrida, siguen vigentes. Ninguna, quizás, más clara que la de los países de la costa del Pacífico con los del Atlántico.¹¹² Permanecen grandes obstáculos en lo que respecta a infraestructura que dificultan la integración regional¹¹³, además de las grandes diferencias en lo que respecta a estrategias de inserción al mundo. Es más, ni siquiera hay unanimidad en Brasil en lo que respecta a una línea que profundice los acuerdos regionales, quitando margen de maniobra a los intereses nacionales. Hay aquí además resistencias a adherirse a una identidad Latinoamericana, que parecería ser el único nacionalismo común para obtener la ‘solidaridad económica’ suficiente como para sostener el proyecto de un estado sudamericano; o al menos, la creación de las bases para un espacio estatal común. El futuro dirá si hay apoyo político a una geopolítica integracionista, o si se va hacia una geopolítica realista.

Hay, sin embargo, varios elementos en la situación actual que lleva a pensar en una mayor consolidación de la geopolítica de la integración. En primer lugar, como hemos dicho, la aparición de un estado que parecería tener fuerza para convertirse en ‘estado nuclear’. Segundo, un contexto internacional en el cual viejos poderes mundiales se ven debilitados. Nos referimos a los Estados Unidos y las viejas potencias de Europa occidental (que buscan un nuevo papel en la Unidad Europea) y a la desaparición de la Unión Soviética. Tercero, han surgido nuevos poderes extra-regionales que logran balancear el poder de los viejos. Este es fundamentalmente el caso de China, pero en menor medida también de Rusia e India. Cuarto, hay una progresiva consolidación del eje Brasileiro-Argentino que durante los últimos años cuenta con el decidido apoyo de la República Bolivariana de Venezuela, actualmente en proceso de integración al MERCOSUR. Por primera vez en la historia, el Cono Sur hace frontera directa en el

¹¹¹ Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (London: Simon & Schuster UK Ltd, 2002), p. 135.

¹¹² Por una mirada más reciente sobre el tema ver, Saul B. Cohen, ‘Global Geopolitical Change in the Post-Cold War Era’, *Annals of the Association of American Geographers*, 81(4), 1991, pp. 551-580, p. 566.

¹¹³ Esto es uno de los temas por los cuales Spykman no hablaba de Sudamérica como una unidad continental, Nicholas John Spykman, *America's Strategy in World Politics. The United States and the Balance of Power*, p. 408.

Caribe, lo que, con el potencial energético de Venezuela, es paso trascendental en la consolidación del espacio Sudamericano. Por último, es indudable que la tendencia del proceso desde la creación de MERCOSUR, ha ido hacia la consolidación de la institucionalidad sudamericana. Por primera vez, Sudamérica se manifiesta como actor internacional en cumbres continentales y se crean mecanismos de solución de conflicto que dejan afuera a agentes extra regionales. Vale mencionar también la creación de un Consejo de Defensa, en torno al cual se tejen iniciativas conjuntas de industrialización.

Reflexiones finales

En la parte teórica de este texto presentamos los planteos fundadores de la geopolítica, provenientes del pensamiento pan-germano. Describimos también sus continuadores en lo que llamamos la geopolítica realista y su contrincante en la geopolítica crítica. A continuación intentamos describir la influencia práctica de planteos geopolíticos en la evolución de las relaciones entre estados sudamericanos, a través de los vaivenes del proceso de integración regional. El regionalismo es quizás una de las áreas donde más influencia han tenido los geopolíticos, desde el pionero estudio de Badía Malagrida. Como hemos visto aquí, la contradicción más pronunciada en este tema, ha estado entre lo que llamamos la geopolítica integracionista, o del desarrollo, ya la geopolítica realista. Poco hay aquí desde el punto de vista de la geopolítica crítica, aunque algunos de sus puntos de vista están incluidos en la primera. Valga aclarar que la influencia pan-germana en Sudamérica no se da porque sus habitantes hayan sido pro-fascistas (como tanto se ha dicho), sino porque los planteos de Ratzel y especialmente Kjellén, están ligados a la idea del desarrollo. Es en este sentido que el ‘continentalismo’ toma en Sudamérica nuevas formas analíticas que merecen ser consideradas como un aporte al corriente debate sobre regionalismo y globalización.¹¹⁴

En este sentido rescatamos la opinión de un destacado geopolítico sudamericano, el uruguayo Alberto Methol Ferré, quién plantea que en nuestro tiempo político, sin la idea del estado-nación nada se entiende, pero con la sola idea del estado-nación tampoco nada se entiende.¹¹⁵ En la línea marcada por Ratzel, argumenta que el estado-nación está desembocando naturalmente en el estado-continental. Si algún día se da el paso hacia un estado-mundial, saldrá del acuerdo o lucha de los estados-continentales. La pregunta es si en este nuevo contexto habrá una entidad Latinoamericana. En concordancia con Huntington, Methol Ferré mantiene la necesidad de que exista un estado nuclear. Pero a diferencia de este con respecto a América Latina, remarca la insuficiencia de Brasil en

¹¹⁴ Sobre un análisis la relación entre regionalismo y globalización, ver Barry Buzan & Ole Wæver, *Regions and Powers. The Structure of International Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

¹¹⁵ Alberto Methol Ferré, *Los Estados Continentales y el MERCOSUR* (Buenos Aires: Ediciones Instituto Superior Dr. Arturo Jauretche, 2009), p. 95.

tomar este papel. No por una deficiencia cultural¹¹⁶, sino por limitación en tamaño económico y demográfico.

Si bien la realidad geopolítica hace difícil un estado Latinoamericano, se abre la posibilidad concebida tempranamente por Ratzel, para la creación de uno Sudamericano. Esto es un tema sensible ya que hay oposición de los geopolíticos realistas, y los políticos generalmente tienen limitaciones para hablar abiertamente de supranacionalidad (en Sudamérica y el resto del mundo). Sin embargo, vemos como la tendencia va en este sentido. Remarquemos el caso de Brasil, donde los hechos parecen confirmar el camino marcado su actual asesor, el diplomático Samuel Pinheiro Guimarães, quien ya a fines de los noventa definiera a América del Sur como “la circunstancia inevitable, histórica y geográfica, del Estado y de la sociedad brasileña”.¹¹⁷ Tanto MERCOSUR como UNASUR representan eslabones superiores de un proceso ascendiente.

¹¹⁶¹¹⁶ Tema planteado por Huntington, ver Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, p. 136.

¹¹⁷ Samuel Pinheiro Guimarães, *Cinco Siglos de Periferia. Una Contribución al Estudio de la Política Internacional* (Buenos Aires: Prometeo Libros, 1999), p. 173.

O passado e o futuro das relações civis e militares no Cone Sul: desafios diante da busca da verdade

Eduardo Heleno de J. Santos¹

Qual o padrão mínimo de relações civis e militares no Cone Sul que pode dar o esteio à contínua prática democrática nos países da região? Diante das políticas públicas de memória e da apuração dos crimes cometidos durante os regimes militares, esse questionamento não somente traz de volta os debates ocorridos ao longo do período de redemocratização, marcada por avanços e retrocessos nas relações civis e militares, mas também aponta a necessidade de se pensar a singularidade do processo de integração regional, tendo como referência uma aprofundada análise do padrão de relações vigentes no século XX.

O padrão do século XX - Uma “tradição” de intervenção militar

A partir da década 1930, com a deposição do segundo mandato do presidente Hipólito Yrigoyen, da União Cívica Radical, foi característico na Argentina um padrão de relações civis e militares pautado por forte influência das Forças Armadas naquele país². Com o início da chamada “década infame”, a Casa Rosada sofreria uma série de conspirações e golpes de Estado por grupos políticos e forte participação das Forças Armadas. A ascensão do coronel Juan Domingo Perón, do Grupo de Oficiais Unidos, é um dos mais característicos movimentos de participação política dos militares diante da fragilidade política institucional.

No Brasil, as tentativas de golpe, ocorridas na década de 1950, pela ala antivarguista militar, apoiadas pela UDN são outro exemplo de disputa pelo poder. Cabe notar que as próprias Forças Armadas, como instrumento de um grupo político, viriam a se tornar protagonistas da política, tornando o Estado o seu instrumento. Isso fica mais evidente em 1964, quando o grupo antivarguista ganha força e ajuda no golpe de Estado que derruba o herdeiro político de Vargas, o presidente João Goulart, iniciando o que parecia ser mais uma intervenção pontual e que na verdade se tornaria um longo período discricionário.

¹ Doutorando do Programa de Pós Graduação em Ciência Política da UFF, pesquisa a fenomenologia de grupos de pressão formado por militares da reserva, sob orientação do professor Vagner Camilo Alvese com apoio da CAPES.

² Dos 15 presidentes que a Argentina teve, entre 1930 e 1973, onze eram militares. ROUQUIÉ, 1984, p.321

No Paraguai, a politização dos veteranos da Guerra do Chaco aliadas ao imobilismo social do país em uma época de forte crise econômica mundial, deu condições à Revolução Febrerista, de curta duração, interrompida pela crescente influência da Associação Nacional Republicana, mais conhecida como partido Colorado. Duas décadas depois, Stroessner iniciaria no país a mais longa ditadura da região, marcada por um padrão de controle civil subjetivo dos militares conhecido como relação “granítica”: a base do regime eram as Forças Armadas e o partido Colorado e todo oficial, assim como todos os funcionários públicos deveriam ser filiados ao partido Colorado. Essas medidas, atreladas ao baixo desenvolvimento industrial paraguaio, foram importantes para dar legitimidade e garantir o *status quo* militar-colorado por 35 anos sob Stroessner e manter a forte influência da ANR no governo por mais 17 anos após a queda do ditador.

Nesse período, tanto a política chilena como a uruguaia, aparentemente se fincavam em bases mais sólidas em termos de relações civis e militares. Excetuando-se a turbulenta década de 1930, quando esses e os demais países do Cone Sul sofreram algum tipo de crise institucional com apelo às armas (no caso uruguaio, omissão), a trajetória dessas duas nações até a década de 1970 foi marcada por um grau de submissão das Forças Armadas, embora houvesse influência partidária na caserna (em especial no Partido Colorado do Uruguai) e forte suporte institucional da política. Apesar de serem democracias mais consolidadas, não foi possível escapar ao redemoinho regional que arrastou todos os países do Cone Sul para a ditadura na década de 1970.

O trauma da guerra suja

Os países do Cone Sul, vivenciaram, entre as décadas de 1950 e 1980, a irrupção de várias crises políticas e golpes de Estado que não raro foram sucedidos por regimes autoritários. Caracterizados no pela forte presença dos militares na política e pela violenta repressão aos setores da esquerda que lhe faziam oposição, tais regimes refletiram a dinâmica interna das relações civis e militares de cada país, no qual as Forças Armadas ampliaram sua expressão política, e pela dinâmica externa, no qual as interações provocadas, após o fim da Segunda Guerra Mundial, pelas doutrinas de Guerra Revolucionária (MARTINS FILHO, 2008), Segurança Nacional e pela ideologia da Guerra Fria lhe serviram como justificativa. Apesar de não ser tratada pela historiografia desta maneira, a perseguição anticomunista empreendida por estas ditaduras pode ser considerada, pelo número de mortos, um dos maiores conflitos³ na região durante o

³ SHY e COLLIER definem precariamente a guerra insurrecional como aquela que ocorre dentro de um país com o objetivo de tomar o poder. Para os autores, cada caso deve ser analisado com cuidado, pois às vezes há a participação ou a ingerência externa de outro país. De qualquer maneira, estes autores consideram o período de estudo como o de uma guerra irregular, no qual as forças contra-insurrecionais do Estado venceram militarmente o conflito. Podemos sem dúvida, classificar tal período como inserido em uma dinâmica de um conflito de baixa intensidade para a maior parte dos países do Cone Sul e de média intensidade para o caso argentino.

século XX.⁴ Estima-se, oficialmente, que houve pelo menos 11.591 mortos e desaparecidos políticos.⁵ Mas, esse número pode ser bem maior, se levarmos em consideração a contagem das entidades de Direitos Humanos, que defendem que quase 35 mil pessoas foram vítimas fatais da repressão de Estado.⁶ Além disso, ao contabilizarmos os 50 mil prisioneiros políticos e os 2,3 milhões de exilados, melhor dimensionamos o clima de belicosidade vivido na região⁷.

Os sete anos (1976-1983) em que todas as sociedades do Cone Sul ficaram sob o controle político de regimes autoritários militares pode ser, hoje, um indicativo do ápice de um processo de interferência política das Forças Armadas cujo desenvolvimento se deu como reação de setores da sociedade, e da própria instituição, às crises políticas que viveram estes países ao longo de sua história⁸. Em tais crises, os políticos buscavam a adesão e lealdade dos oficiais para garantir o desfecho da situação; os militares eram seus sustentáculos. Porém, ao fim da década de 1970, em todo o Cone Sul, as Forças Armadas passaram a ser o próprio espelho do Estado, no momento em que os militares assumiram o governo de forma mais prolongada e passaram a ocupar importantes cargos na máquina pública, se enraizando em setores civis da burocracia.

Este septênio também indica que a guerra contrainsurrecional nestes países ganhou caráter supranacional. Pela primeira vez na história, os governos da região estabeleceram articulações conjuntas ante uma ameaça comum: esta “aliança” se formalizou através de um acordo celebrado em Santiago do Chile, em 1975, que estabeleceu o intercâmbio de informações secretas sobre as organizações de esquerda de cada país, e que ficou conhecido como operação Condor. (MARIANO, 2003, p.18)

Característicos deste período, o autoritarismo, a diminuição dos direitos políticos e a repressão podem até ter ajudado a deter o que militares e civis destes governos

⁴ Pelo número de baixas, a Guerra do Chaco, protagonizada por Bolívia e Paraguai entre 1932 e 1935, se tornou o maior conflito do século no Cone Sul: causou a morte de 90 mil soldados. GOIRIS, 2000, p.21.

⁵ Contagem realizada tendo como base o quadro analítico em CASTRO, D'ARAÚJO, 2000, p.314. De acordo com os autores, os números oficiais de desaparecidos são: 9.000 na Argentina, 152 no Brasil, 2279 no Chile e 160 no Uruguai.

⁶ Segundo as estimativas não oficiais, a maior parte destes casos, 30 mil, ocorreu na Argentina. No Chile, a quantidade de desaparecidos seria ampliada para 3.500. A estimativa não oficial contabiliza 1.000 desaparecidos no Paraguai. CASTRO e D'ARAÚJO, 2000, p.314.

⁷ Os exilados são em maioria do Chile e do Paraguai - Um milhão cada, segundo levantamento feito em MARIANO, 2003, p.167 e 222.

⁸ No Chile, excetuando-se a ditadura do general Carlos Ibañez (1927-1931) e a crises de 1931-32, não houve interferência militar. AGGIO, 1993. No Paraguai, a participação dos militares se tornou mais efetiva após o fim da Guerra do Chaco, com a Revolução Febrerista de 1936 e o golpe de Estado do coronel Rafael Franco, Este oficial foi deposto no ano seguinte, e o seu governo foi sucedido pelo do Marechal José Félix Estigarribia, eleito pelo partido Liberal. O general Higinio Morínigo o sucedeu e governou como ditador entre 1940 e 1948. O general Alfredo Stroessner liderou um golpe de Estado em 1954, e manteve-se no poder como ditador até 1989, quando foi derrubado pelo general Andrés Rodríguez, o responsável pela redemocratização. GOIRIS, 2000, pp.19-21. Veja também em MARTINI, 2000, pp.159-178. No Uruguai, de maneira semelhante ao Chile, manteve-se a democracia desde 1930. CHIRICO, 2000, pp.179-184.

avaliavam como a “ameaça comunista”. No entanto, paradoxalmente, tais medidas tiveram efeito diverso para a propagação e legitimação destes regimes. A repressão e a violência utilizada direta ou indiretamente começou a ser percebida por importantes setores que antes davam apoio ao regime como evidente e ameaçadora contradição aos ideais de democracia, liberdade e ordem que eles defenderam na quebra institucional.⁹ Para os mais progressistas, o entendimento era de que uma vez afastada a possibilidade de avanço da “ameaça vermelha”, a imposição da ditadura não se justificava mais.

Desta maneira, nos últimos anos em que os regimes autoritários grassavam no Cone Sul, as Forças Armadas, imersas no combate ao inimigo interno e exercendo papel¹⁰ além do comum para a instituição, ao cuidar da manutenção política do país, deixavam de ter a imagem de fiel da balança da democracia, para se tornarem cada vez mais um impedimento e uma ameaça para a construção de um ambiente democrático.

Sem dúvida, ademais da estatística, as consequências deste longo período de instabilidade foram cruciais para a política e para a democracia, com efeitos igualmente relevantes na relação entre a sociedade e suas Forças Armadas, aflorando ressentimentos tanto no meio civil como no meio militar, e criando a percepção de que era indispensável exercer outro tipo de controle sobre os militares.

Uma ideia de um controle civil

Mas o que seria esse controle sobre os militares? Tomando como referência os conceitos de Samuel Huntington legados em seu livro “O Soldado e o Estado”, entende-se que deveria haver nas sociedades modernas diferentes tipos de controle sobre as Forças Armadas e que tais padrões oferecem diferentes formas de subordinação do braço armado. Huntington publicou seu livro em 1957, quando o presidente dos Estados Unidos era Dwight Eisenhower, ex-veterano da Segunda Guerra - e observou que em alguns países há o controle civil subjetivo, no qual grupos políticos disputariam o poder e controle sobre os militares. As Forças Armadas seriam o instrumento desses grupos políticos e não do Estado. Como vimos, os militares, extremamente politizados, em especial no Cone Sul, também participariam da política e da disputa pelo poder. Ao interpretamos as relações civis e militares desses períodos através desse tipo de controle, notamos que, se era útil para um determinado grupo político, não raro tinha consequências drásticas para a sociedade, para o Estado e para a democracia.

⁹ Até mesmo na cúpula das Forças Armadas, como no caso do Brasil, entendia-se a continuidade do regime como um fator de perigo para a instituição, devido à falta de controle sobre os militares da linha-dura, ligados à comunidade de informações. LINZ; STEPAN, 1999, p. 204. No caso paraguaio, alguns militares da cúpula viam nas intenções do ditador Alfredo Stroessner em fazer o seu filho sucessor como fator de desgaste para a hierarquia militar. TRINDADE, 1991, p.12.

¹⁰ Entende-se aqui papel como a atuação política das Forças Armadas, assim como função, sua destinação de acordo com o previsto na constituição e nas normas.

Ante este tipo de controle, Huntigton criou a terminologia controle civil objetivo, um tipo ideal de relações civis e militares pautada na maximização do profissionalismo militar, no afastamento dos militares da política e na utilização das Forças Armadas – fundamentada no consenso – como instrumento do Estado e não de um determinado grupo político. Entender essa definição é fundamental para se compreender o processo de mudança política no Cone Sul e a gênese de uma gradativa subordinação dos militares ao poder civil.

As transições – primeira mudança de padrão

Na Argentina essa mudança se dá depois da derrota na Guerra das Malvinas, momento em que a imagem das Forças Armadas passa a sofrer forte reprovação da sociedade.¹¹ Diante do fracasso militar, as possibilidades de negociação do governo do general Leopoldo Galtieri para uma transição pactuada se reduziram. Indicado pelo Exército para substituir Galtieri, o general Reynaldo Bignone enfrentou um período de enfraquecimento do apoio militar, devido a divisões internas nas Forças Armadas, e teve de contar com o apoio dos políticos apenas.¹² Em pouco menos de dois anos, o regime, que já atravessava uma crise econômica, entrou em declínio¹³ e sofreu uma transição por colapso.¹⁴ Os abusos e os insucessos ocorridos no regime serviram para identificar as Forças Armadas como as responsáveis diretas pelo fracasso econômico, pela repressão¹⁵ e pela derrota na Guerra das Malvinas. Desta maneira, a mobilização social e política daquele período de redemocratização acabou por advogar um novo tempo para

¹¹ O grupo mais forte naquele momento era o que se reunia em torno dos generais Rafael Videla e Roberto Viola, mais moderado. Eram constituídos por oficiais de infantaria, e dentro do Exército eram conhecidos como os vermelhos. O segundo era liderado pelos generais Luciano Benjamín Menéndez, Carlos Suarez Mason e Ramon J. Camps, e eram da linha-dura. Este grupo era constituído por integrantes da cavalaria, conhecidos como os azuis. A rivalidade entre estas facções vinha desde o governo de Onganía. NOVARO & PALERMO, 2007, p.230. O terceiro era formado pelo almirante Emilio Massera e por outros oficiais da Marinha e buscava aproveitar as dissensões entre os dois grupos do Exército. De acordo com Luiz Alberto Romero, teria sido responsável pelo acirramento da disputa pelo canal de Beagle com o Chile. ROMERO, L.A. *Historia Contemporânea da Argentina*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006, pp.212-213.

¹² De acordo com Novaro e Palermo, a Marinha se posicionou contra o governo e declarou em 1983 que “até que assumo o governo constitucional, no ano de 1984, a condução da Marinha será de responsabilidade exclusiva da instituição”. NOVARO e PALERMO, 2007, p.628.

¹³ NOVARO e PALERMO, 2007, pp.668-674.

¹⁴ O colapso é um termo pelo qual Ernesto López tenta explicar a singularidade da transição argentina, que segundo o autor, não implicou em acordo, conciliação ou pacto entre os civis e militares. LOPEZ, E.. *Ni la ceniza, ni la gloria; actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Universidad Nacional de Quilmes, 1994, pp.47-48. Op. Cit. In: CASTRO, Celso e D'ARAÚJO, M.C (orgs) – *Democracia e Forças Armadas no Cone Sul*. Ed FGV: Rio de Janeiro, 2000, p.24.

¹⁵ Em outubro de 1982, são descobertas ossadas de vítimas do regime no cemitério de Grand Bourg. Ao longo desse ano e de 1983, outros achados semelhantes abalariam a imagem do governo militar, que acabaria perdendo mais ainda legitimidade perante a opinião pública.

Argentina, no qual as Forças Armadas deveriam se afastar efetivamente do processo democrático.¹⁶

No Brasil, a transição ocorreu de forma pactuada e não por colapso como na Argentina. A diferença mais evidente entre os dois países é que, os militares brasileiros estavam coesos o suficientes para poder negociar e manter alguns privilégios obtidos no regime militar¹⁷. Durante todo o regime militar, mesmo com a coexistência de ao menos três linhas internas¹⁸, não houve, dentro da instituição, fragmentação.¹⁹ O general Ernesto Geisel, da linha moderada, apesar de exercer o mandato mais autoritário do ciclo militar, conseguiu eleger o seu substituto e manter a “abertura lenta, gradual e segura”. A lei de anistia, de 1979, garantiu o retorno dos exilados e o perdão aos agentes do Estado e aos guerrilheiros que cometeram crimes políticos na ditadura. Ao longo dos primeiros anos da Nova República, a partir de 1985, se os militares não mantinham influência, ao menos permaneciam com algumas prerrogativas.²⁰ E, embora tenham sido realizados alguns processos judiciais, nenhum dos crimes ocorridos no período anterior à anistia teve seus autores sentenciados pela justiça. Por outro lado, havia um sentimento claramente expresso pela elite política e intelectual de que as Forças Armadas deveriam ter uma função e um papel diferentes na Nova República, e que os militares não poderiam mais interferir nas crises políticas. Assim como na Argentina, ocorreu na sociedade brasileira um processo de reconstrução da memória social, em que o discurso e as práticas antes impostos pelo regime foram ressignificados e cujo papel dos militares no cotidiano e na política deixou de ser destacado através somente da visão institucional

¹⁶ Insere-se neste processo uma produção da memória social que constrói o mito da inocência e o mito dos dois demônios, ambos para se evitar o ressurgimento das práticas abusivas e violentas do Estado. O primeiro baseia-se no discurso que a maior parte das vítimas da repressão era formada por pessoas inocentes que foram assassinadas por estarem ao lado dos militantes das organizações de esquerda; a segunda, na premissa que tanto o Estado como as guerrilhas cometeram crimes e abusos durante a repressão. Foram através destas duas interpretações que foram instituídas as principais leis que permitiram o julgamento dos militares e dos militantes acusados por crimes cometidos no regime. Este processo, contudo, não foi aceito de maneira passiva pelos integrantes das Forças Armadas e nem mesmo pela sociedade, e é ainda hoje, um processo a ser revisto.

¹⁷ Porém é necessário lembrar que, embora o golpe e a ditadura brasileira tenham tido início em 1964, 12 anos antes do *proceso* argentino, a influência dos militares na Argentina era anterior e mais abrangente. 11 dos quinze presidentes que governaram o país entre 1930 e 1976 eram militares.

¹⁸ O general Sylvio Frota, em seu livro de memórias, relata que havia os ortodoxos, que eram os fiéis aos ideais da revolução de 1964, liderados pelo general Costa e Silva; os nacionalistas, “com forte tintura socialista”, liderados pelos generais Euler Bentes e Afonso Albuquerque Lima, e os castelistas, liderados pelos generais Ernesto Geisel, Golbery do Couto e Silva e Cordeiro de Farias. FROTA, 2006, p.84.

¹⁹ O grupo ligado ao presidente Geisel impôs a política de distensão e elegeu o seu sucessor, general João Batista Figueiredo. Eles entendiam que a continuidade do regime autoritário poderia afetar a hierarquia nas Forças Armadas. LINZ; STEPAN, 1999, p. 204. Para Maria Celina D’Araújo, apesar de haver tensões dentro do Exército e entre as Forças Armadas, houve uma coesão militar, ao menos no discurso, ao longo da transição. O objetivo era proteger-se em bloco das possíveis demandas judiciais. D’ARAÚJO, 2010, pp.108-109.

²⁰ Sobre as prerrogativas militares na transição brasileira, seguem duas leituras obrigatórias: STEPAN, 1996, e ZAVERUCHA, 1994. Ainda sobre a continuidade de tais prerrogativas, recomenda-se HUNTER, 1997.

estabelecida pelo regime.²¹ Tal reconstrução causou nos militares mais ortodoxos um ressentimento em relação à sociedade.

No Chile, a transição ocorreu de forma cerceada²² e ligeiramente singular em relação aos outros países. O general Augusto Pinochet, em que pese a forte repressão dos primeiros anos de governo, conseguiu, durante a maior parte da década de 1980, manter unido o exército chileno e ainda contar com amplo apoio de setores da sociedade.²³ Ele logrou inclusive a aprovação de uma nova constituição, em 1980. Paradoxalmente, foi o plebiscito previsto naquela Carta Magna que acabou por oferecer as condições para o fim do regime. A oposição se aproveitou daquela brecha jurídica, se articulou e incentivou o povo a votar contra a continuidade do governo, retirando Pinochet do poder através de eleições.²⁴ Apesar de derrotado, Pinochet continuou como personagem central da política chilena pelos anos seguintes; a constituição criada por ele o mantinha como comandante do Exército e como membro permanente do Conselho de Segurança Nacional.²⁵ Algumas alterações na lei garantiam prerrogativas a ele somente, e não ao presidente, tais como o poder de elaborar a lista tríplice de promoção à patente de major-general ou de decretar a aposentadoria compulsória dos oficiais. Em relação aos crimes e excessos cometidos na ditadura, houve um pacto na sociedade chilena pelo silêncio, pelo menos nos primeiros anos de redemocratização. Outro fato importante foi o elevado grau de subordinação dos oficiais chilenos ao regime de Pinochet. A hierarquização interna ajuda a explicar porque mesmo com a saída do ditador do poder, as Forças Armadas mantiveram-se com elevada autoestima e amplo apoio, nos primeiros anos de redemocratização. Paradoxalmente, a presença de Pinochet evitou, para os militares, o julgamento; para a sociedade, um novo golpe. (MOULIAN, 1997, p. 33)²⁶ Para se ter uma ideia, somente a partir de 1998, quando ele sai do comando do Exército, é que os temas ligados aos Direitos Humanos ressurgem na pauta.

²¹ De maneira semelhante à nação vizinha, este processo de reconstrução da memória coletiva enfrentou resistências tanto da sociedade civil como das diversas correntes existentes no meio militar. Porém, de maneira mais tímida que os seus vizinhos, os governos mais recentes no Brasil vem, através de uma dinâmica própria, buscando rever o passado.

²² Para Francisco Rojas Aravena, a transição chilena não foi tutelada ou democrática, foi híbrida. Nela, “as formalidades e a prática democráticas têm primazia e constituem um selo essencial”, ao mesmo tempo em que, “a herança do passado autoritário marca a Constituição”. ARAVENA, 2000, 129.

²³ LINZ; STEPAN, 1999, p.243.

²⁴ O plebiscito de 1988 era um dos dispositivos da Constituição de 1980, e previa que o candidato escolhido pela Junta Militar seria eleito para um mandato de oito anos, caso recebesse mais de 50% dos votos (LINZ; STEPAN, 1999, 244).

²⁵ Idem, p.245. O conselho é composto por oito membros. Os ministros da Marinha, Aeronáutica e da Polícia, que fizeram parte da junta de governo de Pinochet também eram, de acordo com a lei, integrantes do conselho. O ex-ditador manteve o cargo de chefe do Exército até 1998.

²⁶ Segundo o autor, no discurso da transição, o ex-ditador era apresentado como aquele que preservava da desonra os militares e que fazia possível a paz na transição. Além disso, ele impedia o surgimento de outro ditador vindo das fileiras, um novo Pinochet.

No Paraguai, a transição se deu através de golpe militar, encabeçado pelo general Andrés Rodríguez e com apoio de correntes dentro das Forças Armadas e do Partido Colorado, instituição e legenda política que foram, por 35 anos, o sustentáculo do governo do general Alfredo Stroessner. Durante o governo de transição, os militares e agentes policiais do círculo mais próximo à Stroessner foram julgados e punidos; o próprio ditador foi exilado²⁷. Ao longo deste período, o Exército e o Partido Colorado se reacomodaram em um modelo formalmente democrático, no qual militares tinham ampla participação política e os colorados, a hegemonia. Apesar de ser a antiga base do regime de Stroessner²⁸ essas duas instituições conseguiram manter, mesmo sob críticas da imprensa, uma série de prerrogativas. Não à toa, veio desta interação entre partido e braço armado, o maior obstáculo para a consolidação da redemocratização no Paraguai: seu protagonista foi o general Lino Oviedo, que durante toda a década de 1990 foi um ator político que ajudou a fraudar eleições, liderou filiados colorados e orquestrou um golpe de Estado. Como se não bastasse, Oviedo foi acusado de ser o mandante do assassinato do vice-presidente Luis Maria Argaña, ocorrido em 1999.²⁹ Fato que evidencia uma diferente relação civil militar no Paraguai, quando o comparamos aos países vizinhos.

No Uruguai, cujo governo militar funcionara sob rodízio e cuja presidência era, formalmente, ocupada por civis, a transição se deu de maneira equilibrada, em um processo que envolveu, em um primeiro momento, a consulta popular através de plebiscito – no qual a proposta militar foi derrotada e a ampliação da participação dos setores civis, através de novas eleições e da anistia política foi vitoriosa. Apesar desta “lógica eleitoral” (CHIRICO, 2000, pp.179-213.) e da manutenção da unidade das Forças Armadas, os militares entregaram o poder *de facto* aos civis, tendo a sua imagem desgastada pelos abusos ocorridos no regime cívico-militar de 1973 a 1985. Esta se expressou não pelo número de mortes, como na Argentina, mas pelo número de prisões efetuadas durante a repressão³⁰, o que levou as Forças Armadas uruguaias a serem comparadas como um exército de ocupação em seu próprio país. Em que pese o desgaste, os militares e civis envolvidos na repressão não foram julgados por seus crimes. Em 1985, o governo de transição de Julio Maria Sanguinetti conseguiu a aprovação pelo

²⁷ Não houve uma lei de anistia e, somente depois de quatro anos do golpe, os paraguaios tiveram acesso à toneladas de arquivos que implicavam o regime em crimes de lesa-humanidade. CASTRO; D'ARAÚJO, 2000, p.219. Farta documentação sobre este período pode ser vista em ALMADA, 1989, pp. 187-290.

²⁸ Esta relação se inicia na ditadura do general Higinio Morínigo, ainda em 1940. No entanto, se torna mais evidente na ditadura do general Alfredo Stroessner (1954-1989). Logo no início de seu governo, o ditador bane das Forças Armadas os oficiais ligados ao movimento *Febrerista* e ao Partido Liberal Radical. ARELLANO, 2005, pp. 42-43.

²⁹ Em 2000, a presidência quase foi derrubada por tentativa de golpe de Estado, ocasião em que a população reagiu fortemente ante a ameaça de um novo regime militar.

³⁰ De acordo com Alain Rouquié, houve cinco mil prisioneiros políticos e 15 mil cidadãos em liberdade vigiada. Além disso, 60 mil teriam passado pelas prisões nos procedimentos de investigação. ROUQUIÉ, 1984, p. 302.

Congresso da lei de *Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado*, o que impediu tanto o julgamento dos criminosos quanto a indenização das vítimas.³¹

O que fazer com as Forças Armadas?

O que se observa nesses diferentes processos de negociação e rearranjo das relações civis e militares no Cone Sul, é que as elites intelectual e política (em alguns casos, também a alta cúpula militar) buscaram o consenso – com avanços e retrocessos – sobre o que fazer para que a democracia sucedesse o regime autoritário e quais seriam as novas funções das Forças Armadas nesse rearranjo. Eles ainda teriam de resolver alguns problemas essenciais da transição, que trariam como resposta um novo padrão de relações civis e militares: entre eles, o problema pretoriano e o problema do torturador.³² A primeira questão se refere à necessidade de redução do poder político dos militares e a segunda, ao julgamento dos agentes do Estado responsáveis por crimes contra a humanidade. Em ambos, o que está em jogo é a imposição de um maior controle civil sobre os militares, que seja efetivamente objetivo.

Paralelamente, a partir do momento em que a democracia foi retornando a essas sociedades, permitindo o avanço de atores de centro e da esquerda, novas versões da história recente de cada país passaram a fazer parte do processo de construção de uma nova memória social. E tais versões revisaram o papel das Forças Armadas na política e na sociedade, invertendo, quase sempre, o discurso existente no período ditatorial, causando, não raro, ressentimento entre os militares mais identificados com o antigo regime.

Resistências no setor militar ficaram evidenciadas nos período em que as políticas públicas em relação à memória e à verdade foram instituídas, como no levante *carapintadas*, feito por oficiais da ativa, na Argentina, ou a criação de grupos de pressão por oficiais da reserva, no Brasil e no Uruguai; mas essas resistências apontam mais fragilidades da oposição *manu militari* que consenso interno; é fato que ao longo desse processo de reordenamento, ressignificação da memória, houve adesões ao ideal de democracia pós regime militar, como fica evidente no Brasil durante o processo de impeachment do presidente Collor, ou na Argentina na renúncia do presidente Fernando De La Rúa.

A crescente inserção dos políticos de esquerda recentemente no espectro político e a inclusão dos Direitos Humanos como tema da agenda nacional, criou um ambiente mais favorável para a rediscussão dos processos de justiça transicional³³.

³¹ No referendo realizado em 1989, 57% dos uruguaios votaram pela manutenção da lei. CASTRO; D'ARAÚJO, 2000, p. 305.

³² Uso aqui a terminologia de Huntington, 1994. pp. 207-272.

³³ De acordo com Anthony Pereira, justiça transicional é um termo que se refere às medidas tomadas após um regime autoritário para tratar das violações aos Direitos Humanos cometidas no passado. PEREIRA, 2010, p.25;

Paradoxalmente, esses governos foram eleitos em resposta à política neoliberal da década de 1990 e tiveram como metas, além de rever o problema do passado, empreender políticas de modernização de suas Forças Armadas sem que tenham sofrido, como nas décadas anteriores, ameaças de golpe. De acordo com Pion-Berlin (2008), isso mostra que a subordinação já está consolidada, uma vez que não houve interferência nas diferentes crises políticas que acometeram os países da região.

Deve ser destacada de igual maneira que a redução gradativa do papel dos militares, ademais do fator redemocratização, deve ser creditada também à diminuição da percepção de ameaças tanto em âmbito global, com o fim da Guerra Fria, quanto no âmbito regional, com o fortalecimento da integração regional. Ao esvaziar a antiga missão institucional, coube ao poder civil junto aos militares elaborar novas diretrizes em relação à função do aparelho armado – deixar de ser utilizado nas operações de segurança interna e ser modelado para as operações relacionadas à defesa do país e à cooperação internacional.

Junto a essa nova missão institucional e um pensamento voltado à integração regional foi possível pensar em termos de uma justiça transicional que pudesse julgar os militares de cada país com efeitos reduzidos para a soberania nacional, uma vez que o acatamento às convenções de Direitos Humanos garantiam legitimidade no plano externo aos seus signatários.

Qual futuro das relações civis e militares?

Permeada pela discussão sobre o papel e a função dos militares, a Nova República brasileira que teve início em 1985, ainda não é o período mais longo de vivência democrática no país. Mas pode se dizer, sem sombra de dúvida, que é aquele em que a democracia, sempre imperfeita, está melhor consolidada. Porém, alguns ajustes tanto no Brasil quanto nos países vizinhos se fazem necessários. Apesar de haver uma crescente subordinação dos militares aos civis, algumas questões demandam ser alvo de políticas públicas e do debate nacional, sem as quais tal subordinação pode ser enfraquecida. Algumas dessas questões também são importantes para os demais países da região e podem ter sua implementação legitimadas através de acordos regionais. São elas:

1. Como tornar e qualificar, no meio civil, profissionais aptos para lidar com a temática de defesa e qual o grau de politização que seria aceitável? Total, parcial ou neutro?
2. Como estimular uma indústria de defesa regional sem que isso ameace a integração regional?
3. Como responsabilizar os crimes de tortura e conexos apurados pela Comissão da Verdade? Qual o grau de responsabilidade do Estado e do agente em operações como a operação Condor?

4. Com incentivar a participação política dos partidos em questões de defesa nacional sem politizar os militares?
5. Como integrar e amenizar as desconfianças entre os países da América do Sul diante desse novo rearranjo e da existência de diferentes espectros políticos e ideológicos e distintas percepções de ameaça na região?
6. Uma vez que há ameaças não estatais – como as ações do terrorismo ou o narcotráfico – como estabelecer o emprego das Forças Armadas?

Tais questões se tornam cruciais para esse momento. Mesmo que alguns temas ainda evoquem a não resolvidos problemas da redemocratização e que reavaliem o passado, o que está em jogo é a garantia de que os padrões de relações civis e militares fundamentados no tipo ideal de controle civil objetivo sejam suficientes para dar suporte à democracia tanto em seu desenvolvimento quanto em suas crises no futuro.

Referências

AGGIO, A. **A Experiência Chilena**. Annablume: Ed.Unesp: São Paulo, 1993

ALMADA, Martin. Paraguay, **La carcel olvidada, el pais exilado**, Assunção: Internacional Editora, 3ª ed, 1989.

ARELLANO, Diana, **Movimiento 14 de mayo para la liberación del Paraguay (1959 - 2004). Memorias de no resignación**. Posadas: Ed.UNAM, 2005.

ARAVENA F.R.. **Chile: A detenção do general Pinochet e as relações civis-militares**. In: CASTRO, Celso e D'ARAUJO, M.C (orgs) **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2000.

CASTRO, Celso. **A Invenção do Exército Brasileiro**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2002.

_____. **O Espírito Militar-Um Estudo de Antropologia Social na Academia Militar das Agulhas Negras**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

_____. **Os militares e a memória do regime de 1964**. In: 1964-2004 – 40 anos do golpe – Ditadura militar e resistência no Brasil, Rio de Janeiro: Viveiros de Castro Editora, 2004.

CASTRO, Celso; D'ARAÚJO, M.C (orgs) **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2000.

_____. **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 2001.

CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina; SOARES, Gláucio Ary Dillon, **Os anos de chumbo: a memória militar sobre a repressão**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. **A volta aos quartéis: a memória militar sobre a abertura**. Rio de Janeiro: Relume- Dumará, 1995.

_____. **Visões do golpe: memória militar sobre 1964**. Rio de Janeiro, RJ: Ediouro, 2004.

CHIRICO, S.L. **Uruguai. Forças Armadas e democracia: um olhar para o passado recente a partir do final do século**. In: CASTRO, Celso; D'ARAUJO, M.C (orgs) **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2000.

D'ARAUJO, M.C. **Militares, democracia e desenvolvimento. Brasil e América do Sul**. Ed.FGV: Rio de Janeiro, 2010.

DINGES, John. **Os anos do condor: uma década de terrorismo internacional no Cone Sul**. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

FROTA, Sylvio. **Ideais Traídos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2006.

GOIRIS, F.A.J. **Autoritarismo e democracia no Paraguai contemporâneo**. Ed. UFPR: Curitiba, 2000.

HUNTER, Wendy. **Eroding Military Influence in Brazil. Politicians against Soldiers**. Chapel Hill and London: University of North Carolin Press, 1997.

HUNTINGTON, S. **A Terceira Onda. A democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

_____. **O Soldado e o Estado**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1996.

LINZ, Juan J.; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia - A experiência do sul da Europa e da América do Sul**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

MARIANO, N. **As Garras do Condor**, Petrópolis: Vozes, 2003.

MARTINI, C. **Paraguai - O fim da era Stroessner: militares, partidos e a rota para a democracia**. In: CASTRO, Celso e D'ARAUJO, M.C (orgs) – **Democracia e Forças Armadas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Ed FGV, 2000.

MARTINS FILHO, J.R. A influência doutrinária francesa sobre os militares brasileiros nos anos de 1960. **Rev. bras. Cien. Soc.**, São Paulo, v. 23, n. 67, Junho 2008. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092008000200004&lng=en&nrm=iso, acesso em 18 Março de 2011.

MOTTA, Rodrigo P. S. **Em guarda contra o perigo vermelho**. São Paulo: Perspectiva: FAPESP, 2002.

MOULIAN, Tomás. **Chile Actual: Anatomía de um mito**, Santiago de Chile: Arcis Universidad – LOM Ediciones, 1997.

NOVARO, M. e PALERMO, V. **A Ditadura Militar Argentina 1976-1983, Do Golpe de Estado à Restauração Democrática**. São Paulo: Edusp, 2007.

PEREIRA, A.W. **Ditadura e Repressão. O autoritarismo e o estado de direito no Brasil, no Chile e na Argentina**. São Paulo, Paz e Terra, 2010

PION-BERLIN, D. Militares y democracia en el nuevo siglo.. NUEVA SOCIEDAD No 213, enero-febrero de 2008, ISSN: 0251-3552,

ROMERO, L.A. **Historia Contemporânea da Argentina**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

ROUQUIÉ, A. **O Estado Militar na América Latina**. São Paulo: Alfa-Omega, 1984.

SANTOS, E.H.J. **Extrema Direita, Volver! Memória, Ideologia e Política dos grupos formados por Cívicos e os Militares da Reserva**. Dissertação de Mestrado apresentada ao PGCP- UFF, em maio de 2009.

_____. **Memória dos militares sobre as ditaduras do Cone Sul: uma perspectiva comparada acerca das iniciativas contra o esquecimento**. Trabalho apresentado no 33º Encontro da Anpocs, Caxambu, 2009.

SOARES, Samuel A. **Controles e Autonomia: As Forças Armadas e o Sistema Político Brasileiro (1974-1999)**. São Paulo, Editora da UNESP, 2006.

STEPAN, A. **Os Militares da Abertura à Nova República**, Paz e Terra: Rio de Janeiro, 1996

TRINDADE, Hégio. **América Latina – eleições e governabilidade democrática**. Porto Alegre: EDUFRGS, 1991.

ZAVERUCHA, J. **Rumor de Sabres**, Ática: São Paulo, 1994.

El concepto de comunidad energética regional en el Mercosur ampliado

Reto Bertoni¹

Emiliano Travieso²

Introducción

La integración energética regional ha sido señalada –desde la academia y desde la arena política– como un objetivo deseable. Esto puede constatarse no sólo en la agenda del regionalismo en el siglo XXI, sino como una recurrente propuesta en los planteos integracionistas en perspectiva histórica. No obstante, es muy difícil encontrar ejemplos de cooperación en cuanto a intercambios de energéticos que superen el ámbito de los acuerdos bilaterales.

América Latina ofrece un escenario en que algunos países son excedentarios en materia energética y otros son deficitarios. Muchos de los primeros exportan fuera de la región en tanto los segundos importan también desde el resto del mundo. Esta constatación permite definir el contexto como altamente favorable para procesar acuerdos de integración energética regional.

Aunque algunos de los vectores pueden definirse como *commodities* (petróleo) el rol estratégico que ocupa la energía en la producción y su aporte al bienestar de las sociedades a través del consumo directo por parte de los hogares, hacen que no pueda considerarse un bien económico típico.

Asimismo, el carácter no renovable del modelo energético dominante en la región y el mundo ha llevado a considerar la seguridad energética como un objetivo fundamental del accionar de los estados nacionales.

Al considerarse estas especificidades la integración energética regional se presenta como un complejo proceso en que las fuerzas económicas operan pero condicionadas por factores de orden político, ideológico y cultural.

En ese contexto se propone discutir la validez y utilidad analítica del continuo complejo-comunidad de seguridad energética para interpretar los obstáculos y

¹ Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay) / bertoni@fcs.edu.uy

² Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República (Uruguay) / emiliano.travieso@gmail.com

potencialidades que ofrece la realidad regional en el diseño de procesos de integración energética.

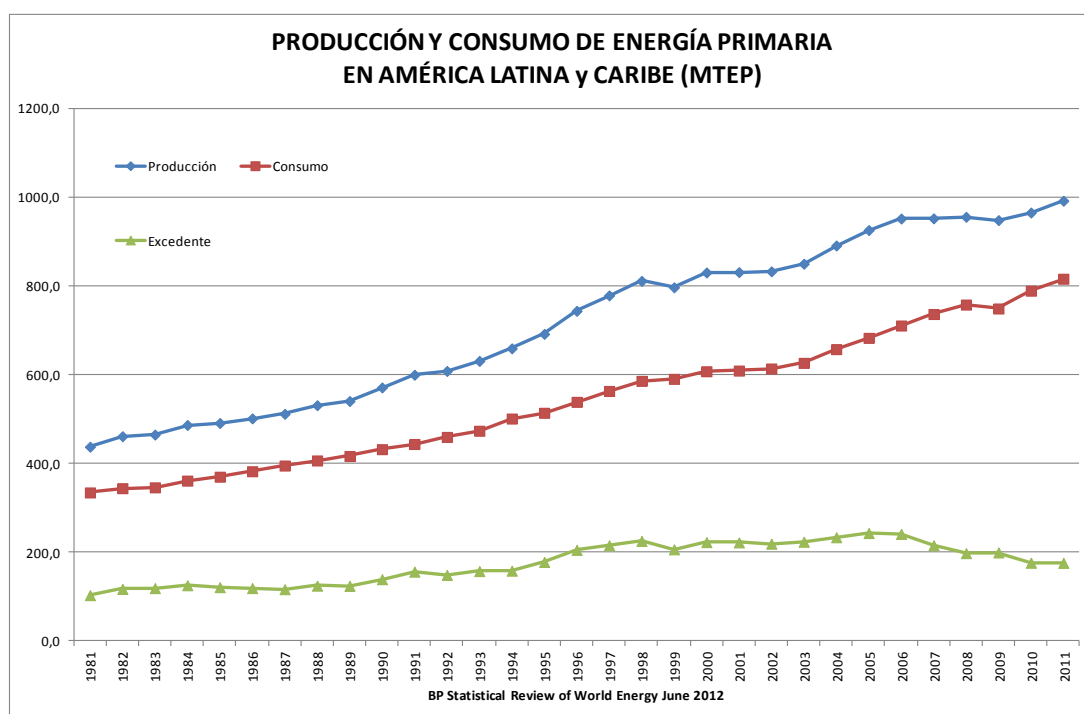
América Latina: un espacio de complementación en materia energética

Aunque es necesario analizar en profundidad los modelos energéticos de los distintos países y sus potencialidades para la complementariedad y la sinergia, una primera aproximación agregada a los flujos energéticos en la región permite identificar fenómenos relevantes.

América Latina es una región superavitaria en materia energética, aunque en su seno es posible constatar la existencia de países excedentarios y deficitarios. Esta realidad constituye una razón para la integración energética regional.

En el Gráfico 1 se presenta la evolución de la producción y el consumo de energía primaria en América Latina y el Caribe en las últimas tres décadas. El incremento del consumo ha sido acompañado por un aumento en paralelo de la producción de tal magnitud que ha significado una ampliación del excedente energético regional.

Gráfico 1



Tras esta información agregada se esconde la existencia de países superavitarios y deficitarios, los primeros exportando fuera de la región y los segundos debiendo proveerse de energía a través de importaciones extra-región. Aunque cada subsector (petróleo, gas natural, carbón, hidroelectricidad) tiene dinámicas específicas y rigideces relacionadas a las posibilidades o no de almacenamiento y transporte, puede concebirse la integración energética como una estrategia plausible para solucionar los problemas de seguridad energética de todos los países de la región.

En síntesis, una primera aproximación a los flujos energéticos en la región permite observar un escenario propicio a la cooperación regional, lo que podría contribuir tanto a levantar algunas restricciones que operan a nivel de algunos países como a construir una comunidad de seguridad energética de la cual pueden beneficiarse también los países superavitarios.

La integración energética regional: una deuda pendiente...

Los proyectos integracionistas en la región latinoamericana se remontan a las mismas luchas por la independencia en el marco de la desestructuración del imperio colonial español (Bolívar y el Congreso de Panamá) y se manejaron en el proceso de configuración de los estados nación (a lo largo del siglo XIX). Sin embargo, una vez cristalizadas las estructuras político-jurídicas nacionales, habrá que esperar a la segunda posguerra para que nuevamente cobre importancia en la agenda política regional la estrategia integracionista, en una escala mayor a los arreglos bilaterales.

Más en concreto, la propuesta de articular los flujos de bienes propendiendo a una integración comercial tuvo un impulso decisivo a partir de dos fenómenos convergentes aunque de desarrollo independiente: por un lado la influencia del proceso de integración en Europa que da lugar a la creación de la CEE (1957) y el diagnóstico de la CEPAL sobre los obstáculos que encontraba el proceso de industrialización en la periferia (CEPAL, 1959).

La integración latinoamericana fue concebida entonces como un instrumento idóneo para aminorar las tensiones y los desequilibrios propios del modelo de desarrollo vigente y en tal sentido como una conclusión de política económica coherentemente ligada al conjunto de aportes teóricos que articulaban desde la CEPAL (RODRÍGUEZ, 1980:170).

La privilegiada dotación de recursos energéticos y la asimetría en cuanto a su localización definía a América Latina —en su conjunto— como una región con un enorme potencial de complementación entre productores y consumidores. Esto hizo que la integración energética del conjunto se presentara como una oportunidad para estimular el crecimiento, el desarrollo económico y social, pero también la seguridad y la gobernabilidad regional (CARDOZO, 2006).

En otro trabajo (BERTONI y TRAVIESO, 2012) presentamos una mirada general sobre las iniciativas en materia de integración energética en la región en los últimos cuarenta años, que por razones de espacio no podemos plantear aquí. De manera sintética podría señalarse que los avances se identifican en algunos acuerdos bilaterales y subregionales que han permitido la concreción —con mayor o menor éxito— de interconexiones físicas en materia de energía eléctrica y gas natural y de mecanismos de cooperación para el suministro de petróleo. Aún en estos casos el funcionamiento de los acuerdos no está exento de episodios de conflictividad, a veces importantes, que

generan incertidumbre y como consecuencia deprecian a la estrategia integracionista como instrumento confiable para alcanzar la seguridad energética. La posibilidad de la planificación energética de escala regional necesita identificar las diferencias en los modelos que adoptan los países en su sector energético y facilitar mecanismos capaces de eliminar las desconfianzas que están trabando la integración.

La identificación de los factores que estimulan y bloquean la integración y el análisis de las determinantes de la debilidad que muestra ese proceso es de fundamental importancia para el diseño de políticas energéticas en clave regional. Uno de los requisitos fundamentales para encarar ese análisis es contar con herramientas teórico-metodológicas adecuadas. El marco conceptual que se presenta en este trabajo pretende abrir una discusión en cuanto a su validez y utilidad para encarar aquel desafío.

Un marco analítico: el continuo complejo/comunidad de seguridad energética

Proponemos a continuación un marco teórico para pensar los procesos de integración energética regional (o los procesos de integración desde una perspectiva energética) a partir del concepto clave de seguridad energética y del continuo complejo/comunidad de seguridad³ energética. Consideramos que este acercamiento contempla dos dimensiones fundamentales de los bienes energéticos en el sistema internacional, al tiempo que prioriza el análisis de los intereses particulares de los actores mirados desde una perspectiva positiva y permite argumentar a favor de las conveniencias de la integración energética tanto para las unidades superavitarias como deficitarias de energía.

Seguridad energética

Si bien no existe una definición consensuada, puede considerarse que un país alcanza su seguridad energética cuando puede garantizar la satisfacción a mediano plazo de su demanda nacional de energía, considerando elementos de distinta naturaleza: disponibilidad (existencia geológica de los recursos energéticos), accesibilidad (desde una perspectiva geopolítica), asequibilidad (costo económico que pueda ser asumido), aceptabilidad (sostenibilidad ambiental y social de la fuente de energía) (KRUYT et al., 2009: 2167). El segundo de los aspectos -la accesibilidad- es el más abordado desde las

3 El concepto de comunidad de seguridad (*security community*) fue introducido por Deutsch et al. (1957) en el marco de los esfuerzos analíticos tendientes a aportar elementos para una paz duradera en la segunda posguerra para describir regiones en las que el uso de violencia a gran escala es altamente improbable. Se trata en definitiva de una percepción o creencia que se funda en elementos materiales o en acuerdos políticos: “*a belief on the part of individuals in a group that they have come to agreement on at least this one point: that common social problems must and can be resolved by processes of 'peaceful change'*” (Deutsch et al., 1957: 5). En este trabajo se maneja otra definición, más ajustada a las relaciones de cooperación o conflicto en torno al sector energético, pero que resulta de alguna forma tributaria de la idea pionera de Deutsch.

Relaciones Internacionales, en el entendido de que los tradicionales conflictos políticos y militares por los recursos se han concentrado en territorios estratégicos desde el punto de vista energético, ya sea por las fuentes que poseen o porque su ubicación geográfica los hace importantes para el traslado de energéticos (KLARE, 2002). Desde los enfoques de la economía de la energía, la seguridad energética es definida como “*the availability of energy at all times in various forms, in sufficient quantities, and at reasonable and/or affordable prices*” (CLINGINDAEL, 2004: 37). Así, en esta perspectiva existe seguridad energética si el sector energético no provoca fricciones que reduzcan los niveles de bienestar en la economía nacional (BOHI y TOMAN, 1996).

Dos escenarios para pensar la energía en clave regional

A partir la Teoría de los Complejos de Seguridad Regional de la Escuela de Copenhague (BUZAN, 1983) -empleada habitualmente en el eje más tradicional de los estudios internacionales (lo político-militar), pero que puede aplicarse a la geopolítica de la energía (BELYI, 2007)- pueden esbozarse dos escenarios, que proponemos pensar como tipos ideales que definen los límites de un continuo y no como una alternativa binaria. En primer término, un *complejo de seguridad energética* se forma a partir de la relación energética entre dos o más Estados en un área geográfica limitada que genera una cierta dependencia energética de un Estado sobre otro que es percibida como un riesgo (PALONKORPI, 2006). Se trata de una dependencia energética *securizada* (*securised*), es decir, políticamente considerada una amenaza, para utilizar la categoría que la Escuela de Copenhague emplea en el análisis político-militar (BUZAN, WEAVER, DE WILDE, 1998). En segundo lugar, la región puede constituir una *comunidad de seguridad energética* si en ella se concentran relaciones de interdependencia energética positiva entre los Estados, y no se presentan controversias o conflictos relativos al intercambio de energéticos que puedan dificultar la seguridad energética de uno o varios de los países.

¿Qué claves ofrece el continuo complejo/comunidad de seguridad energética para repensar la integración regional?

Un primer aporte importante de este marco conceptual es su capacidad para expresar las dos dimensiones fundamentales que enfrentan los procesos de integración energética regional y que hacen a la especial naturaleza de la energía. La primera dimensión es la que puede abordarse desde la perspectiva del comercio internacional: los energéticos son bienes transables, esto es, susceptibles de ser intercambiados internacionalmente, y por tanto existen mercados internacionales de energía a distintos niveles (regional, continental, global). La segunda implica recurrir a categorías del campo

de las relaciones internacionales y la geopolítica: la energía es un recurso estratégico y como tal reclama una mirada de largo plazo en clave política (esto es, atendiendo a los intereses generales de la comunidad), que suele escapar a las operaciones comerciales internacionales habituales.

Otra ventaja del continuo complejo/comunidad de seguridad energética (que admite desde luego muchas escalas de grises intermedios) es que permite apreciar la relevancia de las construcciones políticas de acuerdos sobre el trasfondo material. Sobre un mismo lienzo geográfico-económico definido históricamente por opciones políticas pasadas y por determinantes externas (la Cuenca del Plata, por ejemplo) la política actual dibuja un cuadro que puede ubicarse en distintos lugares del continuo complejo/comunidad.

En ese sentido, este marco teórico hace lugar para las elecciones de los actores colectivos en el marco de condicionantes históricos y geográficos de la integración energética. Reconociendo que las opciones nunca son infinitas y que es tarea del análisis científico identificar los límites de lo posible (y también cuestionar las concepciones mentales dominantes acerca de esos límites), es importante subrayar que no hay inevitables en las construcciones políticas: ninguna región está inevitablemente destinada a ser una comunidad o un complejo de seguridad energética.

El lugar de los intereses en la integración

Es habitual en el discurso político de la integración latinoamericana o sudamericana encontrar argumentos que parecen provenir del dominio de las relaciones personales, o incluso filiales: los países deben integrarse porque son hermanos, y a partir de las huellas del pasado compartido (identidades culturales e historias que dialogan) construir deliberadamente un futuro común. Sin negar la relevancia de los vínculos culturales fundados en el largo plazo histórico, lo cierto es que difícilmente constituyen base suficiente para un proceso de integración sustantivo y cualitativamente superior a los intentados anteriormente. Es necesario otorgar un lugar privilegiado a los intereses concretos de los Estados nacionales -que son resultante, desde luego, de la situación de las relaciones de poder entre las clases sociales y la correlación de fuerzas en el sistema político- para avanzar en los nuevos temas de la agenda de la integración en general y en el terreno energético en particular.

Una ventaja importante del marco que proponemos es precisamente la posibilidad de mirar los intereses particulares desde una perspectiva positiva, condición necesaria para la construcción de una agenda de negociación que los integre y de una línea argumental que sostenga las ventajas de la integración energética aún para las unidades nacionales superavitarias de energía: ¿por qué debería impulsar un proceso de integración energética un país que tiene garantizada su seguridad energética a mediano plazo con recursos propios?

Este marco conceptual hace visibles argumentos de dos órdenes. En primer término, desde el punto de vista de la eficiencia económica, una crisis energética en un país deficitario significa para su entorno próximo un problema en términos de la capacidad de demanda de esa economía. Si uno de los objetivos centrales de la integración regional es la generación de un mercado ampliado para la producción de los socios del proceso, la seguridad energética de una economía nacional que integra ese ámbito ampliado es relevante no sólo para ella misma, sino también para sus socios comerciales. En la región del Mercosur ampliado este aspecto es central, particularmente para Brasil, cuya estrategia de desarrollo en tanto potencia emergente implica no sólo integrar sus emprendimientos productivos en lugares convenientes de las cadenas de valor regionales, sino también generar flujos de inversión directa brasileña en los países vecinos, especialmente en sectores estratégicos. Como señala un destacado historiador de la llamada “Escuela de Brasilia” (BERNAL-MEZA, 2005):

“... a expansão para fora da economia brasileira, condição necessária para se atingir a interdependência real no mundo da globalização (...), opera-se de dois modos: pela agregação dos empreendimentos nacionais às cadeias produtivas internacionais e por investimentos diretos no exterior, a começar pela vizinhança” (CERVO, 2008: 87).

El segundo grupo de argumentos que este marco teórico visualiza son los de corte político. La presencia de potencias extra-regionales en emprendimientos estratégicos del sector energético en la región significaría una amenaza importante a las pretensiones de Brasil de ser tratado como un interlocutor válido en el tablero de las grandes potencias. En ese sentido, el fortalecimiento del rol de articulación de Brasil en tanto Estado-región en América del Sur aparece como un requisito para el salto definitivo de *global trader* a *global player*. Un poder emergente cuya hegemonía en su extranjero próximo aparece cuestionada en temas clave por actores extra-regionales difícilmente pueda aspirar a un papel protagónico en la gobernanza global:

El desempeño exitoso de las potencias emergentes (...) requiere necesariamente un entorno pacífico y desarrollado, ingredientes que deben ser encarados a través de instancias regionales. El regionalismo representa entonces, para esas potencias, la contraparte política, social y cultural, además de mercados para el comercio” (BIZZOZERO, 2011: 36).

Otro caso que permite apreciar las ventajas de la integración energética para las unidades superavitarias es el de Venezuela, en tanto expresa fuertes vínculos entre energía y política exterior. Si bien los ingresos por concepto de exportaciones de petróleo han sido desde la segunda década del siglo pasado los principales responsables del crecimiento de la economía venezolana, lo cierto es que la expresión de estas potencialidades en la política exterior del país se hizo más notoria en la segunda mitad del siglo XX. El protagonismo venezolano en la creación de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), un exitoso cártel de productores primarios que ha logrado mejorar notablemente sus términos de intercambio, y la posterior crisis del

petróleo (1973), sentaron las bases para la diplomacia petrolera de Caracas. Como señala un destacado especialista venezolano:

El rentismo tiene su proyección internacional en la denominada “diplomacia petrolera” que le ha permitido [a Venezuela], especialmente desde 1973, utilizar el inmenso caudal de recursos derivados del incremento en los precios del petróleo, para promover una estrategia de cooperación en América Latina y el Caribe y una política tercermundista favorable a la creación de un nuevo orden económico internacional y el diálogo norte-sur. (BRICEÑO RUIZ, 2011: 50).

Así, la diplomacia petrolera, en tanto proyección internacional del capitalismo rentístico venezolano, constituye una línea de continuidad en la política exterior de ese país. El ámbito privilegiado para ejercer esa influencia política y diplomática ha sido históricamente la Cuenca del Caribe (BRICEÑO RUIZ, 2011). En ese sentido, la nueva orientación de la política exterior venezolana a partir del gobierno de Hugo Chávez Frías no ha significado en absoluto una ruptura con la diplomacia petrolera como instrumento clave, sino su reorientación en términos de una nueva agenda de inserción internacional. Así, desde que en 2006 Caracas solicitó su ingreso como miembro pleno al Mercosur⁴, se hizo evidente un giro hacia el Sur de la política exterior venezolana, que pasó a priorizar el regionalismo mercosuriano frente a los espacios tradicionales de integración del país. Desde la perspectiva uruguaya, el papel de la diplomacia petrolera venezolana es fácil de valorar. Al día siguiente de la asunción del presidente Tabaré Vázquez (2005-2010), Venezuela y Uruguay suscribían un acuerdo energético en el que Caracas se comprometía a proveer petróleo a precios subvencionados, con una tasa de interés blanda y aceptando bienes o servicios como parte del pago⁵. Así pues, cualquier esfuerzo analítico por pensar la integración energética regional en el Mercosur ampliado debe, necesariamente, dedicar importantes espacios de reflexión y análisis al papel de la diplomacia petrolera venezolana como acción estratégica de un país superavitario en términos energéticos.

La integración energética y la integración regional

La dificultad histórica que hasta ahora han evidenciado los procesos de integración en América del Sur para incorporar eficazmente la cuestión energética a escala multilateral provienen tanto de las dificultades políticas generales de las iniciativas como de la problemática específica de la integración energética.

Un marco teórico para pensar la integración energética en la región debe entonces permitir ubicar conceptualmente las dificultades específicas del sector energético en el marco de los problemas generales de los regionalismos. Desde una perspectiva de relaciones internacionales, la integración regional puede concebirse bien como un *proceso*

⁴ Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur (Caracas, 4 de julio de 2006).

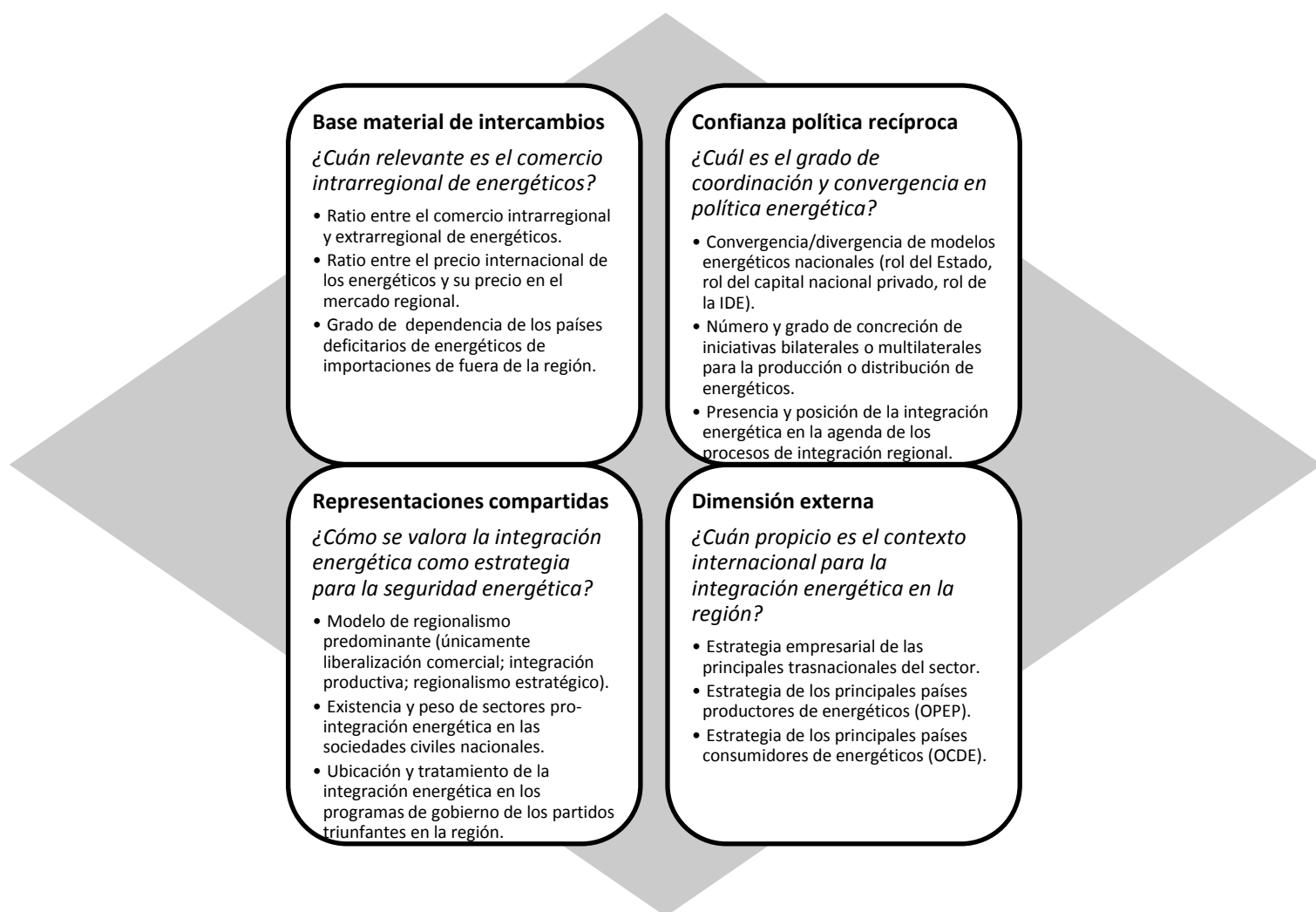
⁵ Acuerdo de Cooperación Energética de Caracas (Montevideo, 2 de marzo de 2005).

de incremento de regularidad e intensidad de las interacciones entre Estados y sociedades que se expresa en tres aspectos clave: una base material de intercambios que exprese una interdependencia económica acrecentada; la reducción de desconfianzas políticas mutuas que sienta bases para una comunidad de seguridad común; la construcción de una identidad compartida sobre ciertos valores e instituciones. En términos de *resultado*, la integración regional se manifiesta como una densidad de interacciones solidaria y estable entre actores, que son persuadidos a desplazar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o reclaman competencias sobre los Estados nacionales preexistentes (HAAS, 1966; ERRANDONEA, 1977).

A partir de estas definiciones, entendemos que el sector energético no debe concebirse sólo como un mercado más a integrar (esto es, únicamente como parte del primer aspecto señalado: la base material de intercambios), sino también como un elemento clave en el segundo eje: el de la seguridad y la construcción de relaciones políticas de confianza entre los actores estatales de los procesos de integración. Asimismo, las representaciones acerca de cuán posible es la integración energética regional y cómo se la valora como estrategia para la seguridad energética cumplen un papel clave y se ubican en el tercer pilar (valores, proyectos colectivos, procesos identitarios). En ese sentido, una agenda de investigación futura a partir de este marco teórico debería intentar aportar al conocimiento acerca los distintos modelos energéticos de los países de la región y sus potencialidades para la complementariedad y la sinergia, así como identificar las principales fuentes de desconfianza recíproca y evaluar las capacidades de las distintas instancias políticas y arreglos institucionales para avanzar en su superación.

Como un primer acercamiento a ese desafío, proponemos una matriz con cuatro dimensiones que pretende aproximarse a una futura operacionalización del *continuum* complejo/comunidad de seguridad energética. A los tres aspectos de la integración regional que hemos señalado, incorporamos la dimensión externa, que si bien interviene en las demás, es importante explicitar, especialmente para las regiones con una inserción internacional subalterna, aún al precio de que aparezca como un aspecto aparte en el marco analítico propuesto.

Cuatro dimensiones para el Continuo Complejo / Comunidad de Seguridad Energética



Algunas reflexiones y agenda de trabajo

El manejo de la categoría “continuo complejo / comunidad de seguridad energética” constituye un abordaje pertinente para analizar los procesos de integración energética regional y puede proveer de insumos relevantes para el diseño de estrategias integracionistas en la materia. Asumiendo que ningún marco teórico puede trasladarse acríticamente para analizar procesos de integración regional en distintas latitudes (especialmente cuando expresan distintas posiciones en el sistema internacional), consideramos que este enfoque puede ser especialmente válido para pensar el regionalismo sudamericano en materia energética por dos motivos fundamentales.

En primer término, porque contribuye a pensar los límites y las potencialidades de las estrategias dirigidas al cambio técnico en la producción y a una inserción económica internacional más favorable. Como se ha señalado en la primera sección, el espacio

sudamericano cuenta con potencialidades para constituir un espacio de cooperación energética. En otras palabras, la geografía económica de la región plantea un trasfondo que la hace posible: un excedente global de energéticos que se desagrega en economías nacionales superavitarias y deficitarias de energía.

Esta situación debe entenderse en el contexto del perfil general de inserción de la región en la economía internacional. América del Sur muestra un patrón de especialización centrado en agroalimentos, minerales y energéticos (CEPII, 2011: 125). La participación de la región en las exportaciones mundiales de manufacturas sigue siendo mínima (en torno al 2%, CEPII, 2011: 124), y el actual proceso de reprimarización de la oferta exportable parece apuntar a que la lógica del segundo ciclo del corredor comercial centro-periferia identificado por Aldo Ferrer (1976) —el intercambio de manufacturas de los centros por alimentos y materias primas de la periferia— aún no se ha alterado en forma sustantiva. Así, mientras en términos globales la región mantiene al sector energético como uno de los tres de clara exportación neta, varios países sudamericanos evidencian problemas de restricción energética que constituyen un obstáculo de primer orden para el cambio técnico.

En segundo lugar, la inclusión explícita de la dimensión externa, expresada en los condicionantes que imponen otros actores con mayor poder relacional o sistémico, es central para analizar las iniciativas de integración energética en la región. El carácter periférico de la inserción internacional de los países sudamericanos implica, como subrayaron los teóricos dependentistas, que las condiciones de existencia y funcionamiento del sistema económico y el sistema político nacional, y sus vinculaciones, están atravesados por la influencia externa, esto es, condicionados por decisiones extranjeras en mucho mayor medida que su capacidad para condicionar los procesos de otros países (CARDOSO y FALETTTO, 1969). En ese sentido, la autonomía puede entenderse como *“la máxima capacidad de decisión propia que se puede tener, teniendo en cuenta los condicionamientos objetivos del mundo real”* (PUIG, 1980: 149). Si de lo que se trata es de lograr cambios incrementales en el margen de autonomía, entonces es necesario explicitar y hacer visibles las condicionantes externas en los procesos históricos de la región. Esta dimensión, que lógicamente no era subrayada por los teóricos de la integración europea para pensar ese proceso, debe ser rescatada por los marcos conceptuales creados en nuestras latitudes.

Si bien este trabajo culmina definiendo claramente las cuatro dimensiones en las cuales hay que trabajar en la operacionalización de un modelo de análisis a partir del concepto “complejo / comunidad de seguridad energética” y sugiriendo algunos de los indicadores a partir de los cuales se podría avanzar en la estrategia empírica, queda mucho por discutir en ese sentido.

Referencias

BELI, Andrei. **Energy security in International Relations theories**, Moscú: Higher School of Economics, 2007.

BERNAL-MEZA, Raúl. **América Latina en el mundo**. El pensamiento latinoamericano y la teoría de las relaciones internacionales, Buenos Aires: Nuevohacer, 2005.

BERTONI, Reto; TRAVIESO, Emiliano. **El concepto de comunidad de seguridad energética y su pertinencia para discutir la integración desde Uruguay**, Tercer Congreso Latinoamericano de Historia Económica (CLADHE III), San Carlos de Bariloche, Argentina, 2012.

BIZZOZERO, Lincoln. Contenido y funcionalidad de BRIC y de Unasur en la política internacional de Brasil. In: BIZZOZERO, L.; CLEMENTE, I. (Coords.): **La política internacional en un mundo en mutación**, Montevideo: FCS, Udelar, Banda Oriental, 2011.

BOHI, D.R., TOMAN, M.A. **The Economics of Energy Security**, Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/London, 1996.

BRICEÑO RUIZ, José. Los cambios en la política exterior de Venezuela y el “giro hacia el sur” de Chávez. In: BIZZOZERO, Lincoln; CLEMENTE, Isabel (Coords.): **La Política Internacional en un mundo en transición**, Montevideo: FCS-Udelar, Banda Oriental, 2011.

BUZAN, B.; WEAVER, O.; DE WILDE, J. **Security: a new framework for analysis**, Londres: Boulder, 1998.

BUZAN, Barry. **People, States and Fear: an agenda for international security studies in the post-cold war era**, Hampstead: Harvester Wheatsheaf, 1983.

CARDOSO, F.H.; FALETTO, E. **Dependencia y desarrollo en América Latina**, México, Siglo XXI, 1969.

CARDOZO, E. La gobernabilidad democrática regional y el papel (des)integrador de la energía. In: **Nueva Sociedad**, N° 204, julio-agosto de 2006.

CEPAL. **Mercado Común Latinoamericano**, México, 1959.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros**, São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

CENTRE D'ETUDES PROSPECTIVES ET D'INFORMATIONS INTERNATIONALES (CEPII). **L'économie mondiale 2012**, París: La Découverte, 2011.

CLINGENDAEL INTERNATIONAL ENERGY PROGRAMME. **Study on Energy Supply Security and Geopolitics**, Report prepared for DG TREN, The Hague, 2004.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ENERGÍA-MINISTERIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA. **Política energética 2005-2030**, Montevideo, 2010.

DEUTSCH, Karl W.; et al. **Political community and the North Atlantic area; international organization in the light of historical experience**. Princeton: Princeton University Press, 1957.

ERRANDONEA, Alfredo (h). **Hacia una definición operacional del concepto de integración**. In: Revista Argentina de Relaciones Internacionales, Año 3 N°9, Buenos Aires: CEINAR, 1977.

FERRER, Aldo. **Economía Internacional Contemporánea**, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1976.

GUILLEN ROMO, H. **De la Pensee de la CEPAL au Neoliberalisme, du Neoliberalisme au neo-Struturalisme**. In: REVUE TIERS MONDE, T. XXXV N°140, PARIS, octubre-diciembre 1994, p.907-926.

HAAS, Ernst. **Partidos políticos y grupos de presión en la integración europea**, Buenos Aires: Intal, 1966.

KLARE, M. **Blood and oil. The danger and consequences of America's growing dependency on imported petroleum**, Londres: Holt Paperbacks, 2004.

KLARE, M. **Resource Wars. The new landscape of global conflict**, Londres: Holt Paperbacks, 2002.

KRUYT, Bert; VAN VUUREN, D.P.; DE VRIES, H.J.M.; Groenenberg, H. **Indicators for energy security**. In: Energy Policy, 2009, n° 37, p. 2166-2181.

KUIK, Onno J.; BASTOS LIMA, Mairon; GUPTA, Joyeeta. **Energy security in a developing world**. In: Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change, Volume 2, Issue 4, julio-agosto 2011.

MATTLI, W. **The Logic of Regional Integration**, Cambridge University Press, 1999.

NOHLEN, D., FERNÁNDEZ, M. **Cooperación y conflicto en la Cuenca del Plata**. In: Revista de Estudios Internacionales, Universidad de Chile., Vol. 14, No. 55, 1981, Julio - Septiembre , p. 412-443.

PALONKORPI, Mikko. **Energy security and the regional security complex theory**, Helsinki: Aleksanteri Institute, University of Helsinki, 2006.

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

RODRÍGUEZ, O. **La teoría del subdesarrollo de la CEPAL**. México, Siglo XXI, 1980.

RUIZ CARO, A. Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. In: **Serie Recursos Naturales e Infraestructura**, N° 106, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2006.

RUIZ CARO, A. Puntos de conflicto de la cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe, **Serie Recursos Naturales e Infraestructura**, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas, 2009.

RUIZ CARO, A. La cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. In: **Puente@Europa**, Año VIII - Nro. 1 – Abril, 2010.

RUIZ CARO, A. La seguridad energética de América Latina y el Caribe en el contexto mundial, **Serie Recursos Naturales e Infraestructura**, N° 128, CEPAL, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007.

TOMASSINI, L. **Elementos para el estudio de los procesos de integración y otras formas de cooperación en América Latina**. In: Integración Latinoamericana, N° 12, 1977, p. 22-42.

TUSICISNY, Andrej: **Security Communities and Their Values: Taking Masses Seriously**, International Political Science Review, 2007, Vol. 28, No. 4, p.: 425-449.

Seguridad, defensa e integración regional en América del Sur: el desafío de la integración en defensa y seguridad. Una condición fundamental para una defensa regional eficaz y para lograr avances decisivos en la lucha contra el delito organizado

José Manuel Ugarte¹

Introducción: El surgimiento, en América Latina y el Caribe, de mecanismos de cooperación en seguridad pública y defensa.

Una de las características más salientes en materia de relaciones internacionales de los últimos años en América Latina y el Caribe ha sido, por una parte, el desarrollo de los procesos de integración subregional, y por la otra, la construcción de mecanismos subregionales de cooperación en seguridad pública y defensa.

Comenzaron a generarse en Latinoamérica mecanismos institucionales de cooperación en seguridad, como necesario complemento de la construcción de intereses comunes en los respectivos procesos de integración subregional, y procurando al propio tiempo hacer frente a los desafíos para la seguridad inevitablemente resultantes de la mayor facilidad de circulación de personas, bienes y servicios derivados de tales procesos de integración.

¹ Doctor de la Universidad de Buenos Aires (área Derecho Administrativo), abogado y especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública por la referida Universidad, en la que es asimismo Profesor adjunto regular de Derecho Administrativo, y docente de la Carrera de Especialización en Derecho Administrativo y Administración Pública. Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Católica de Santiago del Estero, como asimismo Profesor de la Escuela Superior de Prefectura Naval Argentina y, de la Maestría en Seguridad Pública de Policía Federal Argentina. Profesor de la Carrera de Especialización en Gestión para la Defensa organizada por el Ministerio de Defensa y la Universidad de Tres de Febrero. Profesor de la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (ECAE). Se ha desempeñado como asesor parlamentario sucesivamente en la Cámara de Diputados de la Nación y en el Senado de la Nación (1984-2009) y como consultor de la Organización de las Naciones Unidas y del Banco Interamericano de Desarrollo, habiendo sido corredactor de las Leyes de Defensa Nacional y de Seguridad Interior, miembro de la Comisión Redactora de la Ley de Inteligencia Nacional, participando asimismo en la redacción de las Leyes de Reestructuración de las Fuerzas Armadas y de Servicio Militar Voluntario. E-mail manuguart@gmail.com.

¿Cómo comenzó este proceso?

De modo bien distinto, casi simultáneamente, en el *Mercosur* y en el *SICA* centroamericano.

En el primero, a partir de la Decisión N° 7/96 del Consejo del Mercado Común del Mercosur², que creó la *Reunión de Ministros del Interior o Funcionarios de Jerarquía Equivalente*, dando lugar a la creación de un ámbito de cooperación en seguridad pública con alto grado de conducción política y de institucionalidad, abarcativo de todo tipo de delitos, pero dirigido muy especialmente contra el delito organizado, y limitado a las instituciones policiales y fuerzas de seguridad, excluyendo a las fuerzas armadas, estructurándose también una cooperación en defensa subregional que no generó mecanismos institucionales específicos, y que involucró a las fuerzas armadas de la subregión y sus conducciones políticas en medidas de cooperación y fomento de la confianza y la seguridad.

En Centroamérica, la cooperación se construyó a partir del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica* (1995), y de la subsiguiente creación de la *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas* (CFAC -1997)³ de la *Comisión de Seguridad* y de las *Subcomisiones de Defensa, Seguridad Pública y Jurídica* de dicha Comisión, bien que las medidas concretas de cooperación, particularmente en el ámbito de la seguridad pública, comenzaron posteriormente.

El referido *Tratado Marco* (15-12-1995), caracterizado por un concepto de seguridad de suma amplitud, pero cuya aplicación ha resultado de evidente utilidad en la subregión centroamericana, incluyó a la *Comisión de Seguridad* con un cometido amplio, comprensivo no sólo de limitación de armamentos, verificación de acuerdos y fomento de la confianza en materia militar, sino de análisis de la situación imperante y de coordinación y cooperación para su superación, incluyendo a la defensa, a la seguridad pública, y a la cooperación humanitaria, a lo que debe agregarse la constitución en su seno de las antes aludidas subcomisiones; y, en materia específica de seguridad pública, la creación en 1991 de la *Asociación de Jefes de Policía de Centroamérica*⁴ y muy especialmente, desde el punto de vista de la cooperación en el marco institucional del *SICA*, la integración de la *Asociación* dentro del marco de la antes aludida *Subcomisión de Seguridad Pública* (2001); y en materia de defensa, la ya referida creación de la *Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas* (CFAC – 1997) que incluyó fundamentalmente cuestiones de defensa, pero también de seguridad pública.

² Aprobada en la XI reunión del Consejo del Mercado Común en Fortaleza, Brasil, el 17-12-96.

³ Creada por Acuerdo de los Presidentes de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua suscripto el 12 de noviembre de 1997.

⁴ Hoy, *Comisión de Jefes/as y Directores/as de Policía de Centroamérica, México, el Caribe y Colombia*, obviamente en una dimensión que supera el ámbito subregional.

De ese modo comenzaron a desarrollarse en dicha subregión mecanismos de cooperación distintos en seguridad pública y defensa –bien que en esta última, se incluyeran aspectos de seguridad pública– caracterizados por el protagonismo, respectivamente, de las instituciones policiales en el primer caso y las militares en segunda, con un nivel limitado de conducción y participación del poder político y de institucionalidad, constituyendo el núcleo de la cooperación en seguridad pública, la ya mencionada *Asociación*, que constituyó una Comunidad de Inteligencia, mientras que en el segundo caso, tuvo tal rol la *Conferencia* (CFAC) que constituyó asimismo un ámbito de intercambio de inteligencia.

Centroamérica constituyó también un ámbito de cooperación en seguridad pública con México, que tuvo entre sus frutos el proyecto constituido por la *Estrategia de Seguridad Centroamérica-México*, sin perjuicio de elaborar su propia *Estrategia de Seguridad de Centroamérica*.

En la *CAN* se constituyó muy posteriormente un mecanismo de cooperación totalmente diverso, estructurado sobre determinado tipo de delitos de interés subregional prioritario, a través de la Decisión N° 505⁵ (22-6-2001) *Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos* y el *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de*

Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos, aprobado por Decisión N° 552⁶ (24 y 25-6-2003); la Decisión 587 (10-7-2004) sobre *Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina*, que pese a estar referida fundamentalmente a cuestiones de seguridad externa y de seguridad internacional como su nombre lo indica, incursionó en múltiples aspectos de seguridad pública antes mencionados, tales como la *Decisión 505* y los Programas Operativos que se adopten en ese marco, el *Plan Andino para la Prevención, Combate y Erradicación del Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en todos sus aspectos*, así como su Agenda Coordinada de Acción y su Plan Operativo, aprobados por Decisión 552, así como los marcos andinos para la cooperación legal, policial y judicial, y otros planes y programas que pudieran establecerse en lo sucesivo, en particular con miras a combatir, entre otros, la corrupción, el contrabando y el tráfico de personas.

Cabe citar además la *Decisión N° 668* (2007) destinada a la implementación de un *Plan Andino de lucha contra la Corrupción*, estableciéndose tanto medidas destinadas a formar parte de la lucha antedicha, como de transparencia, con énfasis en la vigencia del derecho de acceso a la información, así como la Decisión N° 710 (2009) sobre *Creación del Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina*, dictada para “el desarrollo del Instrumento Andino de Cooperación entre Fiscales Generales de los Países Miembros” y a través de la cual se creó el *Consejo de Fiscales de la Comunidad Andina*, integrado por “los Fiscales Generales de los Países Miembros o quienes hagan sus veces”.

⁵ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D505.htm> (acc. 12.6.2012).

⁶ Disponible en <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D552.htm> (acc. 12.6.2012).

Habremos de caracterizar en consecuencia a la cooperación en seguridad en la *CAN* como estructurada en torno a determinados delitos, considerados de interés regional. Desde otro punto de vista, no distinguió entre seguridad pública y defensa, incluyendo bajo la conducción de órganos de relaciones exteriores y defensa, tanto aspectos de defensa como de seguridad pública, incluyendo en este último ámbito a las fuerzas armadas. La institucionalidad de esta cooperación fue limitada. Los conceptos en seguridad, seguridad pública y defensa involucrados tendieron a poseer significativa amplitud.

Cabe destacar que la cooperación en seguridad en la *CAN* constituyó el núcleo inicial de la *Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial (CLACIP)*, órgano de cooperación en materia de inteligencia policial constituido exclusivamente por instituciones policiales y fuerzas de seguridad, organismos de inteligencia criminal y organismos de inteligencia nacional o gubernamental, sin conducción política alguna ni participación oficial de sus respectivos gobiernos, que no estuvo constituida por medio de Tratados o acuerdos formales de sus respectivos gobiernos, siendo sus miembros pertenecientes a países de América Latina y el Caribe; y de la *Comunidad de Policías de América (AMERIPOL)*, organismo de cooperación en seguridad pública e inteligencia, constituido por instituciones policiales y fuerzas de seguridad de países latinoamericanos del Caribe y de Estados Unidos de América, de carácter similar en cuanto a las ya señaladas carencias de conducción política, instrumentación por acuerdos internacionales. Ambos organismos – *CLACIP* está integrada a *AMERIPOL*– tienen su sede permanente en Bogotá.

La más reciente organización de la cooperación – en este caso, en seguridad pública– correspondió a la *Comunidad del Caribe (CARICOM)*, que creó un ámbito de cooperación altamente institucionalizado y sujeto a una sólida conducción política.

Al efecto, se convino en la 36ª Reunión de Jefes de Gobierno de la *CARICOM* (Julio de 2005)⁷ en la creación de un *Marco de Dirección para Delito y Seguridad*, compuesto por un Consejo de Ministros de las áreas de Seguridad Nacional y Policía para ejercer la dirección y supervisión políticas; un *Comité Asesor de Política de Seguridad (SEPAC)* y una *Agencia de Implementación para Delito y Seguridad (IMPACS)*.

Cabe destacar asimismo la firma (2006)⁸ de un *Memorando de Entendimiento* destinado a establecer un ámbito de cooperación en inteligencia en materia de terrorismo y otros delitos, altamente institucionalizado.

Respecto a la *IMPACS*, conviene destacar el establecimiento, dentro de ella, del *Centro Regional de Fusión de Inteligencia (RFIC)*.

⁷ 3-6 Julio de 2005, Gros Islet, Saint Lucia.

⁸ El 6 de Julio de 2006, en Saint Kitts and Nevis, del *Memorando de Entendimiento para Compartir Inteligencia entre los Miembros de la Comunidad del Caribe*.

Como su nombre lo expresa, se trata de un ámbito institucionalizado de cooperación en inteligencia, que recibe información e inteligencia de los países miembros y de otros países, como Estados Unidos de América y Canadá, y que brinda inteligencia, fundamentalmente para detección temprana de amenazas a miembros individuales o a la región en su conjunto, así como a otros países autorizados para ello. Además, a través de la *Red del CARICOM para Compartir Inteligencia (CISNET)* se posibilita la transmisión segura de informes de inteligencia, reuniones y diálogos en línea.

IMPACS y sus órganos de conducción y control políticos antes señalados constituyen un ámbito altamente institucionalizado de cooperación en materia de seguridad pública e inteligencia, con adecuados controles.

En definitiva, todo parece confluir hacia el fortalecimiento de los mecanismos subregionales, pudiéndose conjeturar el futuro desarrollo de mecanismos de cooperación en seguridad pública en *Unasur*, como ya existe en defensa –destacando la creación en dicho ámbito del *Consejo de Defensa Suramericano*, así como del *Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*, y sobre todo el *proyectado Consejo Suramericano sobre Seguridad Pública, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional* – pudiendo perfectamente concluir en este último la cooperación en seguridad pública desarrollada en torno a la *Reunión de Ministros del Mercosur ampliado*, que comprende a casi todos los países suramericanos-. También cabría aguardar para un futuro próximo, la profundización de la cooperación que actualmente tiene lugar en el *Consejo de Defensa Suramericano (CDS)*.

Apuntes sobre el desarrollo de la cooperación en seguridad pública e inteligencia en el Mercosur ampliado

La experiencia de la cooperación en materia de seguridad pública en el Mercosur ampliado –que incluyó también aspectos de inteligencia- se desarrolló –aunque no explícitamente- sobre la base de las experiencias europeas de los Tratados de Schengen (1990) y la Cooperación en Justicia y Asuntos del Interior incluida en el Tratado de Maastricht.

Tiene lugar sobre la base de la Reunión de Ministros del Interior o funcionarios de jerarquía equivalente del Mercosur (RMI) creada por Decisión N° 7/96 del Consejo del Mercado Común, dentro del mecanismo de Reuniones Especializadas, a fin de avanzar en la elaboración de mecanismos comunes, para profundizar la cooperación en las áreas de su competencia.

Tal Decisión tuvo como antecedente inmediato el *Acuerdo Operativo* firmado el 18 de mayo de 1996 en Puerto Iguazú por los ministros del Interior de Argentina y Paraguay y de Justicia de Brasil, en el que se acordó la creación de un *Comando Tripartito de la Triple Frontera* destinado a implementar medidas de cooperación policial e intercambio de información en la zona de la Triple Frontera, desde donde se sospechaba

que se habían introducido terroristas que participaran en el atentado terrorista contra la Asociación Mutual Israelí Argentina (18 de Julio de 1994).

Así como el nacimiento de la cooperación europea en materia policial y judicial fue resultante, al decir de Francesc Morata (1998, p. 359) “[...] de un proceso iniciado a mediados de los años setenta como consecuencia de la creciente incapacidad de los Estados miembros de afrontar individualmente problemas globales como el terrorismo, el narcotráfico, la criminalidad organizada y la inmigración clandestina...” siendo además que “[...] La libre movilidad de mercaderías y servicios, y con mayor razón, la libertad de tránsito y establecimiento, entre Estados de la UE, plantea la necesidad de un dispositivo policial que prevenga, frene y reprima los tráficos comunitariamente ilícitos. La preservación de la seguridad es presupuesto inequívoco del libre ejercicio de la movilidad...” (TAMANES y LÓPEZ, 1999, p. 171) la cooperación en materia de seguridad pública en el Mercosur ampliado

[...] nació de dos necesidades fundamentales: las derivadas de los problemas de seguridad pública que surgieron del incremento en la facilidad de transporte de bienes y personas –traducidos en un fuerte incremento del comercio intrazona- y el surgimiento del terrorismo internacional en la región, derivado de los atentados experimentados por la Embajada de Israel y la Asociación Mutual Israelí Argentina (AMIA) (UGARTE, 2004)

Quedó de ese modo constituido un ámbito institucionalizado de cooperación subregional en materia de seguridad pública, comprendiendo *secciones nacionales* por cada país integrante del bloque –establecidas en los respectivos órganos de conducción de la seguridad pública en los países miembros- integradas por los Ministerios del Interior o equivalentes, y los funcionarios especializados en cada país integrantes de la *Comisión Técnica* -entre otros órganos- que actuaban como órgano de trabajo, coordinando nuevos encuentros y procurar la implementación de lo resuelto en los anteriores.

En dicho ámbito fueron suscriptos una serie de acuerdos, destinados, previa su aprobación por el Consejo del Mercado Común e incorporación al orden jurídico interno de los respectivos países por los mecanismos previstos constitucionalmente para cada uno de ellos –en aquellos casos en que excedieran los aspectos meramente operativos- a establecer las normas requeridas para respaldar y promover la cooperación subregional en materia de seguridad pública y, dentro de ésta, de inteligencia criminal; así como también de inteligencia para la lucha contra el terrorismo.

Entre las medidas fundamentales adoptadas en dicho ámbito, cabe señalar en primer lugar, la conformación del *Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME)* dispuesto originariamente por el Acuerdo 1/98, y sucesivamente actualizado y perfeccionado por otros acuerdos subsiguientes.⁹

⁹ Particularmente por los Acuerdos N° 13/99 –VI RMI-Montevideo, 17/XI/99; N° 14/99 –VI RMI-Montevideo, 17/XI/99; N° 1/00 –VII RMI-Buenos Aires, 16/VI-00 y N° 2/00 –VII RMI-Buenos Aires, 16/VI/00 y, finalmente, por los Acuerdos N° 03/04-RMI- XXVI CMC – Buenos Aires, 07/VII/04 y N° 4/04 y Acuerdo N° 1/07 aprobado por Decisión 30/07 del CMC.

Consiste en el establecimiento de un vínculo telemático para intercambio de información específica de seguridad pública, con la creación por cada país de un *nodo nacional* –la Argentina estableció el suyo en la Secretaría de Seguridad Interior, y actualmente, en el Ministerio de Seguridad (Secretaría de Seguridad) para envío y recepción de información por parte de los organismos de seguridad facultados para ello –realizado por cada institución policial o fuerza de seguridad, a través de los nodos usuario- y el intercambio por parte de cada país de información entre sí, a través de un módulo gerenciador, destinado a posibilitar la comunicación con los restantes países comprendidos en el Acuerdo.

A través del *SISME*, se intercambia información por vía telemática sobre personas, bienes y sucesos operaciones policiales, incluyéndose posteriormente otros aspectos.¹⁰

También existen acuerdos de cooperación en materia de inteligencia criminal, que comprenden otros tipos de delitos.¹¹

Finalmente, cabe señalar que en distintas oportunidades y en órganos de la RMI, se ha planteado la posibilidad relativa a la futura constitución de un órgano multinacional de análisis de inteligencia criminal.¹²

Otro acuerdo de fundamental importancia fue el originariamente denominado *Plan de Cooperación y Asistencia Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur* (Acuerdo RMI 5/98), actualizado y ampliado posteriormente por otros acuerdos, bajo la denominación de *Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional en el Mercosur y en el Mercosur, Bolivia y Chile*.¹³

El referido Plan comprendió la previsión de múltiples acciones combinadas entre las instituciones policiales, fuerzas de seguridad, y otros organismos de los países miembros, agrupadas por ámbitos: *Delictual, Ilícitos Ambientales, Migratorio, Tráfico Material Nuclear y/o Radiactivo, Capacitación, y Terrorismo*.

En lo relativo al *Ámbito Delictual*, se encontraba subdividido en *Narcotráfico, Terrorismo –elevado luego a Ámbito-, Tráfico de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y Tráfico de Migrantes Ilegales, Contrabando, Robo/Hurto de Automotores, Crimen Organizado, y Delitos Económicos Financieros*.

Los aspectos relativos al terrorismo merecieron en la coordinación policial subregional una atención especial.

¹⁰ Actualmente se rige por la Decisión del Consejo del Mercado Común N° 36/2004, complementada por el Reglamento aprobado en la Reunión de Ministros del Interior N° 03/2007.

¹¹ Entre ellos que cabe recordar el *Acuerdo*, aprobado por Decisión CMC 29/02 del 6 de diciembre de 2002, sobre *Cooperación en Operaciones Combinadas de Inteligencia Policial sobre Terrorismo y Delitos Conexos*, así como las previsiones contenidas sobre intercambio de información en el *Acuerdo Marco de Cooperación en Materia de Seguridad Regional* cuyo texto definitivo fuera aprobado por Decisión CMC 16/2006.

¹² Mercosur/RMI/CT/Acta n° 04/09 (agosto 2009), Mercosur/RMI/CT/Acta N° 04/10 (septiembre 2010), Mercosur/RMI/CT/Acta n° 05/10 (noviembre 2010), RMI Extraordinaria Asunción, 18-6-2010, entre otras.

¹³ Hoy. la totalidad de los países suramericanos, excepción hecha de las Guayanas.

Así, en el ya referido *Plan General*, cabe destacar la constitución, en el denominado *Ámbito Terrorismo*, de los inicialmente denominados *Grupo de Trabajo Permanente* y *Grupo de Trabajo Especializado*¹⁴ y posteriormente *Foro Especializado Terrorismo (FET)*, ámbito institucionalizado de cooperación en inteligencia, con participación de instituciones policiales y organismos de inteligencia, comprendiendo reuniones periódicas, intercambio de información, realización de evaluaciones de situación en materia de terrorismo y delitos conexos, entre otros aspectos. La actividad del *FET* comprende el análisis del terrorismo, tendiendo a prever sus posibles manifestaciones en la región, así como a contribuir a una adecuada preparación en la materia; incluyendo el ciberterrorismo, el bioterrorismo, y atentados terroristas con explosivos, con participación de expertos en las referidas materias.

Incluye asimismo el intercambio de información por medios seguros —la red *RESINF*— relativos a casos, hechos o actividades relativos al terrorismo o delitos conexos.

La importancia de estos mecanismos excede notoriamente al *Mercosur*, dado que además de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, lo integran también Venezuela, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia.¹⁵

Cabe señalar que mientras la cooperación en seguridad pública florece en el *Mercosur*, la cooperación en materia de defensa no trascendió de múltiples medidas de fomento de la confianza y la seguridad, importantes y diversos ejercicios combinados que incluyeron ejercicios sobre hipótesis de combate, mecanismos institucionalizados de reuniones periódicas entre ministros y altos funcionarios entre diversos países de la subregión, colaboración en proyectos puntuales, la participación coordinada de los países integrantes en la *MINUSTAH* (a partir de 2004), la celebración de una Reunión de Ministros de Defensa del *Mercosur* ampliado, celebrada en 2004, no reiterada posteriormente. Ponemos aparte el importante hecho de la creación de la *Fuerza de Paz Binacional Combinada Cruz del Sur* entre Argentina y Chile—especulándose actualmente con la posible incorporación de Brasil al mecanismo—, y la *Compañía Binacional Combinada de Ingenieros Militares “Libertador General San Martín”* para operaciones de paz, formada entre Argentina y Perú. Se advertirá que en los dos últimos casos, se trató de fuerzas combinadas de paz constituidas entre un miembro pleno del Mercosur y un miembro del Mercosur ampliado, y no entre dos miembros plenos del bloque.

¹⁴ Decisión N° 22/99 del Consejo del Mercado Común del Mercosur, perfeccionada por el Acuerdo aprobado en la XXII Reunión del Consejo del Mercado Común en Buenos Aires, el 5/7/02. (Resoluciones CMC/DEC N° 09/02 y N° 10/02)

¹⁵ Cabe señalar la aprobación por Decisión N° 38/2010 de la adhesión de la República de Colombia al *Acuerdo Marco de Cooperación en Seguridad Regional*, aprobado por Decisiones N° 01/04 y N° 02/04, que sintetiza los aspectos fundamentales de la cooperación en materia de seguridad pública en el *Mercosur* ampliado —incluyendo el *SISME*—. Este acuerdo aún no entró en vigencia, por no haber sido incorporado al ordenamiento jurídico interno por la totalidad de los Estados del *Mercosur*.

El presente y hacia el futuro: la cooperación en defensa y seguridad pública en Unasur

Una novedad significativa en la integración sudamericana ha surgido con la Unión de Naciones Suramericanas - Unasur, creada el 23 de mayo de 2008 con el propósito, entre otros, de “construir, de manera participativa y consensuada, un espacio de integración y unión en lo cultural, social, económico y político entre sus pueblos”¹⁶ e integrada por los doce países independientes de América del Sur.

Este nuevo capítulo de la integración suramericana significa fundamentalmente la confluencia del *Pacto Andino-Comunidad Andina de Naciones (CAN)* y del *Mercado Común del Sur (Mercosur)*, y muy parcialmente –los países suramericanos que la integran- de la Comunidad del Caribe (CARICOM), manteniendo no obstante su pleno funcionamiento los mecanismos de integración subregional referidos.

En este nuevo proceso de integración sudamericana ha surgido el Consejo de Defensa Suramericano (CDS) como “instancia de consulta, cooperación y coordinación en materia de Defensa”.¹⁷ (artículo 1º).

El CDS –limitado, desde su creación, a la defensa, es decir, sin incluir los aspectos propios de la seguridad pública - ha avanzado a través de iniciativas referidas a intercambio de ideas y conocimientos, medidas de confianza mutua, y búsqueda de cooperación en aspectos puntuales; tratando de superar –aspecto nada sencillo- la diversidad de conceptos y enfoques existentes entre las subregiones que componen Suramérica.

Cabe destacar que ni el CDS, ni Unasur, constituyen una alianza militar ni un mecanismo de seguridad colectiva.

Sus objetivos, modestos, no son por ello menos trascendentes. Se trata de “Consolidar a América del Sur como una zona de paz. Construir una identidad suramericana en materia de defensa, que tenga en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya a la unidad de América Latina y del Caribe, y de Generar consensos para fortalecer la cooperación regional en materia de defensa”¹⁸

Cabe señalar que el CDS es la primera oportunidad histórica en que todos los países suramericanos –sin la presencia de Estados Unidos de América- se sientan a hablar y a tratar acerca de su defensa. Y de ello deriva su trascendencia.

El accionar del CDS ha tenido lugar en el marco de los sucesivos Planes de Acción que ha aprobado: 2009-2010, 2010-2011 y 2012, sobre cuatro ejes

¹⁶ Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas del 23 de mayo de 2008, artículo 2º.

¹⁷ *Decisión para la Creación del Consejo de Defensa Suramericano en Unasur*, adoptada en la Cumbre Extraordinaria de Unasur en Costa de Sauípe, 16 de diciembre de 2008, artículo 2º.

¹⁸ Artículo 4º *Objetivos* de la *Decisión para el Establecimiento del Consejo de Defensa Suramericano de Unasur* emitida en la *Reunión Cumbre Extraordinaria de la Unión de Naciones Suramericanas –Unasur-* en Costa de Sauípe, Bahia, 16 de diciembre de 2008.

fundamentales: *Políticas de Defensa, Cooperación militar y acciones humanitarias, Industria y tecnología para la defensa, y Formación y capacitación.*

En el primer aspecto, se debe destacar el intercambio de ideas y la elaboración de publicaciones sobre Modernización de los Ministerios de Defensa, y la iniciativa destinada a transparentar el gasto en defensa a través de la adopción de una metodología común para su determinación entre los participantes -utilizando la experiencia desarrollada entre Argentina y Chile en su relación bilateral- que ha dado lugar a la conformación del *Registro Suramericano de Gastos en Defensa*.

En el segundo, la realización de ejercicios combinados regionales, intercambio de experiencias en materia de operaciones de paz, y la elaboración de un Protocolo de Mecanismos de Cooperación entre los Ministerios de Defensa ante desastres de gran magnitud, tanto naturales como antrópicos.

En el tercer aspecto puede mencionarse la decisión de conformar un grupo de trabajo para analizar la factibilidad de la construcción suramericana de un avión de entrenamiento básico-avanzado, así como la iniciación de los trabajos tendientes a la conformación de una agencia espacial suramericana.

En el cuarto eje, la organización de instancias suramericanas para la formación de civiles en defensa y de cursos sobre defensa destinados a personal civil y militar constituyen los aspectos más destacados.

A poco tiempo de completarse el tercer año de vigencia del CDS, los resultados, aunque innegablemente valiosos, aparecen como modestos, aunque la cauta formulación inicial prevenía contra expectativas exageradas.

Del análisis de los *Planes de Acción* 2009/2010 2010/2011 y 2012 surge, en primer lugar, la reiteración en todos ellos de un aspecto crucial, y evidentemente irresuelto. Se dispuso la realización de un tercer seminario para avanzar en la identificación de los factores de riesgo y amenazas que puedan afectar la paz regional y mundial, así como la definición de enfoques conceptuales, aspecto que se reitera desde el primer *Plan*.

Parece evidente que la diversidad de enfoques conceptuales en materia de defensa y seguridad estuvo siempre entre las dificultades mayores a afrontar por parte de la construcción de la identidad suramericana en Defensa, evidenciándose especialmente entre los países del Mercosur por una parte y los países andinos –especialmente Colombia y Perú- por la otra, países estos últimos con concepciones muy amplias de la seguridad y fuertemente influidos en esa materia por la presencia del terrorismo y narcotráfico, de la que ha derivado la necesidad de empleo de las fuerzas armadas en seguridad pública.

Cabe consignar que precisamente los aspectos materia de los tres seminarios se encuentran entre los objetivos a alcanzar por el *Centro de Estudios Estratégicos de Defensa* del Consejo de Defensa Suramericano (CEED-CDS) –Capítulo III del Estatuto de este órgano.

Cabe destacar, en otro orden de ideas, la limitada relevancia de los objetivos contenidos en el Plan de Acción 2012, siendo probablemente el más importante, el relativo a “Proponer el establecimiento de un mecanismo de consulta, información y evaluación inmediata ante situaciones de riesgo para la paz de nuestras naciones, de conformidad con el Tratado de Unasur” cuyo establecimiento requeriría probablemente de la creación de un mecanismo de cooperación en inteligencia estratégica, algo novedoso en Suramérica.

Cabe asignar también relevancia a la propuesta relativa a la

Realización de un Seminario sobre defensa de los recursos naturales y la biodiversidad en Suramérica con el fin de avanzar en el estudio y proposición de mecanismos de cooperación en defensa en la región...por la circunstancia de constituir un primer avance hacia propuestas de conformación de un mecanismo de cooperación en la defensa común, algo también inédito en la región.

Los restantes aspectos –reiteración de ejercicios sobre la carta, cuando a nivel subregional –Mercosur y Chile- se realizan ejercicios con despliegue de medios humanos y materiales incluyendo hipótesis de combate, o se constituye una Fuerza de Paz Combinada como la Cruz del Sur entre Argentina y Chile, o modestos proyectos de cooperación en producción para la defensa, u otros aspectos que se reiteran año a año- muestran que la integración en defensa, en Unasur, es todavía una visión lejana.

Un aspecto prometedor, no obstante, está representado por el futuro *Consejo Suramericano sobre Seguridad Pública, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, que surgiera de la recomendación contenida en la trascendente reunión de Ministros de Defensa, Interior, Justicia y Relaciones Exteriores de Unasur en Cartagena, Colombia, el 3 y 4 de 2012, relativa a recomendar al Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de Unasur, la creación de un Consejo con el propósito de fortalecer la cooperación en materia de Seguridad Ciudadana, de Justicia y la coordinación de acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional, procurando evitar la duplicación de funciones con otras instancias existentes en Unasur, y recomendar asimismo la creación de un Grupo de Trabajo que elaborara el estatuto y el Plan de Acción de dicho Consejo; y la subsiguiente Declaración de Bogotá, emitida por la Reunión Extraordinaria de Ministros y Ministras de Relaciones Exteriores de Unasur (11 de junio de 2012) de la que surge la decisión de elevar a consideración del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, un Proyecto de Decisión para la creación de un Consejo Sectorial que se ocupe del fortalecimiento de la cooperación en materia de Seguridad Pública, de Justicia y de Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

Cabría esperar de esta nueva instancia, una vez creada, la revitalización de la lucha contra el delito organizado transnacional a través de la cooperación internacional en el seno del nuevo Consejo, e incluso el desarrollo, ahora en el ámbito de Unasur, de los

mecanismos de cooperación en seguridad pública desarrollados en el Mercosur, que hoy abarcan, como se ha señalado, la casi totalidad de Suramérica.

Cabría esperar en definitiva de *Unasur* el logro de mecanismos de integración, cooperación y coordinación en defensa y en seguridad pública, respetando la diversidad de ámbitos, similares a los obtenidos en la Unión Europea a través de la Política Europea de Seguridad y Defensa, de la Política Exterior y de Seguridad Común y de la Cooperación en Justicia y Asuntos del Interior. Sin ser conveniente imitar, la experiencia europea, como el modelo más completo de integración, debe orientar a quienes aspiran a lograr similares resultados a través de la integración en todos los ámbitos y también, en seguridad y defensa.

Referencias

MORATA Francesc. **La Unión Europea: Procesos, actores y políticas.** Ariel Ciencia Política, Barcelona, 1998.

TAMANES, Ramón y LÓPEZ, Mónica. **La Unión Europea.** Ciencias Sociales, Alianza Editorial, Madrid, 1999.

UGARTE, José Manuel. **La coordinación en seguridad pública en el Mercosur: Orígenes, perspectivas, dificultades y lecciones,** *Revista de Derecho Público*, Número 2004-2, Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2004

Relaciones bilaterales argentino-brasileñas en el Mercosur: parceria estratégica no caminho da integração

Leonardo Granato¹

Introducción

Entre los temas fundamentales de las agendas externas de Argentina y de Brasil, la integración regional ha sido una de las cuestiones que se ha mantenido incólume y sobre la que se fue construyendo una base de consenso.

Mientras que durante la década de 1980 el lugar preponderante que la integración ocupó en las políticas externas de Argentina y de Brasil respondió a un contexto de redemocratización de los sistemas de gobierno y de impulso a los respectivos sistemas productivos, en la década de 1990, las políticas externas de Argentina y de Brasil experimentaron un importante cambio en un contexto en el que los gobiernos adoptaron las políticas neoliberales del Consenso de Washington. En este contexto, la integración regional fue concebida como un mero instrumento cuyo objetivo era desarrollar una estrategia conjunta de inserción en la economía internacional frente a las tendencias de regionalización del comercio mundial.

Ya en el siglo XXI, en un contexto internacional multipolar diferente al de las décadas anteriores y, luego de una fase de estancamiento del proceso integracionista, una renovada política bilateral y de integración para América del Sur fue impulsada por los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y de Néstor Kirchner tras asumir en 2003.

Este fenómeno asociativo encuentra su génesis en el proceso de integración iniciado por el eje Brasil-Argentina en 1986 (CERVO y BUENO, 2011, p. 482; PARADISO, 2005, p. 278)² y en función a ello el presente trabajo propone volver a las fuentes a través de un recorrido por las diferentes etapas del proceso integracionista y de las relaciones bilaterales argentino-brasileñas hasta llegar a la fase actual iniciada en 2003.

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional (IE/UFRJ). leonardo.granato@ie.ufrj.br

*Trabalho apresentado na Mesa “Brasil, Argentina e o futuro do Mercosul” sob coordenação do Prof. Marco Aurélio Nogueira, dentro do XIII Congresso Internacional do Fórum Universitário Mercosul – FoMerco. Montevideu, de 21 a 23 de novembro de 2012.

² Sobre el concepto de eje Brasil-Argentina ver BANDEIRA, 1987; JAGUARIBE, 1987; HIRST, 1987.

Históricamente las relaciones bilaterales de Brasil y de Argentina fueron transitando etapas de rivalidad y de conflicto que encuentran reflejo en una vasta y rica literatura sobre el tema y cuyo tratamiento excedería el cometido del presente trabajo³. Hacia 1980, la política bilateral ambivalente producto de una desconfianza recíproca, se tornó obsoleta ante la eliminación de las hipótesis de conflicto y la consecuente persecución de la paz por medio de la cooperación, principalmente en el área nuclear, hidroeléctrica y militar.

Si bien fue en la primera mitad de la década de los '80 en que Brasil y Argentina profundizaron su cooperación y complementación en diversas áreas, será recién después de la segunda mitad que la recuperación de la democracia en ambos países propiciará un afianzamiento de los vínculos políticos y generará el puntapié inicial para construir la base sobre la cual comenzar a dar forma a un proceso de integración más amplio.

En definitiva, ambos países eran conscientes de que cualquier iniciativa de integración regional resultaría inviable sin un protagonismo consensuado atento a que, una iniciativa de ese tipo exigiría una convergencia y concertación políticas de tal magnitud, que presupondrían en esencia las relaciones en eje de ambos países.

La génesis de la integración sudamericana

En un contexto marcado por políticas económicas desestabilizadoras y un bajo poder de negociación de la deuda externa, el proceso de integración que comenzó a gestarse en 1985 de forma articulada entre las políticas externas de Argentina y de Brasil, no sólo tuvo como objetivo la integración de los sectores productivos de los respectivos Estados, sino también la consolidación de la región como zona de paz y de la democracia como forma de gobierno, ampliar la autonomía de decisión y de actuación en la arena internacional y la revitalización de la integración latinoamericana, conforme surge de la Declaración conjunta de los presidentes de ambos países suscripta en la ciudad de Foz de Iguazú en noviembre de 1985.

Por un lado, Argentina asumió que América Latina en general y, los países vecinos en particular, debían ser el escenario en donde poner en práctica iniciativas de cooperación e integración (CAPUTO, 1989), lo que permite afirmar que una de las variables de la política externa de la administración de Raúl Alfonsín (1983-89) fue la creación de un núcleo de poder cooperativo con América Latina, tomando como eje central Brasil-Argentina.

Por su parte, en el caso de Brasil, la motivación inicial de integración con Argentina estuvo íntimamente relacionada con el carácter autonomista de la política externa brasileña, es decir, con el objetivo de aumentar el margen de maniobra del país

³ Puede verse SARAIVA, 2012; RAPOPORT y MADRID, 2011; CANDEAS, 2010; LECHINI, KLAGSBRUNN y GONÇALVES, 2009; RUSSELL y TOKATLIAN, 2003; LLADÓS y GUIMARÃES, 2000; GUIMARÃES, 2000; MELLO, 1996; LAFER y PEÑA, 1973.

en la arena internacional y, en un segundo plano, con la posibilidad de tornar más previsibles las acciones del país vecino (CORRÊA, 1996).

A través de una Comisión Mixta de Alto Nivel de Cooperación e Integración Económica Bilateral, Argentina y Brasil dieron comienzo a un trabajo conjunto con el objeto de examinar y proponer programas, proyectos y modalidades de integración, especialmente en lo referido a las áreas de complementariedad industrial, energía, transporte y comunicaciones, desarrollo científico-técnico, comercio bilateral y con terceros mercados.

En julio de 1986, sobre la base de los proyectos elaborados en el marco de la citada Comisión, los mandatarios de Brasil y Argentina firmaron en Buenos Aires el Acta para la Integración Argentino-Brasileña, por medio de la cual creó el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE).

De acuerdo a lo indicado por la propia letra del Acta, el PICE sería gradual, flexible y equilibrado, en el sentido que no debía inducir a una especialización de las economías en sectores específicos; que debía estimular la integración intra-sectorial; y que debía buscar un equilibrio progresivo, cuantitativo y cualitativo, del intercambio por grandes sectores y por segmentos a través de la expansión del comercio.

Asimismo, de acuerdo a la normativa, dicho Programa debía propiciar la modernización tecnológica y una mayor eficiencia en la asignación de recursos en las dos economías, a través de tratamientos preferenciales ante terceros mercados, y la armonización progresiva de políticas económicas con el objetivo final de elevar el nivel de ingreso y de vida de las poblaciones de los dos países.

Es interesante subrayar que en el marco del PICE se suscribieron protocolos sobre bienes de capital, trigo, complementación de abastecimiento alimentario, expansión del comercio, empresas binacionales, asuntos financieros, fondo de inversiones, energía, biotecnología, estudios económicos, información inmediata y asistencia recíproca en casos de acciones nucleares y emergencias radiológicas, cooperación aeronáutica, siderurgia, transporte terrestre, transporte marítimo, comunicaciones, cooperación nuclear, cultura, administración pública, moneda, industria automotriz, industria de la alimentación, fronteras y planeamiento económico y social, lo cual denota la magnitud y alcance de las relaciones bilaterales en ese momento histórico.

En función a lo reseñado, se podría afirmar que el PICE se estructuró sobre la base de tres principios básicos: en primer lugar, el encuadramiento con el pensamiento nacional desarrollista que servía de base a la políticas externas de Argentina y de Brasil; en segundo lugar, una evolución gradual y flexible con decisiones estratégicas que sustentarían un permanente proceso negociador y, en tercer lugar, una expansión en abanico hacia América Latina desde el eje argentino-brasileño.

Es importante destacar que las condiciones para la implementación del PICE resultaron particularmente adversas, atento a los graves desequilibrios macroeconómicos en Argentina y en Brasil, lo que permitiría argumentar que su continuidad se basó en una

fuerte voluntad política integracionista por parte de los gobiernos de ambos países que, a pesar de la coyuntura desfavorable, mantuvieron a esta iniciativa como una de sus prioridades de política externa.

En diciembre de 1986, a través del Acta de Amistad Argentino – Brasileña, los primeros mandatarios de ambos países ponderaron el PICE y se comprometieron a hacer cada vez más sólida y expresiva la creciente y auspiciosa cooperación bilateral en todos los sectores, reafirmando el propósito de dar apertura a nuevos horizontes para la integración regional.

A partir de 1987, el esquema instaurado por el PICE fue afectado por el cuadro recesivo que predominó en las economías argentina y brasileña y, agravado por situaciones de escalada inflacionaria y sistemáticas oscilaciones de los tipos de cambio. En ese contexto, los países del eje apelaron una vez más a la voluntad política integracionista y suscribieron, en noviembre de 1988, el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo, cuyo objetivo si bien era la formación de un espacio económico común entre los dos países, también contemplaba la posibilidad de adhesión del resto de los Estados miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), “en un marco de renovado impulso a la integración de América Latina” según rezan los propios considerandos del instrumento.

Los años '90 y la integración “abierta” a los mercados

A inicio de los años '90, los nuevos presidentes de Argentina y de Brasil, Carlos S. Menem (1989-99) y Fernando Collor de Mello (1990-92), consustanciados con las directivas neoliberales del Consenso de Washington, imprimieron nuevas características y prioridades a las políticas exteriores de sus países y en consecuencia modificaron la esencia política del proceso integracionista que estaba teniendo lugar en la sub-región, dando lugar a la fase liberal y comercialista de la integración sudamericana.

En el caso argentino, el paradigma de inserción internacional de la administración Alfonsín se consideró disfuncional para orientar la política externa de Argentina. En su reemplazo, el gobierno de Menem propuso un nuevo paradigma para que “un país dependiente, vulnerable, empobrecido y poco estratégico para los intereses vitales de la potencia de predominio natural en su región” (ESCUDE, 1992, p. 44), se adaptase a las nuevas circunstancias imperantes y a los “objetivos políticos de la superpotencia dominante en esta región del mundo” (ESCUDE, 1992, p. 46).

En el caso de Brasil, el discurso neoliberal planteaba que los problemas de desarrollo por los que Brasil atravesó en la década de los '80 eran responsabilidad de las políticas desenvolvimentistas propias del modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Alineadas a esa idea, las nuevas directrices del gobierno de Collor fueron garantizar la inserción y adaptación del país a las exigencias de la economía global, privilegiar las relaciones con los Estados Unidos y deshacer el carácter tercermundista

del país, a la vez que asumió a América del Sur como componente de su identidad internacional (LAFER, 2002).

De esta forma, la etapa inaugurada en 1990 en el campo de la política externa brasileña, acabó con un consenso construido a partir de 1974 sobre la base de una sólida estructura burocrática y con el apoyo de las elites políticas y económicas del país. La diplomacia autonomista, instrumento fundamental de la matriz desenvolvimentista creada en 1930, fue abandonada por la aceptación del discurso globalizante y neoliberal del momento (LIMA, 1994).

En julio de 1990, los primeros mandatarios de Argentina y de Brasil suscribieron el Acta de Buenos Aires a través de la cual se comprometían a alcanzar la conformación de un mercado común, con énfasis en la coordinación de políticas macroeconómicas y en las rebajas arancelarias generalizadas, lineales y automáticas, y en diciembre de ese año formalizaron ese objetivo con la firma del Acuerdo de Complementación Económica N° 14 (ALADI), en plena sintonía con los programas de reforma económica neoliberal que estaban siendo implementados por los respectivos gobiernos.

Tres meses después, el 26 de marzo de 1991, con el objeto de dar una proyección regional a estos compromisos, los gobiernos de Argentina y Brasil suscribieron con los de Paraguay y Uruguay, en la ciudad paraguaya de Asunción, el Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur, creándose un proceso de integración “autorregulado” que jerarquizaría la dimensión comercial y en el cual el Estado nacional se retiraría como eje ordenador y distribuidor de sus costos y beneficios.

Luego de asumir la presidencia de Brasil tras la renuncia anticipada de Collor, y mientras retomaba y proclamaba ciertos principios tradicionales de la política externa brasileña como el universalismo y la autonomía, Itamar Franco (1992-94) decidió mantener los rumbos del programa económico en curso. Con sustento en la idea de adherir a los regímenes y normas internacionales pero con cierta reserva de autonomía, el presidente Itamar lanzó, en octubre de 1994, la iniciativa de establecer la denominada Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA), como paso previo a la propuesta norteamericana de conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lanzada por William Clinton en la primera Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Miami en diciembre de 1994.

Con los gobiernos Menem, Collor e Itamar, el programa de integración argentino-brasileño que se ampliaría bajo la forma de Mercosur pasó de ser una estrategia de regionalización (en tanto gestión externa coadyuvante del desarrollo autónomo) a un modelo de mercado común, basado en la conformación de un universo geográfico arancelario común. Así, la iniciativa política se diluyó y quedó reducida a la reiteración formal y retórica del objetivo integracionista, en definitiva, un modelo tan lejano a las ideas “libertarias” de desarrollo y regionalismo autonómico que comenzaron a tomar fuerza en América Latina a mediados del siglo XX, en aras de acabar con la relación

centro-periferia que condenaba a los países de la región al subdesarrollo y a la dependencia externa.

A partir de 1995, democracia, estabilidad monetaria y apertura económica, serían los comandos del sucesor del presidente Itamar, Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)⁴. Fernando Henrique impulsó una política externa basada en reglas transparentes, justas y respetadas por todos, en función de los principios liberales clásicos, con sustento en la democracia, el libre comercio y la cooperación internacional⁵. En este sentido, uno de los ejes de la política externa de Fernando Henrique, sobre todo durante el segundo mandato, fue el fortalecimiento del Mercosur, como expresión de la autonomía y el universalismo.

Durante la segunda mitad de la década de los '90, la reducción del papel del Estado nacional, la adaptación a las reglas de política económica del Consenso de Washington, la desindustrialización, el predominio del enfoque comercialista y el desinterés por profundizar en otros temas de la agenda, hicieron con que la crisis en el Mercosur no tardase en llegar. De esta forma, hacia 1997 el bloque –que ya había sido reducido a un mero instrumento coyuntural, táctico y de expansión comercial- se mostró altamente vulnerable y sujeto a una situación de estancamiento y parálisis originada en problemas internos y en la falta de sintonía de los países miembros.

Las crecientes disparidades y la insatisfacción de Paraguay y Uruguay por el costo de pertenecer a un bloque que profundizaba las asimetrías de desarrollo, representaban en parte, el estado de situación de las relaciones bilaterales argentino-brasileñas: ambos países siguieron caminos diferentes en sus estrategias de inserción internacional y, a pesar de que las reuniones presidenciales se encargaban ritualmente de confirmar la prioridad mutua conferida a la relación con el vecino, en la práctica fueron incapaces de impulsar una agenda orientada a profundizar la relación bilateral y el propio Mercosur.

Crisis y transición hacia un nuevo modelo integracionista

Hacia fines del año 1999, el nuevo gobierno argentino de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (la “Alianza”), presidido por Fernando de la Rúa (1999-2001), en el entendimiento de que el afianzamiento de los vínculos con Brasil y la profundización de la integración regional serían funcionales para una reinserción argentina más asertiva y diversificada, “pareció inclinado a mirar más al Brasil y a relanzar el Mercosur” (RUSSELL y TOKATLIAN, 2003, p. 56). Por su parte, si bien Brasil estaba dispuesto a profundizar sus relaciones con Argentina, ya que era consciente de que ese binomio platino era el motor del bloque, ello no fue suficiente.

⁴ Ver CARDOSO, 2001.

⁵ Para profundizar ver LAMPREIA, 1998; VIGEVANI, OLIVEIRA y CINTRA, 2003; VIZENTINI, 2005.

Al igual que en la administración Menem, las urgencias económicas internas volvieron a determinar la agenda de prioridades del gobierno argentino, derivándose en una falta de convergencia de las políticas externas de Argentina y de Brasil así como en la adopción de medidas comerciales unilaterales y en la negativa de enfrentar las asimetrías al interior del bloque.

La crisis experimentada por Argentina en diciembre de 2001 y el fin anticipado del gobierno del presidente de la Rúa, impulsaron un nuevo debate sobre el rumbo que el país debía seguir en materia de relaciones internacionales. Ante la gravedad de la crisis y la extrema vulnerabilidad externa del país, la posición adoptada por el gobierno de transición de Eduardo Duhalde fue que Brasil debía ser el principal eje ordenador de la política externa argentina.

La intención argentina de asociación con Brasil fue afianzada con la elección de Luiz Inácio Lula da Silva, primer presidente de origen obrero en América Latina, quien asumió la primera magistratura en enero de 2003 con el respaldo de la mayor cantidad de sufragios en la historia republicana de Brasil. El primer encuentro oficial entre los presidentes Lula y Duhalde en enero de 2003, definió una agenda que daría inicio al fortalecimiento de las relaciones bilaterales.

Finalmente, con la asunción del presidente electo Néstor Kirchner en mayo de 2003, se cristalizó una convergencia de valores y objetivos que giraban en torno de poner fin a la construcción del Estado neoliberal avanzándose en la reparación del Estado nacional y en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales argentino-brasileñas en cuya agenda se destacaba la integración como forma de inserción soberana de la sub-región en el sistema interestatal capitalista, contrarrestando los grandes polos de poder en el sistema global.

Lula y Kirchner: una nueva forma de inserción soberana

Confiados del alto potencial de la relación bilateral, los presidentes Lula y Kirchner la dotaron de objetivos estratégicos y de una nueva agenda que incluía aquellos temas que ambos países deberían enfrentar en el futuro, con el propósito de llevar la relación a un nuevo nivel. El escenario internacional era en 2003 radicalmente distinto de aquel en el que nació el Mercosur y en el que se definió la agenda bilateral en los años '90 y en este sentido, repensar la agenda bilateral y mercosureña frente al nuevo escenario internacional se convirtió, por tanto, en un imperativo.

En un marco de afinidades ideológicas y convergencia de valores, Lula y Kirchner fijaron una extensa agenda bilateral que se encaminaba a concebir una verdadera “alianza estratégica” entre ambos países, transformándola en “motor” de la integración de América del Sur. Asimismo, un Mercosur “alternativo” al Mercosur de los '90 imponía definir una nueva agenda de propuestas e iniciativas.

Los procesos de inserción internacionales de Brasil y Argentina se apoyaron en la integración solidaria de América del Sur y en la idea que ese trabajo conjunto sólo tendría efecto si las asimetrías existentes entre los miembros fuesen reducidas. Asimismo, la integración regional en tanto construcción de poder compartido, era percibida por las propias políticas externas de éstos países como el punto de partida para el fortalecimiento de su presencia en el mundo⁶.

Lula y Kirchner destacaron así la prioridad otorgada al Mercosur a través de la profundización de su agenda, incorporando los temas políticos, sociales y culturales y, de su ampliación a otros países de la región en un marco de alineamiento internacional en el que se privilegiaron las relaciones Sur-Sur.

Por primera vez el combate a la pobreza y los mecanismos de desarrollo e inclusión social pasaron a formar parte de la agenda bilateral, el área productiva, industrial y desarrollista volvió a ser el centro de la agenda integracionista, el sector de infraestructura, transportes, energía y comunicaciones afirmó su peso en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y se intensificó el trabajo relativo a la coordinación macroeconómica (en particular de las políticas cambiarias), la defensa y seguridad internacional y la defensa y plena vigencia de los derechos humanos. En el aspecto externo se destacó el alto nivel de coordinación bilateral revelado en el plano de las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y del pago de la deuda externa.

Entre los documentos de tenor político que marcaron el inicio de una nueva relación bilateral y de los que derivaron multiplicidad de acuerdos y protocolos específicos, y en los cuales los presidentes supieron recuperar la esencia política del proceso de integración abandonado en razón de las directrices neoliberales de los '90, se destacan el Consenso de Buenos Aires de octubre de 2003, el Acta de Copacabana y la Declaración sobre Cooperación y Crecimiento Económico con Equidad, ambas de marzo de 2004 y el Compromiso de Puerto Iguazú de noviembre de 2005.

Con relación al Mercosur en particular, los primeros mandatarios promovieron un trabajo tendiente a perfeccionar la unión aduanera y avanzar sobre la coordinación macroeconómica; impulsar la complementariedad productiva, competitividad y el surgimiento de cadenas productivas propias; impulsar el tratamiento de las asimetrías, en particular en relación a Uruguay y Paraguay; impulsar la complementariedad de políticas de infraestructura, transporte y energía; promover y proteger las inversiones intrazona; promover estrategias de financiamiento intrazona y una estrategia comercial conjunta; favorecer el trabajo en las áreas social, educativa y cultural; dotar al bloque de una arquitectura institucional coherente a los objetivos de profundización y ampliación de la integración y, la incorporación de nuevos socios.

⁶ Para Brasil ver SARTI, 2011; SADER, 2010; GARCÍA, 2010; VIGEVANI y CEPALUNI, 2007; COSTA, 2005; GUIMARÃES, 2000. Para Argentina ver SIMONOFF, 2009; MIRANDA, 2007; TAIANA, 2006; BOLGNA, 2006; BIELSA, 2004; TOKATLIAN, 2004; KIRCHNER y DI TELLA, 2003.

Asimismo, y de manera concomitante, las políticas externas de los doce países que componen Sudamérica convergieron, a partir de 2003, en la opción propuesta por Brasil de participar de una Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy denominada Unión de Naciones Suramericanas (Unasur)⁷, conformada por múltiples Consejos sectoriales.

Los años pasaron pero no se vislumbraron tantos cambios ante las clásicas dificultades derivadas de la integración comercial y de las asimetrías. Hacia 2008 los conflictos volvieron a aflorar tanto en relación a las negociaciones externas como a las nuevas barreras que se levantaron al promediar la crisis internacional. En este contexto, los presidentes Lula y Cristina Fernández crearon el Mecanismo de Integración y Coordinación Bilateral el sistema de pagos en moneda local e impulsaron, en el ámbito regional, la implementación de fondos para la reducción de asimetrías (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur), la aprobación del código aduanero y la eliminación del doble cobro del arancel externo común.

En lo relativo a una arquitectura institucional, durante el período 2003-2010 se destaca la creación de la Comisión de Representantes Permanentes del Mercosur; la reglamentación del Protocolo de Olivos y la entrada en vigor del Tribunal Permanente de Revisión; la instauración del mecanismo de opiniones consultivas; el reemplazo de la Secretaría Administrativa por una Secretaría Técnica; la creación del Parlamento del Mercosur, del Observatorio de la Democracia del Mercosur, del Instituto Social del Mercosur y del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del Mercosur; el inicio del proceso para la incorporación de Venezuela, e iniciativas como el Programa Somos Mercosur, que sembró la simiente para la puesta en marcha de las cumbres sociales (GRANATO, 2011).

Dándole continuidad a lo iniciado por sus antecesores, Dilma Rousseff y Cristina Fernández, en sus encuentros presidenciales de enero y julio de 2011, reafirmaron su compromiso con la integración bilateral, destacaron la importancia de la “alianza estratégica” de sus países como “eje constitutivo de la integración regional” a la vez que ratificaron la vigencia del Mecanismo de Integración y Coordinación Bilateral y de diferentes proyectos en sectores como el nuclear; espacial; biotecnología; nanotecnología; fármacos; industrias aeronáutica, naval y de defensa; infraestructura; integración energética; comunicaciones y TV digital; inclusión social y agenda social; integración ciudadana, libre circulación y facilitación de residencia; integración financiera y los ya mencionados pagos en moneda local (GRANATO, 2012). Con todo, la agenda pendiente sigue siendo importante.

⁷ Para ampliar ver GRANATO, ODDONE y VAZQUEZ, 2010; GRANATO, 2010.

A modo de conclusión

Es de esperar que los múltiples lazos de dependencia mutua, el grado de confianza y el alto equilibrio alcanzado en las relaciones bilaterales argentino-brasileñas a partir de 2003 que permitió a los países del eje proyectar una visión compartida de la integración regional con direccionalidad estratégica, gane aún mayor densidad en los ámbitos del Mercosur y de la Unasur. El camino que viene recorriendo el proceso sudamericano de integración en esas esferas a veces poco visitadas por quienes nos dedicamos a estudiarlo son apreciables: cambios lentos pero profundos en la vida de sus habitantes.

Más que la descripción en detalle de cualquier momento específico, inclusive el actual, lo que importa es subrayar el conjunto de intereses de largo plazo que apuntan a la necesidad de profundizar cada vez más el entendimiento político entre Brasil y Argentina, cuya proyección garantiza en el plano gubernamental una regionalización que encuentra sus raíces en el día a día de las personas que habitamos el Mercosur y que, silenciosamente, sigue su camino, lento e irreversible.

Referencias

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. **O Eixo Argentina-Brasil: O processo de integração da América Latina**. Brasília: Editora da UnB, 1987.

BIELSA, Rafael. A política externa da Argentina no quadro da integração regional. **Revista DEP – Diplomacia, Estratégica e Política**, Brasília, vol. 1, N° 1, p. 5-21, oct./dic. 2004.

BOLGNA, Alfredo B. (Comp.). **La política exterior del Gobierno de Kirchner**. Rosario: CERIR, Universidad Nacional de Rosario, 2006.

CANDEAS, Alessandro. **A Integração Brasil-Argentina. História de uma ideia na “visão do outro”**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 44, N° 1, p. 5-12, jun./jul. 2001.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2011.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. A política externa de José Sarney. En: Alburquerque, J. A. G. (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa**. São Paulo: Cultura, 1996.

COSTA, Darc. **Estrategia nacional: la cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región**. Buenos Aires: Prometeo, 2005.

ESCUDE, Carlos. **Realismo periférico. Fundamentos para la nueva política exterior argentina**. Buenos Aires: Planeta, 1992.

GARCÍA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. En: Sader, E. y García, M. A. (Org.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

GRANATO, Leonardo. ¿Nuevos modelos de integración en América Latina? Una respuesta desde la teoría de la autonomía. En: Nuñez, A., Padoin, M. M., Oliveira, T. C. M. de (Org.). **Dilemas e Diálogos Platinos: Fronteiras**. Campo Grande: Editora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2010.

_____. As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação. **Cadernos de Estudos Sociais e Políticos**, vol. 1, N° 2, sep. 2012. Disponible en: <http://cadernos.iesp.uerj.br/index.php/CESP/article/view/54> Acceso en: 20 Sep. 2012.

_____. El eje de integración. **Diario Página/12**, Buenos Aires, 31 Ene. 2011.

_____; ODDONE, Nahuel e VAZQUEZ, Juan Cruz. UNASUL: costruindo a autonomia relacional. En: Dominguez Ávila, C., et. al. (Comp.). **Sociedade e Estado no Brasil Contemporâneo: Direitos Humanos, Cidadania e Democracia**. Curitiba: Editora Honoris Causa, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **Argentina: visões brasileiras**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional**. Porto Alegre - Rio de Janeiro: Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Contraponto, 2000.

HIRST, Mônica. Las relaciones Argentina-Brasil: de la asimetría al equilibrio. **Integración Latinoamericana**, N° 122, pp. 35-43, abr. 1987.

JAGUARIBE, Hélio. La integración Argentina-Brasil. **Integración Latinoamericana**, N° 122, pp. 3-15, nov. 1987.

KIRCHNER, Néstor; DI TELLA, Torcuato S. (Conversaciones) **Después del derrumbe: teoría y práctica política en la Argentina que viene**. Buenos Aires: Editorial Galerna, 2003.

LAFER, Celso. **La identidad internacional de Brasil**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2002.

_____; PEÑA, Félix. **Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais**. São Paulo: Livraria Duas Cidades, 1973.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, vol. 41, N° 2, pp. 5-17, jul./dic. 1998.

LECHINI, Gladys, KLAGSBRUNN, Victor; GONÇALVES, Williams (Org.). **Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos - as várias arestas de uma concepção estratégica**. Rio de Janeiro: Revan, 2009.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, Buenos Aires, vol. 1, N° 2, pp. 27-46, otoño-invierno 1994.

LLADÓS, José María; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (Org.). **Perspectivas Brasil e Argentina**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

MELLO, Leonel I. A. **Argentina e Brasil: A balança de poder no Cone Sul**. São Paulo: Annablume, 1996.

MIRANDA, Roberto. La participación argentina en la integración sudamericana. Cuestiones sobre su contenido político. **Invenio**, Rosario, N° 18, pp. 117-127, jun. 2007.

PARADISO, José. **Um lugar no mundo. A Argentina e a busca de identidade internacional**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

RAPOPORT, Mario; MADRID, Eduardo. **Argentina-Brasil: de rivales a aliados**. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2011.

RUSSELL, Roberto; TOKATLIAN, Juan Gabriel. **El lugar de Brasil en la política exterior argentina**. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2003.

SADER, Emir. Brasil, de Getúlio a Lula. En: Sader, E., Garcia, M. A. (Org.). **Brasil, entre o passado e o futuro**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Encontros e desencontros: o lugar da Argentina na política externa brasileira**. Belo Horizonte: Fino Traço Editora, 2012.

SARTI, Ingrid. A projeção do Brasil como ator global e a integração sul-americana: implicações políticas. En: Caetano, G. (Coord.). **MERCOSUR: 20 años**. Montevideo: CEFIR, 2011.

SIMONOFF, Alejandro. Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner. **CONfines**, Monterrey, N° 10, pp. 71-86, ago./dic. 2009.

TAIANA, Jorge. Objetivos e desafios da política exterior argentina. **Revista DEP – Diplomacia, Estratégica e Política**, Brasília, N° 4, pp. 5-15, abr./jun. 2006.

TOKATLIAN, Juan Gabriel. **Hacia una nueva estrategia internacional: el desafío de Néstor Kirchner**. Buenos Aires: Editorial Norma, 2004.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, vol. 29, N° 2, pp. 273-335, jul./dic. 2007.

VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo F. de; CINTRA, Rodrigo. Política externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração. **Tempo Social**, São Paulo, vol. 15, N° 2, pp. 31-61, nov. 2003.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. De FHC a Lula. Uma década de política externa (1995-2005). **Civitas**, Porto Alegre, vol. 5, N° 2, pp. 381-397, jul./dic. 2005.

Bilateralización, contexto asimétrico y condicionantes políticos: el caso del Mercosur

Lorena Granja¹

Introducción

El presente trabajo es parte del proceso de investigación para la tesis de Doctorado en Ciencia Política que se está desarrollando hasta el 2015. La misma tiene como objetivo la comprensión de las diferentes dinámicas de relacionamiento entre los países del Mercosur; éste se desdobra en dos objetivos específicos. El primero, es entender las relaciones entre los países miembros del Mercosur y el funcionamiento del bloque. El segundo, apunta a la reflexión sobre las relaciones entre miembros de un proceso de integración; en este sentido, se espera contribuir al análisis de cualquier proceso de integración que posea características similares al Mercosur. Dichas características son, en una primera instancia, la existencia de fuertes asimetrías, la membresía de un país con vocación de potencial líder regional y la bilateralización de las relaciones intra-bloque. Estas características, a nuestro entender, componen la denominación de *proceso de integración asimétrico*. Ya que este concepto no solamente implica la existencia de fuertes asimetrías entre los países, las que podrían evidenciarse en cualquier proceso de integración; sino que además, contempla dos dimensiones más: un tipo de relacionamiento específico, determinado por tal contexto asimétrico, la bilateralización de la dinámica intra-bloque. Y la posibilidad que se consolide una de las partes en un liderazgo regional.

Dicho esto, las tres principales preguntas de investigación a las que se pretende dar respuesta son: **¿Cómo son las dinámicas de relacionamiento del Mercosur?** **¿Cuáles son los efectos derivados de un *proceso de integración asimétrico*?** **¿Cómo influye la dimensión política sobre tales efectos?**

En primer lugar, se parte de la hipótesis de que **uno de los principales efectos de un proceso de integración asimétrico es la bilateralización de las relaciones intra-bloque**. En segundo lugar, **tal condición asimétrica es reproducida en las relaciones bilaterales dentro del bloque**. Asimismo, esta bilateralización se ve influenciada por dos variables intervinientes que contienen la dimensión política, a saber:

¹ Estudiante de Doctorado en Ciencia Política en el Instituto de Estudos Sociais e Políticos-Universidade do Estado de Rio de Janeiro, lgranja@iesp.uerj.br

la política doméstica y la regional. En este sentido, variables políticas estarían modificando indirectamente los efectos derivados del proceso de integración asimétrico a través de su intervención en la variable independiente.

En el presente artículo se apunta a la reflexión sobre ambas variables, la bilateralización del bloque y el contexto asimétrico que, según la hipótesis del trabajo, estaría generando tal dinámica bilateral. En el presente trabajo, se ha decidido no adentrar en las variables políticas intervinientes por falta de espacio, sin embargo, debe hacerse un mínimo comentario sobre ellas.

Así, la variable dependiente (*grado de bilateralización de las relaciones intra-bloque*) varía en función de la variación que se registre en los componentes de tres variables, una contextual y dos intervinientes: el *contexto asimétrico*, la *política doméstica* y la *política regional*, respectivamente.

Ambas variables políticas actúan de manera tal que modifican los efectos del contexto asimétrico; así, la variable interviniente *política doméstica* se compone de tres sub-variables: la convergencia ideológica entre los gobiernos, el proceso de formulación de la política exterior y la dimensión institucional.

La *convergencia ideológica* es la similitud en el signo ideológico de los gobiernos de cada país. Si tomamos en consideración que el Mercosur es un proceso de integración inter-gubernamental, es importante analizar la evolución de los diferentes gobiernos en cada uno de los países. En este sentido, desde la creación del Mercosur, puede decirse que existió una convergencia ideológica entre los gobiernos, durante toda la década del '90 hacia el neoliberalismo (con sus diferentes grados). Tal convergencia se evidenció a través de las diferentes disposiciones instauradas por el bloque sobre la liberalización de comercio. Por otro lado, esa convergencia continuó a comienzos del siglo XXI, con el cambio de signo ideológico registrado en los gobiernos de los cuatro países, hacia la izquierda del continuo ideológico (izquierda-derecha).² En este sentido, se torna relevante considerar si la convergencia ideológica podría estar explicando las variaciones en el grado de bilateralización de las relaciones; ya que, *a priori*, se evidencia un aumento de las decisiones tendientes al tratamiento de las asimetrías registrado a partir de ese cambio de signo ideológico, por un lado. Sin embargo, es necesario analizar si tal convergencia hacia el centro-izquierda derivó en un aumento del grado de bilateralización o no, o cuánto de esa bilateralización se debía a similitudes en la conducción de la política exterior entre los gobiernos del bloque cuando estaban todos bajo el signo neoliberal, por ejemplo. Para ello, será necesaria la operacionalización de tal dimensión en indicadores claros que nos especifiquen la tendencia hacia un lado y otro del continuo ideológico de cada uno de los gobiernos de los países miembros para todo el período de estudio. Y, a la luz de estas diferencias, ver cuánto varía el grado de bilateralización de las relaciones intra-bloque.

² Existen varias investigaciones sobre la ideologización de los partidos políticos, una de las referencias es el trabajo de Power y Zucco para Brasil y el de Hugo Borsani (2003) para los demás países miembros.

Por otro lado, la *formulación de la política exterior* se refiere a las posibles diferencias entre los encargados de la toma de decisiones de tal política en cada uno de los países y su influencia sobre el grado de bilateralización. En primer lugar, si consideramos los cambios advenidos en la primera década del siglo XXI sobre la *personificación de la política externa*, o el concepto de *diplomacia presidencial*, se puede afirmar que estamos ante un tipo de formulación de política exterior diferente a la que tradicionalmente Brasil ejercitaba a través de Itamaraty, por ejemplo, VIGEVANI & CEPALUNI, 2007; LIMA, M.R.S.; COUTINHO, M.V. (orgs.), 2007; HIRST, 2009a; LIMA, M.R.S, 2010. Además, es posible que dichos cambios en la formulación de la política exterior sean derivados de la convergencia ideológica de los partidos de gobierno, sin embargo, se hace importante el análisis de esos procesos de cambios en su formulación para todos los países miembros. En este sentido, se pretende buscar tendencias de larga duración y cambios en la formulación de la política exterior en los países del Mercosur. Asimismo, la dinámica intergubernamental que adopta el Mercosur para su formulación de políticas, marcado desde el inicio por la preeminencia de los presidentes, genera más agilidad e influencia directa de éstos en las decisiones que afectan al bloque regional (SARTI, 2010).

Asimismo, la *dimensión institucional* se refiere a los efectos que las instituciones de cada país puedan tener sobre la formulación de la política exterior directamente, e indirectamente, sobre el grado de bilateralización. Las diferentes instituciones encargadas de formular esa política, así como también los diferentes mecanismos de *accountability* ante los partidos políticos y de autonomía relativa de las burocracias diplomáticas³, pueden estar influenciando indirectamente el grado de bilateralización a través de sus consecuencias para la formulación de la política exterior.

Por último, la variable *política regional* se compone de tres dimensiones, a saber: la existencia de un liderazgo regional, las diferentes trayectorias de relacionamiento entre los países miembros en sus relaciones bilaterales y una dimensión coyuntural.

La existencia de un liderazgo regional implica el debate en torno a la posibilidad de que Brasil lleve adelante una estrategia de liderazgo que tendría muchas implicaciones a nivel del bloque. La consolidación de Brasil como *país emergente* puede actuar como *país imán* en las relaciones mercosureñas, lo que implicaría un mayor grado de bilateralización. El debate sobre la condición de Brasil de líder regional ha sido largamente tratado en la literatura especializada⁴ y debe ser considerado en sus efectos sobre el relacionamiento intra-bloque específicamente; así como también, la posible existencia de otros liderazgos regionales y su naturaleza.

³ En este sentido, es interesante la conformación de autonomías relativas en la formulación y conducción de la política exterior de cada país como argumenta Lima, por ejemplo para el caso de Brasil, sobre la existencia de trayectorias dependientes y de mecanismos de auto-reproducción, a partir de la constitución de Itamaraty como reducto de institucionalización y consolidación de tales políticas. (LIMA, M.R.S., 2005).

⁴ Ver: VIGEVANI & CEPALUNI, 2007; PINHEIRO, 2004; CASON, J.W.; POWER, T.J., 2009; HIRST & LIMA, 2006; COUTINHO, 2009; MARTINS, Estevão REZENDE; SARAIVA, Miriam Gomes, 2009; LECHINI, G. & GIACCAGLIA, C., 2011; JAFFRELOT, 2009

Por otro lado, la dimensión *trayectorias de relacionamiento* se refiere a las diferentes prácticas existentes entre los países miembros que se hayan consolidado como *caminos a seguir* en las relaciones bilaterales anteriores al Mercosur y que pueden estar influenciando la dinámica del bloque regional a través de mecanismos de *path-dependence*, por ejemplo. Además, estas diferentes trayectorias pueden estar afectando la naturaleza del liderazgo político

A su vez, la *dimensión coyuntural* hace referencia a los posibles *shocks* que pueden estar afectando las relaciones bilaterales, tales como: crisis económica o política de alguno de los países miembros, así como también los diferentes conflictos que puedan surgir, eventualmente, entre éstos (como por ejemplo el problema argentino-uruguayo por la instalación de las plantas procesadoras de celulosa en la costa del río Uruguay o la crisis política de Paraguay).

Hechas estas aclaraciones previas, nos proponemos adentrarnos en el contexto asimétrico y en la bilateralización de las relaciones intrabloque, como primer paso para la comprensión de la dinámica de relacionamiento del Mercosur.

Características de un proceso de integración asimétrico

El Mercosur está inmerso desde el inicio en un contexto asimétrico que ha generado muchas consecuencias para la integración efectiva. Así, las grandes asimetrías existentes entre los países socios del Mercosur han supuesto un desafío para la integración desde su creación en 1991. Sin embargo, el tratamiento de tales asimetrías entra en la agenda del bloque posteriormente. De hecho, al inicio sólo se plantearon diferentes plazos en la adopción de las liberalizaciones por parte de los países menores del bloque. Los motivos de la demora en tratar el asunto de las asimetrías como problema para el efectivo funcionamiento del bloque debemos buscarlos en la óptica liberal adoptada por los gobiernos de la época, que apostaron a la integración comercial sin comprender las implicaciones derivadas de las diferentes capacidades de los Estados de apropiarse de los beneficios de tal tipo de integración. Dicha posición se ha ido dejando de lado paulatinamente a medida que ha cambiado el signo ideológico de los diferentes gobiernos, pasando a ser prioritaria la construcción institucional del Mercosur, hecho que derivó en una reflexión sobre el problema de las asimetrías y en una búsqueda de políticas para su tratamiento.

Entonces, luego de las crisis económicas evidenciadas a comienzos del siglo XXI (1999, Brasil; 2001, Argentina y 2002, Uruguay), y de la asunción de gobiernos “de izquierda”⁵ en la mayor parte de los países miembros; en el año 2003 se retomó la

⁵ Existe un debate teórico sobre la denominación de los gobiernos de la primera y segunda décadas del siglo XXI en el Cono Sur como gobiernos de izquierda, algunos autores consideran que la mejor denominación es de *gobiernos progresistas* (LIMA, M.R.S., 2008), otros los consideran *social-democracias* (LANZARO, 2007; ROBERTS, 2008) y, no faltan quienes los catalogan de izquierda teniendo en cuenta la base político-partidaria mediante la

discusión sobre los rumbos que tomaría el Mercosur. Los gobiernos se comprometieron a darle un giro más social al proceso de integración, comenzando por la construcción político-institucional; de esta manera, se generaron más espacios para la discusión del problema de las asimetrías. A partir de ese momento, este asunto ha sido recurrentemente tratado como problema para la efectiva realización de los objetivos propuestos por el bloque, tanto en los ámbitos de toma de decisiones, como por parte de los diferentes actores implicados en las negociaciones.

Como resultado de tal proceso de reflexión⁶, se han creado algunos mecanismos para el tratamiento de las asimetrías, a saber:

- Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM): Creado en la decisión n° 45/04 y regulado en las decisiones n° 18 y 24/05, tiene como objetivo principal la reducción de las asimetrías estructurales a través del flujo de recursos a las subregiones del bloque con menos desarrollo relativo. Constituye el intento más claro de los últimos años por reducir las asimetrías intra-bloque, y evidencia el reconocimiento que los gobiernos tienen de éstas como problema intrínseco y como desafío para el funcionamiento del proceso de integración.
- Fondo del Mercosur de Garantías para Micro, Medianas y Pequeñas Empresas (Decisión CMC n° 41 y 42/08), cuyos objetivos son garantizar créditos a dichas empresas e incentivar su participación en actividades de integración productiva. La Decisión n° 43/08 crea una Comisión Asesora para la constitución de tal Fondo, su reglamentación y puesta en marcha, que está aun en andamio.
- Fondo de Agricultura Familiar del Mercosur (FAF) que pretende financiar programas de estímulo a la agricultura familiar a través de proyectos que promuevan la participación de actores sociales (Decisión CMC n° 45/08 art. 1). Posteriormente, se reguló la implementación del FAF en la decisión CMC n° 06/09, la principal diferencia respecto a las políticas anteriores es que este fondo constituye un instrumento de gestión financiera (art.1) y se integra con aportes de los Estados parte, así como también con la renta financiera derivada de esta función (art. 3).
- El Instituto Social del Mercosur (ISM) creado por la Decisión CMC n° 03/07 tiene como objetivo general la consolidación de la dimensión social como eje de desarrollo, la colaboración en materia técnica para la sistematización y

cual llegan al poder (WEYLAND, MADRID & HUNTER, 2010). Sin embargo, todos ellos consideran a tales gobiernos como una alternativa al neo-liberalismo.

⁶ La discusión sobre la introducción de la problemática de las asimetrías en las negociaciones del Mercosur ha sido fruto del trabajo realizado para la disertación de maestría, en donde se hace un análisis de la introducción del concepto en la normativa del bloque, partiendo de la base de algunos trabajos académicos anteriores (GONÇALVES, MACHADO & MELLO, 2010; BOUZAS, R.; Da MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S., 2008) y del análisis de contenido de las decisiones, resoluciones y directivas hechas por el Consejo Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC) y Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), respectivamente a lo largo del período 1991-2010. Puede consultarse un resumen de dicha disertación en (GRANJA, 2012).

actualización de los indicadores sociales; y la promoción de políticas regionales que apunten a esa dimensión. La superación de las asimetrías es un objetivo específico del ISM, su estructura institucional y su presupuesto fueron aprobados en los años 2008 y 2009 respectivamente (decisiones n° 37 y 38/08, 08 y 31/09).

A pesar de que estos mecanismos aun no han sido evaluados en su función de reducir las asimetrías, son entendidos como un ejemplo del giro de los gobiernos del Mercosur hacia un tratamiento de éstas como problema. Si se tiene en cuenta las negociaciones intra-bloque, en primera instancia, podemos sugerir que existe una intencionalidad política para el tratamiento de las asimetrías; sin embargo, no podemos afirmar que tal intencionalidad es consensual; ya que la demora en la aplicación efectiva de tales mecanismos nos demuestra que tal consenso se ve diluido a la hora de la puesta en práctica de las políticas pensadas para el tratamiento de las asimetrías. Un análisis pormenorizado de tales decisiones nos arroja luz sobre el hecho de que las coincidencias expuestas en los reclamos por más institucionalidad no se traducen en una coincidencia de posturas sobre los instrumentos ya creados, las posibles acciones conjuntas futuras, la profundización de sus efectos y la eventual creación de nuevos instrumentos (BOUZAS, R.; Da MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S., 2008).

Por otro lado, existe un consenso relativamente amplio en la academia sobre la afirmación que las grandes asimetrías entre los países del Mercosur son uno de los mayores desafíos para la integración regional efectiva y para el funcionamiento del bloque. De hecho, el asunto de las asimetrías ha sido objeto de muchos trabajos académicos desde que, tanto la disciplina de la Ciencia Política como las Relaciones Internacionales, tomaron el tema de la integración regional en el Cono Sur como objeto de estudio. Dentro de éstos, son de destacar los análisis que han hecho estudiosos provenientes de los países socios del Mercosur, que enfatizan los tipos de asimetría existentes, los diferentes efectos negativos que éstas ejercen sobre el proceso de integración, las distintos mecanismos creados para paliar tales efectos y su evaluación.⁷ Así como también, existe un gran acervo de documentos que se centran, sobretudo, en las comparaciones de los procesos de integración latinoamericano y europeo y en las relaciones extra-regionales. (MALAMUD, 2003) Además, se destacan trabajos realizados en conjunto por instituciones académicas y de integración de distintos países (ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA, 2005).

Sin embargo, los estudios que se centran en los efectos de las asimetrías en la dinámica de relacionamiento del bloque son casi inexistentes, la mayoría de ellos no escapan a un enfoque que considera a las asimetrías como un problema para la efectiva

⁷ Ver: (BOUZAS, R.; Da MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S., 2008; BOUZAS, R., 2001; BOUZAS & SOLTZ, 2001; DURAN LIMA & MASI, 2007; GIORDANO, MESQUITA, & QUEVEDO, 2004; GONÇALVES, MACHADO & MELLO, 2010; LAENS & TERRA, 2008; LAMAS, 2007; LAVAGNA, 2001; MASI & HOSTE, 2002) (SANAHUJA, 2008; SANGUINETTI, 2006; TERRA, 2008) (VAILLANT, 2008).

integración (desvío de comercio, diferentes capacidades de los estados de homogeneizar las políticas comunes, dificultades en la aplicación de la normativa, etc.) y no como un problema que se presenta también en las negociaciones intra-bloque, reproduciendo la lógica asimétrica en su dinámica interna. Es por ello, que el estudio de las asimetrías dentro del bloque desde esta óptica, se torna un asunto de especial relevancia para quien quiera entender al Mercosur.

Existen también, muchos argumentos a favor y contra el proceso de integración regional; algunos enfoques *catastróficos* consideran que el Mercosur no ha logrado los objetivos planteados formal e inicialmente y que, por tanto, estaría obsoleto. Otros, argumentan que, luego de la creación de la UNASUR, el Mercosur ya no tendría la importancia que, en su momento, tuvo para los países miembros. Por otra parte, existen otros argumentos más *inclusivos* que consideran que el Mercosur ya no debe pensar únicamente en la consecución de los objetivos para los que ha sido creado, sino que su relativamente mayor importancia está dada por las dimensiones de una integración más inclusiva (no meramente comercial).

Así, la revisión de la literatura especializada nos acerca a una tipología de los diferentes tipos de asimetrías. Por un lado, encontramos las *estructurales* que se refieren a la diferente capacidad de los países de beneficiarse de los efectos de la integración, en función del tamaño de su economía, de los distintos niveles de desarrollo, del acceso a la infraestructura, de las condiciones geográficas, económicas y sociales de sus sistemas productivos, etc. Tales asimetrías derivan en problemas de adaptación a las políticas comunes ya que la capitalización de los beneficios también es en forma asimétrica. Por otro lado, las asimetrías *políticas* se refieren a las diferencias en el carácter de las políticas públicas, tales como diferentes capacidades y preferencias en la provisión estatal de servicios públicos, programas de promoción de inversiones y de exportaciones; incentivos a la competitividad productiva, fiscales y subsidios directos o indirectos. Estas asimetrías derivan en problemas de cooperación y convergencia entre las políticas de cada uno de los países; dependiendo fundamentalmente de la voluntad política de los gobernantes. Además, este tipo de asimetría genera diferentes capacidades entre los países de aplicar las normativas emanadas del bloque regional y diferencias en el poder de negociación que cada uno tenga en los espacios multilaterales. Ambos tipos de asimetrías condicionan el funcionamiento eficiente del bloque. (BOUZAS, R., 2001; GIORDANO, MESQUITA, & QUEVEDO, 2004; ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA, 2005)

Otra tipología de las asimetrías más exhaustiva, ya que considera algunas variables diferentes a las anteriores es la realizada por Ayuso (2010). La autora considera que es necesario identificar los diferentes tipos de asimetrías registradas en función de algunos criterios que permitan considerar, además, los responsables para su tratamiento y los diferentes mecanismos para solucionarlas. De esa manera, identifica:

1. Las asimetrías en función del tipo de divergencia; donde considera las diferencias en el *peso economico*; en la *distribución y disponibilidad de recursos naturales*; las divergencias *productivas y tecnológicas*; en el *nivel de desarrollo y poder político*; en el *tamaño y población*; las diferencias *jurídico-institucionales* (AYUSO, 2010, págs. 140-43);
2. Las asimetrías en función de su origen; donde identifica las *estructurales* y las derivadas por el *uso discrecional de las políticas públicas*. Esta clasificación puede asimilarse a la expresada anteriormente (AYUSO, 2010, págs. 143-44);
3. Las asimetrías según su naturaleza; donde distingue entre asimetrías de *poder-dependencia* y las de *desarrollo entre naciones*;
4. Las asimetrías según su dinámica; donde cataloga las diferencias entre las *presumiblemente estables* y las *dinámicas*. Dentro de estas últimas, considera las *fundacionales*, las *emergentes* y las *coyunturales*, dependiendo del momento en que se hayan manifestado (AYUSO, 2010, pág. 145);
5. Según su localización; inter-estatales o inter-regionales (AYUSO, 2010, pág. 146).

Asimismo, existe literatura que considera que el impacto de las asimetrías puede retardar el proceso de integración. A este respecto, Pablo Sanguinetti (2006) considera que la integración comercial por sí misma no asegura la convergencia entre países con niveles de desarrollo dispares. Además, el proceso de liberalización sin más, no siempre implica beneficios para las economías menores, sobre todo en lo relacionado a los costos de comercio y la reducción de la concentración de las industrias con mayor valor agregado. En el mismo sentido, el documento de ALADI y otros (ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA, 2005) establece que los procesos de integración no consiguieron acelerar el crecimiento económico de las economías menores, ni la reducción de las asimetrías. Y señala que ésta última es una *condición necesaria* para profundizar los procesos de integración, así como para su *legitimidad y consolidación*.

Además de estos trabajos específicos, también se han estudiado las asimetrías existentes entre los países mayores dentro del Mercosur, es decir, la relación bilateral Argentina-Brasil. Dentro de estos estudios, se encuentra el de Martínez y Pagani (2005), que identifican y clasifican dos tipos de asimetrías: las previas al proceso de integración, que refieren a las trayectorias geográficas, históricas y económicas diferentes de cada uno de los países (denominadas *estructurales* en la tipología anterior); y las que derivan de la desigual capacidad de los Estados para beneficiarse del proceso de integración (que en la tipología anterior, son las denominadas *políticas*). Este último tipo de asimetría depende de las decisiones tomadas por el bloque regional para tratar de mitigarlas y de la estrategia escogida por cada país en el curso de las negociaciones, dónde entran en juego cuestiones de poder, liderazgo y recursos. Asimismo, los autores señalan que se producen diferentes tipos de dilemas que estarían conformando las estrategias de negociación, dependiendo de las capacidades de cada país. Así, por ejemplo, un país grande sería capaz de obtener mayores beneficios a corto plazo de una situación

asimétrica, pero se le plantea el dilema de renunciar a dichas utilidades procurando una mayor inserción en el largo plazo, que afectaría las utilidades de los demás países del bloque. Mientras que los países menores, no estarían en condiciones de afectar las utilidades del resto de los países y sólo se abocarían a aumentar sus propias utilidades en el corto plazo.

A su vez, también ha habido abordajes al tema de las asimetrías desde la perspectiva de los países menores del bloque. En este sentido, el estudio de Masi y Bittencourt (2001) aborda la cuestión de la integración desde ésta óptica. Los autores analizan las diferencias estructurales existentes entre ambos países, sobre todo en materia de exportaciones y capacidades competitivas, y proponen algunas estrategias de inserción competitiva para Paraguay (considerado el país con más asimetría estructural). Por su parte, el estudio de Masi y Hoste (2002) también aborda la problemática de los países menores del Mercosur, pero se centra únicamente en la propuesta de implementación de fondos de convergencia estructural tomando como modelo las experiencias europeas al respecto.

Este contexto asimétrico se conjuga entonces, con un proceso de integración que, al reproducir tales asimetrías, se configura de forma bilateral. Además, este efecto se ve reafirmado por la existencia de un país con vocación de liderazgo regional. En este sentido, las relaciones bilaterales que el resto de los socios tienen con Brasil en los últimos años, se ven configuradas por un exceso de atención, en el sentido que Womack le da al término. Así, si atendemos a la doble condición bilateral y asimétrica de las relaciones mercosureñas, Brantly Womack (2007; 2006; 2003) estudia cómo es la dinámica de éste tipo de relacionamiento y llama la atención para la dimensión subjetiva en las diferentes percepciones de los países. Tales percepciones van a determinar el grado de interés relativo que cada parte tendrá en la relación y la atención que ésta le dará. En este sentido, el abordaje que Womack adopta es diferente al que tradicionalmente ha tenido la academia de las Relaciones Internacionales occidentales, ya que considera a las relaciones asimétricas como una *condición permanente*, y no como un *desequilibrio*.⁸ De esta manera, el autor propone como tesis básica para la *teoría de las asimetrías* que las diferencias en las capacidades crean *divergencias de intereses* y de *percepciones sistémicas* entre el lado fuerte y el débil; ambas son influenciadas por las distintas oportunidades y vulnerabilidades que tienen estos Estados (WOMACK, 2006, p. 17).

Asimismo, también Hirschman (1980 [1945]) considera las diferentes ganancias del comercio derivadas de relaciones asimétricas, y la consecuente asimetría en la atención que cada país le dará a la relación. Así como también, señala que las consecuencias de un proceso de integración asimétrico serán, asimismo, desiguales.

⁸ El autor considera que las teorías clásicas de las Relaciones Internacionales conciben a las relaciones asimétricas como una disparidad de capacidades o un desequilibrio en el cual se compite por la dominación, y dejan de lado la configuración de cómo se dan tales relaciones (WOMACK, 2006).

Luego de repasar brevemente la teoría de las relaciones asimétricas expresada por Womack y Hirschman, es necesario ver cuáles de estas dinámicas se reproducen al interior del Mercosur. Ya que el primero analiza las relaciones asimétricas entre países vecinos, pero no dentro de un esquema de integración regional. Asimismo, tal teoría adolece de una limitación ya que considera que la relación asimétrica es la única variable a tener en cuenta en una relación bilateral, tal determinismo, es el que pretendemos intentar superar al sumar el análisis de la dimensión política. Mientras que el segundo considera únicamente las pérdidas y ganancias de comercio derivadas de un proceso de integración asimétrico. Antes de ello, es oportuno considerar lo que se entiende por bilateralización de las relaciones en el Mercosur.

Bilateralización de las relaciones intra-bloque

Esta hipótesis de la bilateralización de las relaciones del bloque surge a partir del estudio realizado en la disertación de maestría.⁹ En tal oportunidad, se concluyó que uno de los elementos responsables por los que Paraguay y Uruguay no tuvieran una política común para la negociación del asunto de las asimetrías intra-bloque derivaba de la creciente bilateralización de las relaciones de ambos países con los mayores. Tal condición bilateral se extendería, además, al resto de los socios y se daría en otros ámbitos de negociación. Entonces, las relaciones entre los miembros del Mercosur tienden a ser más bilaterales que consensuales entre todos los países, a pesar de la normativa especificada en el Tratado de Asunción; reproduciéndose así, la dinámica asimétrica hacia la mayor parte de las negociaciones.

Entonces, la *bilateralización de las relaciones intra-bloque* significa la existencia de una fuerte dinámica bilateral en las decisiones del Mercosur. Así, la mayor parte de las decisiones tanto operativas como políticas serían tomadas a través de un proceso de negociación bilateral previo, para luego ser llevadas a la consideración de los organismos encargados de la toma de decisiones. Tal proceso de bilateralización trascendería a la mayor parte de los organismos encargados de tomar las decisiones y se vería reflejado en la mayoría de las decisiones de éstos, desde las más operativas, hasta las que implican toma de posición política.

Ejemplos de tal tipo de negociación bilateral aparecen constantemente en la *historia* del Mercosur, algunos de los más significativos son: la creación del bloque, la

⁹ Cuyo objetivo general fue determinar por qué Paraguay y Uruguay (siendo que deberían tener intereses comunes para el tratamiento de las asimetrías) no cooperaban en las negociaciones intra-bloque; se analizó el estudio de las negociaciones de los países miembros en cuatro coyunturas consideradas críticas, a saber: la creación del Mercosur (negociación bilateral entre Argentina y Brasil y posterior ingreso de Paraguay y Uruguay); la discusión sobre la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC); la creación y posterior puesta en marcha del Focem y la eventualidad de que Uruguay firmase un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (para esta coyuntura se analizaron las diferentes reacciones de los países socios ante la estrategia uruguaya de *ganar poder de negociación*) (GRANJA, 2012).

instauración del FOCEM, las controversias comerciales que se han puesto en consideración del Tribunal Permanente de Revisión, la eliminación del doble arancel, entre otros.¹⁰ Un análisis detallado y exhaustivo de este tipo de relacionamiento bilateral se llevará a cabo a partir de las negociaciones previas a la creación de normativa en el Mercosur. Esto implica no solamente las Decisiones y Resoluciones tomadas por los organismos respectivos¹¹, sino también el proceso en que éstas fueron negociadas dentro de sus respectivos grupos desde su colocación en la agenda del bloque hasta las declaraciones hechas por los presidentes. Puesto que es en esas negociaciones previas dónde se establecen los mecanismos de *bypass* a los órganos decisorios a través de la negociación bilateral. A pesar de que esta tarea aun no está finalizada, es posible adelantar que las negociaciones intra-bloque se dan entre las delegaciones de dos países miembros (dependiendo del tema a tratar, generalmente incluye a la delegación brasileña) y no de los organismos multilaterales que tienen las potestades, según la normativa del Mercosur, para actuar como foros de discusión y toma de decisiones. De esta manera, la dinámica de relacionamiento intra-bloque estaría *bypasseando* los organismos creados para la toma consensual de decisiones y se estarían generando más resultados (*outputs*) a través de negociaciones bilaterales.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta una variable más dentro de la hipótesis de la bilateralización, ésta apunta a la trayectoria de relacionamiento entre algunos de los países miembros. Así, por ejemplo, el Mercosur es un proceso de integración asimétrico que surgió en 1991 a raíz de las negociaciones bilaterales emprendidas por Argentina y Brasil durante la década del '80.¹² Ambos países, en un intento de solucionar sus problemas bilaterales, consideraron la posibilidad de generar un acuerdo de integración regional que les ayudase a posicionarse mejor internacionalmente. Por esos años, había un contexto propicio hacia la liberalización comercial a partir de la constitución de

¹⁰ También puede decirse que la inminente entrada de Venezuela al Mercosur se dio por canales bilaterales, pero esto es parte de otra discusión.

¹¹ Existen básicamente tres órganos de los cuales emana la normativa jurídica del bloque. En primer lugar, el Consejo Mercado Común (CMC), se expresa a través de Decisiones (manifestación jurídica más importante del Mercosur con carácter obligatorio para todos los Estados parte). El CMC es el órgano encargado de la conducción política del bloque y tiene como objetivo principal el de velar por la consecución del Mercado Común. En segundo lugar, se encuentra el Grupo Mercado Común (GMC) que se expresa a través de Resoluciones, éstas son obligatorias para todos los Estados partes y, en su mayoría, son de carácter ejecutivo. Por último, se encuentran las Directivas emanadas de la Comisión de Comercio del Mercosur (CCM), éste órgano está encargado de asistir al GMC y debe hacer cumplir los instrumentos de política comercial común, también tiene como competencia exclusiva todo lo relacionado al comercio intra y extra-bloque. Estas Directivas han sido excluidas del universo de análisis por motivos práctico-metodológicos. Otro tipo de normativa del Mercosur son los Protocolos, los Tratados constitutivos y los comunicados conjuntos de los presidentes del bloque, que serán tomados en cuenta para el análisis cuando sean pertinentes.

¹² Dichas negociaciones fueron parte de una estrategia de acercamiento que derivó en acuerdos de cooperación mutua. El acuerdo inicial entre Argentina y Brasil tuvo lugar en 1986 y se denominó *Acta de Buenos Aires* (a pesar de que ya existían anteriores) apostaba a la creación de un *espacio económico común* y a la elaboración de un *Programa de Integración y Cooperación Económica* (PICE). Éste último, dio paso a la firma de otros 24 protocolos de integración en los años sucesivos, entre los cuales se destaca el *Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo* en 1988.

bloques regionales entre los países latinoamericanos, especialmente luego de la renegociación de ALADI. Además, en los países del Cono Sur, se estaba restaurando la democracia y existía cierto consenso sobre la necesidad de su consolidación a través de la materialización de las iniciativas de integración regional y la estabilización de las economías de la región. Esto implica que ambos países intentaban dar un sustento mayor a sus democracias a través de la consolidación de un nuevo modelo de crecimiento en el que se reconocían como socios potenciales.

Dicha diada fue conformada sobre la base de la cooperación creciente y gradual, dejando de lado las rivalidades de otrora. En este sentido, la relación entre Argentina y Brasil fue determinante para la creación del bloque, actuando como “eje motor” de la integración en el Cono Sur de América Latina (PATRICIO, 2006).

Así, la bilateralización del bloque ha sido una característica intrínseca a su generación; sin embargo, los acuerdos y tratados que conforman la base normativa del bloque regional, consideran siempre que el proceso decisorio debe ser tomado sobre la base de decisiones consensuales entre los cuatro países miembros (Tratado de Asunción, 1991; Protocolo de Ouro Preto, 1994).¹³ Por tanto, existe un quiebre entre las prácticas jurídicas consolidadas normativamente en el Mercosur y sus prácticas reales. Esta dinámica bilateral se ha ido consolidando como un *modus operandi* específico de las relaciones intra-bloque y ya no solamente se dan entre los dos países mayores, sino entre todos los miembros del Mercosur. Explorar las causas de dicho proceso de bilateralización es uno de los objetivos de la tesis, así como también atender a las consecuencias prácticas que la existencia de esa dinámica bilateral trae aparejadas para el funcionamiento del bloque.

En tal sentido, el análisis de la condición asimétrica debe estar presente en el análisis de las negociaciones bilaterales, ya que éstas configuran el funcionamiento interno del Mercosur. Para ello, es necesario mapear cómo son esas negociaciones bilaterales, Gruber (2000), por ejemplo, nos acerca a una posible explicación, en su búsqueda por entender la aparición de cada vez más instituciones supranacionales y su lógica de funcionamiento interno, propone ampliar las teorías sobre la *acción colectiva*¹⁴ a través de la incorporación de la posibilidad de que existan ganadores y perdedores en las negociaciones. Así, considera que los Estados siguen una lógica de “*go-it-alone*”, mediante una cooperación bilateral institucional en un primer momento pueden restringir la capacidad de acción de los demás Estados en un segundo momento de las negociaciones (GRUBER, 2000, p. 43). Éstos pueden alterar las reglas de juego para converger con sus intereses, sabiendo que los Estados débiles de la coalición preferían el *status quo*. Una vez

¹³ Los cuatro países miembros iniciales del Mercosur son: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, a pesar de que hay algunos acuerdos de asociación con otros países de América Latina. Ante la inminente entrada de Venezuela con las potestades de miembro pleno, se generan efectos políticos y comerciales, pero no cambian, *a priori*, los mecanismos establecidos en los tratados constitutivos para la adopción de las decisiones del bloque.

¹⁴ La lógica de la acción colectiva fue expuesta por Mancur Olson.

que los primeros Estados instauraron cierto tipo de institucionalidad para la cooperación, los demás Estados se dan cuenta rápidamente que *quedarse fuera de ésta puede resultar menos beneficioso que sumárseles* (GRUBER, 2000, p. 7). Este tipo de lógica puede estar marcando la bilateralización, si entendemos al primer momento configurado por las preferencias de dos países, los demás países miembros deberían generar incentivos para la cooperación, debilitando los incentivos de los *free riders* a través de la alteración de las condiciones iniciales. El nuevo esquema puede ser consecuencia de un *shock exógeno* o de un *cambio en sus posiciones estructurales relativas* y debe generar un conjunto de intereses comunes que incentiven a una cooperación bilateral (GRUBER, 2000, p. 4).

Entonces, la variable dependiente *grado de bilateralización en el relacionamiento intra-bloque*, varía a lo largo del período de estudio, 1991-2014. Y será medido en función de la cantidad de decisiones tomadas por el bloque que hayan sido negociadas bilateralmente, ya sea en una instancia previa a los organismos multilaterales de decisión o dentro de ellos, sobre la totalidad de decisiones arribadas en el período de estudio.¹⁵ A continuación se detalla el universo de la normativa del Mercosur, se analizarán un total de 750 decisiones y 1496 resoluciones con el programa de análisis cualitativo NVivo. La construcción del grado de bilateralización será hecha mediante la división de la cantidad de decisiones y resoluciones tomadas de forma bilateral, sobre la cantidad total de decisiones y resoluciones tomadas en el año. De esta manera, sabremos cuáles decisiones son tomadas de manera bilateral y cuáles no. Algunos de los indicadores de bilateralización en las negociaciones serán: el tiempo de duración de éstas, asumiendo que cuanto mayor sea habrá menos consenso entre las partes sobre el asunto a tratar. Este proceso se hará de forma cualitativa, analizando los procesos de negociación de la normativa. Además, un indicador que será especialmente relevante de esta tabla es el “cruzamiento” entre la cantidad de normativa emanada en un año y la existencia o no de convergencia ideológica entre los gobiernos del bloque. Otro indicador que nos será útil para el análisis es la cantidad de decisiones tomadas (ya sea bilateral o por consenso) según el país que se encuentre en la Presidencia *Pro Tempore* (PPT) del bloque. Por último, se determinará qué país tuvo la iniciativa de las Decisiones y Resoluciones en un intento de mapear la generación normativa del bloque políticamente.

Conclusiones

En el presente artículo se pretendió, someramente, explicar tanto la investigación que está siendo llevada a cabo, como comenzar por el análisis de dos de las variables más

¹⁵ En este punto de la investigación se ha decidido tomar en cuenta como decisiones a ser estudiadas las Decisiones y Resoluciones tomadas en el CMC y el GMC respectivamente, así como también las declaraciones políticas hechas por los Presidentes del bloque y los eventuales tratados. Empero, no se descarta un análisis pormenorizado de algunas decisiones que representen, tanto por su importancia política como por su ejecución, ejemplos directos de negociación bilateral y que puedan ser foco de análisis específico.

importantes de ésta. El contexto asimétrico en el cuál se da el proceso de integración genera muchas consecuencias para el efectivo funcionamiento del bloque, una de las más importantes es la bilateralización de las relaciones. Dicha bilateralización puede verse afectada por las variables intervinientes políticas, tanto las domésticas como las de índole regional y es, en última instancia, un efecto directo de las asimetrías que puede encontrarse en otros procesos de integración asimétricos.

Referencias

ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA. **Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana.** Documento presentado en el Foro de Reflexión homónimo, ALADI, CAF, CAN, CEPAL, MERCOSUR, OTCA y SELA, La Paz, 2005.

AYUSO, A. Integración con equidad: instrumentos para el tratamiento de las asimetrías en América del Sur. . En M. y. CIENFUEGOS, **Una Región en Construcción. Unasur y la integración en América del Sur** (págs. 137-78). Santiago de Chile: Fundació CIDOB, 2010.

BORSANI, H. **Eleições e Economia, Instituições Políticas e Resultados Macroeconômicos.** Rio de Janeiro: UFMG-IUPERJ, 2003.

BOUZAS, R. Mercosur diez años después, ¿proceso de aprendizaje o déjà vu? **Desarrollo Económico** , 41 (162), 179-200, 2001.

BOUZAS, R. & SOLTZ, H. La formación de instituciones regionales en el Mercosur. En: CHUDNOVSKY, & J. FANELLI, **El desafío de integrarse para crecer: Balance y Perspectivas del Merosur en su primera década.** (págs. 181-204). Montevideo: Red Mercosur-BID, 2001.

BOUZAS, R.; Da MOTTA VEIGA, P. y RÍOS, S. Crisis y perspectivas de la integración en América del Sur. En: LAGOS, **América Latina: Integración o Fragmentación?** (págs. 319-347). Buenos Aires: Edhasa, 2008.

CASON, J.W.; POWER, T.J. **Presidentialization, Pluralization and the Rollback of Itamaraty:** Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era. *International Political Science Review* , 30 (2), 117-140, 2009.

COUTINHO, M. América do Sul na Política Externa Brasileira. **Valor Econômico.** 17 de agosto de 2009.

DURAN LIMA, J., & MASI, F. Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur. . Santiago de Chile: CEPAL-ONU, 2007.

FLEMES, Daniel (ed.). **Regional Leadership in the Global System**. Burlington: Ashgate, 2010.

GIORDANO, P., MESQUITA, M., & QUEVEDO, F. **El tratamiento de las asimetrías en los acuerdos de integración regional**. Documento de Divulgación n° 26, INTAL-ITD, BID, 2004.

GONÇALVES, S., MACHADO, I. & MELLO, A. **Integrando os desiguais: Assimetrias estruturais e políticas de integração no Mercosul**. (IPEA, Ed.) Texto para Discussão, 2010.

GRANJA, L. “A hombros de gigantes”: un análisis de las asimetrías en el Mercosur desde la óptica de los países menores. **Studia Politicae**, 23 (5), 2012.

GRUBER, L. **Ruling the World. Power Politics and the Rise os Supranational Institutions**. New Jersey: Princeton University Press, 2000.

HIRSCHMAN, A. [1945]. **National Power and the Structure of Foreign Trade**. California: University of California Press, 1980.

HIRST, M. **A presença do Brasil nos novos tempos da agenda inter-americana**. Análise de Conjuntura, Observatório Político Sul-Americano, Rio de Janeiro, 2009.

HIRST, M., & LIMA, M. R. Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities. **International Affairs** , 82 (1), 2006.

JAFFRELOT, C. **Emerging States: the Wellspring of a New World Order**. New York: Columbia University Press, 2009.

LAENS, S. & TERRA, M. I. Mercosur: Asymmetries and strengthening of the customs union options for the common external tariff. En E. FERNANDEZ-ARIAS, J. BLYDE, & P. GIORDANO, **Deepining Integration in Mercosur: Dealing with disparities** . BID. Integration and Regional Programs Department. Regional Operation Department, 2008.

LAMAS, B. **O tratamento das assimetrias no Mercosul e as orientações ideológicas dos governos**. Rio de Janeiro: Tesis de Maestría en Ciencia Política, Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro, 2007.

LANZARO, J. Gobiernos de Izquierda en América Latina: entre el populismo y la social democracia - Una tipología para avanzar en el análisis comparado. **Informe de Coyuntura** - OPSA, IESP-UERJ, 2007.

LAVAGNA, R. Los desafíos del Mercosur. En D. CHUDNOVSKY, & J. M. FANELLI, **El Desafío de Integrarse para Crecer: Balance y Perspectivas del Mercosur en su primera década** (págs. 163-180). Montevideo: RED-Mercosur, 2001.

LECHINI, G. & GIACCAGLIA, C. El liderazgo regional de Brasil en tiempos de Lula. Entre el interés nacional y los compromisos externos. Em: J. L. VADELL, **Os novos rumos do regionalismo e as alternativas políticas na América do Sul** (págs. 232-67). Belo Horizonte: Ed.PUC-Minas, 2011.

LIMA, M.R.S. **Observatório Político Sul-Americano**. 30 de Septiembre de 2010. Recuperado el 4 de Julio de 2011, de El legado de la Política Exterior de Lula: http://www.opsa.com.br/images/pdf/artigos/128_artigos_2010_09_30_Lima.pdf

_____. **Desempenho dos Governos Progressistas no Cone Sul**. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008.

_____. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, 82, 2005.

LIMA, M.R.S. ; COUTINHO, M.V. (orgs.). **Agenda Sul-Americana: Mudanças e desafios no início do século XXI**. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

MALAMUD, A. (2011). Evaluación Institucional de los Procesos de Integración del Cono Sur. **X Congreso Nacional de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP)**. Córdoba, 2011.

_____. Presidentialism and Mercosur: A Hidden Cause for a Successful Experience. En: LAURSEN, **Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives** (págs. 53-73). Aldershot: Ashgate, 2003.

MARTÍNEZ, E., & PAGANI, A. Asimetrías en el Mercosur: la bilateralidad argentino-brasileña y el caso uruguayo. (U. C. Uruguay, Ed.) **Cuadernos de Negocios Internacionales y Negociación** (49/50), 2005.

MARTINS, Estevão REZENDE; SARAIVA, Miriam Gomes. **Brasil, União Europeia, América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro : Fundação Konrad Adenauer, 2009.

MASI, F., & BITTENCOURT, G. Las economías pequeñas en el Mercosur: evolución y perspectivas de desarrollo. En D. CHUDNOVSKY, & J. FANELLI, **El desafío de integrarse para crecer**. Montevideo: Siglo XXI, Red Mercosur-BID, 2001.

MASI, F., & HOSTE, A. Economic development and asymmetries in Mercosur: The prospects of a Mercosur Regional Development Fund. **North-South Center Working Paper** (2), 2002.

MATTLI, W. **The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

PATRICIO, R. As relações em eixo -novo paradigma das relações internacionais? **Revista Brasileira de Política Internacional** , 49 (2), 5-23, 2006.

PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira 1889-2002**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2004.

POWER, T. y ZUCCO, C. Estimating Ideology of Brazilian Legislative Parties: 2000-2005. **Latin American Research Review** , 44 (1), 219-246, 2009.

Protocolo de Ouro Preto. **Protocolo Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del Mercosur** . Ouro Preto. 17 de Diciembre de 1994.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, 42 (3), 427-460, 1988.

ROBERTS, K. Is Social-Democracy possible in Latin America? **Nueva Sociedad**, 217, 2008.

SANAHUJA, J. Regionalismo e integración en América Latina: Balance y Perspectivas. **Pensamiento Iberoamericano** (0), 75-106, 2008.

SANGUINETTI, P. **Asimetrías en el Mercosur, ¿son compatibles con el proceso de integración?** Informe de trabajo 10/06, Secretaría del Mercosur-BID, Sector de Asesoría Técnica, Montevideo, 2006.

SARTI, I. Integración regional y participación social: logros y desafíos en la institucionalidad de un Mercosur "ampliado". **Conferencia de Montevideo Capright. Modelos sociales regionales en Europa y América Latina: empleo, derechos sociales y Políticos en tiempos de crisis**. Montevideo, 2010.

TERRA, M. Asimetrías en el Mercosur: ¿un obstáculo para el crecimiento? **Ecos** (2). 2008.

TRATADO DE ASUNCIÓN. Asunción. 1991.

VAILLANT, M. Asymmetries and Disparities in the Economic Integration of a South-South Customs Union. En: J. BLYDE, E. FERNANDEZ-ARIAS, & P. GIORDANO, **Deepening Integration in Mercosur: Dealing with disparities**. BID, 2008.

VIGEVANI, T., & CEPALUNI, G. A Política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional** , 29 (2), 2007.

WEYLAND, K., MADRID, R., & HUNTER, W. **Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings**. New York: Cambridge University Press, 2010.

WOMACK, B. Asymmetry and Systemic Misperception: China, Vietnam and Cambodia during the 1970's. **The Journal of Strategic Studies** , 26 (2), 92-119, 2003.

_____. **China and Vietnam. The Politics of Asymmetry.** Nueva York: Cambridge University Press, 2006.

_____. Teoría de la Asimetría y Poderes Regionales: los casos de India, Brasil y Sudáfrica. En J. (. TOKATLIAN, **India, Brasil y Sudáfrica. El impacto de las nuevas potencias regionales.** (págs. 15-34). Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2007.

Temas de investigación sobre Seguridad y Fronteras en el Cono Sur

Luis Tibiletti¹

Desarrollo

La evolución desde las fronteras como espacio privilegiado de las hipótesis de guerra en el Cono Sur a las fronteras como parte de la integración. Aspectos teóricos involucrados desde las Relaciones internacionales, análisis histórico y político.

El último cuarto de siglo en la región del Cono Sur sudamericano constituyó una etapa plena de transformaciones en las relaciones entre los estados. Si nos ubicamos en el inicio de la etapa claramente veíamos todos los problemas heredados desde la conformación de los estados en materia de determinación de límites al principio y luego de configuraciones de las alianzas cruzadas entre Buenos Aires-Lima vs el eje Santiago- Río. Los conflictos se multiplicaban y amenazaban con desembocar en guerras, primero entre Brasil y Argentina por la determinación de las cotas de Itaipú, y luego entre Chile y la Argentina por el problema del Beagle. Los aparatos de defensa de los países trabajaban claramente orientados a la guerra contra los vecinos mientras los aparatos de inteligencia represiva de las dictaduras que los gobernaban cooperaban en el Plan Cóndor con el beneplácito –hoy ya conocido– de los EEUU en el marco de la Guerra Fría. Finalmente la Guerra del Atlántico Sur entre Gran Bretaña y Argentina por el control de las Islas Malvinas y otras del Atlántico Sur constituyó un final trágico para esa década.

El inicio de la redemocratización y las características de la misma en Argentina sumado al lógico abandono de ese país de la visión de la guerra fría tras haberse visto derrotado por los supuestos aliados de Occidente impactaron muy fuertemente las visiones tradicionales.

Así tanto la iniciativa de Alfonsín y Sarney al crear los acuerdos que dieron inicio al Mercosur como el apoyo en un plebiscito en Argentina a la propuesta papal por el Beagle, fueron puntadas decisivas en la gran transformación en términos de relaciones estratégicas en el Cono Sur.

¹ Universidad del Salvador (USAL), Licenciado, Bs As, Argentina.

Comenzaron a tomar forma así en el contexto de una comunidad epistémica muy pequeña pero a la vez dinámica de especialistas académicos en asuntos de seguridad internacional y defensa nuevos paradigmas. De allí las ideas de la seguridad cooperativa, la construcción de comunidades de seguridad e inclusive la aparición de las primeras versiones sobre la “larga paz sudamericana”.

Si hay un lugar donde esto resultó particularmente impactante fue precisamente en las fronteras compartidas por estos estados que habían preparado sus guerras entre ellos con particular dedicación al fortalecimiento de las identidades excluyentes nacionales en esas zonas que desde la invasión de Alemania a Francia eran consideradas sagradas en los planes de operación de las fuerzas armadas. Era común en la literatura estratégica de los países encontrar referencias a las preocupaciones por la “invasión cultural” de los vecinos que hacía temblar la identidad nacional, incluyendo artículos en espejo en revistas militares donde ambos sectores atribuían al otro una mayor conciencia nacional frente a las debilidades propias, lo cual leído hoy llama a risa sino fuera que era preludio de una posible tragedia como la del '78.-

Desde los '50 todos los países contaban con severas restricciones para la compra de tierra por extranjeros en zonas de frontera, claro que no para norteamericanos o ingleses cuyos capitales siempre eran bienvenidos, sino para brasileros, chilenos o argentinos siempre recíprocamente.

Es en este contexto que surge la idea de transformar las fronteras de espacio concreto de desarrollo de la guerra a un espacio de cooperación. En mi carácter de coordinador general de la Superintendencia nacional de Fronteras y luego director de Pasos de Frontera entre 1985 y 1990 fui testigo de la creciente fortaleza de las sociedades civiles de ambos lados por ej. de la frontera argentino/brasileña por crear y fortalecer la herramienta de los llamados Comités de Frontera.

Consideramos entonces que estas transformaciones ocurridas en la región del Cono Sur deben ser estudiadas por sus universidades.

El delito transnacional y su impacto en las zonas de frontera. Evolución teórica de la subdisciplina de la seguridad internacional a partir de los '90 y su incidencia en las visiones de las fronteras (áreas sin control, zonas sin ley, estados fallidos, etc).

Hace ya 12 años escribí este análisis:²

“Hasta **hace solo cuatro o cinco años el porvenir de América Latina** parecía iluminado por el sol victorioso de la Posguerra fría que **auguraba -irradiando desde el Consenso de Washington-, paz y prosperidad para la región** hacia el Siglo XXI. Tan venturosos

² TIBILETTI Luis, “Las opciones para países periféricos frente al nuevo escenario de seguridad internacional” para aprobar el Seminario sobre Seguridad internacional que dictaba el profesor Ernesto Lopez en la Maestría en RRII de la USAL.

pronósticos impedían oír aún en los propios EEUU voces disonantes que ya advertían acerca de los **riesgos de esta consideración absolutamente ideologizada** y que **negaba la realidad de los acontecimientos concretos** de la vida de los pueblos de la región.

Las llamadas **“democracias emergentes”** se transforman hoy (2000) en un **proceso de características bastante similares en distintas partes del mundo, en democracias en emergencia.**

La secuencia comienza en la **gran frustración.** Si recordamos que son emergentes por aparecer luego de un período de dictaduras sean éstas militares o del partido único se puede comprender que la **dosis de frustración cuando una democracia no resuelve los problemas de la gente comun es tan alta como lo fueron las expectativas,** pues **los pueblos no perciben concretamente mejoras en su calidad de vida.**

El segundo paso es la **aparición de formas alternativas de supervivencia** en especial el **crimen organizado y las mafias transnacionales.** Los procesos de ajuste fiscal se acompañaron de una **progresiva desaparición de capacidades estatales.** De esta forma el objetivo buscado de liberar las energías de la sociedad civil tuvo como consecuencia no querida la **desaparición abrupta de todo tipo de controles estatales.** Esto fue aprovechado rápidamente por **organizaciones criminales** internacionales para expandir geométricamente sus negocios y con el dinero conseguido por cualquier vía **buscar el control de la sociedad** por vía estatal o por vía del paramilitarismo.

El paso siguiente para la constitución de un espacio portador de inestabilidad regional o mundial es la suma a los puntos antes señalados de un **catalizador de naturaleza reivindicativa ya sea de derechos nacionales, étnicos o religiosos** ubicados en algún punto del pasado.

El final a toda orquesta se da con la aparición del **interés geoestratégico de alguna potencia que se ubique en una zona “desestabilizada”.** Cuando a los tres elementos ya señalados le agregamos que exista un interés geoestratégico de algún Estado con capacidad de hacer jugar a su favor la inestabilidad regional nuestro coctel de inestabilidad del siglo XXI está listo para presentarse en sociedad.

¿Este escenario se hará realidad **presionando sobre los enormes recursos naturales de América del Sur** en los próximos años?”

En los 12 años que se sucedieron a este artículo escrito en el 2000 y en especial a partir de la Guerra contra el Terrorismo del Presidente Bush empezaron a aparecer en la literatura de seguridad en forma sucesiva los conceptos de “áreas sin control”, “zonas sin ley” “estados fallidos”, etc, etc.

Todos recordamos lo que fue la operación mediático-política llevada a cabo por el South Command titulada “BIN LADEN en la 3·F” que tuvimos que soportar mientras me desempeñé como Secretario de Seguridad de la República Argentina y que gracias al trabajo cooperativo con Brasil y el Mecanismo creado (3+1), terminó con la declaración del Dpto de Estado de los EEUU afirmando que no existía ninguna prueba de la presencia del terrorismo islamista en la Triple Frontera.

Para terminar incluiré un párrafo de uno de los mayores analistas de RRII de mi país el Dr Juan Gabriel Tokatlian: “Este militarismo, aún de “baja intensidad”, si se lo compara con el pasado, y escasamente discutido en la región, cuenta con un actor que pareciera avalarlo con varios de sus actos y silencios: Estados Unidos. Por ello, la defensa y el afianzamiento de la democracia y los derechos humanos resultan de interés vital para Latinoamérica. La región no es ahora, como no lo ha sido antes, una amenaza a la seguridad de Estados Unidos. Tampoco Estados Unidos es un contrincante o

antagonista. Sin embargo, Washington sí puede convertirse en un problema para nuestras naciones si opta por empujar a las fuerzas armadas del área a participar en tareas que no les competen, si expande el papel del Comando Sur por sobre el Departamento de Estado en materia de relaciones interamericanas, y si pretende que su agenda de seguridad sea necesariamente la de todo el continente. En síntesis, parece necesario reelaborar mejor el tipo de desafíos realmente existentes en la región. Se puede y se debe pensar, investigar y debatir por fuera de los cánones establecidos. Y eso es nuestra tarea en América Latina.”³

Análisis de los mecanismos existentes de cooperación en zonas de frontera en materia de seguridad pública o interior: experiencias institucionales y prácticas. Reunión de Ministros del Interior y Justicia del Mercosur y el Sistema Integrado de Información del Mercosur (SISME).

La desarticulación de las redes delictivas transnacionales, que actúan allende las fronteras, resulta impracticable de no ser posible la cooperación en materia de seguridad con los vecinos de la región. Con dicho objetivo, a nivel subregional desde 1996 se creó la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur (RMI), cuyo principal instrumento normativo es el “Plan General de Cooperación y Coordinación Recíproca para la Seguridad Regional” (1999), hasta tanto entre en vigencia el “*Acuerdo Marco sobre Cooperación en materia de Seguridad Regional*” suscripto por los Estados miembro en 2006, restando la ratificación de Brasil (Argentina lo ratificó en 2010).

El objetivo de dicho Acuerdo es

Optimizar los niveles de seguridad de la región, promoviendo la más amplia cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas, especialmente las transnacionales, tales como: el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; el terrorismo internacional; el lavado de activos; el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, el tráfico ilícito de personas; el contrabando de vehículos y los daños ambientales, entre otras.

En el marco de esta Reunión especializada y en cumplimiento de su mandato, se han promovido desde fines de los 90 acuerdos regionales referentes a seguridad ciudadana, prevención y represión de actividades ilícitas, capacitación policial, lucha contra el terrorismo, organización de operativos conjuntos en fronteras, entre otras políticas regionales que contribuyen también a fortalecer la confianza mutua entre los Ministros que dos veces al año se reúnen en este foro y debaten problemáticas comunes.

En efecto, cada semestre se realiza una Reunión de Ministros en el país a cargo de la presidencia pro t  pore, previo al trabajo preparatorio de los cinco Grupos de Trabajo Especializados (Delictual, Seguridad Ciudadana, Comunicaciones e Informática,

³ TOKATLIAN Juan Gabriel, DEFdigital On 06/11/2010 @ 9:00 In Inseguridad regional.

Capacitación, Tráfico Nuclear y Radioactivo) así como los dos Foros Especializados (Migratorio y Terrorismo) que conforman la RMI.

Argentina – a través del Ministerio de Seguridad creado a fines del 2010- viene instalando en la agenda algunos ejes de trabajo que se plasmaron en la firma de acuerdos de Ministros y declaraciones en la última RMI celebrada en Buenos Aires bajo la Presidencia Pro Témpore Argentina (junio 2012):

- Guía de actuación regional para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos del Mercosur y estados asociados;
- Acuerdo sobre lineamientos en materia de seguridad en eventos futbolísticos internacionales entre los estados parte del Mercosur y estados asociados del Mercosur ;
- “declaración de ministros sobre estandarización de criterios mínimos comunes en la producción de información sobre violencia y delito en el ámbito del Mercosur;
- Declaración de buenos aires sobre desarme de la sociedad civil.

Asimismo, resulta interesante conocer algunos ejes de trabajo de los grupos especializados que conforman la RMI, entre ellos vale destacar los siguientes:

En el marco del *Grupo de Trabajo Capacitación*, anualmente se publica la Revista MERCOPOL, la cual tiene por finalidad promover el intercambio de experiencias entre las fuerzas públicas y policiales en asuntos relacionados a la seguridad pública y cooperación policial internacional. A inicios del 2012 se realizó en Colombia el III Encuentro de Áreas Educativas del Mercosur, encuentros que surgen como consecuencia del intercambio de experiencias en el marco del CCCP (Centro de Coordinación de Capacitación Policial del Mercosur) en el año 2008, con el objetivo de promover la reflexión conjunta de gestores y especialistas, el intercambio de información, conocimiento, experiencias y prácticas relacionadas con la formación policial. Asimismo se está trabajando en la elaboración de perfiles profesionales para la formación de especialistas policiales

En el seno del *Grupo de Trabajo Delictual* se han optimizando los diagnósticos regionales de narcotráfico y trata de personas, cuyo insumo primordial son los informes nacionales sobre rutas, modus operandi, modalidades, etc. También se está analizando la actuación de las Fuerzas de Seguridad como auxiliares de la Justicia en los Equipos Conjuntos de Investigación. Asimismo, se ha elaborado un Manual Operativo que recopila los aspectos normativos y de aplicación de la técnica especial de investigación conocida como “entrega controlada o vigilada”, iniciativa de la delegación brasileña.

En el ámbito del *Grupo de Trabajo Seguridad Ciudadana*, los países comparten experiencias y buenas prácticas sobre participación comunitaria, seguridad en grades eventos, sistemas de respuesta ante emergencias, modelos de policía comunitaria, etc. Y

en el marco del *Foro Especializado Terrorismo* se intercambia información, análisis de hechos y procesos vinculados al accionar del delito de terrorismo.

En suma, en materia de cooperación en fronteras en el marco de la RMI del Mercosur se destacan entre otras iniciativas el acuerdo anteriormente mencionado, “Guía de actuación regional para la detección temprana de situaciones de trata de personas en pasos fronterizos del Mercosur y Estados Asociados”, el cual busca la prevención para el combate del delito de trata en las zonas fronterizas, poniendo en resguardo a las víctimas y permitiendo la detección de tratantes.

En esta línea, la delegación argentina también ha propuesto un proyecto de “Acuerdo Marco para el establecimiento de Zonas de Seguridad Bipartita en Fronteras entre los Estados Parte y Asociados del Mercosur” (ANEXO 1), el cual tiene por objeto optimizar y estandarizar los mecanismos de intercambio de información y asistencia mutua en materia de seguridad, a fin de aceitar el accionar conjunto contra el delito transnacional organizado en los puntos fronterizos. Esta iniciativa viene a reemplazar y mejorar las Unidades de Coordinación Conjunta que se crearon en 1996 entre los cuatro socios permanentes del bloque, promoviendo su extensión a los demás países del Mercosur ampliado. La propuesta se encuentra en análisis y revisión por parte del resto de los Estados que conforman la RMI.

Por su parte, en relación al intercambio de información la labor del *Grupo de Trabajo Informática y Comunicaciones* se ha abocado principalmente a dotar de operatividad al “Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur” (SISME).

En tal sentido, se ha avanzado en la armonización de las estructuras de tecnología de información del sistema; en el acceso al banco de datos sobre automotores, armas y personas y en la estructura de informática y de recursos humanos de la Secretaría Mercosur (SM) para la comunicación entre nodos nacionales. Al respecto, vale destacar los avances en pos de la instalación de la Plataforma de Inter-operatividad del Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME) en la sede de la Secretaría Administrativa del bloque en Montevideo, la cual permitirá la interconexión con las bases de datos de INTERPOL. En este sentido se ha firmado un acuerdo entre Mercosur e INTERPOL en la última Asamblea en Roma (noviembre 2012) que tiene como objeto el intercambio de información entre ambas bases de datos.

El SISME, si bien ha dado pasos importantes en pos de su consolidación, aún necesita ser reforzado, tarea para la cual es necesaria la voluntad política en cada país de conducir a las fuerzas policiales sin lo cual se termina imponiendo la conocida fórmula de la “información es poder” que regula la habitual conducta policial en el mundo absolutamente opuesta al intercambio de VERDADERA información.

Conclusiones respecto a la potencialidad de la cooperación entre universidades y políticas de seguridad pública/ciudadana y en particular en zonas de fronteras.

Me ha parecido innecesario aquí historiar el camino por el cual las Universidades a partir del momento de la recuperación de la democracia comenzaron a involucrarse en muchos de los aspectos de la gestión del Estado -a veces y particularmente en la visión de los '90 acompañando cierta concepción tecnocrática propia del modelo neoliberal- y seguramente en este siglo mucho más en términos de acompañar críticamente las nuevas políticas de desarrollo con inclusión social llevadas a cabo por los gobiernos reformistas en casi toda la región.

Por ello asuntos como la defensa y la seguridad pública fueron lentamente ganando espacios en los ámbitos universitarios. Si bien resultaría también interesante un análisis de avances y retrocesos en esta materia me limitaré a presentar el estado actual del arte en materia de necesidades y para ello me remito al documento oficial publicado en la Revista Cuadernos de Seguridad Nro 15.⁴

Conclusiones del Segundo Simposio de Seguridad Pública y Ciudadana en el Mercosur. Desarrollo de un campo de formación, investigación y políticas públicas.

En la Ciudad de Buenos Aires, Argentina, durante los días 16 y 17 de abril de 2012 se realizó el *Segundo Simposio de Seguridad Pública y Ciudadana en el Mercosur. Desarrollo de un campo de formación, investigación y políticas públicas*.

Esta actividad tiene como antecedente el *Primer Simposio de Seguridad Pública como campo de formación, investigación y políticas públicas*, realizado en Curitiba, Brasil, en noviembre de 2010.

El evento fue organizado por el Ministerio de Seguridad de la República Argentina y el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, en el marco de la presidencia argentina pro t  pore del Mercosur y en especial de la XXXI Reunión de Ministros del Interior del Mercosur y Estados Asociados. Contó con la presencia de funcionarios y ex funcionarios, magistrados, académicos e investigadores de diversos países de la región.

En el encuentro se profundizó respecto de distintas experiencias de vinculación entre el conocimiento académico y la gestión de las políticas públicas en materia de seguridad ciudadana con perspectiva de derechos humanos.

⁴ Cuadernos de Seguridad Nro 15 Instituto Nacional de Estudios Estratégicos de la Seguridad, Ministerio de Seguridad 07/2012, Bs As, Argentina, pags 257-261.

En el primer panel, denominado "Seguridad y delito en la región. Realidades y desafíos", se analizó la problemática de la violencia y el delito a nivel regional, teniendo en cuenta sus características comunes así como también sus particularidades a nivel local, revisando y reflexionando sobre las estrategias implementadas, los resultados obtenidos y los desafíos pendientes para la plena vigencia de los derechos humanos.

En el segundo panel, "Articulación entre universidad y formación de funcionarios en seguridad pública y ciudadana", se analizó la articulación entre el ámbito académico y la formación de funcionarios, tanto políticos, como de la administración pública y policiales. Se debatió sobre el rol que adquieren las universidades en los procesos de reformas educativas de las academias policiales tradicionales y se reflexionó sobre el alcance de su participación respecto de nuevos paradigmas de la seguridad que consideren la perspectiva de los derechos humanos, el gobierno político, la participación multiactoral y la intervención multiagencial.

En el tercer panel, "Conocimiento y gestión de políticas públicas", se presentaron distintas experiencias de gestión que se han valido de alianzas estratégicas con el ámbito académico-científico para el diseño, la implementación y/o la evaluación de políticas de seguridad ciudadana, respetuosas de los derechos humanos, destacando las enseñanzas y aprendizajes recogidos.

En el cuarto panel, "Los procesos de producción y gestión de la información estadística para el gobierno político de la seguridad ciudadana", se compartieron resultados de investigaciones que abordan diferentes dimensiones de la producción de información y conocimiento sobre la violencia y el delito. Dichos estudios dan cuenta de los problemas y limitaciones de registros deficientes de determinados conflictos sociales. En tal sentido, se destacó la importancia de que cada país cuente con sistemas de producción de información y gestión del conocimiento que faciliten el diseño e implementación de políticas públicas de seguridad ciudadana.

En el último panel, **"La producción y transferencia de conocimiento: articulación entre políticas públicas y academia"**, se analizó la producción y transferencia de conocimiento. Se abordaron las potencialidades de la vinculación entre el ámbito académico y el diseño y gestión de públicas, reflexionando respecto de los desafíos que implica la relación entre ambos espacios y las posibles alternativas para superar las tensiones que entraña el encuentro de concepciones y lógicas de trabajo diferentes, así como la importancia del trabajo en red para la optimización de los resultados.

Como producto del debate, a lo largo de este simposio se han identificado una serie de desafíos que avanzan hacia la puesta en sintonía de dos ámbitos, como la academia y la gestión, que responden a lógicas diferenciadas y a veces incluso encontradas, pero que tienen la necesidad de retroalimentarse si pretenden contribuir al bienestar común y a la plena vigencia del Estado de Derecho en el marco de una sociedad plural y democrática.

Desafíos identificados:

- Promover acciones de capacitación, seminarios, talleres y congresos de carácter científico-técnico, que estimulen el debate y la reflexión entre funcionarios políticos, judiciales, policiales, legisladores y **especialistas académicos, respecto de los mayores desafíos de la seguridad ciudadana desde una perspectiva de derechos humanos a nivel regional.**
- Profundizar y consolidar los vínculos y articulaciones que encuentren como este simposio promueven, **generando una red plural de universidades y centros de investigación que contribuya a nutrir de manera sistemática las políticas públicas de seguridad ciudadana** y a fortalecer las capacidades de los responsables de su gestión.
- Promover un abordaje estratégico y sustentable de la prevención y respuesta frente al delito y la violencia, resultando necesario para ello contar con **sistemas de información confiables** y con capacidades institucionales para la producción y gestión de conocimiento sobre el tema.
- Realizar **estudios que permitan conocer en profundidad los fenómenos vinculados al delito y la violencia** que se busca prevenir.
- Desarrollar sistemas de información relativa al delito y la violencia que permitan la estandarización y el análisis comparado. **Generar un espacio de discusión sobre la producción y gestión de información y conocimiento.**
- Vincular las agendas de promoción de la *investigación académica* con las agendas de las políticas públicas de seguridad y de derechos humanos.
- Realizar estudios que analicen el aporte de las estrategias conjuntas y coordinadas a nivel regional para el abordaje eficaz de la problemática criminal y en particular de los delitos complejos.
- Promover estudios **sobre el efecto que generan los medios masivos de comunicación tanto en la percepción y amplificación del delito y la violencia como su impacto en la agenda política**

Finalmente quisiera agregar que de los acuerdos propuestos por Argentina en materia de cooperación en seguridad en fronteras (Anexo 1), el cual se encuentra en estudio por parte de los países, aparecerían una serie de ítems que resultaría de interés fueran abordados particularmente por las Universidades instaladas en dichas zonas, así por ej:

- Diagnosticar los **mecanismos de intercambio de información en fronteras a fin de identificar sus déficits y promover su mejora**, con especial énfasis en el aprovechamiento de los recursos tecnológicos disponibles como el SISME;
- estudiar la **dinámica delictual en fronteras** de forma diferenciada para cada una de ellas atento a sus particularidades;

- analizar la **efectividad de los operativos conjuntos en frontera** no sólo a nivel de la cooperación interregional sino también interna de cada país (cooperación entre las fuerzas policiales de cada Estado).

ANEXO I

Proyecto Acuerdo Marco para el establecimiento de “Zonas de Seguridad Bipartita en Fronteras” entre los Estados Parte del Mercosur, el Estado Plurinacional de Bolivia, la República de Chile, la República de Colombia, la República del Ecuador, la República del Perú y la República Bolivariana de Venezuela.

CONSIDERANDO los antecedentes de cooperación bilateral que tienen lugar en el ámbito Mercosur, en el marco del “Acuerdo de Santa María” firmado el 22 de noviembre de 1996;

OBSERVANDO los avances y voluntad de cooperación y asistencia recíproca en la prevención y represión de las actividades ilícitas transnacionales;

CONTEMPLANDO que la creciente complejización de las dinámicas delictuales transnacionales requiere respuestas simétricas de nivel estratégico, operativo, y táctico;

CONSCIENTES de que en dicho contexto, la cooperación en materia de seguridad, inscripta en mecanismos formales de intercambio de información se presenta como una necesidad en las zonas fronterizas para una coordinación bilateral efectiva en la lucha contra el delito y el crimen organizado transnacional;

CONVENCIDOS de que la regularidad del flujo de información de calidad representa un recurso invaluable a la hora de enfrentar mancomunadamente las nuevas formas que adoptan las amenazas a la seguridad regional;

TENIENDO PRESENTE al Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME), como una herramienta tecnológica fundamental que permite el flujo expedito y en tiempo real de datos, contribuyendo a la seguridad regional, y para lo cual es fundamental la integración de nodos y redes de información criminal;

ACUERDAN:

Artículo 1

OBJETO Y ALCANCE

El objetivo principal que persigue el presente Acuerdo es el de regular los espacios fronterizos de coordinación bilateral comunes entre las Partes mediante el establecimiento de Zonas de Seguridad Bipartita en Fronteras, a efectos de optimizar y estandarizar los mecanismos de intercambio de información y asistencia mutua en materia de seguridad.

Artículo 2

DEFINICIONES

Para los fines del presente Acuerdo se entiende por:

- Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras: al espacio comprendido por las jurisdicciones correspondientes a cada una de las Fuerzas de Seguridad o Policiales de los países limítrofes, que incluyan un paso de frontera.
- Secretaría General de las Zonas Bipartita de Fronteras: al órgano jerárquico con poder de decisión a nivel nacional en el que recaiga la conducción y dirección de todas las Unidades de Coordinación bajo jurisdicción de cada país.
- Unidades de Coordinación Operativa: a los órganos de carácter operativo responsables del cumplimiento y observancia de los fines y objetivos del presente acuerdo.
- Miembros: a todo órgano policial, de seguridad o de la Administración Pública Nacional, Provincial o Municipal de los Estados Parte que integre las Zonas de Seguridad Bipartita en Fronteras, de acuerdo con la legislación de cada país.
- Cooperación en seguridad: a toda acción que en los ámbitos de las operaciones, comunicaciones, e intercambio de información, responda a los lineamientos y objetivos del presente Acuerdo.
- Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME): al sistema de Mercosur y Estados Asociados, que permite el procesamiento e intercambio en tiempo real de datos relacionados a sucesos operacionales policiales y otras informaciones que se determinen según las necesidades.
- Información: al conjunto sistemático de datos confiables y de relevancia en materia de seguridad que aporte conocimiento significativo sobre la problemática delictual en la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras, que permita la colaboración conjunta y/o sea requerida por alguna de las Partes.

Artículo 3

ZONAS DE SEGURIDAD BIPARTITA EN FRONTERAS

Las Zonas de Seguridad Bipartita en Fronteras estarán localizadas a elección y de común acuerdo entre los dos Estados Parte que posean jurisdicción sobre las mismas, por medio de la firma de un Acuerdo bilateral que regulará el funcionamiento específico de cada Zona conforme a la presente normativa general.

Las Zonas de Seguridad Bipartita en Fronteras estarán conformadas por una instancia política (Secretaría General) y una instancia operativa (Unidad de Coordinación Operativa).

Artículo 4

OBJETIVOS

El principal objetivo de la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras es el de materializar, fortalecer e incrementar la cooperación en materia de seguridad, vinculada a las siguientes materias:

- Trata de personas;
- Sustracción y tráfico de menores;
- Tráfico ilícito de Migrantes;
- Terrorismo
- Contrabando;
- Tráfico ilícito de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y precursores químicos;
- Tráfico de Armas y accesorios, de municiones, de productos explosivos y de sustancias peligrosas y controladas
- Lavado de activos;
- Falsificación de monedas;
- Sustracción y contrabando de vehículos u otros bienes registrables y/o con identificación
- Tránsito ilegal de vehículos y embarcaciones fluviales en áreas de frontera;
- Robo a mercaderías en tránsito;
- Otros delitos e infracciones de relevancia;
- Control de documentación;
- Control integral de fronteras, ingreso y egreso de personas;

Artículo 5

FUNCIONES

Las funciones específicas de la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras son las siguientes:

- Intercambiar información útil, oportuna y confiable entre las organizaciones de seguridad que contribuyen a la planificación de acciones a desarrollar en la zona, sobre los temas detallados en el Artículo 4.
- Las Partes se comprometen a garantizar mutuamente la estricta reserva y confidencialidad de la información y antecedentes que se intercambien, sujetando su actuación a lo dispuesto en sus respectivos ordenamientos jurídicos,

en materia de acceso a la información pública gubernamental y protección de datos personales, entre otros.

- La información intercambiada no será remitida a un tercer Estado sin el consentimiento previo y por escrito de la otra Parte.
- Canalizar los flujos de datos mediante el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del Mercosur (SISME).
- Desarrollar mecanismos orientados a prevenir y solucionar, en función de sus capacidades, hechos y fenómenos que puedan sobrevenir como consecuencia de todo tipo de delitos e infracciones, respetando el marco legal de cada país.
- Trabajar en la unificación de criterios operativos y metodológicos que puedan socavar en la práctica el intercambio de información.

Artículo 6

DE LAS SECRETARÍAS GENERALES DE LAS ZONAS BIPARTITAS EN FRONTERAS

6.a) Las Secretarías Generales de las Zonas de Seguridad Bipartita de Fronteras, como instancia de decisión política a nivel nacional, serán las responsables exclusivas de la coordinación, supervisión, articulación y formación profesional de todas las Unidades de Coordinación operantes en las Zonas establecidas por su país. Asimismo, reglamentarán el Plan de Trabajo Interno de cada Unidad de Coordinación.

6.b) Cada Ministerio competente designará a los funcionarios a cargo de las Secretarías Generales

Artículo 7

DE LAS UNIDADES DE COORDINACIÓN OPERATIVA

Cada Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras estará constituida por dos Unidades de Coordinación Operativa, una por cada Estado Parte participante, que se regulará de acuerdo a las siguientes disposiciones:

7.a) Cada Unidad de Coordinación estará compuesta por los organismos de seguridad de los Estados Parte del presente Acuerdo, con jurisdicción y competencia en la Seguridad Interior.

7.b) Los integrantes de las Unidades de Coordinación Operativa deberán tener el rango de Oficiales Superiores o equivalente y serán designados oportunamente por las autoridades ministeriales competentes y de acuerdo a su reglamentación interna. Los mismos serán considerados Representantes Oficiales de sus respectivos países.

7.c) Las Unidades de Coordinación responderán jerárquicamente a las Secretarías Generales de las Zonas de Seguridad Bipartita de Fronteras de su país, debiendo elevar periódicamente datos e información relevante referida a los temas detallados en el Artículo 4.

7.d) La estructura que permitirá el funcionamiento de las Unidades de Coordinación que conforman la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras, se apoyará en dos órganos: una Jefatura y una Secretaría Administrativa.

7.d.1) JEFATURA

i) Conformar al órgano superior que representa a la Unidad de Coordinación Operativa que estudia, analiza y ejecuta las medidas y acciones tendientes a alcanzar los objetivos.

ii) Corresponde ejercer el cargo de Jefe al integrante de la Fuerza de Seguridad con jurisdicción y competencia en la Zona que sea designado por cada país. El cargo deberá rotar, en coincidencia con la alternancia de la sede, consecutivamente entre todas las Fuerzas de Seguridad Policiales de ese país con atribución para actuar en la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras.

iii) Sus funciones son:

- Evaluar y determinar las necesidades, medios y recursos para el cumplimiento de las operaciones coordinadas.
- Realizar recomendaciones a sus miembros sobre asuntos que competan exclusivamente a sus fines y objetivos.
- Dar tratamiento al programa de trabajo presentado por las respectivas Secretarías Administrativas.
- Convocar reuniones.
- Coordinar las actividades de la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras
- Supervisar el cumplimiento de los fines y objetivos explicitados en los artículos 4 y 5.
- Elevar informes periódicos a la Secretaría General, conforme a lo dispuesto en el presente Acuerdo acerca de las actividades desarrolladas.
- Proponer la formación de los Grupos Especializados de Trabajo, dentro de la Comisión de Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras.

iv) Las Jefaturas de las Unidades de Coordinación de cada país deberán designar un Representante con atribución para actuar en el área de Inteligencia por cada Fuerza de Seguridad participante de la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras, a efectos de desarrollar el análisis de las modalidades delictivas y sus formas de ejecución en la zona de competencia.

Estos representantes de las Fuerzas de Seguridad se reunirán en el país en que la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras determine y se reportará el contenido de lo tratado en cada reunión para conocimiento de las autoridades de la Zona de Seguridad Bipartita

en Fronteras. Deberán tener especial interés sobre el tratamiento, planificación y ejecución de acciones relativas a los temas enumerados en el artículo 4.

Los Representantes de las Fuerzas de Seguridad designados deberán reportar, de forma confidencial, el contenido de las reuniones y la información recabada a la Secretaría General de Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras de su país.

7.d.2) **SECRETARÍAS ADMINISTRATIVAS**

i) Son los órganos administrativos de la Unidad de Coordinación a la que pertenecen. Existirán dos secretarías por cada Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras, una por cada país miembro.

ii) Sus funciones son:

- Tramitar y coordinar las resoluciones de la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras.
- Confeccionar el balance de la gestión de la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras y el grado de cumplimiento del Plan de Trabajo.
- Preparar el Orden del Día de las reuniones de la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras.
- Cumplir con las funciones de Órgano de Enlace con las demás Secretarías.
- Registrar y elevar a la Secretaría General las novedades de la Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras.

7.e) Los organismos integrantes de la Zona podrán solicitar a las autoridades jurisdiccionales competentes la realización de diligencias conducentes a la detención de los implicados, incautación de los efectos del delito y demás antecedentes que incidan en la materia, cuando tuvieran conocimiento de que el o los partícipes han transpuesto la respectiva frontera para eludir la acción de la justicia, de acuerdo con la normativa interna de cada país.

Artículo 8

SEDE

La sede de cada Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras tendrá una alternancia entre las ciudades fronterizas comprendidas y su duración será establecida por las Partes al igual que la presidencia de la misma.

Artículo 9

Las disposiciones se adoptarán por consenso y tendrán carácter de cumplimiento obligatorio. En aquellos casos que las mismas deban ser convalidadas por los Ministros competentes, respectivos a cada país, en lo referente a procedimientos que exceden la jurisdicción y competencia de la Comisión, serán elevadas a consideración de los mismos por intermedio del canal que cada país determine de acuerdo a sus respectivas organizaciones internas.

Artículo 10
REUNIONES

El régimen de reuniones ordinarias y extraordinarias – periodicidad, alternancia, duración, etc. – de las Secretarías Generales y Unidades de Coordinación de las Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras, se establecerá mediante acuerdo bilateral entre las Partes.

Artículo 11
RECURSOS PRESUPUESTARIOS Y FINANCIEROS

Cada Zona de Seguridad Bipartita en Fronteras deberá disponer de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.

Artículo 12
CONSULTA

Cuando proceda, las Partes se consultarán a fin de coordinar la cooperación y la interacción dispuestas en el presente Acuerdo y mejorar su eficacia. Asimismo, las Partes podrán proponer otros ámbitos y modalidades de cooperación basándose en la experiencia adquirida durante la aplicación de las disposiciones enunciadas en el presente Acuerdo.

Artículo 13
RESOLUCIÓN DE LITIGIOS

Cualquier litigio entre las Partes resultante de la interpretación o aplicación de este Acuerdo y de su regulación futura se resolverá mediante negociaciones directas.

Artículo 14
MODIFICACIONES Y ADICIONES

El presente Acuerdo podrá ser modificado en cualquier momento con el consentimiento mutuo de las Partes. Todas las modificaciones y adiciones deberán efectuarse por escrito. Las Partes procederán a las oportunas consultas para la modificación del presente Acuerdo o petición de cualquiera de ellas.

Artículo 15
VIGENCIA Y DENUNCIA

El presente Acuerdo será por tiempo indeterminado. Cualquiera de las Partes podrá darlo por terminado por escrito, con un preaviso de tres meses.

Artículo 16
ENTRADA EN VIGOR

El presente Acuerdo entrará en vigor el día siguiente al de su firma por las Partes.

Hecho en la Ciudad de Fortaleza a los 23 días del mes de noviembre de 2012 en dos originales en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Segurança na América do Sul: repensando o complexo de segurança regional a partir da faixa de fronteira brasileira

Miguel Patrice Philippe Dhenin¹

Introdução

O objetivo do artigo é realizar um esforço analítico do complexo de segurança regional da América do Sul a partir da obra de Barry Buzan e Ole Wæver, *Regions and Powers: the structure of International Security*, publicado em 2003. O modelo teórico aplicado no continente divide a região em duas áreas distintas dentro do complexo de segurança da América do Sul. Segundo os autores, existem dois subcomplexos regionais: o do Cone sul e o do Norte Andino. Neste trabalho, queremos enfatizar a importância da fronteira para entender as relações entre os diferentes estados que formam cada um dos subcomplexos regionais.

Em primeiro lugar, realiza-se um esforço de definição da teoria do complexo regional de segurança a partir da obra de Buzan e Wæver, para entender como o modelo aplica-se para a região da América do Sul. Daí, segue uma descrição dos subcomplexos do Cone Sul e do Norte Andino, baseado na teoria dos referidos autores. Na segunda parte do trabalho, optamos por analisar a questão da segurança, da integração e desenvolvimento das fronteiras dos subcomplexos Norte Andino e Cone Sul para apontar alguns problemas que as autoridades dos países envolvidos devem enfrentar nessas regiões.

O exame das questões tem como objetivo a confirmação da hipótese inicial do trabalho, isto é a dificuldade em analisar a região sul-americana a partir da matriz teórica oferecida pelos autores da escola de Copenhague. Como exemplo, abordamos dois casos recentes: primeiro, a entrada da Venezuela no Mercosul e segundo as negociações de paz entre o governo colombiano e as Farc. Finalmente, argumenta-se que a segurança da região determina-se principalmente em relação aos problemas nas fronteiras entre os

¹ Universidade Federal Fluminense/PPGCP e Université Paris III Sorbonne Nouvelle /CREDA – Doutorando (2º ano em cotutela internacional), Agência financiadora: Capes (Brasil). O autor do artigo gostaria de agradecer a mesa “Segurança, Democracia e Integração Regional na América do Sul” do Fórum Universitário Mercosul 2012, e particularmente o Prof. Dr. Thomas Heye da Universidade Federal Fluminense. O trabalho faz parte da pesquisa da tese de doutorado desenvolvido pelo autor na Universidade Federal Fluminense (INEST) e na Universidade de Paris III (CREDA).

Estados dos dois subcomplexos do que em relação às questões endógenas de cada um deles.

Teoria dos Complexos Regionais de Segurança e América do Sul

A obra *‘Regions and Powers’* foi lançada em 2003 pela editora da Cambridge University Press e constitui um marco importante na elaboração da corrente teórica das Relações Internacionais chamada “Escola de Copenhague”. Como salientado pelo professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, especialista da área de segurança: “em linhas muito gerais, os dois autores argumentam a favor de um nível de análise regional para os problemas de segurança presentes no sistema internacional contemporâneo. Por definição, regiões são compostas por *clusters* geograficamente delimitados de unidades inseridas em um sistema maior de Estados, de alcance tendencialmente global”. (CEPIK, 2005)

Assim, a estrutura essencial de um dado complexo regional de segurança é conformada por três tipos de relações: 1) a distribuição de poder entre os Estados da região (polaridade regional); 2) os padrões de amizade-inimizade entre os atores relevantes ao longo dos setores militar, político, social, econômico e ambiental (polarização); 3) relações de poder com atores externos à região, especialmente as grandes potências e superpotências (intrusão, *overlay*, dinâmicas inter-regionais e pré-complexos de segurança).

Além destes tipos de relacionamentos, outros dois elementos cruciais para avaliarmos a estrutura de um complexo regional de segurança seriam: 4) a fronteira de exclusão que nos permite diferenciar um complexo (RSC) de outro, considerando pertencimentos exclusivos de cada país a um ou outro complexo; 5) anarquia, o que significa que, em princípio, um RSC deve ser composto por duas ou mais unidades autônomas.

Na verdade, os problemas de segurança mais básicos são mais dependentes dos vizinhos mais próximos que com uma eventual superpotência distante. Um dos principais pressupostos da teoria do complexo de segurança é que trata-se de um problema geograficamente e socialmente construído, e que as questões de segurança estão se tornando menos relevantes quando a distância com os vizinhos aumenta. No caso da América do Sul, os autores debatem as questões de segurança regional a partir da idéia da existência de dois subcomplexos regionais: o Norte Andino (Venezuela, Colômbia, Peru, Equador) e o Cone Sul (Brasil, Argentina, Paraguai, Uruguai, Chile e Bolívia).

Quando pensamos a questão da diferenciação entre Cone Sul (regime de segurança) e Norte Andino (formação de conflito), essas regiões chegam a ser tratados por Buzan e Wæver como dois subcomplexos de segurança claramente delimitados. O final do contencioso Equador-Peru após a guerra do Cenepa em 1995 deixa apenas a

guerra civil da Colômbia para dar substância a esta diferenciação. Os indicadores sociais e a estabilidade política dificilmente poderiam autorizá-la, especialmente depois do colapso argentino em 2001 e da dificuldade de classificação do Paraguai neste contexto. Mesmo assim, o conflito colombiano, independentemente do sucesso ou fracasso das políticas de defesa e segurança de Uribe, hoje dificilmente corresponde à imagem tão corrente a poucos anos atrás, de um conflito *de facto* regionalizado por diversos mecanismos de *spill-over*.

Entretanto, mesmo que não seja possível aceitar a tese sobre os dois subcomplexos de segurança claramente distintos na América do Sul, as dificuldades persistentes na capacidade dos países sul-americanos em coordenarem posicionamentos internacionais na área de segurança têm implicações para uma análise das possíveis direções da mudança. As fontes de mudança, durante um tempo, foram tanto internas à região (polarização entre as opções da Colômbia e da Venezuela, ritmo e forma da integração econômica e política etc.), quanto externas (pressão dos Estados Unidos sobre países específicos e para que a região como um todo venha a “internalizar” sua agenda de segurança).

Outros traços definidores da situação de segurança na região no começo do século XXI, seriam por exemplo, a ausência de grandes potências dentro os doze países que formam o complexo de segurança regional, a multipolaridade com baixo grau de polarização, as aspirações do Brasil pelo reconhecimento regional e mundial enquanto grande potência capaz de estruturar o complexo por meio da institucionalização de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, a baixa capacidade de interação (infra-estrutura tecnológica e social para transportes e comunicação) entre os países do complexo, vulnerabilidades no âmbito das unidades (especialmente instabilidade política e déficits de desenvolvimento social) e uma dinâmica de segurança inter-regional definida por oscilações seculares no grau de intervenção dos Estados Unidos na região. Após ter tratado da questão relativa à teoria do complexo de segurança regional, vamos nos interessar mais especificamente nos subcomplexos de segurança e suas limitações como ferramenta teórica para entender as dinâmicas regionais.

Características dos subcomplexos regionais da América do Sul

1) O subcomplexo do Cone Sul:

Os autores explicam na obra que:

[...] the Southern Cone subcomplex contains the major powers of the region and was traditionally defined by the interconnected rivalries among Argentina, Brazil, and Chile with the buffer states Paraguay, Uruguay, and Bolivia (plus traditionally Peru which we do not include here anymore). Later the same countries became formal or informal members of Mercosur and constitute a gradually maturing security regime pointing towards a security community. (BUZAN, 2003:317)

Baseado na definição dos autores, o subcomplexo do Cone Sul é composto principalmente pelos membros do Mercosul. Com a entrada da Venezuela em 2012 após a crise institucional do Paraguai, estamos diante de um cenário complexo de jogo de influência entre as nações que compõem o grupo.² O apoio decisivo da Argentina na entrada da Venezuela mudou de certa forma o modelo apresentado pelos dois autores em 2003. De fato, quase dez anos depois da publicação, a região é capaz de surpreender com os seus desdobramentos políticos e diplomáticos. De certo modo, o Mercosul encontra-se em crise institucional e é provável que enfrente mais crises nos próximos anos. O Brasil e a Argentina especialmente devem prever a implementação de medidas impopulares se o Mercosul deve ser defendido. Assim, enfrentaram uma forte tentação em usar o discurso de segurança para reforçar a importância do Mercosul e assim justificar tais medidas. O lançamento original do Mercosul foi parcialmente motivado por dois argumentos de segurança. Um deles era o medo da marginalização da economia globalizada. Isto foi muito reforçado com o fim da Guerra Fria. O segundo argumento foi em defesa da democracia. A Argentina e o Brasil após as ditaduras militares viram as suas democracias como vulneráveis. O Mercosul pretendia estabilizar a democracia, tanto pela prosperidade econômica como pelo enfraquecimento dos militares, minimizando as chances de um confronto entre a Argentina e o Brasil. Assim, a comunidade de segurança regional no Cone Sul dificilmente pode ser vista como um modelo que conseguiu alcançar as metas previstas.

2) O subcomplexo do Norte Andino:

Os autores definem o subcomplexo da seguinte maneira:

[...] in the Andean North, the subcomplex consists of Peru, Ecuador, Colombia, Venezuela, and Guyana. This too was traditionally structured by interconnecting rivalries – dyads and triangles – but in contrast to the Southern Cone, conflicts have not been overcome and have instead been aggravated by adding transnational security problems primarily related to drugs and the war on drugs. (BUZAN, 2003:318)

A iniciativa tomada pelo governo colombiano e as Farc para favorecer o diálogo mostra claramente um processo de des securitização do subcomplexo: o governo colombiano procura uma paz que seja negociada com as Farc, exigindo o fim das atividades na selva e o desmembramento de toda a estrutura de base dos guerrilheiros. Assim, “estima-se que a Colômbia já gasta cerca de 6% do PIB em Defesa e hoje conta com o apoio financeiro e militar dos EUA. Sem o conflito, mais recursos poderiam ser investidos em desenvolvimento econômico.” (BBC BRASIL, 2012)

² Em comunicado, o Itamaraty afirma que "a incorporação da Venezuela altera o posicionamento estratégico do bloco, que passa a estender-se do Caribe ao extremo sul do continente. O Mercosul se afirma, também, como potência energética global tanto em recursos renováveis quanto em não renováveis". (BBC BRASIL, 2012)

No Norte Andino, a imagem tradicional do surgimento do conflito ainda prevaleceu, embora com algumas mudanças. O conflito Peru-Ecuador de 1995 retornou depois de uma pausa regional. A Venezuela voltou às suas reivindicações por uma maior parte do território da Guiana.³ Durante a década de 1990, a democracia tem estado sob pressão em diversos estados da região andina. Outro ponto importante foi a dinâmica relacionada com as drogas, o contrabando - criação, produção, que têm acelerado esse processo com uma desestabilização regional e a fragmentação, especialmente na Colômbia, bem como aumentou o envolvimento dos EUA na região. As drogas não foram somente um desafio do pós-guerra fria, mas o problema veio com mais intensidade. Foi menos de um problema durante a Guerra Fria porque a ameaça comunista dominou a agenda dos EUA, e a política doméstica na América Latina foi mais moldado pelas oscilações radicais. Durante os anos 1980 e 1990, a situação em países como a Colômbia e a Bolívia ficou perto da situação que prevaleceu durante o século XIX: quantidades significativas de poder com caudilhos, ditadores com controle do território local e homens armados. Hoje, este cenário mudou e não é mais representativo da realidade dos países do subcomplexo Norte Andino. Mesmo o episódio de intrusão das Forças colombianas em território equador em 2011 não foi marcado por um conflito armado.

Segurança, integração e desenvolvimento : a importância geopolítica da faixa de fronteira do Brasil

1) Os problemas de fronteira na América do Sul:

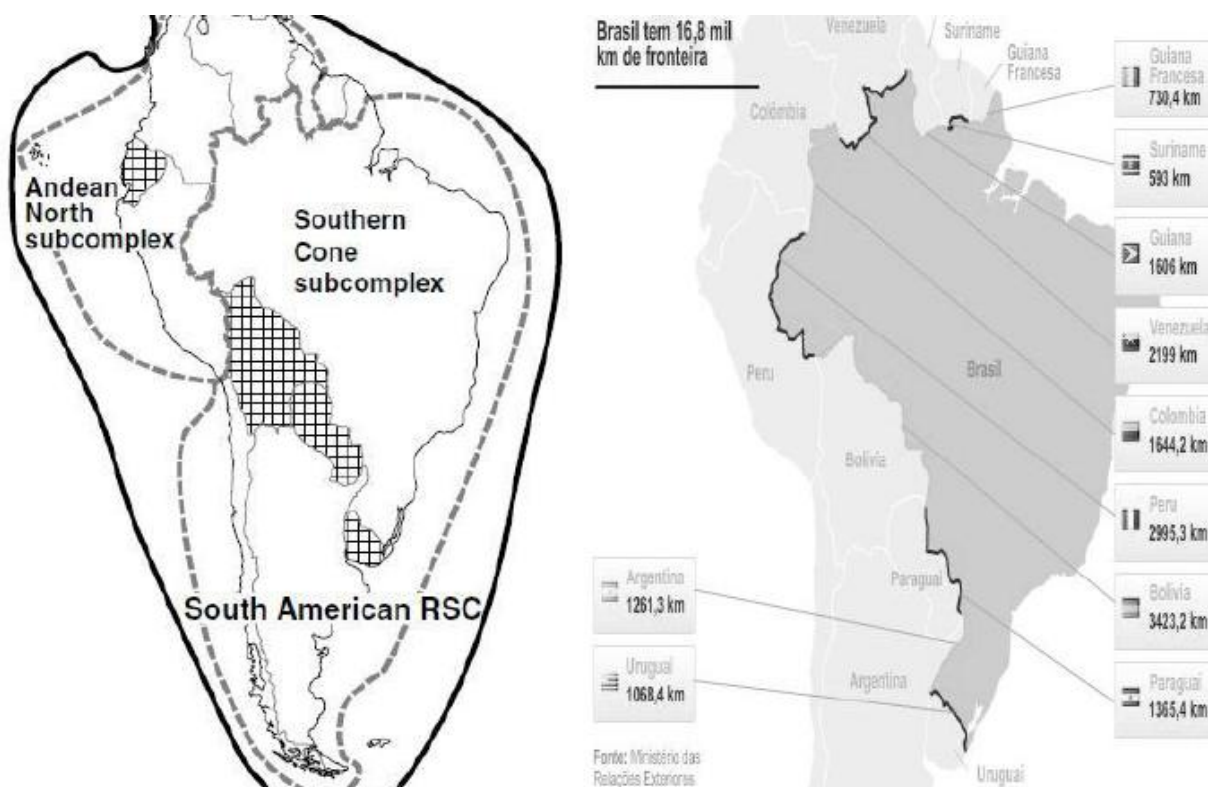
A história do Brasil confunde-se com a formação e a consolidação das fronteiras do território nacional. Para diversos autores, o esforço realizado pelos estadistas foi essencial para garantir o vasto espaço geográfico que conhecemos hoje. Como frisado por Droulers,

[...] o território do Brasil, impressionante desde o começo pela sua imensidade, somente transforma-se em Estado nacional durante o século XIX, e a história da sua formação territorial é a de uma ocupação lenta e progressiva, por núcleos de povoados isolados uns dos outros. O país demora, durante três séculos, uma colônia principalmente agrícola da coroa portuguesa, dominada por uma elite luso-brasileira, com uma economia extravertida. Uma etapa importante desta formação territorial é contudo a fixação das fronteiras (grifo nosso); exploradores, cartógrafos e diplomatas trabalham nesta tarefa enquanto uma fronteira “interna” (frontier) demora perceptível durante todo o século XX, pontuando a expansão territorial, estruturada pelas ondas da migração. (DROULERS, 2001:12)

³ Para ter informações sobre o litígio do Essequibo: <http://www.cidcm.umd.edu/pic/initiatives/guyana-venezuela/guyana~2.pdf>

As áreas de fronteira na América do Sul são de diversa natureza: espaços de grande vazio demográfico (como o caso da fronteira norte do Brasil por exemplo) ou de maior densidade humana (no caso do arco Sul). Condições topográficas e geográficas ou mesmo condições climáticas oferecem a essas áreas um perfil muito diferenciado. Perante tais condições, observa-se o crescimento dos ilícitos na região de fronteira⁴ (de acordo com os órgãos de segurança). A integração regional manifesta-se de maneira diferente em função da localização geográfica e das relações diplomáticas entre o Brasil e os seus vizinhos (MIYAMOTO, 2009). O arco Sul, por exemplo, é uma área de maior presença humana com uma importante rede de ligações rodoviárias e hidroviárias que favorece políticas de desenvolvimento regional de maior impacto.

2) O Brasil e o seu papel regional (mapas da região):



Como podemos observar, pela sua posição geográfica, o Brasil destaca-se pela sua posição central no complexo regional de segurança sul-americano. Suas fronteiras com os 10 países limítrofes abrangem mais de 16.000 km de fronteira terrestre. As áreas em quadricular no mapa 1 são países-tampão de acordo com a nomenclatura desenvolvida pelos autores. De certa forma, países como o Uruguai, o Paraguai, a Bolívia ou o Equador desenvolveram um papel de menor importância na dinâmica da segurança regional. Tradicionalmente, esses Estados observaram momentos de tensões entre os protagonistas da então maior rivalidade regional entre o Brasil e a Argentina, no caso do

⁴ Sobre a situação na faixa de fronteira, ver: BRASIL, Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, Brasília, Governo Federal, 2010

Uruguai, ou mesmo entre o Peru e a Colômbia no caso do Equador. Atualmente, a configuração diplomática do Cone Sul limite as formas mais expressivas de pressões entre Estados. A crescente institucionalização da região, com a afirmação da Unasul, e da criação em 2008 do Conselho de Sul-Americano de Defesa (CSD) mostra claramente uma vontade de cooperação por parte dos Estados membros, afastando o cenário de uma divisão da região em dois subcomplexos regionais com dinâmicas antagônicas. Vale lembrar também destacar o papel do Brasil como ator importante dessa agenda de cooperação regional.

Segurança e defesa: a importância do Sisfron para os dois subcomplexos

O problema da segurança das fronteiras representa para as autoridades uma questão muito importante dentro do contexto regional. O Brasil, por ser o país de maior fronteira terrestre do continente, manteve uma preocupação importante no desenvolvimento de um sistema de monitoramento para controlar a faixa de fronteira. Para conseguir realizar esses objetivos e assim melhorar a fiscalização atual, o governo e as Forças Armadas trabalham para implementar gradualmente o Sistema de Monitoramento das Fronteiras (Sisfron), um projeto que poderá envolver R\$ 12 bilhões em investimentos. O período de implantação previsto é de dez anos. De acordo com um documento interno do Exército Brasileiro, o Sisfron é “um sistema de comando e controle, comunicações, computação, inteligência, vigilância e reconhecimento (C4IVR) que visa dotar a Força Terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira.”⁵ Em outras palavras, trata-se de um sistema complexo de monitoramento, controle e vigilância operado pelo Exército Brasileiro cujo objetivo principal é aumentar a capacidade de inteligência na faixa de fronteira e auxiliar as tropas no decorrer das missões de fiscalização da região de fronteira. Do ponto de vista institucional, o Sisfron prevê o aumento da presença do Estado nas regiões mais afastadas dos grandes centros urbanos. Espera-se também do sistema a integração entre os diferentes órgãos de governo. Um exemplo recente foi a Operação Ágata, realizada pelas Forças Armadas, mobilizadas em terra, no ar e nos rios. Complementada pela Operação Sentinela, do Ministério da Justiça, por meio da Polícia Federal, que sufoca os ilícitos e seus praticantes, essas duas ações obtêm grandes resultados e demonstram a importância da coordenação e do planejamento no âmbito nacional. Esses são algumas das questões que precisam ser debatidas amplamente na sociedade brasileira para que possamos aprimorar as idéias e soluções que melhor servirão os interesses do Estado, das forças armadas e principalmente dos moradores da faixa de fronteira. É preciso de pensar essas questões além do aspecto militar. O Sisfron pode se tornar um artefato

⁵ BRASIL, Exército Brasileiro, “I Seminário de Capacitação do Sisfron”. Brasília, 2011 Apresentação disponível online na página: <http://www.dee.ensino.eb.br/novo/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=50>

eficiente para ajudar no desenvolvimento, mas a militarização da faixa de fronteira como única resposta para os problemas não deve ser pensada em médio prazo.

Conclusão

Na parte final do texto sobre o complexo de segurança regional da América do Sul, os dois autores perguntavam: “*Are we then witnessing an increasing split between a Southern Cone subcomplex marked by desecuritisation and integration, and a Northern subcomplex with a weakening of states, increasing external involvement, and much violence at all levels of society?*” (BUZAN, 2003:331)

Sobre essa questão, e como justamente frisado por Silva: “observa-se, nos últimos dez anos, um esgotamento da vinculação da agenda de segurança sul-americana à agenda global, o que torna imprópria a diferenciação securitária entre Norte Andino e Conesul.” O autor continua explicando que:

[...] nesse processo, o Brasil, tem um papel importante na construção de uma nova agenda de segurança para a região, dada a sua liderança no processo de criação do Conselho Sul-americano de Defesa (CSD) e suas iniciativas para garantir a cooperação entre os países sul-americanos, calcada, principalmente, na sua projeção externa de natureza econômica.

Termina explicando que o papel regional do Brasil aparece como relevante, “no entanto, a estabilização verificada não parece ser resultado da atuação direta do Brasil, mas sim de um processo de apaziguamento das relações entre os Estados da região corrente na última década.” (SILVA, 2011) Concluimos este trabalho enfatizando a importância para o Brasil em procurar parcerias com os países limítrofes para desenvolver programas conjuntos de fiscalização da faixa de fronteira. A segurança regional da América do Sul deve pensar-se a partir das dinâmicas de fronteira, marcadas por muitas tensões em razão dos ilícitos praticados nessas áreas.

Referências

Livros e artigos acadêmicos:

BUZAN, Barry & WÆVER, Ole. **Regions and Powers: the structure of International Security**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. **Análise de Conjuntura**, Rio de Janeiro, nº9, Observatório Político Sulamericano, 2005.

DHENIN, Miguel. **O desenvolvimento sustentável e os militares: a mudança de paradigma em favor integração regional na Amazônia**. Rio de Janeiro: Anais do I Simpósio do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da UERJ, 2011.

DROULERS, Martine. **Brésil: une géohistoire**. Paris: Presses Universitaires de France, 2001.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a América Latina: opções políticas e integração regional. **Cadernos PROLAM/USP**, São Paulo, v.1, p. 89-110, 2009.

SILVA, Natasha. O Complexo Regional de Segurança da América do Sul: um Estudo de Buzan e Waever. **Revista Perspectiva: Reflexões sobre a Temática Internacional**, Porto Alegre, v. 4, p. 85-102, 2011.

Artigos de jornais:

BBC BRASIL. **Sem Paraguai, Mercosul oficializa entrada da Venezuela**, 31 de julho de 2012. Consultado em 12 de outubro de 2012. Disponível em : http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/07/120731_mercosul_venezuela_jf.shtml

BBC BRASIL. **Entenda as negociações de paz com as Farc na Colômbia**, 5 de setembro de 2012. Consultado em 7 de outubro de 2012. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2012/09/120904_farc_paz_entenda_lf_ac.shtml

Documentos:

BRASIL. Exército Brasileiro. **I Seminário de Capacitação do Sisfron**. Brasília, 2011. Apresentação disponível online na página: <http://www.dee.ensino.eb.br/novo/wp-content/plugins/download-monitor/download.php?id=50>

BRASIL. **Bases para uma Proposta de Desenvolvimento e Integração da Faixa de Fronteira**. Grupo de Trabalho Interfederativo de Integração Fronteiriça, Brasília, Governo Federal, 2010.

Claves para la agenda del desarrollo¹

Octavio Rodríguez²

Introducción

El presente artículo tiene como fuente principal el Capítulo 15 de un libro de su autor titulado *El estructuralismo latinoamericano*.³ Dicho Capítulo se denomina “Hacia una renovación de la agenda del desarrollo”. El mismo se configura como hilo conductor y como esquema de base de las ideas que pasaron a constar de dicho artículo, configurándose como las claves de una agenda temática sobre el desenvolvimiento, adecuada a países como los de América Latina.

Concepto de desarrollo

El concepto de desarrollo que Furtado adopta se refiere a cierta totalidad, que es el sistema global de la cultura. En otras palabras, Furtado teoriza sobre el desarrollo de sistemas culturales globales. Distingue en dichos sistemas elementos importantes a retomar.

La cultura material y el ámbito sociopolítico

La cultura material se refiere a los aspectos técnicos y económicos de esos sistemas. El ámbito sociopolítico, que constituye un primer aspecto de la cultura no material que incluye ideas y valores relativos a ese ámbito: el accionar de las clases y/o grupos que lo conforman. Por otro lado, el Estado juega a impulsar iniciativas concernientes a dicho ámbito. Estas iniciativas son expresiones de intereses de clases y grupos, derivan del uso de los márgenes de autonomía que el Estado habitualmente posee. Una estrategia conducente supone un papel relevante del Estado, y por ende, cierto grado de autonomía que permita ejercerlo. Otro aspecto de la cultura no material

¹ *Revista Problemas del Desarrollo*, 164 (42), enero-marzo 2011.

² Profesor emérito de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, Uruguay.

³ Cepal-Siglo XXI editores, México, 2006 (Ed. Brasil, Cepal-*Civilização Brasileira*, 2009). El capítulo mencionado se titula “Hacia una renovación de la agenda del desarrollo”. A dicho libro contribuyeron Óscar Burgueño, César Failache, Adela Hounie, Lucía Pittaluga y Andrea Vigorito, de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República, y asimismo Gabriel Porcile, de la Universidad de Curitiba.

está constituido por las ideas y valores diversos de los sociopolíticos, que atañen a los más altos fines de la existencia humana. Son valores asociables a la reflexión filosófica, a la investigación científica, a la creación artística y a la meditación mística. Las ideas de Furtado se refieren también al subdesarrollo, y más aún, tienen en la explicación del subdesarrollo su objetivo principal. Respecto a este tema, parece claro que si el desarrollo es el enriquecimiento de cualquier sistema cultural global, el subdesarrollo es el anverso, vale decir, la existencia de trabas que impiden ese enriquecimiento en ciertos sistemas culturales específicos. En otras palabras, se entiende que hay sistemas culturales que no logran el desenvolvimiento de una identidad cultural propia.

Identidad cultural

El término no es más que una forma o una nomenclatura para hacer referencia a un sistema cultural específico, peculiar de un país o nación. Dicho término o categoría se introduce para decir que en países subdesarrollados como los de América Latina, el desenvolvimiento de una identidad cultural propia resulta obstaculizado. El subdesarrollo consiste en la existencia de trabas que impiden el enriquecimiento de una identidad cultural propia. ¿Por qué se da la traba recién aludida? Furtado la relaciona con la penetración de elementos de culturas foráneas; entiende que esa penetración compromete o perjudica la creatividad en los distintos ámbitos de la cultura. Aquí es importante considerar dos categorías.

Creatividad e innovación

El concepto se aclara si uno lo refiere al ámbito técnico. Se puede identificar una nueva tecnología como el conocimiento abstracto de las características de un nuevo bien o de un nuevo proceso productivo. Cuando el conocimiento en que el cambio técnico se incluye, se aplica en la realidad, se dice que él mismo dio lugar a una innovación. Para Furtado, la creatividad y la innovación son fundamentales en los tres ámbitos de los sistemas culturales y postula que la penetración foránea inhibe ambas cosas en los tres. Todo esto se hará más visible o más perceptible cuando se lo refiere a los elementos componentes de una estrategia de desarrollo para países como los latinoamericanos que han tenido notorias dificultades para impulsar su propia identidad.

Crecimiento autocentrado

Se optó por la palabra crecimiento, en vez de hablar de desarrollo, por un entendimiento personal de que el concepto de desarrollo envuelve la consideración de relaciones sociales no económicas, mientras que los que se van a abordar en este tópico las deja de lado, atañen sólo a las de índole económica. La palabra autocentrado tiene en

su base dos razones: la primera es que, para ser sostenido y eficiente, el crecimiento no puede dispensar un aumento continuado y significativo del mercado interno. La segunda es que tal crecimiento tampoco dispensa una presencia significativa y creciente de la propiedad nacional de los activos del país periférico de que se trate. Cubre lo tecnológico, o sea, lo que Furtado denomina “cultura material”. Los temas cubiertos son: Ocupación, Inserción (estrategia mixta), Conducción macroeconómica, Cooperación y asimetrías, Consideraciones de conjunto.

Ocupación

En ella se diferencian empleo y subempleo. Para simplificar se deja de lado el desempleo abierto. El subempleo estructural y/o informalidad está constituido por la absorción de mano de obra a niveles de productividad en extremo reducidos. Al empleo se lo diferencia porque en él prevalecen niveles de productividad significativamente superiores. Hay un primer subgrupo, constituido por la ocupación en actividades donde la productividad se define como elevada. Sus niveles pueden ser los máximos factibles, los máximos permitidos por las tecnologías disponibles, o bien niveles próximos a éstos. Un segundo subgrupo comprende a la mano de obra ocupada en niveles de productividad intermedia que, aunque distantes de los de productividad elevada, son en extremo superiores a los del subempleo. En suma, para facilitar el análisis se diferencian tres capas técnicas: la de productividad elevada, la de productividad intermedia y el subempleo estructural. En los días que corren y considerando un instante, lo que se percibe es que existe una mala asignación en tanto muchas actividades se llevan a cabo con productividad menor que la potencial. Esta cuestión de los niveles inadecuados de productividad tiene un aspecto dinámico de importancia clave. Las nuevas teorías del progreso técnico hacen prever una tendencia a la disparidad tecnológica. Para ir eliminando la mala asignación, es decir, para alcanzar una productividad cada vez mayor en más y más actividades, así como para contrarrestar la disparidad tecnológica se requiere diseñar e implementar políticas tecnológicas y productivas en diversas actividades, o en distintos conjuntos de actividades seleccionadas. Esto, como ya se dijo, hecho de forma de que las ocupaciones ampliadas se logren a productividad creciente. El éxito en esas políticas se verá facilitado si las mismas contemplan formar o mejorar un Sistema Nacional de Innovación (sni) que ayude a diagnosticar las posibilidades existentes en materia de creación y/o incorporación de tecnología, de modo que facilite la diagramación de los caminos a seguir. Vuélvase a la clasificación tripartita anterior, para brindar algo más de precisión a las políticas tecnoproductivas antes mencionadas.

Subempleo. En su reabsorción no habrá saltos. Se logrará ocupando mano de obra previamente subempleada en actividades de productividad intermedia. Una fórmula útil para la reabsorción es la que se ha llamado “transformación del atraso”, en buena

medida apoyada en la creación de microempresas, como se ha hecho visible en varios municipios del Estado de San Pablo (Brasil).

Productividad intermedia. La productividad deberá ir en aumento, no sólo por la reabsorción gradual del subempleo, sino porque la productividad podrá ir incrementándose con elevación de la productividad promedio, sin alcanzar los niveles de productividad elevada y/o máxima. En tanto en este grupo no se alcancen tales niveles, no habrá en ellos actividades competitivas, ni internamente ni de exportaciones. Para que puedan competir en el mercado interno –salvo casos como los muy altos costos de transporte– se requerirán ciertos niveles de protección, ya que se realicen por vía tarifaria, por subsidios o ventajas crediticias.

Productividad elevada. En este grupo, las actividades de productividad máxima factible serán por definición competitivas, tanto interna como externamente. Las de productividad elevada pero no máxima podrán también serlo, tanto en el caso ya mencionado de los altos costos de transporte, como por diferencias salariales. Pero también aquí habrá casos en los que la doble competitividad externa y/o interna requieran, ya sean medidas de promoción o medidas de protección. Por lo demás, el logro de la competitividad vía estímulos no excluye ni a los mismos bienes de productividad máxima. Esto porque las alzas de productividad son más aceleradas en los centros y habrá que cuidar de los niveles de productividad aun en los casos de productividad máxima, porque ese nivel puede dejar de serlo. Por eso mismo, habrá que incentivar el progreso técnico también en ellos, para que no surjan rezagos.

Viabilidad y eficiencia. El aumento de la productividad del trabajo continuamente impulsado en las actividades que componen los tres ámbitos antes dichos va de la mano con la incorporación de nuevas técnicas (*ex-definitio*, acompañado y suscitado por esa incorporación). Pero los aumentos de los empleos que se van alcanzando de ese modo son por sí mismos generadores de incrementos del mercado interno. Si bien se mira, estos últimos incrementos pueden percibirse como elementos integrantes de las *condiciones de viabilidad* de la estrategia propuesta: ella misma da lugar a aumentos del mercado necesarios para realizar la producción incrementada. Por otro lado, los aumentos de la productividad del trabajo que definen dicha estrategia, brindándole su perfil esencial, pueden verse relacionados con el cumplimiento de *condiciones de eficiencia*; eficiencia en un sentido dinámico: implican que se irán logrando incrementos del excedente económico y con ello, aumentos del ahorro y de la acumulación de capital.

Inserción (estrategia mixta)

En la publicación antes mencionada, el tema de la inserción internacional se trata, admitiendo que existe una tendencia al déficit comercial en las economías periféricas. Ahora se procederá a sintetizar los argumentos que constan de esa publicación,

aceptando la misma hipótesis, esto es, aceptando que tal tendencia se verifica. Antes se habló de una estrategia que contemple el desarrollo de distintas actividades productivas y también las tecnologías que se adoptarán en cada una, pero orientándolas –producción y técnicas– hacia los problemas ocupacionales. Explícitamente, lo que se propuso es ir logrando la ocupación de la fuerza de trabajo a niveles crecientes de productividad. Ello implica dos cosas: lograr que en más y más actividades la producción se vaya acercando, y también vaya alcanzando el máximo técnicamente factible, con la eliminación gradual del subempleo estructural. Pero la estrategia propuesta tiene otra cara, que es la que se trata en este punto. Lo que se produzca y las técnicas con que se produzca, deberán también configurar una *estrategia mixta* (la expresión es de J. A. Ocampo). Es decir, una estrategia que contemple el estímulo a las exportaciones y, a la vez, el aumento sostenido de la producción para el mercado interno. Las nuevas teorías del progreso técnico reconocen la existencia de una brecha tecnológica entre centros y periferia. A su vez, esta brecha tecnológica –por lo demás bastante visible– conlleva una tendencia al déficit comercial de la periferia. ¿Por qué? Porque su reiterado rezago tecnológico implicará la dificultad de expandir diversas actividades exportadoras de productos técnicamente avanzados para cuya producción la periferia carece de condiciones y tiene también fuertes necesidades de importaciones. La disparidad tecnológica, y la tendencia al déficit comercial, constituyen la razón estructural de fondo, por la cual se niega la conveniencia de seguir un modelo de crecimiento extrovertido, es decir, el *export-led growth* que se propugna desde la perspectiva neoliberal, se postula la necesidad de un gran esfuerzo exportador, pero acompañado por un esfuerzo paralelo de aumento en la producción para el mercado interno. Con algo más de detalle, la estrategia mixta puede ser concebida así:

- Existen conjuntos de actividades cuya producción se destina en gran medida al mercado externo, muchas de las cuales resultan competitivas en el punto de partida del diseño estratégico; otras habrán, también exportadoras, en las que se requiera adquirir condiciones de competitividad basadas en medidas temporarias de promoción.
- Existirán otras actividades cuya producción se destine al mercado interno; algunas virtualmente competitivas desde un comienzo, y deberán impulsarse otras actividades en las cuales se vayan ganando condiciones de competitividad con el tiempo, recurriendo para ello a medidas de protección, también temporarias. La promoción y la protección pueden darse de diversas formas, como recurrir a subsidios, tarifas, exenciones impositivas o a condiciones de crédito especialmente favorables.

Conviene enfatizar la palabra temporaria con la que se adjetivaron las propuestas de protección y promoción. Hace un tiempo, un diario publicó una foto de Prebisch, que al pie decía: “el hombre que cerró el continente, material y mentalmente”. La

realidad es que Prebisch propuso medidas de protección y de promoción temporarias y decrecientes por considerar que no habría progreso técnico continuado si no se imponía a la producción periférica el acicate de la competencia internacional. Hoy, ese argumento adquiere especial valor porque el progreso técnico es muy rápido –vivimos una revolución tecnológica– lo que condiciona su absorción en la periferia. Para lograrla no se puede dispensar el acicate de la competencia. De ahí que en la propuesta de estrategia mixta se admita la necesidad de protección y promoción que favorezcan las exportaciones y la sustitución y que al mismo tiempo se insista en que ambas han de ser mínimas y decrecientes, o bien mínimas y transitorias. Igual, debe tenerse presente la necesidad de la apertura de los mercados centrales. La estrategia mixta que conlleva expandir las exportaciones y “sustituir importaciones” puede ser vista o enfocada como una política tecnoproductiva orientada a obviar la tendencia al desequilibrio comercial. O mejor, bien entendida, ha de ser diseñada, y también rediseñada cada tanto, para lograr ese objetivo. Es por eso, por el *desiderátum* de lograrlo –evitar el desequilibrio y dar continuidad al crecimiento– que la estrategia mixta constituye una *condición de viabilidad* del crecimiento y/o desarrollo periférico.

Por otra parte, en tanto con las políticas que constituyan la estrategia mixta se vaya cerrando la brecha tecnológica, es decir, se vayan alcanzando condiciones de competitividad internacional en más y más actividades, ya sean en las exportadoras o en las orientadas principalmente al mercado interno, se estará por eso alcanzando y ampliando las *condiciones de eficiencia* en las estructuras productivas periféricas. Se vio anteriormente que las políticas ocupacionales son propuestas –y en la práctica, diagramadas– de forma que en ellas se cumplan condiciones de viabilidad y eficiencia. El tópico anterior pone de manifiesto que las políticas relativas a una inserción externa caracterizable como “estrategia mixta” añade condiciones de viabilidad y eficiencia propias de esta última. En otros términos, globalmente considerada, la estrategia propuesta consiste, en esencia, en llevar adelante políticas productivas sectoriales que contemplen objetivos ocupacionales y también objetivos de compatibilidad intersectorial de la producción, con énfasis especial en la que debe darse entre exportaciones e importaciones. Desde ambas ópticas y en conjunto, ha sido delineada de modo que en ella vayan cumpliendo condiciones de viabilidad y eficiencia.

Conducción macroeconómica

Es necesario poner de manifiesto que el éxito de las estrategias de desarrollo tipificadas en los puntos anteriores no dispensan –sino que suponen– una conducción adecuada de las políticas macroeconómicas habitualmente consideradas de corto plazo: las políticas monetarias, cambiarias y fiscales. Esa adecuación, en última instancia, no significa otra cosa que mantener equilibrios y evitar desequilibrios en esos ámbitos, de modo que el crecimiento de largo plazo –la transformación sostenida de márgenes de

ahorro elevados en inversión real— no se vean comprometidos. En verdad, en escritos relativamente recientes ligados a la Cepal, de R. Ffrench-Davis y J. A. Ocampo, se demostró que un requisito indispensable de los equilibrios macro es el crecimiento sostenido de la economía. Es decir, demostraron que tales equilibrios no se obtienen por la sola facilitación (no ingerencia) de la operatoria de los mercados correspondientes, sino que, para sostener tales equilibrios en países como los de América Latina, es necesario mantener un crecimiento relativamente estable. Pero más allá de esta alteración sustantiva de argumentos usuales, de trasfondo neoliberal, proponen otro en verdad de real importancia: el que los equilibrios macro no dispensan un sistema bancario y/o financiero adecuado en circunstancias que los de las economías de América Latina no lo son cabalmente.

Una primera insuficiencia señalada por Ocampo es la estructura de esos mercados, en los cuales son escasos los ámbitos orientados a operaciones de largo plazo. Una segunda, son las limitaciones que en ellos presentan los mercados secundarios y/o de derivados. Consideradas ambas cosas, se concluye que los mercados financieros periféricos poseen un tamaño reducido y eso los hace vulnerables a las presiones especulativas externas que vienen enfrentando. Puede admitirse que esta última debilidad, sintetizadora de las dos anteriores, no tiene otra salida u otra cura que llegar a la regulación de los mercados financieros internacionales o si se quiere, a los movimientos de capital financiero que se han puesto en práctica, y que han proliferado con la liberalización plena de aquellos mercados. ¿Por qué esto? Según se piensa, del estructuralismo se infiere la necesidad de regular dichos mercados en general y de admitir controles específicos muy cuidadosos para las economías subdesarrolladas. Ello, a raíz de que la tendencia al desequilibrio del lado real de la balanza de pagos —de la balanza comercial— no es compatible (no admite) cualquier grado de propiedad extranjera en dichas economías. Ésta tiene dos características: por un lado, es propiedad real de activos, es decir, *ied*. Por otro lado, es propiedad ideal: niveles de deuda externa que representan una parte “ideal” del valor del total de los activos periféricos. Los pagos consecuentes de ambos tipos de propiedades ahondarán las crisis latentes de la balanza en cuenta corriente que tienen en su base la tendencia al desequilibrio comercial. No se sabe cabalmente qué decisiones serán tomadas. Hubo un claro rechazo a regular, cuando la crisis asiática, de ahí que avanzar en esa regulación requiera pensarla en términos geopolíticos. *V. gr.*, una postura común de América Latina con apoyos adicionales en países subdesarrollados, incluso desarrollados. Ya se volverá sobre este tema cuando se aborde el de las crisis financieras y de la macro crisis actual.

Cooperación y asimetrías

1. Cooperación

a) Ya hemos planteado que en las condiciones periféricas, una estrategia de desarrollo conducente implica dos esfuerzos claves. Un esfuerzo de reabsorción del subempleo y de aumento continuado de la productividad del trabajo en múltiples actividades, a la vez que un esfuerzo de aumento de la producción en múltiples sectores. Esos esfuerzos demandan en conjunto altos requerimientos de inversión, a raíz de que ambos envuelven sendos cambios estructurales –en la ocupación y en la producción– de amplitud y complejidad tales que se configuran como difíciles de lograr sin apoyo de la cooperación internacional. Apoyo que ha de presentarse con un doble aspecto: el ya señalado en la inversión real, complementando las necesidades internas de un ahorro elevado y también la escasez de divisas emergentes, complementando su volumen en diversos periodos para viabilizar las importaciones requeridas por el crecimiento programado del pbi;

b) Éste es un argumento ya señalado por Prebisch en los documentos fundacionales. Planteaba pautar el recurso al ahorro externo a través del tiempo, por medio de relacionamientos financieros y comerciales ordenados –es decir, recurrir a déficits pero previendo sus pagos– que por lo mismo resultarían viabilizadores de un crecimiento intenso del pbi, con base en la expansión industrial. En otras palabras, viabilizadores de un cambio en el patrón de desarrollo que se basaría en dicha expansión;

c) Hoy existe una razón adicional que refuerza la necesidad de la cooperación en materia de inversión asociada a una revolución tecnológica en pleno curso. La misma comienza en los grandes centros pues es allí donde resulta más rápida. Lo anterior implica que tienden a mantenerse o a surgir fuertes *gaps* tecnológicos que es necesario atenuar y también evitar en múltiples sectores. Para alcanzar estos objetivos se hace necesario recurrir al ahorro y a la inversión externa, tratando de asociarlos, a la adaptación y/o creación de tecnología. También puede considerarse que en la dirección de los mismos objetivos apunta el apoyo a los sni, virtualmente relevante para los fines de adaptar y/o crear tecnología. Además de estos *gaps* tecnológicos –respecto de los cuales ha de tenerse en cuenta que su conformación puede presentarse como reiterada– se encuentran presentes, y a veces se ensanchan, fuertes vallas de subempleo estructural. Hay que señalar que puede ser necesario sobrepasarlas o al menos atenuarlas para incrementar el mercado interno con cierta intensidad, o mejor, con una intensidad compatible con el aumento de dicho mercado, requerido por sectores que se tecnifican;

d) El apoyo financiero –el respaldo parcial de la inversión programada en el ahorro externo– es un primer aspecto de la cooperación. El segundo se refiere habitualmente al “trato especial y diferenciado”. De un lado, éste dice respecto al fomento a las exportaciones, por la vía de su promoción que puede tomar la forma de subsidios directos, exoneraciones fiscales o crédito privilegiado. También dice respecto al fomento a la sustitución de importaciones o mejor, a la producción para el mercado interno, por la vía de su protección, sea ésta tarifaria o ligada a otros medios, como los recién señalados. El trato especial y diferenciado favorece el aprendizaje y la innovación, a través de la puesta en marcha de actividades que de otra manera no se podrían emprender. Pero se enfatiza que como ya se señalaba desde la época de Prebisch, lo que se propone son medidas de fomento temporarias, pues se considera imprescindible que en algún momento sobrevenga el acicate de la competencia (claramente tipificado, por ejemplo, en el caso de Corea);

e) Paralela y simultáneamente a la cooperación implicada en la promoción de las exportaciones periféricas o más precisamente, en la aceptación de las mismas por entidades internacionales y por los propios centros, puede pensarse que estos últimos adopten esa otra forma de cooperación, que sería la apertura de sus economías. El efecto que puede esperarse es el mismo derivado de la promoción, pues se emprenderían actividades exportadoras virtualmente conducentes al aprendizaje y la innovación;

f) Puede suceder que la apertura de los centros traiga ventajas significativas, en tanto conduzca a enriquecer cadenas productivas, favoreciendo el desarrollo interno de determinadas ramas. Un ejemplo: exportar ciertas partes de máquinas que exigen mercados de grandes dimensiones puede resultar clave para dar cauce a su fabricación interna e incentivar el desenvolvimiento de actividades conexas. Dicho ejemplo sugiere la posibilidad de que el aprendizaje e innovación involucrados en la apertura de los centros lleven a producir nuevas y mejores máquinas, en la periferia;

g) Hasta ahora se dijo que la promoción de las exportaciones periféricas y/o la mayor apertura de los centros, abren la posibilidad de producir y vender más bienes exportados, lo que va de la mano con más aprendizaje e innovación y, por ende, con el aumento o aceleración del progreso técnico periférico. Hay, entonces, mayores o crecientes exportaciones de la periferia que permiten aumentar las importaciones requeridas para mantener un alto crecimiento interno. Pero estas importaciones son, como es claro, exportaciones de los centros, los cuales tenderán, por su lado, a más aprendizaje y más innovaciones, y por ende, a más posibilidades de progreso técnico;

h) Si bien se mira, la estrategia propuesta supone que la periferia regula la intensidad de sus relaciones internacionales, mientras que el centro ha de admitir

una apertura en aumento y también a ritmo mayor. Sin embargo, puede entenderse que de estos comportamientos asimétricos –benéficamente asimétricos– derivarían ventajas para ambos, más progreso técnico para los dos polos del sistema. Se trata de dos polos pertenecientes a un sistema único, de modo que cuando se da vitalidad al polo periférico también sobrevienen beneficios para el polo céntrico. En el conjunto del sistema habrá más progreso técnico y con él, más acumulación de capital y más crecimiento;

i) Prebisch generó la idea de una industrialización mancomunada. En la periferia, la industrialización implicaría importar menos de algunos bienes pero más de otros, con ventajas para los dos polos. Ahora, la expresión puede transformarse en otra parecida: progreso técnico mancomunado. Se recrean condiciones para que éste aumente en la periferia, la misma exportará e importará más, y esas mayores importaciones redundarán en ritmos de aumento del progreso técnico en los centros que de otra manera no se darían. Mirada desde otro ángulo, la expresión progreso técnico mancomunado alude a destrabar el desarrollo del polo periférico, vía continuados aumentos de la productividad que se asocian a la incorporación de progreso técnico, aprovechando la revolución tecnológica en curso. La expresión alude, asimismo, a que ello va de la mano con mayores exportaciones desde los centros hacia la periferia, lo que puede significar –se supone que significará– más progreso técnico y más desarrollo en dichos centros;

2. Asimetrías

a) Como se ha dicho, el “trato especial y diferenciado” de la periferia, de común acuerdo con medidas de apertura de los centros que apuntan a aprovechar las oportunidades que brinda el progreso técnico, favoreciendo el desarrollo de esos dos polos. Sin embargo, las políticas que se vienen implementando no apuntan en esa dirección. En verdad, las políticas económicas internacionales se delínean con base en poderes económicos y políticos muy asimétricos, marcadamente orientados hacia los intereses de los grandes centros;

b) Un primer aspecto de esta asimetría se hace particularmente visible en la defensa de la agricultura de los centros, por la doble vía de la protección arancelaria y de los altos subsidios. Ésa ha sido una traba muy fuerte a las exportaciones periféricas en variados rubros del sector. Otro aspecto del uso de ese mayor poder consistió en la puesta en marcha de un esquema de protección al acero, que llegó a tener vigencia, pero tan negativo y tan sin razones que en poco tiempo se dio marcha atrás;

c) Otro ámbito en que el poder asimétrico se pone de manifiesto atañe a la propiedad intelectual, en la cual se inscriben –entre otras cosas– los derechos de

autor, las marcas de fábrica y de comercio, las patentes y la certificación vegetal.⁴ Se reconoce las necesidades especiales de los miembros menos adelantados de aplicar leyes y reglamentos con la flexibilidad requerida para crear una base tecnológica sólida y viable. Es una cláusula muy genérica, de poca aplicación, pero que virtualmente admite apoyo público a los SNI. Hay una fuerte apropiación de técnicas o de los rendimientos que éstas producen. A veces se abren excepciones, no sin dura pugna, como en el caso del remedio contra la AIDS;

d) El mismo marco de mayor amplitud de la liberalización que acompaña los tiempos del Tratado de Marruecos (1994) en el que se estableció la OMC, tiende a acentuar los grados de libertad que alcanzan a la inversión extranjera directa. Aumentan las facilidades a que pueden acceder no sólo en materia de salida de dividendos, sino incluso en sendas facilidades jurídicas. Hay casos en los que las leyes y tribunales serán los de las casas matrices. Pero un punto esencial es que las ET's realizan esfuerzos de IxD y de CxT en esas casas y/o en los países de origen, en detrimento del progreso técnico en los países periféricos en donde obtienen lucros;

e) Un último aspecto – el más relevante– de las asimetrías de poder y de los problemas que trae consigo, atañe a la internacionalización y liberalización financieras, es decir, al trasiego descontrolado de recursos financieros entre países. Tempranamente algunos teóricos supusieron que había sobrevenido la panacea, pues la plena libertad de mercado sería tan optimizadora como en general se supone en la economía para los mercados de bienes, y que el aumento de los recursos financieros invertibles favorecería el desarrollo en general, y en especial a los países más pobres y más carentes de capital (postura fuertemente negada por George Soros). La liberalización e internacionalización financiera no trajeron los resultados optimistas esperados sino que dieron lugar a sucesivas crisis;

f) En años recientes, dos características destacan en dichas crisis. La primera es su frecuencia, por lo demás reconocida por Nouriel Roubini (2008). Son 14 crisis en 10 años, pero hay también una alta frecuencia de crisis anteriores que se produjeron en países avanzados. Empezando más temprano – en los años ochenta-principios de los noventa– se registran 8 crisis en 4 países avanzados: EEUU, Japón, Alemania y Escandinavia (contando a esta última como un solo

⁴ En 1967, en París se funda la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) que se empeña en favorecer o cuidar los intereses de los países en desarrollo. Por ejemplo, en su marco los países podían definir la duración de las patentes – no 20 años para todos los casos, como ahora–, establecer excepciones, y limitar patentes a las registradas internamente. Desde 1979, la diplomacia de usa se empeña en sustituir la OMPI por un organismo adscrito en el GATT. Lo logró en 1994 cuando éste se transforma en la OMC. Se crea el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). El nuevo marco definió obligación de patentes en inventos, pero adquiriendo valor universal. La inmensa mayoría se da en los centros. Pero hay una cláusula que de alguna manera busca generar resguardos para los países subdesarrollados.

país). Las mencionadas antes, en los países emergentes, fueron en más países y más tardías;

g) Falta mencionar la última: la crisis de hipotecas y créditos que comienza a gestarse hacia el 2000 y estalla en 2007-2008, llevando a la actual crisis financiera mundial. El segundo elemento que debe considerarse es el vínculo de estas crisis y su frecuencia con la *revolución tecnológica* en curso, y con sus efectos en la instrumentación y manejo de los activos y sistemas financieros. A veces se piensa en dicha revolución tecnológica como la causa de esas crisis, pero quienes han seguido de cerca el tema, sostienen que su causa clave se encuentra, en verdad, en el interés y el poder de los grandes bancos y entidades financieras, y en su incidencia en los gobiernos correspondientes. Fueron ellos –en realidad fue la operatoria liberalizadora a nivel internacional que pusieron en marcha– la que llevó a las crisis difundidas por el mundo. Ese poder se concreta y se hace visible en la crisis asiática. Entonces, en el Grupo de los 7 se propuso reglamentar los movimientos internacionales de capital y/o el sistema que conforman, pero hubo oposición de Estados Unidos y Gran Bretaña que lo impidió; son, justamente, los países donde radican los principales y mayores bancos. Pero aún aceptando el origen fundamental mencionado anteriormente, no desaparece la idea de que las nuevas técnicas, si bien no son la “causa última”, sí son –por decirlo de alguna manera– un mecanismo que permite que los componentes y operatoria de los sistemas financieros, al ampliarse y complejizarse, conduzcan a tendencias especulativas particularmente fuertes.

Consideraciones de conjunto

1. Las consideraciones anteriores permiten percatarse hasta qué punto –hasta qué grado extremo – la estrategia propuesta constituye un modelo abstracto. Un modelo en el cual las claves son la ocupación de la mano de obra a productividad creciente, y un patrón de inserción internacional que contemple, a la vez, la expansión de las exportaciones y el aumento de la producción para el mercado interno. Las metas recién referidas suponen la diagramación sectorial de la ocupación, y también la que dice sobre la producción, tanto de sectores exportadores como de los destinados al mercado interno. Asimismo, se trata de una diagramación sectorial postulada bajo el supuesto de que los centros crecen con continuidad, facilitando el cambio de sus relaciones con una periferia que también crece. Se mostró también que, bajo esta doble condición, la estrategia cumple con condiciones de viabilidad y eficiencia. ¿Qué hacer –repensando el tema– cuando las condiciones de crecimiento dejan de cumplirse?

2. Lo que sucede es que hay que redefinir los sectores que conduzcan al cumplimiento de esas condiciones, contemplando los cambios ocurridos en lo real. ¿Cuáles serían los cambios previsibles? La generación de desempleo abierto – o mejor, su aumento– que es dejado de lado en la estrategia examinada. Es claro que no se tratará sólo del *desiderátum* de ir eliminando el subempleo, sino que habrá que explicitar el trato del desempleo en la concreción de la estrategia que se diseñará.

3. Un segundo cambio visible es el de la crisis financiera globalizada. Aun de la perspectiva periférica. Éste es otro problema clave para considerar que implica pugnar por la regulación de las relaciones financieras internacionales. No se sabe qué van a postular los grandes centros, o aun, qué van a querer imponer en esta materia. Sarkozy ha propuesto incluir en la discusión a los Brics, pero parece claro que a los países periféricos cabrá plantear sus propias posturas que pueden apuntar a regulaciones particulares para su condición, como sería la posibilidad de acceder a formas específicas y favorables para el financiamiento en general o para el de exportaciones e importaciones. Es claro que el éxito que se alcance en esta materia no puede pensarse en términos de las posturas y esfuerzos de países aislados. Se necesita una geopolítica, para cuya implementación los países de América Latina cuentan con condiciones históricas que la favorecen. Por otra parte, Brasil se va configurando como poseedor de condiciones positivas para su articulación dado que pertenece a los Brics.

4. El tercer tema es la crisis hipotecaria (Estados Unidos) que ha traído consigo una crisis financiera compleja y grave y una crisis productiva que se hace más y más visible. En esta materia existen posiciones encontradas. En un extremo, hay quienes piensan que es probable que se produzca una depresión intensa y generalizada, como en los años treinta. En el otro extremo, se dice que sí habrá recesiones, pero que serán relativamente suaves y breves y limitadas a los grandes centros. Plantear una argumentación sugiere aceptar cierta hipótesis: la de quienes piensan que esta menor intensidad y duración se dará – no sin diferencias – tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos; asimismo, sostienen que las economías emergentes – China, India, Sudeste Asiático y también América Latina– verán caer sus niveles de crecimiento, pero lograrán desacoplarse en cierta medida de las economías centrales o principales, obviando males peores. Si esto fuera así, se puede pensar que América Latina posee un primer ámbito para salvaguardar su necesidad de implementar políticas sectoriales favorables al progreso técnico, profundizando y ampliando la integración regional. Éste tal vez sea el ámbito más fácil para conseguir progresos. Se puede pensar que la fuerte necesidad de buscar soluciones a las dinámicas sectoriales de exportaciones e

importaciones ayudaría a intentarlos en el ámbito de lo latinoamericano o próximo a él. Los otros ámbitos de búsqueda de soluciones pueden estar en la profundización de las relaciones del Mercosur, o mejor aún, de América Latina con la Unión Europea, que se ha ampliado a nuevas subregiones promisorias en cuanto al desarrollo futuro. El tercer ámbito para tener en cuenta es el de las oportunidades que brindan los países ricos y emergentes de Asia. Considerar conexiones con estos nuevos *partners* no implica ignorar ciertos puntos claves: la continuidad de la producción para el mercado interno y la selección de exportaciones hacia ellos y de importaciones desde ellos que, en conjunto con la producción antedicha, tenga en cuenta la búsqueda de una composición sectorial que ayude al progreso técnico todo lo que se pueda. Es decir, no se trata sólo de conseguir exportar sino de tener metas que no sean sólo la disponibilidad de divisas trabadas por el “cierre” de los grandes centros y la baja de precios. Se trata de planear esa disponibilidad, contemplando, además, el objetivo crucial del avance técnico cuidado sectorialmente. Es claro que un programa en esa dirección no es nada fácil, y lo es todavía menos ya que no se debe dejar de considerar el futuro, tener en cuenta que en algún momento la crisis de los grandes centros tenderá a atenuarse, lo que permitirá reconsiderar las relaciones con ellos para un esquema de producción sectorial y de intercambio con el progreso técnico que se haya conquistando, y que abra la puerta a una mejora o aumento o aceleración del mismo.

5. En resumen: el modelo abstracto, la estrategia propuesta, sigue teniendo los mismos objetivos planteados antes de la crisis, los relacionados con superar la condición periférica: reabsorber subempleo y desempleo; producir exportaciones y bienes para el mercado interno; diagramando producciones sectoriales que sean decidida y fuertemente favorables al progreso técnico. El esquema abstracto es el mismo, aunque ahora se tendrá que considerar la marcha temporal de las relaciones con los nuevos ricos; también visualizar en el tiempo la reanudación de relaciones enriquecedoras con los grandes centros en crisis.

6. Lo anterior es el clímax de un *finale* “sin brío”, porque no se dice dónde hay que tomar medidas, ni con quién, ni en qué momento; se dice que habrá que planear todo eso no sólo para que las cuentas cierren, sino priorizando la vitalidad del progreso técnico, que es lo que verdaderamente se asocia a la salida de la “condición periférica” de los países de América Latina en el largo plazo. **7.** Permite levantar una hipótesis optimista al reconocer la relativa precariedad del optimismo, en estos momentos. Toda crisis viene acompañada por oportunidades, y esta dialéctica de opuestos pudiera ser favorable, en el caso de América Latina, porque pueden vislumbrarse en esta área posibilidades especiales

en el ámbito de la cultura no material, identificado como “sociopolítico” y también en aquel otro ámbito “más alto” de la misma, vinculado a posturas en los valores éticos.

Referencias

BIELSCHOWSKY, R., **Celso Furtado e o pensamento econômico latino-americano**. en: Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Marcio Rego (orgs.). *A grande esperança em Celso Furtado: ensaios em homenagem aos seus 80 años*. São Paulo: Editora 34, 2001.

BURGUEÑO, O.; RODRÍGUEZ, O. **Desenvolvimento e cultura**. en Luiz Carlos Bresser-Pereira e José Marcio Rego (orgs.), *A grande esperança em Celso Furtado. Ensaio em homenagem aos seus 80 años*, S. Paulo: Editora 34, 2001.

CEPAL. **América Latina y El Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial**, Santiago de Chile: Cepal, 1995, LC/G.1800/Rev.1-P.

_____. **Equidad, desarrollo y ciudadanía**. Santiago de Chile: Cepal: 2000, LC/G.2071/Rev.1-P.

_____. **Transformación productiva con equidad**. Santiago de Chile: Cepal, 1990, LC/G.1601-P.

FFRENCH-DAVIS, R. **Macroeconomía para el crecimiento y globalización financiera: cuatro puntos estratégicos**. Santiago de Chile: Cepal, 2004.

FURTADO, C. **El capitalismo global**. México, d.f.: Fundación de Cultura Económica, 1999.

_____. **Creatividade e dependência na civilização industrial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

_____. **Cultura e desenvolvimento em época de crise**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

_____. **Dialéctica del desarrollo**. México, d.f.: Fondo de Cultura Económica, 1965.

_____. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. **Introdução ao desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. S. Paulo: Paz e Terra, 2000.

_____. **O longo amanhecer**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. O subdesenvolvimento revisitado, en: **Economía e Sociedade**, (1) 1992.

OCAMPO, J. A., Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo xxi, en: **Revista de la Cepal**, núm. 75, diciembre, 2001.

_____. **Structural Dynamics and Economic Growth in Developing Countries**. Cepal, mimeo, 2003.

RODRÍGUEZ, O. Heterogeneidad estructural y empleo. En: **Revista de la Cepal**, núm. especial, oct., 1998.

_____, Prebisch: actualidad de sus ideas básicas. En: **Revista de la Cepal**, núm. 75, diciembre, 2001.

Notas sobre a integração de infraestrutura na América do Sul: da IIRSA ao Cosiplan da Unasul

Raphael Padula¹

Introdução

Estas notas tratam da integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000, partindo do contexto de criação e da concepção que embasou a IIRSA (Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana) em 2000. Aborda (na seção 1) a evolução institucional, temas e mudanças mais marcantes durante a primeira década dos anos 2000, com a chegada de governos mais progressistas ao poder na região (era pós-liberal), até a criação do Cosiplan (Conselho de Infraestrutura e Planejamento) no âmbito da Unasul (União das Nações Sul-Americanas) (abordada na seção 2). A partir disso, o texto aborda (na seção 3) as perspectivas, mudanças e continuidades no processo de integração física regional com a criação do Cosiplan, embasando-se no seu estatuto, nas suas duas primeiras reuniões de Ministros e documentos gerados nas mesmas. A liderança do Brasil no processo de integração física e de institucionalização multilateral da integração sul-americana, sob diferentes contextos e concepções de integração, é destacada ao longo do texto.

A IIRSA - Iniciativa para a Integração de Infraestrutura Sul-Americana

A IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana) foi lançada na primeira reunião de presidentes da América do Sul (Brasília, 2000), contando com a adesão de todos os países da região. Foi concebida, portanto, no âmbito da proeminência ideológica e de governos neoliberais na região, sob a lógica do regionalismo aberto, como um projeto para apoiar a formação de uma área de livre-comércio regional visando aumentar a competitividade de sua produção e ser o alicerce da integração da região à Alca (Área de Livre Comércio das Américas) e ao mercado

¹ Professor Adjunto da UFRJ (Universidade Federal do Rio de Janeiro). Esta pesquisa contou com o apoio financeiro do IPEA, no âmbito do projeto “Estrutura Socioeconômica e Políticas para a Integração da América do Sul”.

global². A Iniciativa nasce carregada com a concepção de atrair o setor privado para participar do financiamento dos projetos de infraestrutura para a região, seguindo a lógica das privatizações e de participação mínima do Estado na economia, e, consequentemente, dos governos alinhados com o neoliberalismo que buscavam uma alternativa para viabilizar novos investimentos.

A liderança brasileira na criação e nos rumos da Iniciativa é revelada primeiramente em seu surgimento, a partir de iniciativa conjunta entre o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Presidente do BID, Enrique Iglesias. Outros dois fatores expressam o protagonismo brasileiro na constituição da visão de planejamento da IIRSA: (1) seu apoio na adoção da concepção de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, proposto por Eliezer Batista (1996) e presentes desde os Planos Plurianuais do governo Cardoso, que influenciou a concepção geoeconômica e a análise técnica da IIRSA, e (2) seu apoio na adoção da filosofia de atração do capital privado para projetos de infraestrutura, presente principalmente nos processos de privatização e concessão no Brasil (PADULA, 2010). A restrição à participação do Estado (inclusive por supostas restrições orçamentárias para realizar investimentos), a ênfase na formação de livres mercados e de uma maior interconexão com o mercado global (buscando aumentar a especialização e o fluxo de comércio) estavam presentes no governo Cardoso, seguindo recomendações do Consenso de Washington.

A IIRSA foi estruturada institucionalmente como um projeto regional capitaneado por bancos multilaterais, que formam seu Comitê de Coordenação Técnica (CCT), com mandato de gestão previsto para dez anos (até 2010): a CAF (Corporação Andina de Fomento), o Fonplata (Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata) e o BID - este altamente influenciado pelos EUA³. As diretrizes e prioridades estabelecidas pelos governos eram transmitidas a partir de um conselho de ministros de planejamento e de infraestrutura que formavam o Comitê de Direção Executiva (CDE), com reuniões anuais. A coordenação dos trabalhos e dos grupos técnicos (GTE, responsáveis pela execução dos trabalhos) caberia ao CCT (BID, CAF e Fonplata), estabelecido como secretaria executiva do CDE. O CCT orientava um processo técnico de hierarquização dos projetos e era responsável pela contratação de estudos e consultorias para orientar a tomada de decisão dos governos sobre os projetos e avanços do processo de integração física. Assim, as instituições do CCT atuavam em todas as fases, e particularmente nos estudos, concepção e hierarquização de projetos. Conforme sublinha Couto (2009), por um lado, estas delegações às agências financeiras multilaterais buscavam aproveitar a

² Ver *Comunicado de Brasília*, ponto 34, e *Declaração dos Presidentes*, página 12, principais documentos da Primeira Reunião de Presidentes, disponíveis em: www.iirsa.org. A Iirsa seria complementada pelo Plano Puebla-Panamá (atualmente chamado Mesoamérica), iniciativa em curso que busca ligar a América Central à do Norte.

³ Os EUA têm peso de 30% no total de votos nas decisões do BID, provenientes de sua participação no fundo. É interessante notar que as instituições do CCT atuaram como promotoras da Alca. Um Plano de Ação elaborado pelo BID – que contou com aportes da CAF e dos países sul-americanos - apresentou sugestões e propostas, com um horizonte de dez anos.

maior agilidade e flexibilidade destas agências, driblando restrições orçamentárias e legais dos Estados, o que permitiu o avanço e a continuidade do projeto, malgrado inexistisse algum grau de institucionalidade. Por outro lado, delegava-se demasiada influência a essas agências, que oscilam entre decisões pautadas em fatores estritamente técnicos e decisões pautadas por seus interesses próprios na região.

Para impulsionar projetos (novos e ampliar existentes), a IIRSA se propunha a identificar fórmulas inovadoras de apoio financeiro de maneira a estimular a participação de investidores privados e a mobilizar todos os recursos possíveis. Assim, era tida como fundamental a harmonização regulatória entre os países, buscando reduzir os riscos e os custos do investimento privado nos projetos de integração.

Desde a sua origem, foram estabelecidos sete princípios orientadores da IIRSA para guiar as ações da IIRSA. Os três princípios centrais, os que em grande medida influenciam os demais, são: “Regionalismo Aberto”, “Eixos de Integração e Desenvolvimento” (EID), e “Coordenação Público-Privada”⁴. Este propõe o compartilhamento entre governos (em distintos níveis) e o setor privado das ações, coordenação, responsabilidades, financiamento de investimentos, além de iniciativas para estabelecer um ambiente regulatório adequado à participação privada, no âmbito da integração de infraestrutura. Por sua vez, o princípio da “Coordenação Público-Privada” influencia o da “Convergência Normativa”, para que esta impulse investimentos, especialmente os estrangeiros. Ambos os princípios fundamentam-se na suposição de que os Estados possuem restrições financeiras para implantar um grande projeto de integração regional e apontam, assim, a priorização de projetos que atendam a critérios como capacidade de atrair investimentos privados e aumento da competitividade global. Tais critérios acabaram influenciando a hierarquização e a distribuição espacial dos investimentos em infraestrutura. A ideia de escassez de recursos também levou à fragmentação de grandes projetos em conjuntos de pequenos projetos. Assim, como o papel do investimento privado é tido como fundamental nesta perspectiva, seria necessário que os Estados proverem um arcabouço regulatório satisfatório e seguro para os investidores, por meio de processo de convergência normativa entre os países no âmbito da infraestrutura regional, além de garantir a liberdade intra-regional de fluxos (bens e serviços) de transportes, energia e comunicações. No campo da integração energética, a ênfase do arcabouço regulatório está na segurança aos investidores e na unificação do mercado de energéticos, assinalando a importância de harmonizar legislações e marcos regulatórios, e assim atraindo investimentos de alta escala em conexões, geração, transmissão, distribuição, e em infraestrutura energética em geral.

A IIRSA dividiu geograficamente a América do Sul em dez eixos geoeconômicos sub-regionais, denominados Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID), que seriam

⁴ Os demais princípios são: Sustentabilidade econômica, social, ambiental e político-institucional; Aumento do Valor Agregado do Produto; Tecnologias da Informação e; Convergência Normativa.

espaços multinacionais eleitos a partir da identificação de fluxos econômicos (atuais e potenciais), sob as lógicas do regionalismo aberto e da geoeconomia de facilitação de fluxos. O desenho dos EID revela o objetivo de articulação com o litoral da região, articulando sua produção e seus mercados ao mercado global. Toda racionalidade geográfica de Eixos e a concepção (geo)política para a integração foram submetidas à racionalidade (geo)econômica predominante.



Fonte: IIRSA.

Em 2004, em Cuzco (Peru), na ocasião do lançamento da Casa (Comunidade de Nações Sul-Americanas), foi apresentada uma lista de 31 projetos prioritários de infraestrutura definidos no âmbito da IIRSA, a Agenda de Implementação Consensuada (AIC 2005-2010), somando cerca de US\$ 10 bilhões em investimentos e contemplando todos os países da região com pelo menos um projeto. Curiosamente, na mesma reunião em que a visão regional de área de livre-comércio foi teoricamente abandonada pela Casa, a IIRSA manteve a linha do regionalismo aberto sob gestão do trio BID-CAF-Fonplata (CCT), que seguiria até 2010. Os 31 projetos estão divididos da seguinte forma: segundo setor de infraestrutura, 28 são na área de transportes, 1 na área de energia, e 2 na área de comunicações; segundo distribuição geográfica, são 16 projetos nacionais, 12 binacionais, 1 trinacional e somente 2 projetos regionais (que são os projetos de telecomunicações); segundo modais de transporte, dos 28 projetos na área de transportes, 24 são rodoviários, 2 hidroviários, 2 ferroviários. Como resultado de um exercício de hierarquização feito no âmbito da iniciativa, seguindo a metodologia proposta pelo CCT, os governos escolheram projetos que resultaram na AIC, que é o principal produto da IIRSA. Deve-se ressaltar que, dos 31 projetos prioritários, até o final de 2010, nove ainda não haviam sido iniciados, e apenas haviam sido concluídos. A carteira ampla da IIRSA, formada pela indicação dos projetos por cada país, contempla

basicamente projetos de transporte, predominantemente rodoviários, o modal mais poluente e menos adequado (mais caro) para o transporte de grandes cargas a longas distâncias, em relação aos modais ferroviário e aquaviário (hidroviário e marítimo). As diferentes visões sobre integração regional e articulação do território também levaram à formação de uma carteira de obras dispersas, embora pontualmente importantes, e muitos dos projetos de transportes estão voltados para a costa:

A carteira IIRSA serve como referência de projetos demandados pelos países, com diferentes graus de maturação ou de adesão à lógica de integração regional. De fato, a carteira ampla dos projetos da IIRSA expressa a falta de uma visão estratégica da região, sendo sua resultante a soma das visões nacionais superpostas no território sul-americano. Revela, também, graus diferentes de adesão à própria iniciativa, na medida em que os países vão definindo a inclusão ou não dos seus projetos prioritários dentro do quadro da iniciativa. (COUTO; PADULA, 2012)

Ainda, ao observarmos a composição de investimentos mobilizados pela iniciativa, chama atenção a participação dos Tesouros Nacionais que estão aportando mais de 65% dos recursos, e a participação menor do setor privado (cerca de 20%) e das instituições financeiras que formam o CCT (cerca de 15%). Tais participações revelam que a Iniciativa não cumpriu seu objetivo de mobilizar recursos privados e de encontrar novas fórmulas de financiamento. As instituições do CCT focaram-se amplamente no financiamento de estudos e projetos, mas, quanto ao financiamento da execução das obras, prevaleceram critérios baseados em restrições orçamentárias e de capacidade de endividamento dos Estados.

Por um lado, a IIRSA não foi bem sucedida na solução para financiamento dos projetos. Por outro lado, abriu um espaço político e revelou a possibilidade de construção de novos caminhos no processo de aproximação regional, especialmente no tema da integração da infraestrutura, que levaram a transformações na própria IIRSA. A consolidação e a implementação de uma agenda regional em torno de projetos de infraestrutura, consensuada entre os 12 países da América do Sul, nunca antes alcançada e seguindo mesmo sob mudanças de governos e da situação política regional, representa um avanço significativo no processo de integração física e conforma uma base para o seu avanço. Além disso, a IIRSA acumulou um significativo capital institucional; revelado na formação de quadros, estudos e levantamento de dados, discussão acumulada de temas e aprendizado, e infraestrutura institucional, entre outros fatores.

Conforme salienta Couto (2009), nas primeiras luzes do governo Lula, houve um receio em relação à IIRSA, por conta de discordância nos moldes como eram tratados alguns temas e conduzida a integração física regional. A aceitação da sua inclusão na agenda regional por parte da diplomacia brasileira foi impulsionada pelas demandas dos países vizinhos. Assim, a desconfiança foi sendo diluída ao longo dos anos, mas com algumas mudanças. Um exemplo relevante está no setor energético, no qual o Grupo Técnico, anteriormente denominado de Marcos Normativos em Mercados Energéticos Regionais, revelava uma posição privatista do setor, na mesma linha adotada pelo

governo Cardoso. Sua denominação muda para Integração Energética e, além disso, muda também a abordagem através da qual o tema passa a ser tratado. No governo Lula também foi impulsionada uma participação mais ativa do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), com orçamento maior que o do BID e da CAF, porém ausente da IIRSA, no financiamento de projetos regionais de infraestrutura. Orientações políticas favoráveis a uma maior presença do Estado no papel de promotor do desenvolvimento traduziram-se aqui em inflexões importantes no modo de operar as ações na região. Mais uma mudança, de caráter informal, registrada ao longo dos anos 2000, é a maior participação dos Coordenadores Nacionais, na estrutura institucional da IIRSA⁵.

O Cosiplan da Unasul

O Tratado Constitutivo da Unasul apresenta como tendência a incorporação à organização de programas, instituições ou organizações em que seus Estados Membros participem, especialmente as de alcance regional, critérios nos quais se enquadra a IIRSA. Os países membros da Unasul optaram pela constituição de Conselhos e Grupos de Trabalho setoriais, de natureza intergovernamental e integrados em sua maioria por Ministros das diversas pastas, como a forma mais adequada de coordenar os esforços que vêm se realizando na região. Em alguns casos foram aproveitadas instâncias já existentes para a formação de Conselhos, a partir de sua incorporação à Unasul, como foi o caso do Conselho Energético, criado em 2007.

Na III Reunião Ordinária de Chefes de Estado e de Governo da Unasul, em agosto de 2009, foi decidida a criação do Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) - mais um resultado da liderança do governo brasileiro no processo de institucionalização da integração regional. A criação do Cosiplan almeja alcançar maior controle e respaldo político por parte dos governos sobre o tema da infraestrutura, e a partir disso avançar para uma visão política e estratégica e uma maior capacidade de alavancar recursos e gerar diferentes formas de financiamento, agregando diferentes agentes (além dos que participam do CCT) e indo além de fatores meramente técnicos para a avaliação, viabilização, execução e financiamento de projetos.

Em 18 de junho de 2010, na cidade de Quito, foi realizada a I Reunião Ordinária de Ministros do Cosiplan, na qual foram acordados Regulamento, Estatuto e linhas de ação, aprovados posteriormente pelos Presidentes. Os documentos estabeleceram a incorporação da IIRSA à Unasul, como órgão técnico do Cosiplan, e que este assumiria

⁵ Os Coordenadores Nacionais se reúnem pela primeira vez em dezembro de 2002, passam a ser reunir semestralmente, adquirindo destaque e importância, diante da baixa participação de Ministros no âmbito do Comitê de Direção Executiva (CDE) - constatada pelas presenças registradas nas atas das reuniões. Merece relevo o fato de que é a partir de 2006 apenas que os Coordenadores Nacionais passam a ter um espaço formal na reunião para discutir as linhas da iniciativa sem a presença do CCT. Isso reflete a visão de que os bancos teriam uma influência excessiva na iniciativa (COUTO; PADULA, 2012; COUTO 2012).

as funções do Comitê de Direção Executiva (CDE) da IIRSA. Com o intuito de dar continuidade aos trabalhos realizados pela IIRSA nos seus dez anos de vida, o Cosiplan assumiria o lugar do seu órgão executivo e contaria com os apoios do Comitê de Coordenadores Nacionais (no nível de Secretários Nacionais) e de um Foro Técnico (formado pelas instituições financeiras do CCT da IIRSA). Este, direcionado a temas relacionados ao planejamento da infraestrutura regional, incorporaria o capital institucional da IIRSA, sob as orientações do Cosiplan.⁶

A expectativa é de que o Cosiplan confira o tratamento adequado a todas as questões, agregando a vantagem de ser um foro de alto nível político ligado à Unasul; e assim, com maior respaldo político, tanto para levar adiante projetos quanto para mobilizar o financiamento necessário às obras, atuando em falhas da IIRSA, aprendendo com seus erros, mas sem deixar de aproveitar seus avanços. Assim, a IIRSA seguiria diretrizes político-estratégicas dos governos dos países da Unasul, e não mais das agências financeiras do CCT (BID, CAF e Fonplata). As orientações da Unasul e do Cosiplan são de que este busque uma dinâmica interativa com o Conselho de Energia em temas de interesse e planejamento comum; seguindo objetivos específicos da Unasul, reafirmados na II Reunião de Ministros do Cosiplan. Da mesma forma, deve buscar articulação com o Conselho de Finanças, para solucionar os problemas de financiamento da infraestrutura de integração física da região.

Os princípios do Cosiplan, estabelecidos em seu Estatuto, mostram-se muito genéricos e buscam ser abrangentes e inclusivos, em grande medida diferentes dos anunciados na IIRSA⁷. Na última reunião de ministros realizada sob a presidência *Pro Tempore* do Brasil (exercida em 2011), a II Reunião de Ministros do Cosiplan (Brasília, 30/11/2011), foram aprovados o Plano de Ação Estratégico 2012-2022 (PAE) e a Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API). Esta última, com projetos que somam US\$ 13,7 bilhões. A carteira geral de projetos é composta por 531 projetos

⁶ Segundo documento do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, Balanço de Política Externa 2003-2010, sob uma visão que corrobora com as perspectivas da liderança do governo brasileiro: “O Foro Técnico atuará como filtro prospectivo de projetos, de modo a transpor para o Cosiplan o acervo catalogado pela IIRSA e projetar novo arcabouço técnico com o devido respaldo político para ser trabalhado nos próximos anos. Caberá ao Cosiplan, então, redefinir a matriz de projetos e priorizar aqueles mais emblemáticos para o fortalecimento e a integração da infraestrutura regional, bem como buscar efetivas fontes de financiamento público às obras necessárias na região”. Disponível em: www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010.

⁷ Os princípios são os seguintes (reproduzidos no Cosiplan, PAE 2012-2022, p.4): “a) Integralidade e complementaridade das políticas, programas e projetos de infraestrutura regional que conduzam ao equilíbrio e à coesão territorial, assim como ao desenvolvimento sustentável em harmonia com a natureza. b) Participação cidadã e pluralismo nas iniciativas de integração regional em infraestrutura, reconhecendo e respeitando os direitos de todos os povos e sua diversidade multicultural, multiétnica e plurilinguística. c) Gradualidade e flexibilidade na implementação das ações identificadas, reconhecendo as diferentes realidades nacionais. d) Solidariedade e cooperação na avaliação e priorização de projetos de integração”.

(praticamente herdados da carteira IIRSA). A carteira totaliza um volume de investimentos de US\$ 116 bilhões até 2022 ⁸.

O PAE 2012-2022 estabelece os objetivos e ações a serem desenvolvidos neste período no âmbito do Cosiplan, assim como seus desafios. Quanto aos objetivos, destacam-se: aperfeiçoamento de metodologias e ferramentas para a execução e conclusão de projetos; incorporação, no menor prazo possível, de mecanismos de participação social; atenção financiamento de projetos de alto impacto na região; e a compatibilização dos marcos normativos e institucionais dos países da região (Cosiplan, PAE 2012-2022, p.3, item 5). Quanto aos desafios para a próxima década, reconhecem implicitamente as críticas que incidiram sobre a IIRSA:

[...] dentro dos quais podemos incluir: conseguir um apoio político e condições de financiamento viáveis para os projetos de sua carteira, em particular para sua Agenda de Projetos Prioritários de Integração (API); revisar e aplicar as metodologias de planejamento territorial; aprofundar e aperfeiçoar as redes de infraestrutura existentes entre os países; conseguir maior divulgação dos trabalhos relacionados à integração da infraestrutura sul-americana dentro do marco do Cosiplan nas sociedades dos países sul-americanos; aperfeiçoar o papel do Conselho no que diz respeito à execução de projetos; avançar nos processos setoriais e na implementação dos projetos prioritários.

Na II Reunião de Ministros foi decidida ainda a criação de três Grupos de Trabalho (GT), que funcionarão como instâncias de apoio ao Conselho em suas respectivas áreas temáticas: i) Integração Ferroviária Sul-Americana; ii) Mecanismos de Financiamento e Garantias; e iii) Telecomunicações, este com o objetivo de estudar e propor alternativas para estimular a interligação das estruturas de redes de fibras ópticas na América do Sul e a formação do Anel Óptico Sul-Americano. Enfrentar os problemas de financiamento não resolvidos pela IIRSA é um dos desafios centrais do Cosiplan para avançar na execução de projetos. O GT de Financiamento e Garantias tem como meta definir os mecanismos de financiamento e garantias e viabilizar os projetos da API, com o apoio dos bancos de desenvolvimento nacionais e regionais, trabalhando com organismos internacionais e também com as receitas de cada um dos países. Assim, empenha-se na busca de engenharias financeiras adaptadas aos empreendimentos da API e da Carteira de Projetos da IIRSA. O GT sobre a Integração Ferroviária busca a promoção de discussões, em particular a construção do Corredor Ferroviário Bioceânico que buscará ligar os portos de Santos e Paranaguá do Brasil aos portos chilenos de Antofagasta e Mejillones, passando por Paraguai e Argentina.

A API reúne 88 projetos individuais agrupados em 31 projetos “estruturantes para a integração sul-americana”, que teriam “forte potencial de impulsionar o desenvolvimento socioeconômico regional”, segundo consta na Declaração de

⁸ Deste total, 12% já foram concluídos, 30% estão em execução, 30% estão em estágio de ações preparatórias avançadas e os outros 28% estão nos passos iniciais de preparação. Conferir em: <http://www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7895&cat=60&sec=10>.

Ministros. Mantendo os Eixos (EID) confeccionados na IIRSA, o Cosiplan enfatiza a ampliação do seu conceito, incluindo temas como assimetrias, desenvolvimento sustentável e endógeno, seguindo tendências presentes na Iniciativa desde 2006 ⁹. Os critérios de seleção dos projetos foram listados da seguinte forma: 1- O projeto deve pertencer à Carteira de Projetos do Cosiplan, ser prioridade na ação de governo e contar com compromisso de realização (evidenciada por alocação de recursos em planos plurianuais, legislação aprovada, orçamento, etc.); 2 - Dispõe de estudos de viabilidade ou o país tem recursos alocados no orçamento para iniciar a execução dos mesmos; 3 - Consolida redes de conectividade com alcance regional. Há sinergias transfronteiriças; 4 - Oportunidade ou necessidade de desenvolvimento de um programa de ações complementares para a prestação efetiva de serviços e o desenvolvimento sustentável do território, segundo as características e modalidades de cada projeto ¹⁰. Em ordem, as atividades de seleção dos projetos foram levadas da seguinte forma: Revisão da Carteira de Projetos; Apresentação dos projetos prioritários de cada país; Consolidação da API pelos Coordenadores Nacionais IIRSA e aprovação pelo Comitê Coordenador; Aprovação da API pelo Cosiplan.

O agrupamento de projetos pôde conferir maior coerência lógica e sinergia aos investimentos realizados, e, ainda, atribuiu um caráter mais regional aos projetos, revelados na seguinte classificação dos 31 projetos: por países envolvidos, 5 nacionais, 18 binacionais, 5 projetos trinacionais e 3 regionais; por setor de infraestrutura, 29 de transporte e 2 de energia. A carteira geral seguiu os critérios da Carteira IIRSA, e até agora não foi apresentada nenhuma metodologia (nova ou avanço metodológico) que considere a priorização da lógica integracionista (impactos à integração intra-regional) sobre a lógica geoeconômica de corredores de exportação. Há provavelmente o principal critério para a eleição dos projetos da API foi o consenso político dos Estados membros em torno da aprovação dos projetos sugeridos. Mas, sem dúvida, comparando a API com a agenda de implementação consensuada (AIC) apresentada em 2004, fica claro que os critérios de seleção e o agrupamento de projetos tiveram impacto significativo na escolha de projetos de maior alcance regional, embora isto não descarte seu desenho voltado para fora, buscando a articulação aos portos – como mostra, por exemplo, o conjunto de projetos do Eixo do Escudo das Guianas, buscando os portos da Venezuela, Guiana e Suriname. Os projetos de transportes e os projetos rodoviários

⁹ “No marco do Cosiplan, será dada prioridade ao desenvolvimento interno da região, com o fortalecimento do vínculo existente entre os países membros. (...) O conceito dos EID foi ampliado, de forma a privilegiar o desenvolvimento sustentável e a atuar na redução das assimetrias existentes na região. Assim sendo, a concepção dos projetos do Cosiplan deverá levar em conta a contribuição para o desenvolvimento endógeno regional e para a melhoria das condições de vida das populações existentes nas áreas de influência dos empreendimentos” (Cosiplan, PAE 2012-2022, pp.2-3).

¹⁰ Cosiplan, Balanço de atividades 2011, Presidência Pro Tempore (PPT) Brasil, apresentação na II Reunião de Ministros do Cosiplan, disponível em: www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7895&cat=60&sec=10.

seguem predominantes, tanto em valor quanto em número de projetos, mas cabe um destaque ao número de projetos ferroviários que aumentou (de 2 para 4) e, mais que isso, são projetos de maior envergadura, com contribuições à integração regional, fazendo parte de corredores bioceânicos.

Podemos destacar entre os projetos mais importantes da AIP: no Eixo Amazonas, o projeto do acesso norte-oriental ao rio Amazonas; no Eixo de Capricórnio, o corredor ferroviário bioceânico Paranaguá-Antofagasta, a conexão viária Foz do Iguaçu-Ciudad Del Este-Assunção-Clorinda, a linha de transmissão (500 Kv) Itaipú-Assunção-Yacyretá; no Eixo do Escudo das Guianas, a reabilitação da rodovia Manaus-Caracas; no Eixo da Hidrovia Paraguai-Paraná, o melhoramento da navegabilidade dos rios da Bacia do Prata e a interconexão ferroviária Paraguai-Argentina-Uruguai; no Eixo Interoceânico Central, o tramo boliviano do corredor ferroviário bioceânico central; no Eixo Mercosul-Chile, o túnel binacional Água Negra e a otimização do sistema do posto de fronteira Cristo Redentor. Essas duas passagens transandinas, importantíssimas para a conexão da região, principalmente ao Pacífico, atraem o interesse dos países do leste asiático, em especial a China, que desejam ter acesso privilegiado aos países do MERCOSUL, para importar recursos primários (especialmente dos pampas) e escoar suas manufaturas. As ligações bioceânicas, cruzando o continente de uma costa a outra, interligando países e dando maior acesso a mercados extra-regionais, contribuem fundamentalmente para a integração física. No entanto, demandam políticas ativas que protejam a região da manutenção ou aprofundamento de suas relações comerciais coloniais com países de outras regiões, e enfoquem no seu desenvolvimento interno e na constituição de cadeias de maior valor agregado.

O destaque negativo da API fica para o Eixo do Escudo das Guianas, que envolve área estratégica da região¹¹ e não recebeu a devida atenção, em número e valor dos projetos. Nos dez anos de IIRSA esse foi o eixo que menos projetos relevantes foram apresentados ou executados. Na API, esse Eixo conta com menos de 10% do número de projetos (apenas 3 projetos) e menos de 7,5% do montante total da carteira (com US\$ 1 bilhão), o terceiro menor valor entre os eixos. Nos projetos prioritários do Eixo, o setor de transportes e o modal rodoviário receberam prioridade, facilitando a circulação entre cidades importantes (Manaus, Boa Vista, Ciudad Guyana, Caracas, Georgetown, etc.), buscando a articulação com os portos. Assim, os problemas de interconexão aérea, ferroviária e hidroviária do eixo não foram enfrentados.

¹¹ O Eixo do Escudo das Guianas abrange o arco norte do Brasil, a região oriental da Venezuela, Guiana e Suriname, área que envolve, portanto, a Faixa Petrolífera do Orinoco (na Venezuela, a mais importante reserva de hidrocarbonetos do planeta) e parte significativa da Amazônia.

Perspectivas de mudanças?

De fato, o Cosiplan apresenta em seu discurso, princípios e objetivos, uma tentativa de responder às principais críticas vinculadas à IIRSA, por diferentes atores e visões. Busca, assim, ao menos em seu discurso: aproximar os governos e dar maior respaldo político aos projetos de infraestrutura, e com isso dar aos governos e especialmente à liderança brasileira os créditos em relação ao avanço do processo de integração física; a partir disso, ganhar maior capacidade de mobilização e alavancagem de recursos, especialmente de agregar os mais diversos tipos de instituições e mecanismos de financiamento, incluindo novas engenharias financeiras adaptadas e agentes como o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, do Brasil) e o Banco do Sul; não se concentrar somente nos projetos mais “maduros” e fragmentados, incluindo a variável político-estratégica, buscando privilegiar projetos de maior impacto regional, estruturantes, e com maior coerência lógica e sinergia na sua sequência de financiamentos/investimentos, como demonstra a construção dos agrupamentos de projetos estruturantes; articular os projetos com a integração produtiva e com o combate às assimetrias regionais; buscar o diálogo com comunidades envolvidas, uma maior aproximação e apoio das sociedades dos países, e considerar variáveis socioambientais nos empreendimentos.

No entanto, mudanças levam tempo e impõem enormes desafios, e ainda não estão claras quais mudanças se cristalizaram em termos práticos. Além disso, muitos atores seguem atuando sob a lógica da IIRSA. É interessante observar que muitas variáveis do discurso do Cosiplan já estavam presentes nos documentos da IIRSA, especialmente a partir de 2005, sem resultados concretos. A maior proximidade e condução dos governos no tema da integração física regional é de fato uma tendência confirmada desde 2004 e mais fortemente a partir de 2006. A novidade fica por conta dos projetos estruturantes da API, o que pode dar maior coerência lógica e sinergia ao conjunto de investimentos realizados, assim como um maior impacto regional. No entanto, não está claro se há a proeminência de uma visão supranacional regional, além do consenso acordado entre os governos dos países da região. A continuidade da carteira e da ação da IIRSA, e das instituições de seu CCT, dentro e em paralelo ao Cosiplan, também comprometem a possibilidade de mudanças efetivas; mas não são dispensáveis dentro da lógica do Cosiplan de buscar agregar o maior número de atores e o maior consenso possíveis.

Um processo de integração regional, em suas diferentes esferas, deveria buscar integrar e resolver os problemas comuns dos países da região. A verdade é que o processo de integração regional é marcado pela convivência e interação entre projetos e interesses nacionais (dos países) e regionais, que podem se encontrar e divergir (em diferentes graus, dependendo de questões estruturais e conjunturais, internas e externas). Os países da costa do Pacífico (Chile, Peru e Colômbia), com economias relativamente

pequenas e desintegradas, voltadas às exportações de *commodities* (sem contar com um mercado ou plano regional para industrialização), seguem entusiastas do regionalismo aberto e do projeto da IIRSA, valorizando e disputando a oportunidade de desempenhar o papel de plataforma comercial e provedor de serviços logísticos entre o Pacífico e os países do MERCOSUL. Por outro lado, a ascensão e predomínio de governos mais progressistas na região exigem mudanças e mostram insatisfações com os rumos da IIRSA. Tal quadro mostra o mosaico e a complexidade de interesses que interagem no âmbito da conformação do Cosiplan, sob a liderança do Brasil.

Deve-se ressaltar que o GT sobre Integração Ferroviária Sul-Americana coloca em pauta a importância do modal ferroviário, ideal para transportes de grandes cargas a longas distâncias, que deve ter um papel maior na matriz de transportes da região (assim como o modal aquaviário), ganhando espaço em relação ao modal rodoviário (que participa com mais de 50% do transporte de cargas intra-regional). O modal ferroviário apresenta dificuldades em sua implantação, como: regulação da passagem de cargas (harmonização), burocracia aduaneira, altos investimentos por quilômetro (custo fixo elevado).

Todo discurso do Cosiplan é baseado na cooperação e no consenso político mais amplo, superando contenciosos (embora não seja adequado simplesmente ignorá-los), aproveitando a herança da IIRSA, o que deixou os mesmos EID anteriormente eleitos e embasou a aprovação da API. O aperfeiçoamento de metodologias e ferramentas para a concepção e eleição (não execução e conclusão) de projetos, não avançou no Cosiplan. A partir do estabelecimento de uma nova metodologia, seria preciso fazer uma revisão e um reordenamento de prioridades dos projetos dentro dos grupos de projetos, sob uma visão político-estratégica.

A liderança do Brasil na criação e concepção do Cosiplan, exercendo em 2011 a sua Presidência *Pro Tempore*, construindo consenso e influenciando a agenda de integração física regional, foi uma grande oportunidade para consolidar e ampliar os avanços na institucionalização multilateral e na implementação da integração física sul-americana, mas ainda não foi aproveitada em todas suas possibilidades. No ano de 2012, com a suspensão do Paraguai (então com a presidência *pro tempore*) da Unasul, e sua substituição pelo Peru na presidência do Cosiplan, e uma baixa prioridade dada pelo governo do Brasil aos temas de política externa e integração regional, o Cosiplan não mostrou significativos avanços, além de uma manutenção burocrática.

A constituição do Banco do Sul, como ator financeiro regional, pode facilitar a capacidade e a autonomia de atuação dos governos da região. O FOCES é outra alternativa a ser explorada, com potencial de impacto no cenário futuro da integração da infraestrutura sul-americana. Ainda, o maior envolvimento e adequação da atuação do BNDES, ou mesmo o Banco do Sul, podem impulsionar obras que proporcionem uma efetiva integração física, desenvolvimento socioeconômico e ocupação dos espaços, domínio político e econômico dos espaços e dos recursos da região, na América do Sul.

Por questões de espaço e escopo, não discutiremos aqui as possibilidades, desafios e problemas dos mecanismos e instituições financeiras supracitados. Mas vale ressaltar, por último, que o desenvolvimento do GT de Financiamento e Garantias pode viabilizar mecanismos de financiamento e garantias de projetos estratégicos, com o apoio dos bancos de desenvolvimento nacionais e regionais.

Referências

BATISTA, Eliezer. *Infrastructure for Sustainable Development and Integration of South America*. Editora Expressão e Cultura, 1996.

COSIPLAN. **II Reunião do Cosiplan/Unasul**. Brasília, 30 de novembro de 2011. Documentos disponíveis em: Ministério do Planejamento, Brasil: www.planejamento.gov.br/noticia.asp?p=not&cod=7895&cat=60&sec=10.

COUTO, Leandro F. **O horizonte regional do Brasil: integração e construção da América do Sul (1990-2005)**. Curitiba: Juruá, 2009.

_____. **Desenvolvimento, Integração e Assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul**. Tese de doutorado, UnB, 2012.

IIRSA: www.iirsa.org.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (Brasil): www.itamaraty.gov.br.

PADULA, Raphael. **As visões dominantes sobre a integração regional**. In Darc Costa (org.), *América do sul: integração e infraestrutura*. Rio de Janeiro: Capax Dei, 2011.

PADULA, Raphael. **Integração regional de infra-estrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: uma análise político-estratégica**. Tese de doutorado. Programa de Engenharia de Produção da COPPE/UFRJ. Rio de Janeiro: UFRJ, agosto de 2010.

PEREIRA, João Mendes. **Avanços e desafios da integração de infraestrutura na América do Sul**. In L.Acioly; R.F. de Moraes (orgs.), *Prospectiva, estratégias e cenários globais: visões de Atlântico Sul, África Lusófona, América do Sul e Amazônia*, pp.153-166. Brasília: Ipea, 2011.

Meio ambiente, cooperação e integração regional

Rodolfo Ilário da Silva¹

Introdução

Este trabalho foi concebido para participação no XIII Congresso Internacional Fórum Universitário Mercosul – FoMerco 2012, e constitui uma das partes do Simpósio n° 4 intitulado "Novos rumos nas pesquisas de integração". Em diálogo com a proposta do evento, “por uma integração *ampliada* da América do Sul no século XXI”, pretendemos trabalhar alguns dos aspectos que são relevantes para a integração do continente sul-americano. Nosso foco está sobre a importância do meio ambiente e as problemáticas trazidas pelos debates ecológicos para o relacionamento entre os atores internacionais.

Nos processos de integração regional, o fator transnacional na natureza ultrapassa as fronteiras políticas e territoriais, exigindo que os países busquem a cooperação para alcançar resoluções acerca dos problemas ambientais, das negociações de interesses e dos potenciais ecológicos e econômicos regionais. Desta maneira, a temática abordada neste artigo é a relação, e a mútua influência, existentes entre fatores ecológicos ou ambientais, a capacidade de cooperação entre os países, e os processos de integração regional. Nosso objetivo é analisar o reflexo dos principais debates, conceitos, conflitos e consensos ocorridos nos debates ecológicos das instituições multilaterais internacionais sobre os processos de cooperação e sobre a integração regional da América do Sul.

Vale destacar que este trabalho foi elaborado originalmente com o objetivo de analisar o processo de cooperação entre os países amazônicos, a dinâmica política regional gerada pelo Tratado de Cooperação Amazônica e sua posterior transformação em Organização, a partir de 2002. Neste sentido, justifica-se a forte ligação entre meio ambiente e cooperação trabalhada nesta pesquisa concebida com foco sobre uma das macrorregiões da América do Sul, a saber, a Amazônia. Esta é, portanto, a contribuição específica que pretendemos trazer para o debate contemporâneo da integração ampliada do continente.

¹ Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista – UNESP. Pesquisador Bolsista pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). Orientador: Tullo Vigevani. (rosilvari@yahoo.com.br)

A cooperação na área ambiental: fundamentos para uma Integração regional ampliada e responsável

Nesta seção realizamos um debate teórico e conceitual acerca dos fundamentos da cooperação internacional na área de meio ambiente. Buscamos identificar os principais conceitos, conflitos e consensos surgidos no decorrer das negociações e nas resoluções ambientais, e compreender como estes elementos podem influenciar processos de integração regional.

Como e por que determinados atores do sistema internacional resolvem cooperar para a resolução de questões ambientais transnacionais? Ao buscar respostas para esta pergunta, nosso intuito é elucidar as motivações, os objetivos, as demandas, os entraves e as potencialidades de um processo de cooperação, ou seja, quais as vantagens e desvantagens dos atores quando decidem atuar conjuntamente e reunir esforços para a solução de problemas e a busca de interesses compartilhados. Iremos explorar possibilidades de arranjos políticos que possam contribuir para o aprofundamento da cooperação regional.

Dado que nosso estudo de caso teve como foco a cooperação internacional na região amazônica, consideramos que um trabalho coerente sobre esta região deve estar atento à influência da problemática ecológica na política mundial contemporânea. Neste sentido, será pertinente analisarmos a cooperação regional amazônica de maneira associada às questões ambientais globais contemporâneas.

A obra de Le Prestre (2000, p. 282) nos traz um bom questionamento para iniciarmos o aprofundamento deste debate: “Por que os Estados decidem cooperar na resolução de questões políticas ligadas ao meio ambiente e sob que condições?” Estas duas dinâmicas em ascensão nas relações internacionais, a saber, a cooperação e a problemática ambiental, geram desafios à capacidade individual de ação de Estados e instituições. A complexidade e a dimensão geralmente transnacional dos temas em questão exigem coordenação política dos atores, e os levam à formação de arranjos cooperativos para a resolução de problemas que ultrapassam fronteiras.

A soberania nacional, como elemento norteador das relações entre sociedades e Estados, vê-se assim interpelada e desafiada pelo princípio de responsabilidade ambiental, cujos limites em termos de regulação não coincidem, frequentemente, com as fronteiras nacionais (MILANI, 2008).

No caso da cooperação amazônica, assim como em grande parte das negociações ambientais, o que leva os atores a realizarem projetos e ações conjuntas é a dimensão transnacional da natureza, da degradação e dos fenômenos ecológicos, que não se limitam às fronteiras políticas estabelecidas entre os Estados.

O caráter transnacional de numerosas questões ambientais obriga os Estados a concluir acordos com outros países, dos quais depende a realização dos seus objetivos nacionais e internacionais, enquanto inexistir autoridade suprema que possa

impor uma noção única de bem comum ou fazer respeitar os acordos (LE PRESTRE, 2000, p. 284).

Assim, incapazes de lidar individualmente com problemas de grande magnitude os Estados e instituições necessitam somar esforços para ampliar sua capacidade de ação. Esta interligação de esferas de atuação e assuntos ocorre porque “No âmbito da proteção internacional do meio ambiente a interdependência está presente, pois existe uma unicidade dos fenômenos físicos existentes no mundo que não pode ser quebrada por fronteiras políticas” (SANT’ANNA, 2009, p. 35-37). Porém, a ação conjunta de diferentes atores depende da coordenação política, da compatibilização de interesses e objetivos, tarefa bastante difícil na política internacional.

Podemos notar que as novas demandas surgidas com a globalização e o agravamento da problemática ambiental ocasionaram um alto grau de interdependência entre os atores do sistema internacional. Dessa forma, se expandiram as características, competências e responsabilidades das relações internacionais, fazendo com que os atores não possam mais se preocupar exclusivamente com seus interesses políticos e econômicos, desconsiderando questões sociais e ambientais.

Assim, a demanda por um aumento da cooperação entre os atores internacionais, gerada pela intensificação da problemática ambiental global, suscita a necessidade iminente de transformações reais na estrutura anárquica das relações internacionais. O desafio central desta problemática é a necessidade de diminuição da intensidade da competição capitalista e do conflito de interesses em função do aumento da complementação econômica e da conciliação de interesses através da cooperação.

Uma vez que apresenta constrangimentos claros à expansão sem limites do modo capitalista de produção, a crise ambiental está integrada à ordem política da atualidade, desconstruindo numerosos mitos relativos ao progresso tecnológico, à eficiência econômica e ao crescimento sem riscos (MILANI, 2008).

Diferentes interpretações teóricas das relações internacionais contemporâneas têm se voltado ao entendimento da cooperação e se dedicado à explicação e à problematização das questões ambientais globais. Porém, no cenário político, o embate entre realistas e liberais permanece no núcleo das discussões. É necessário buscar e construir novas perspectivas de interpretação das dinâmicas do mundo contemporâneo, já que estas duas teorias, individualmente, são insuficientes para explicar muitos fenômenos novos, devido à sua complexidade. Mesmo assim, o debate entre estas perspectivas oferece elementos explicativos interessantes e úteis, visto que realistas e liberais são responsáveis pela estruturação teórica e conceitual da disciplina de relações internacionais.

[...] foi esse debate que caracterizou os estudos sobre cooperação internacional e que, apesar de ainda apresentar falhas e lacunas, ofereceu duas grandes contribuições à literatura sobre o tema: a primeira foi gerar um consenso sobre a definição de cooperação internacional, o que ajuda a distinguir quais comportamentos podem ser analisados sob o conceito de cooperação e quais não podem; a segunda foi o

desenvolvimento de hipóteses sobre as condições sob quais há maior probabilidade de ocorrência de cooperação (RAMOS, 2006, p. 12).

Neste contexto, as interações entre os Estados – que permanecem como atores predominantes, mas não exclusivos, do sistema internacional – podem variar de diversas formas, entre o conflito e a cooperação. Estas duas dinâmicas de interação entre os atores internacionais são essenciais para os pressupostos teóricos de realistas e liberais, respectivamente. A teoria realista defende que o sistema internacional é caracterizado pela anarquia, conceito que define o sistema internacional como um ambiente desprovido de uma autoridade superior que regule as interações entre os Estados soberanos.

Realism has dominated international relations theory at least since World War II. For realists, international anarchy fosters competition and conflict among states and inhibits their willingness to cooperate even when they share common interests. Realist theory also argues that international institutions are unable to mitigate anarchy's constraining effects on inter-state cooperation. Realism, then, presents a pessimistic analysis of the prospects for international cooperation and of the capabilities of international institutions (GRIECO, 1988, p. 485).

Assim, difundiu-se amplamente o fundamento de que a política entre as nações é constituída essencialmente da luta pelo poder e do conflito de interesses, compreensão esta baseada fundamentalmente na obra de Morgenthau (2003). Segundo a corrente teórica ancorada nesta obra, os Estados só dispõem de sua autoajuda para garantir a própria sobrevivência e satisfazer seus interesses.

Este cenário, que possui forte influência na política mundial até os dias de hoje, sugere a continuidade da situação de anarquia. Porém, “a novidade maior do tema ambiental, assim como foi o tema das armas nucleares, é que nesse terreno a permanência da anarquia e dos interesses egoístas poderia levar a prejuízos irreversíveis para todos” (VIGEVANI; SCANTIMBURGO, 2011, p. 69).

As transformações processadas no sistema internacional a partir de 1970, causadas pela diminuição da intensidade do conflito na Guerra Fria, o temor da destruição nuclear e o surgimento dos chamados novos temas, como os direitos humanos e o meio ambiente, resultaram na expansão e diversificação das relações internacionais, ampliando as interações entre os atores para além dos padrões e temas tradicionais da política de poder e da economia. Neste cenário despontou a seguinte questão: como poderia ocorrer a cooperação neste ambiente internacional determinado pela anarquia?

Axelrod e Keohane (1993) contribuíram para esta discussão com a obra: “Alcançando Cooperação sob Anarquia: Estratégias e Instituições”. Estes autores afirmam que a ocorrência da cooperação é compatível com a anarquia característica do sistema internacional. Para eles a cooperação pode se desenvolver em algumas áreas das relações internacionais enquanto outras áreas permanecem sob o domínio da anarquia:

Relationships among actors may be carefully structured in some issue-areas, even though they remain loose in others. Likewise, some issues may be closely linked through the operation of institutions while the boundaries of other issues, as well as

the norms and principles to be followed, are subject to dispute (AXELROD; KEOHANE, 1993).

Axelrod e Keohane (1993) afirmam ainda que a cooperação não é equivalente à harmonia, ou seja, uma situação ideal. A harmonia requer completa identidade de interesses, mas a cooperação só pode ocorrer em situações que contenham uma mistura de interesses conflitantes e complementares. Nas palavras dos autores:

Cooperation is not equivalent to harmony. Harmony requires complete identity of interests, but cooperation can only take place in situations that contain a mixture of conflicting and complementary interests (AXELROD; KEOHANE, 1993).

Ao reconhecermos a existência de interesses conflitantes e complementares no interior de processos e negociações que visam a cooperação, elimina-se a perspectiva de que a cooperação internacional seja um objetivo idealista, que desconsidera ou negligencia a relação de forças da política mundial.

Assim, pode-se analisar situações considerando a relação conflitiva como fazendo parte integrante de tais situações, em vez de ser um mal que se deve eliminar [...] O objetivo consiste em encontrar soluções estáveis que satisfaçam as preferências mais elevadas dos atores (LE PRESTRE, 2000, p. 285).

Esta perspectiva de compatibilidade entre a cooperação internacional e as forças concorrentes da política mundial aparece nas obras de Keohane, em *After Hegemony* (1984) e em *International Institutions and State Power* (1989), nas quais o autor propõe um novo modelo de análise das relações internacionais com ênfase no papel das instituições e regras internacionais. “Nesses trabalhos, Keohane faz uso dos mesmos pressupostos do realismo de modo a demonstrar que eles são condizentes com a formação de arranjos institucionais conducentes à cooperação” (RAMOS, 2006, p. 22).

Devido a esta realidade, Keohane e Nye (2001) buscaram unir conceitos das teorias realista e liberal para criar um tipo-ideal para explicação dos fenômenos contemporâneos das relações internacionais. Essa nova configuração da política mundial foi definida por Keohane e Nye como interdependência complexa. Façamos uma breve incursão nesse debate para compreender sua relação com os desdobramentos atuais das questões ambientais globais e regionais.

As mudanças na política mundial identificadas por estes autores são caracterizadas pela influência de processos transnacionais no sistema internacional. Para estes autores, o sistema internacional encontra-se cada vez mais interligado devido ao avanço nas comunicações, à intensificação das transações financeiras, ao crescimento do volume de comércio, à atuação de empresas multinacionais, e às influências culturais e ideológicas entre países.

Assim, Keohane e Nye (2001) apontam em sua obra que a interdependência complexa tende a aumentar a ocorrência da cooperação e afirmam que a interdependência possui três características principais: a existência de múltiplos canais conectando as sociedades; a ausência de hierarquia entre os múltiplos temas da agenda

internacional; e o fato do papel do uso da força militar estar diminuindo nas relações internacionais.

Na nossa interpretação, esta última característica, a diminuição no uso da força militar é um indício de que a intensificação da cooperação pode causar transformações nas principais estruturas do sistema internacional. Essencialmente, trata-se de alterar a rigidez imposta pela característica predominante na compreensão do sistema internacional, marcada pela anarquia e pela tendência ao conflito permanente de interesses. Levando os países, assim, a buscarem com mais frequência a cooperação para lidar com temas que ultrapassam suas capacidades individuais e para os quais a competição não levaria a resultados positivos.

Por fim, a teoria da interdependência complexa, com os conceitos de sensibilidade e vulnerabilidade, demonstra que os atores do sistema internacional se encontram altamente interconectados através de redes difusas de comunicações, compromissos e desafios globais como é o caso da problemática ambiental que se coloca frente aos Estados amazônicos. Para eles a interdependência entre os atores do sistema internacional aumentaria a cooperação.

Todavia, esta interdependência não é simétrica, pelo contrário, as diferenças de poder dos atores estão presentes nos acordos de cooperação. Desta forma, “a interdependência não serve para explicar todos os eventos das relações internacionais, mas se aproximam muito de alguns casos de interdependência econômica e ecológica”.

[...] a interdependência é um fenômeno indissociável da cooperação, na medida em que os Estados, ao pretenderem regular o meio ambiente que, na sua natureza físico-biológica é uma unicidade, a qual se encontra acima de qualquer divisão entre as soberanias dos Estados, exige o reconhecimento de que, para ser eficaz, qualquer regulamentação, inclusive em nível interno, necessita basear-se numa reunião e conjugação de esforços com vistas a uma finalidade comum (SANT’ANNA, 2009).

Portanto, o debate entre realistas e liberais sobre as características e possibilidades de interação no sistema internacional ofereceu uma abertura bastante coerente para aprofundamento dos estudos sobre a cooperação.

Para prosseguir nossa argumentação identificamos a necessidade de estabelecer alguns parâmetros iniciais acerca do que entendemos por cooperação. Esta conceituação não tem por objetivo restringir a cooperação a apenas uma definição, mas sim orientar o debate de acordo com os objetivos e a perspectiva assumida por este trabalho. Assim, consideramos a cooperação como a atuação conjunta de Estados, instituições multilaterais e não governamentais, envolvendo dois ou mais atores que se dispõe a transferir conhecimentos e/ou recursos financeiros em áreas de interesse comum (RIBEIRO, 2007).

Entendemos que a cooperação é resultado de um processo de coordenação política, o qual exige um esforço dos Estados em privilegiar a ajuda mútua em detrimento da competição por interesses individuais, ou seja, a auto ajuda. De acordo com SANT’ANNA (2009, p. 31) “A cooperação é entendida como oposta ao conflito e

à competição. No entanto, a maioria dos autores discorda em relação ao que causa a cooperação”. Na leitura de KEOHANE (1984, p. 51), a cooperação ocorre “*when actors adjust their behavior to the actual or anticipated preferences of others, through a process of policy coordination*”²

Porém, a revisão histórica das negociações internacionais ocorridas sob o signo da cooperação internacional revela uma grande diferença entre os conceitos estabelecidos acerca da cooperação e a realidade dos fatos quando há interesses em jogo. Isto porque, mesmo quando se dispõe a construir esforços conjuntos para satisfação de interesses comuns, os atores internacionais disputam pela definição do que é o interesse comum, e competem para estabelecer os meios e as condições pelas quais tal interesse será buscado. Esta realidade leva alguns a questionar se de fato existe a cooperação, ou trata-se apenas de uma forma diferente de acomodar interesses.

In the study of politics, perhaps nothing seems so dismal as writing about international cooperation (KEOHANE, 1984). A frase de Robert Keohane reproduzida acima reflete com exatidão o sentimento daqueles que se propõem a estudar a cooperação internacional em um mundo onde tal fenômeno é geralmente descrito como raro ou até mesmo inexistente. A realidade da política internacional muitas vezes tende a desencorajar o analista de Relações Internacionais a se aventurar pelos meandros das relações entre Estados em busca de padrões cooperativos (RAMOS, 2006).

Isto porque, por mais que venham sendo construídos mecanismos cooperativos, de ação conjunta internacional, os processos de negociação destas medidas ecológicas são marcados não pela solicitude, solidariedade e consciência ambiental, mas sim pelo cálculo econômico, pela relação de forças e influências de poder.

O Dilema da Cooperação sobre a problemática ecológica

Na nossa interpretação, existe no cenário internacional das negociações ambientais um paradoxo bastante relevante. Chamamos de dilema da cooperação o contrassenso que se configura entre os fins almejados e os meios utilizados para alcançar resoluções ecológicas. Como no exemplo do dilema da segurança, onde os atores, buscando estar mais seguros, constroem grandes arsenais bélicos, e, por fim, acabam gerando uma insegurança ainda maior. Uma formulação inicial do que pretendemos chamar de dilema da cooperação, mostra que, os atores, necessitando de uma maior cooperação internacional para alcançar resoluções aos problemas ambientais, competem acirradamente para definir as formas como devem cooperar. Este contrassenso deve ser superado, e, tal padrão, não pode ser reproduzido na dinâmica da cooperação regional amazônica e das outras sub-regiões da América do Sul.

² “Quando atores ajustam seu comportamento às preferências atuais ou antecipadas de outros atores, através de um processo de coordenação política” (tradução nossa).

Para demonstrar este paradoxo existente nos processos de cooperação internacional para o meio ambiente, veremos a partir deste momento que a realidade destas negociações é muito distinta das definições e conceitos em voga. Com base na análise das negociações e resoluções adotadas nas Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente de Estocolmo, Rio-92 e Rio+20, pode-se verificar que raras ocasiões apresentaram um verdadeiro esforço comum entre um conjunto de atores para resolução de questões transnacionais.

Faz mais sentido, na interpretação das ações dos Estados, a vigência da perspectiva da escolha racional, segundo a qual os Estados são atores racionais que agem em função dos cálculos de seus interesses e, portanto, quando escolhem cooperar pensam nos seus ganhos de forma absoluta e não em ganhos relativos. Ou seja, cada Estado quer ganhar mais do que o outro, não considerando como mais interessante que ambos ganhem de forma equitativa ou com alguma assimetria negociável.

Realismo, neo-realismo, teoria dos jogos e estudos estratégicos, assim como abordagens institucionais neo-liberais, compartilham de uma abordagem racionalista dos estados, os quais são vistos como “agentes *goal-seeking* que buscam realizar seus interesses frente a um ambiente externo caracterizado pela anarquia e o poder de outros estados. (CAPORASO, 1992, p. 605 apud ADLER, 1999, p. 201).

Ao contrário do compartilhamento de informações ou de recursos financeiros e técnicos, o que se verifica é uma disputa aberta entre os atores para a consecução de seus interesses, e, em alguns casos, a cooperação é utilizada como instrumento para tanto. Esta característica egoísta dos Estados, buscando a satisfação de seus interesses individuais, os coloca em permanente competição devido à divergência de interesses. Na análise do contexto atual dos regimes e da cooperação internacional para o meio ambiente, verifica-se que as negociações ainda refletem a tradicional luta pelo poder.

deve ser destacada na discussão de relações internacionais e meio ambiente uma questão fundamental e inerente às relações políticas. Qualquer ação e decisão têm consequências no tocante ao poder [...] Portanto, qualquer decisão a respeito de regimes internacionais ambientais é vista pelos Estados como consequência de necessidades objetivas, [...] vistas como atinentes a diferentes aspectos, um deles, muito importante, é o econômico (VIGEVANI; SCANTIMBURGO, 2011, p. 64).

Assim, um conflito essencial se dá desde a percepção da temática ambiental: os Estados, atores e interesses econômicos internacionais disputam o poder entre si para imporem sua definição do problema ambiental, de quais medidas devem ser tomadas, de quem deve arcar com os custos e prejuízos da cooperação, e de quais são os resultados desejáveis.

Portanto, afirmar que a cooperação através de instituições pode induzir comportamentos ou uma evolução da política internacional do meio ambiente não significa que elas podem impor políticas a Estados que não as desejem (LE PRESTRE, 2000, p. 115). Por este motivo, nota-se que os Estados não têm sido efetivamente levados a uma política ambiental protecionista, adequada, apenas por meio da ação

institucional, científica, intelectual, nem sequer por meio dos acordos e tentativas de formulação de regimes internacionais. (VIGEVANI; SCANTIMBURGO, 2011, p. 65).

Os países, sendo os principais atores das relações internacionais, têm diferentes definições e percepções dos problemas mundiais, permanecendo em aberto a questão de como fazer com que os atores busquem soluções compartilhadas (SANT'ANNA, 2009, p. 31-33).

Nesta perspectiva, as negociações da temática ambiental internacional têm gerado uma disputa pelo poder de definir instituições e regulamentações de controle político, econômico e social de acordo com interesses próprios. Para Le Prestre (2000, p. 30) “A proteção do meio ambiente não é apenas um fim em si. É por igual um meio para atingir outros objetivos políticos”. Assim, as escolhas políticas simbolizam relações de força, são tentativas dos atores internacionais de impor sua definição do problema e das medidas a serem tomadas, utilizando as novas carências em proveito próprio, ao invés de cooperarem em busca de uma solução ótima objetiva (LE PRESTRE, 2000, p. 18).

Por isto a “Ecopolítica Internacional” contemporânea, como define LE PRESTRE (2000), se mostra como o resultado de forças concorrentes, característica do realismo político, mas influenciada por instituições e acordos regulatórios, características do liberalismo institucionalista. Talvez este seja o motivo pelo qual LEIS (1998) atribuiu à sua obra o nome de “Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial”.

Existe, portanto, uma clara divergência entre o conceito de cooperação e a prática da cooperação. SANT'ANNA (2009, p. 17), em seu trabalho sobre “Cooperação Internacional e Gestão Transfronteiriça da Água na Amazônia”, afirma “analisar a cooperação como instrumento para minimizar conflitos entre os países amazônicos na gestão compartilhada dos recursos hídricos transfronteiriços”. Esta perspectiva parece estar atrelada à definição realista do sistema internacional, segundo a qual o ambiente de anarquia impõe a tendência inevitável ao conflito entre suas unidades.

Entende-se da definição assumida pela autora que a cooperação é apenas um mecanismo subordinado à dinâmica conflituosa do sistema internacional, utilizada conforme os interesses dos atores em amenizar a competição. Tal visão é coerente com a realidade internacional, e é compartilhada por outros autores que atribuem uma determinada função à cooperação, uma utilidade específica dentro da estrutura pré-estabelecida de interação entre as unidades do sistema internacional.

Porém, por mais que encontre fundamentos nos acontecimentos da política internacional, devemos fazer algumas ressalvas quanto a esta perspectiva. Mesmo que seja factível considerar a cooperação como um instrumento para minimizar os conflitos, entendemos que as características e potencialidades da cooperação vão além das atribuições de um simples mecanismo de redução de conflitos. Então, como reverter a tendência ao conflito (de interesses e bélico) em favor do aumento da cooperação?

Como os Estados podem agir coordenadamente, aceitando a consecução parcial de seus interesses para que outros também possam auferir ganhos?

Para superar a tendência iminente ao conflito de interesses os atores devem construir mecanismos que possibilitem a anulação ou amenização da característica anárquica do sistema internacional. Ou seja, os atores precisam de acordos, garantias e mecanismos reguladores que impeçam os Estados de recorrer ao uso da força caso seus interesses não sejam plenamente alcançados. O único mecanismo disponível para tanto ainda é uma condição abstrata e volátil, trata-se da construção de confiança entre os atores:

Robert Keohane em seu livro *The evolution of cooperation* (1984) utiliza a teoria dos jogos e o dilema do prisioneiro para explicar a cooperação. De acordo com este autor é preciso confiança para haver cooperação, ela ocorre quando as interações entre os atores são repetidas várias vezes. A memória destas interações permite que os atores possam prever as ações dos outros e, portanto, se sentem mais seguros para cooperar. Daí a importância da repetição no processo de cooperação ao diminuir a insegurança dos atores em relação aos outros. Outro fator essencial para a cooperação é a comunicação entre os atores. Quando os atores se comunicam eles têm a possibilidade de redefinir seus interesses e estratégias, podendo chegar a acordos mutuamente benéficos. (SANT'ANNA, 2009, 35).

A construção de confiança é um elemento essencial para que os atores possam realizar esforços conjuntos em função de expectativas compartilhadas. Em linguagem clara, as partes envolvidas em um processo de cooperação precisam encontrar compromissos estabelecidos, senão garantias, para que possam dispor e compartilhar recursos financeiros e técnicos. Assim, para que haja construção de confiança, são indispensáveis a repetição e a memória das interações cooperativas, a comunicação e o compartilhamento de informações, e o contato periódico para (re)avaliação dos interesses comuns buscados.

Notemos que, para a cooperação ser uma alternativa viável de relacionamento entre os atores internacionais, é preciso que os resultados da cooperação sejam previsivelmente positivos. Os Estados precisam encontrar motivos interessantes ou realmente necessários para que decidam dar preferência à busca de objetivos comuns em detrimento da tradicional luta por interesses egoístas:

when state elites do not foresee self-interested benefits from cooperation, we do not expect cooperation to occur, nor the institutions that facilitate cooperation to develop. When states can jointly benefit from cooperation, on the other hand, we expect governments to attempt to construct such institutions. Institutions can provide information, reduce transaction costs, make commitments more credible, establish focal points of coordination, and in general facilitate the operation of reciprocity (KEOHANE and MARTIN, 1995, p. 42).

Keohane e Martin trazem grande contribuição ao evidenciar que são necessárias expectativas de benefícios para que ocorra a cooperação. Este é um entendimento bastante realista, no sentido literal da palavra. Ou seja, somente se os Estados puderem usufruir de ganhos através da cooperação é que seus governos se engajarão na

construção de arranjos e instituições cooperativas. E, conseqüentemente, compartilharão informações, reduzirão custos de transações, darão mais credibilidade aos compromissos assumidos, estabelecerão pontos focais de coordenação e facilitarão a operação da reciprocidade nas ações conjuntas.

Neste sentido, o sucesso da cooperação está diretamente associado à capacidade dos Estados e das instituições envolvidas em gerar benefícios para a cooperação, tornando mais interessante para os atores cooperar do que competir. Complementarmente, a condução atenciosa dos assuntos da cooperação demanda também a criação de órgãos técnicos e diplomáticos para a solução de problemas, controvérsias, e para garantir de forma multilateral o cumprimento dos acordos.

A partir destes elementos nossa proposta é observar o fenômeno da cooperação como uma dinâmica de interação entre as unidades do sistema internacional que tem como objetivo superar a tendência ao conflito de interesses. Além disso, é necessário que os atores que se disponham a cooperar busquem realmente conjugar esforços para a satisfação de interesses compartilhados, ao invés de utilizar-se da cooperação para alcançar interesses individuais. Pois estariam, assim, competindo por outros meios, o que identificamos ser um dilema da cooperação, que também deve ser superado. Em outras palavras, o argumento central que nos esforçamos em defender é a “superioridade evolutiva da cooperação e complementação em relação à oposição e conflito” (LEIS; D’AMATO, 1995, p. 91).

Mais uma vez, as características regionais da Amazônia, região foco de nossa análise, nos levam a relacionar os temas da cooperação e do meio ambiente:

A crise ecológica global resulta da anarquia na exploração e gestão dos bens comuns da humanidade por parte de atores políticos e econômicos orientados por uma racionalidade individualista e instrumental. Esta situação obriga a procurar mecanismos de racionalidade objetiva que coloquem a cooperação acima do antagonismo de interesses particulares (VIOLA e LEIS, 1998, p. 26).

Entendendo dessa forma, a cooperação não se limita a uma dinâmica subalterna à competição, nem a um mecanismo útil apenas à amenização do conflito. Configura uma opção política de interação que deve ser distinta da luta de interesses desde suas motivações e em seus objetivos. Ou seja, o favorecimento da cooperação visa reduzir potencialmente os conflitos, mas esta não é nem deve ser sua única finalidade. Os atores que se engajam em cooperar não devem estar competindo por outros meios, mas negando a competição em favor do esforço conjunto, da divisão de custos e do compartilhamento de benefícios.

[...] a Ecologia, o ambientalismo e o *ethos* ecológico em geral, expressam a necessidade de uma profunda transformação da humanidade em direção a uma maior solidariedade, cooperação entre culturas, nações, indivíduos e espécies (LEIS, 1998, p. 16-17).

A importância estratégica da Amazônia torna evidente a necessidade de uma cooperação regional maior e mais efetiva do que se verifica atualmente, para que os

Estados possam exercer sua soberania na administração eficiente da região e se posicionar de forma articulada e responsável na arena política internacional.

Considerações Finais

Após estas reflexões, esperamos ter esclarecido alguns pontos fundamentais na relação entre Cooperação, Meio Ambiente e Integração Regional. As transformações ocorridas no sistema internacional, principalmente a partir da década de 1970, possibilitaram a ascensão do meio ambiente entre os temas mais debatidos da agenda internacional dos países e demais atores. A dimensão transnacional desta problemática levantou a necessidade de incremento da cooperação internacional para aumentar a capacidade de resposta a estes desafios que ultrapassam os limites fronteiriços.

Neste contexto, os estudos sobre as relações internacionais, especialmente o debate entre as correntes realista e liberal, demonstraram ser possível e compatível a ocorrência da cooperação entre os atores internacionais. Todavia, no decorrer das crescentes negociações ambientais internacionais, verificou-se uma acirrada disputa de interesses sobre a definição do problema ambiental, quais medidas devem ser tomadas e, principalmente, quem deve arcar com os custos das medidas ecológicas.

Esta situação paradoxal nós resolvemos caracterizar como dilema da cooperação, onde os países parecem competir acirradamente entre si para estabelecer como devem cooperar. Neste ínterim, o Brasil e os demais países amazônicos firmaram um acordo de cooperação, de natureza multilateral, o Tratado de Cooperação Amazônica, para salvaguardar as soberanias nacionais sobre o uso e conservação de seus territórios amazônicos, e também para coordenar esforços para promover o desenvolvimento sustentável regional.

A aproximação regional destes países possibilitou que eles se posicionassem de forma conjunta em importantes arenas internacionais, como as Conferências Ambientais da ONU e os fóruns internacionais sobre florestas. Não obstante o baixo índice de resultados concretos apresentados até agora pela cooperação amazônica, os países amazônicos têm logrado construir o consenso e não competem entre si pela definição da problemática ambiental regional e de quais medidas devem ser adotadas, diferentemente do que ocorre nas negociações ambientais internacionais.

Estas situações apontam para a possibilidade de êxito no intuito exposto por Ricupero (1995) de que “os analistas contemporâneos das relações internacionais, engajados na temática socioambiental global, almejam realizar na Amazônia uma experiência modelar de cooperação a serviço dos povos do continente”.

Referências

- AXELROD, Robert and KEOHANE, Robert O. **Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions**. In: BALDWIN, David A. *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Columbia University Press: N.Y. 1993.
- GRIECO, J. M. **Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism**. *International Organization*, Vol. 42, N° 3, pp. 485-507. 1988.
- KEOHANE, Robert O. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- _____. **International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory**. Westview Press. 1989.
- KEOHANE, R. O.; NYE, J. S.. **Power and Interdependence**. N. Y. Longman. 2001.
- LEIS, Héctor R. e D'AMATO, J. L. **O ambientalismo como movimento vital: análise de suas dimensões histórica, ética e vivencial**. In: *Desenvolvimento e natureza: estudo para uma sociedade sustentável*. CAVALCANTI, C. (org). SP: Cortez. 1995.
- LEIS, Héctor R. **Ambientalismo: um projeto realista-utópico para a política mundial**. In: *Meio Ambiente, Desenvolvimento e Cidadania: desafios para as ciências sociais*. Vários autores. São Paulo: Cortez Editora. 1998.
- LE PRESTRE, Philippe. **Ecopolítica Internacional**. São Paulo: Editora Senac, 2000.
- MILANI, Carlos. *Ecologia Política, Movimentos Ambientalistas e Contestação Transnacional na América Latina*. **Caderno CRH**, v. 21, n. 53, PP. 289-303. 2008.
- MORGENTHAU, Hans J. **A Política entre as Nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Editora UnB, 2003.
- RAMOS, Bárbara O. **A cooperação internacional e os debates teóricos: um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade de Brasília – UnB. Brasília, 2006.
- RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil: ensaios sobre a história e a inserção internacional do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1995.
- SANT'ANNA, Fernanda Mello. **Cooperação internacional e gestão transfronteiriça da água na Amazônia**. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana, FFLCH-USP. São Paulo, 2009.

VIGEVANI, Tullo; SCANTIMBURGO, André L. **Meio Ambiente e Relações Internacionais**. In: SIMONETTI, M. C. Lourenção (org.). A (in)sustentabilidade do desenvolvimento: meio ambiente, agronegócio e movimentos sociais. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

Realismo, Integração Regional e a Aliança do Pacífico

Thomas Ferdinand Heye¹

Introdução

O objetivo deste artigo é o de elaborar algumas considerações acerca da emergência da Aliança do Pacífico e analisar seu impacto para o modelo hegemônico de integração regional na América do Sul representado pelo Mercosul. Para tanto, iremos inicialmente recorrer às lentes conceituais proporcionadas pelo pensamento realista da política internacional e em seguida comparar ambas iniciativas de integração regional. Na conclusão destacamos que a dimensão política-estratégica do Mercosul permitiu o desenvolvimento de alicerces para uma integração profunda na América do Sul e a Aliança para o Pacífico, com sua ênfase na esfera econômica e comercial, não consiste de um projeto político rival.

1. Algumas considerações sobre o realismo

Verifica-se em parte da imprensa internacional que a emergência da Aliança do Pacífico se apresenta como um desafio estratégico para o modelo até então hegemônico de integração regional liderado pelo Brasil e Argentina e representado pelo Mercosul. Neste sentido, os quatro países da Aliança do Pacífico são apresentados como economias de mercado com crescimento acelerado e integradas à globalização com uma rede de acordo comerciais em expansão na Ásia. Já as economias dos países do Mercosul, principalmente Argentina e Venezuela, seriam protecionistas e com forte intervenção do governo. A recente disputa entre o brasileiro Roberto Azevedo e o mexicano Hermínio Blanco pelo comando da Organização Mundial do Comércio reforçou ainda mais a ideia de uma crescente polarização política na América do Sul.²

O resgate do realismo para compreender processos de integração regional vem a se somar aos esforços de outras abordagens. É importante destacar que a convergência

¹ Instituto de Estudos Estratégicos – Universidade Federal Fluminense

² <http://g1.globo.com/economia/noticia/2013/05/brasileiro-roberto-azevedo-vence-mexicano-e-vai-comandar-omc.html>

entre abordagens em relação a processos de integração e cooperação possui uma crescente e importante literatura³.

Ao longo do século XX o pensamento realista mostra-se sempre presente nos diversos debates interparadigmáticos na política internacional. O realismo não constitui uma teoria para o estudo da política internacional, mas sim uma abordagem geral. Tampouco o realismo é monolítico, dada a existência das diversas escolas dentro do pensamento realista. Como observam Lynn-Jones e Miller, frequentemente se faz uma distinção entre os realistas “clássicos” e os estruturalistas ou neorealistas⁴. Porém, é necessário ressaltar que mesmo entre os realistas “clássicos” há diversas diferenças, o mesmo ocorrendo entre as diferentes correntes do realismo estrutural, em suas variantes “agressivas” e “defensivas”, por exemplo⁵. Mas, como ressalta Gilpin, a continuidade dentro da tradição do realismo político é mais importante do que as eventuais diferenças entre as suas diversas correntes contemporâneas e é justamente esse ponto que justifica resgatar o realismo para análises de integração e cooperação regional.⁶

Dentro da tradição do realismo político é possível verificar a existência de dois pressupostos teóricos fundamentais e que podem ser apresentados de maneira sintética na seguinte forma⁷:

1) Para os realistas, a característica principal do sistema internacional é a anarquia - a ausência de uma autoridade central capaz de assegurar o cumprimento de acordos e de providenciar segurança para os países que o compõem - implicando que os Estados devem se valer exclusivamente de seus próprios meios para proteger os seus interesses.

2) Os Estados nacionais são considerados pelos autores realistas como os principais atores do sistema internacional. Desta forma, procuram enfatizar em suas análises o comportamento dos Estados, relegando para um segundo plano os indivíduos e os atores transnacionais como corporações, organizações internacionais e organizações não-governamentais.

³ Barry Buzan e Ole Wæver. Regions and Powers. The Structure of International Security. Cambridge University Press, Londres, 2003.

- Laura Gomez Mera: *Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence*. Journal of Latin American Studies, Vol. 37, No. 1 (Feb., 2005), pp. 109-140

- M. Vieira, C. Alden e S. Morphet. The South in World Politics. Palgrave Macmillan, 2010.

- F. Sonderbaum, F. e T. Shaw. Theories of New Regionalism. Palgrave Macmillan, 2003.

⁴ S.Lynn-Jones e S. Miller. (1995), "Preface". In: S. Lynn-Jones e S. Miller, orgs. *The Perils of Anarchy*.

⁵ Charles Jones. *E.H Carr and International Relations. A Duty to Lie*.

⁶ Robert Gilpin. (1986), "The Richness of the Tradition of Political Realism". In: Robert Keohane, org. *Neorealism and Its Critics*.

⁷ Robert Keohane, "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond". In: Robert Keohane, org. *Neorealism and Its Critics*, p.164-65.

Em termos gerais, o conceito de anarquia em política internacional designa a ausência de um governo ou autoridade com poder de agência acima dos Estados nacionais⁸. Para diversos autores, realistas ou não, o conceito de anarquia define a natureza fundamental da política internacional⁹. Já para outros, a ênfase exacerbada na anarquia constituiria uma das principais limitações da disciplina¹⁰ e, a permanência da condição anárquica nas relações entre os Estados deve-se ao fato de que esta é de interesse dos Estados mais ricos e poderosos¹¹.

Entretanto, para Waltz, principal teórico neorrealista, o conceito de anarquia não é somente mais uma característica do cenário internacional. A anarquia constitui o mito de origem para a cosmogonia que este autor desenvolve em sua teoria de política internacional¹². De acordo com Waltz, o sistema internacional anárquico surgiu assim que unidades políticas independentes começaram a interagir. Como desdobramento, a lógica da anarquia requeria que os agentes destas unidades políticas procurassem cursos de ação que lhes permitiriam assegurar a sua sobrevivência, que, por sua vez, simultaneamente, acabava por reproduzir a estrutura anárquica do sistema internacional de maneira não intencional. Assim, conforme Wendt ressalta, os Estados seriam tanto as unidades constitutivas do sistema político internacional como também os responsáveis pela fundação de sua estrutura¹³. Desta forma, Waltz define o sistema internacional como “composto de uma estrutura e de unidades que interagem”¹⁴. A estrutura, por sua vez, é caracterizada por somente dois componentes: 1) o princípio de ordenamento anárquico do sistema internacional e 2) a distribuição dos recursos de poder entre as unidades do sistema internacional.

Em suma, a perspectiva teórica de Waltz possui como axioma a necessidade de sobrevivência do Estado¹⁵. Este aspecto representa uma inovação em relação ao pensamento realista clássico. Se economistas definem interesses em termos de riqueza e partem da premissa da maximização de utilidade, os realistas clássicos irão definir interesses em termos de poder e vários destes autores irão se valer do paralelo com a

⁸ Graham Evans e Jeffrey Newnham. *Dictionary of International Relations*, p. 18-20.

⁹ Robert Gilpin. *War and Change in World Politics*, p.7.

— Robert Keohane. *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*.

¹⁰ Helen Milner. (1993), "The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique". In: David Baldwin, org. *Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate*, p. 144-69.

¹¹ Alexander Wendt. (1992), "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics". *International Organization*, vol. 41, p. 391-426.

¹² Kenneth Waltz. *Theory of International Politics*.

¹³ Alexander Wendt. "The Agent/Structure Problem in International Relations Theory". *International Organization*, vol.41, p. 341.

¹⁴Kenneth Waltz. *Theory of International Politics*, p. 79: "(...) composed of a structure and of interacting units".

¹⁵ Barry Buzan, Charles Jones e Richard Little, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, p. 02.

economia no que se refere ao objetivo primário do Estado em maximizar o seu poder.¹⁶ Waltz, por sua vez, irá enfatizar que o objetivo primário do Estado é o de maximizar a sua segurança, ou seja, a necessidade de sobrevivência do Estado é um denominador comum à todos países.

Dado que o objetivo de Waltz foi o de desenvolver uma teoria sistêmica parcimoniosa da política internacional, este autor realmente não dedicou maiores considerações aos fatores políticos domésticos. Para tanto, Waltz se valeu da premissa da anarquia para erigir uma espécie de muro analítico com a finalidade de delimitar as esferas da política internacional e nacional¹⁷. Não que Waltz ignorasse a importância do papel das unidades para se pensar a política internacional. Nas palavras do autor, “qualquer teoria de política internacional requer também uma teoria de política doméstica”¹⁸.

Entretanto, esta lacuna na teoria de Waltz será alvo de pesadas críticas. Como observamos anteriormente, Waltz é questionado por não se preocupar com a ontologia das unidades. De acordo com Waltz, a rígida estrutura do sistema internacional terá um impacto imutável no comportamento dos Estados independentemente de suas características internas. Os seus críticos argumentam que esta falta de interesse no Estado teria consequências fatais para a sua teoria de política internacional porque não conseguiria apreender as origens do Estado. Neste sentido, Wendt irá argumentar que este problema na perspectiva neorrealista irá surgir devido ao fato de que o Estado é tratado como um dado ontológico, ou seja, um conceito primitivo que dispensa maiores considerações. Como reflexo, Wendt ressaltará que o sistema internacional somente pode ser pensado em termos de Estados porque a estrutura do sistema foi definida pelas características dos seus agentes constitutivos. Desta forma, não existe nenhum elemento gerador no sistema que proporcione uma explanação acerca da formação do Estado.

Em síntese, diversos autores realistas empreenderam o esforço de buscar a convergência nas dimensões externa e doméstica do Estado em estudos de política internacional e, conseqüentemente, buscavam desatar o problema de nível de análise desta perspectiva teórica. Este esforço veio a ser denominada de “realismo neoclássico” por Rose¹⁹.

Em sua resenha sobre estes autores e a contribuição destes ao pensamento político contemporâneo, Rose define o realismo neoclássico destacando que esta perspectiva incorpora explicitamente tanto variáveis externas e internas, atualizando e

¹⁶ Hans Morgenthau. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, p. 5.

¹⁷ Kenneth Waltz. *Theory of International Politics*, p.102-104.

¹⁸ Kenneth Waltz. "Reflections on *Theory of International Politics*: A Response to My Critics". In: Robert O. Keohane, org. *Neorealism and Its Critics*, p.327 e 331: “any theory of international politics requires also a theory of domestic politics”.

¹⁹ Gideon Rose. (1998), "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy." *World Politics*, vol.51, n.1, p.144 - 72.

sistematizando pontos centrais do pensamento realista clássico. De acordo com Rose, os aderentes do realismo neoclássico defendem que o escopo e a ambição da política externa de um país são determinados principalmente pelo seu lugar no sistema internacional e, mais especificamente, através de seus recursos de poder material relativos. Por esta característica, Rose define estes autores como realistas. Contudo, como estes autores também defendem que o impacto dos recursos de poder na política externa é indireto e complexo, uma vez que as pressões sistêmicas são filtradas através de variáveis intervenientes nos níveis das unidades, Rose define-os como neoclássicos.

Rose destaca como principal mérito do realismo neoclássico o fato de que esta perspectiva incorpora em suas considerações a capacidade dos governos em extrair e direcionar recursos de suas sociedades em análises relativas à questões de poder internacional. Ressaltando que este esforço parece óbvio e de tratar-se somente de incorporar na teoria das relações internacionais variáveis que são utilizadas de forma rotineira por outros campos da ciência política, Rose conclui enfatizando que esta iniciativa representa um desenvolvimento importante e poderoso para a teoria realista, uma vez que permite uma maior aproximação com o mundo real sem abandonar os conceitos e premissas fundamentais deste paradigma.

Em suma, para os neorrealistas como Waltz política externa pode ser compreendida por uma perspectiva que considera exclusivamente o nível sistêmico e a distribuição de poder em termos de capacidades e de polarização. Ao considerar Estados como “unidades” idênticas ou como “caixas-pretas”, sem dúvida os requisitos de parcimônia são atendidos mas em contrapartida verifica-se a baixa capacidade explicativa para a elaboração e condução de políticas externas, principalmente no que se refere a iniciativas de integração e cooperação regional. A entrada dos neorrealistas clássicos no debate teórico da política internacional nos anos 90 contribuiu de maneira significativa para o enriquecimento desta tradicional perspectiva. Ao incorporar em suas análises fatores pertencentes à dimensão endógena do Estado os neorrealistas clássicos resgatam um aspecto importante desta corrente que, por sua vez, permite uma maior aproximação com a realidade e logo, proporciona teorias mais robustas.

2. Realismo, alianças e integração regional

Na literatura de relações internacionais sobre integração regional verifica-se que o realismo vem, progressivamente e frequentemente combinado com outras abordagens, sendo utilizado por pesquisadores. Na virada do século autores realistas como Gilpin ressaltavam as limitações teóricas desta perspectiva em relação ao fenômeno da integração regional²⁰. Todavia, atualmente o realismo vem ganhado força ao se somar a outras abordagens para analisar a integração regional²¹ em particular na América do Sul²².

²⁰ Walter Mattli. *The Logic of Regional Integration*. 1999.

Uma importante contribuição da tradição realista da política internacional para se pensar processos de integração regional encontra-se na formação de alianças. Para o realista clássico Morgenthau alianças são uma função necessária da balança de poder operando em um sistema multipolar. Alinhamento é considerado uma estratégia possível para incrementar a posição de poder relativa do Estado, seja adicionando os recursos de poder de outro Estado ao seus próprios seja retendo os recursos de poder deste Estado em relação a um adversário²³. Desta forma, a abordagem realista à alianças é similar à perspectiva neorrealista e compartilha a preocupação com a balança de poder. Waltz diferencia dois tipos de comportamento em relação à alianças: *bandwagoning*²⁴, ou seja, se aliar ao Estado mais poderoso e balanceamento, no qual o Estado se alia contra o Estado mais poderoso com o objetivo de restaurar o equilíbrio de poder. É importante destacar que para Waltz o balanceamento seria o comportamento mais frequente dos Estados em formação de alianças.

Entre as contribuições recentes mais importantes para o debate acerca de alianças encontra-se a obra de Stephen Walt *A Origem das Alianças* de 1987. A principal contribuição deste autor consiste na sugestão de substituir o conceito de equilíbrio de poder pelo de equilíbrio de ameaças, afirmando que “Estados se aliam para fazer frente à ameaças e não contra o poder por si só”²⁵. Novamente duas hipóteses emergem: o alinhamento como mecanismo de equilíbrio ou como *bandwagoning*.

Enquanto o balanceamento implica que dois ou mais Estados se tornam aliados para restaurar o equilíbrio de poder ou de ameaça provocado por um outro Estado, *bandwagoning* implica que o Estado se alie com a fonte da ameaça. Em ambos casos o alinhamento é considerado com um tipo de comportamento reativo, provocado por uma percepção de ameaça por parte de outro Estado. A percepção de perigo encontra-se na origem da formação de alianças em conceituações tradicionais. Por esta razão e no que tange à alianças, o foco geralmente se concentra no Estado que procura aderir. Todavia, a importante questão de como atrair aliados não é alvo de maiores considerações. Neste sentido, a teoria de balança de interesses da perspectiva realista neoclássica é uma importante contribuição.

Randall Schweller argumenta que o balanceamento e o *bandwagoning* não devem ser compreendidos como conceitos em polos opostos. Waltz, por exemplo, utiliza o termo *bandwagoning* em um sentido muito perto da capitulação. Ao contrário, Schweller defende

Robert Gilpin. *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*. 2001

²¹ Buzan, Barry e Ole Wæver. *Regions and Powers. The Structure of International Security*. 2003.

²² Laura Gomez Mera: *Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence*. 2005

²³ Hans Morgenthau, *Politics Among Nations*, p.193.

²⁴ Decidimos manter o conceito de *bandwagoning* no original dado a perda de sentido na tradução.

²⁵ Stephen Walt, *Theory of Alliances*: “... states ally against threats rather than against power alone”. P.6.

que o uso convencional do conceito, no sentido de que o *bandwagon* atrai aliados pelo seu “momentum” político. Esta perspectiva abre a possibilidade de *bandwagoning* por livre escolha, independentemente da existência de ameaça iminente ou não. Ao contrário, Estados possuem a tendência à *bandwagoning* por recompensas ou podem aderir ao lado mais forte por acreditar que “representa a onda do futuro”²⁶. Ou seja, a capacidade em recompensar ou de sugerir de que é a “onda do futuro” aumentará o poder de atração do Estado e induzirá outros a adotarem a política de *bandwagon*. Consequentemente, a capacidade do Estado em exercer influência como meio para alcançar seus próprios objetivos irá aumentar também. Desta forma, quando são as oportunidades de caráter econômico que determinam as escolhas para a formação de alianças, Estados o farão de livre vontade, não sendo necessário a coerção ou pressão para aderir. Em outras palavras, o *bandwagon* ganha “momentum” através da promessa de recompensa e Schweller desenvolve o conceito de balança de interesses lastreado por essa ideia.

A estratégia das grandes potências regionais e suas respostas a balança de interesses, como Pedersen afirma, pode leva-los a perseguir seus objetivos através de meios não coercitivos elaborando uma política de hegemonia cooperativa²⁷. Neste mesmo sentido, Hancock argumenta que um arranjo plutocrático possui diversos aspectos positivos e não coercitivos que proporcionariam elementos importantes para incrementar processos de integração regional²⁸.

Em suma, para o realismo os Estados percebem a integração regional como um instrumento político calibrado pelos custos relativos e pelos benefícios adquiridos. Em outras palavras, os Estados irão perseguir maior integração regional se essa estratégia satisfazer seus interesses nacionais. Desta perspectiva, a persistência da cooperação regional é determinado pela habilidade do regime em assegurar a convergência dos interesses nacionais dos Estados membros de maneira ótima em relação às alternativas.

3. Mercosul e a Aliança do Pacífico: uma breve comparação

De acordo com o realismo, a formação de blocos regionais pode ser perseguida para fazer frente a ameaças externas, sejam econômicas ou políticas. Neste sentido, para diversos autores, a emergência do Mercosul em meados dos anos 80 e revigorado no início dos anos 90, foi uma resposta aos anseios de marginalização e vulnerabilidade em relação à economia global por parte dos países do Cone Sul²⁹. Todavia, a dimensão

²⁶ Randall Schweller, “Bandwagoing for profit”, p.80.

²⁷ Thomas Pedersen: *Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration*. Review of International Studies. Vol. 28, No. 4, 2002.

²⁸ K. Hancock, *Regional Integration Choosing Plutocracy*, 2009

²⁹ A. Hurrell, 'Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas?,' *International Affairs*, vol. 68, 1992.

política doméstica se revela igualmente importante para se compreender a formação do Mercosul, tanto no que se refere às percepções de setores da sociedade destes países quanto ao processo de redemocratização no Cone Sul, entre outros.³⁰

Se inicialmente a dimensão comercial e econômica figurava no topo da agenda política de integração no Cone Sul, em função das crises econômicas que atingiram o Brasil e a Argentina, como a desvalorização do Real em janeiro de 1999 e a crise da Argentina em 2001, deslocaram essa prioridade para segundo plano. Em contrapartida, ao longo da última década reforçou-se a dimensão político-estratégica da cooperação regional. Assim, como observa Mera, apesar de historicamente apresentar baixos níveis de comércio e de fluxos de investimentos, além de várias imperfeições e exceções na tarifa externa comum, os países parceiros continuaram a investir no projeto do Mercosul. A recente criação do Conselho de Defesa Sul Americano e da Unasul são exemplos do predomínio da dimensão política sobre a esfera comercial e econômica.

Desta forma o que se verifica em relação ao processo de integração regional no Cone Sul é de que houve um forte declínio na dimensão comercial e econômica. As razões para tanto são diversas e fogem do escopo deste artigo, mas o ponto é de que para determinados setores da sociedade destes países a lógica econômica deveria predominar no Mercosul. Para Mauro Laviola, vice-presidente da Associação de Comércio Exterior do Brasil, “(...) sustentamos um Mercosul falido e aturamos os desaforos da política comercial Argentina”, concluindo que “atualmente (o Mercosul) é um *front* político com tendências internas protecionistas que colidem com os princípios fundadores do Mercosul”³¹. Por outro lado, para alguns analistas os países do Mercosul representam mercados cativos para empresas brasileiras de construção e exportadores de produtos de bens de capital não competitivos. O Superávit do Brasil com Venezuela de US\$ 4 bilhões ano passado seria uma evidência neste sentido.

Para diversos autores, como por exemplo, Dabene, a debilidade comercial e econômica do Mercosul seria uma evidência do fracasso do projeto liderado pelo Brasil e Argentina³². Sem dúvida o comércio intrarregional na América do Sul é baixo: 27% em comparação com 63% na Europa e 52% na Ásia³³. Todavia, é um equívoco resumir uma iniciativa como o Mercosul a somente a sua dimensão econômica.

As diversas iniciativas de integração regional na América do Sul ao longo dos últimos séculos compartilham uma característica importante, ou seja, a permanência no

³⁰ Tullo Vigevani e Haroldo Ramanzini Júnior: *The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration*. *Latin American Politics and Society*. Vol 53, No.1, 2011.

G. Gardini. *The Origins of Mercosur Democracy and Regionalization in South America*. London, Palgrave Macmillan, 2010.

³¹ Mauro Laviola. *Se Deus é brasileiro...* O Globo, 29/05/2013, p.19.

³² O. Dabene, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, 2009

³³ *A Continental Divide*. *The Economist*, p.38, 18/05/2013

topo da agenda de política externa desses Estados ao longo do tempo. Em outras palavras, apesar das sucessivas e fracassadas tentativas de integração regional na América do Sul desde seu processo de independência no início do século 19, as elites desses países persistiram nesse empreendimento de política externa. No caso sul americano a insistência em uma maior integração regional reflete o compartilhamento de uma perspectiva estratégica comum entre os países. Esta, por sua vez, reflete a crença de que a sua prosperidade e segurança está irremediavelmente associada a sua região geográfica. Em outras palavras, a dimensão da segurança dos Estados sul americanos é um fator essencial para se compreender o fenômeno e é frequentemente excluída de análises acerca da integração regional na América do Sul.

A Aliança do Pacífico assinala um retorno aos princípios de “regionalismo aberto” – conceito que prevaleceu nos anos 90 na América Latina – que abrindo para o comércio mundial poderia ser mais vantajoso se combinado com a criação de um mercado regional profundo que aproveitaria a economia de escala. Essa ideia também encontra-se na origem do Mercosul.

A Aliança do Pacífico, com sua ênfase no comércio com a região Ásia-Pacífico, já providenciou medidas para “facilitar o movimento de pessoas e capitais, aumentar os intercâmbios educativos e adiantar de maneira conjunta tarefas de promoção de exportações em novos mercados” que, de acordo com Montoya, “pode ser interpretada como uma forma coordenada de participar no processo de interdependência econômica mundial que se conhece como globalização”.³⁴

Todavia, o aspecto mais importante é que a Aliança do Pacífico assinala o retorno na agenda de política externa do México da América do Sul. Desde sua entrada no NAFTA a percepção entre os países da região era que o México voltava suas costas para o Sul e mirava exclusivamente em direção ao Norte do continente. Como reflexo, desde o último decênio do século XX as duas maiores economias da América Latina encontram-se de costas uma para outra. As cifras do comércio bilateral Brasil-México registram, até hoje, índices irrisórios e incompatíveis com o tamanho de suas economias.

A comparação de alguns indicadores entre a Aliança do Pacífico e o Mercosul revela um quadro com clara vantagem para o bloco liderado pelo Brasil. Neste sentido, a inclusão da Venezuela no Mercosul com certeza compensou, ao menos no que se refere aos aspectos quantitativos de exercícios comparativos, a suspensão temporária do Paraguai. O tamanho populacional do Mercosul e dos países da Aliança do Pacífico somados, são de 270 milhões e 208 milhões respectivamente. Em relação ao tamanho das economias, o PIB dos países do Mercosul é de US\$ 3,2 trilhões e o PIB somado dos países da Aliança é de US\$ 1,91 trilhões.

³⁴ Rodrigo Botero Montoya: *Aliança para o Futuro*. O Globo, pg. 16 em 28/05/2013

	MERCOSUL	ALIANÇA PACÍFICO
População, milhão	270.109	208.400
PIB, trilhão	US\$ 3, 286	US\$ 1,912
Gastos Militares, bilhão	US\$ 45, 367	US\$26, 269

Fonte: <http://data.worldbank.org/>
<http://www.sipri.org/research/armaments/milex>

Contudo, as taxas de crescimento das economias revelam-se bastante distintas. No período de 2011 a 2012 o Brasil, principal economia da região, cresceu somente 1,8% enquanto os países da Aliança do Pacífico cresceram em média 4,6%. Também se verifica no mesmo período que os países da Aliança atraíram US\$71 bilhões de investimento externo direto enquanto no Brasil entraram US\$65,3 bilhões. Já no que se refere aos esforços de custear a segurança e defesa, os países do Mercosul investem US\$45, 367 bilhões somados enquanto os da Aliança destinam US\$ 26, 269 bilhões.

Conclusão

O objetivo deste artigo foi de contribuir para o resgate do realismo para análises sobre o processo de integração regional na América do Sul. Esta iniciativa decorre da carência na literatura recente de abordagens que concentrem seu foco nos interesses do Estado. É importante ressaltar que para essa perspectiva teórica o Estado é o principal ator numa arena internacional anárquica e cuja necessidade de sobrevivência determina suas escolhas. Assim, Estados elegem como prioridade a sua segurança e a formação de alianças é um desdobramento racional da necessidade de maximizar recursos de poder.

A ênfase realista na dimensão da segurança é satisfeita no processo de integração no Cone Sul. Neste sentido, os avanços na região podem ser apontados como os mais significativos em termos mundiais. A rivalidade histórica entre o Brasil e a Argentina, que culminou com ambos desenvolvendo armas nucleares, deu lugar para a certeza de que a cooperação e integração atendem melhor seus interesses nacionais. Desta forma, a dimensão da segurança encontra-se presente na origem e na continuidade do projeto do Mercosul. Este aspecto é importante para se compreender a persistência no esforço de integração regional a despeito dos insucessos na esfera econômica e comercial.

Em suma, a continuidade do Mercosul é determinado pela habilidade do regime em assegurar a convergência dos interesses nacionais dos Estados membros de maneira ótima em relação às alternativas.

A Aliança do Pacífico entrou no cenário político sul americano de maneira ambiciosa e dinâmica. Em um prazo relativamente curto apresentou progressos importantes para o incremento no comércio entre os países membros. Todavia, a ausência de uma infraestrutura física e de projetos para financiá-los são algumas das dificuldades que se fazem presentes para empreitada se firmar.

Em termos gerais, para o realismo uma iniciativa como a Aliança do Pacífico representa uma ameaça em potencial, uma vez que Estados investem na integração regional com vistas às relações de poder entre si. Para tanto, os efeitos positivos da interdependência econômica e comercial sobre os recursos de poder militar dos Estados seriam determinantes e poderiam afetar o equilíbrio de poder regional.

Não é nesse sentido que compreendemos o surgimento da Aliança. Não se trata de uma proposta ou de um projeto de integração com objetivos além das esferas comerciais e econômicas, dimensão que vem sendo negligenciado pelo Mercosul há mais de uma década. Tampouco significa que os países do Mercosul, assim como os demais países da região, não possam no futuro dinamizar as trocas entre si e reverter essa tendência.

O único ponto que se pode ter certeza é de que com o fim do *boom* de commodities que beneficiou a América do Sul como um todo nos últimos anos, o futuro do crescimento econômico terá que vir da produtividade, investimentos e eficiência. Estes, por sua vez, podem encontrar um terreno fértil arado pela persistência política pelos países membros do Mercosul em seu projeto de integração. Ou não. O aspecto mais importante da ênfase da dimensão da segurança em processos de integração regional é de que os benefícios dos dividendos da paz são amplamente compartilhados e pavimentam as vias para o aprofundamento da integração na região.

Referências

Jornais e periódicos:

A Continental Divide". The Economist, p.38, 18/05/2013

Montoya, Rodrigo Botero. *Aliança para o Futuro*. O Globo, pg. 16 em 28/05/2013

Laviola, Mauro. *Se Deus é brasileiro...* O Globo, 29/05/2013, p.19.

Livros e artigos:

BUZAN, Barry; WÆVER Ole. **Regions and Powers. The Structure of International Security**. Londres: Cambridge University Press, 2003.

BUZAN, Barry, Charles Jones e Richard Little. **The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism**. New York: Columbia University Press, 1993.

DABENE, O. **The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations**. Londres: Palgrave Mcmillan, 2009.

EVANS, Graham; NEWNHAM, Jeffrey. **Dictionary of International Relations**. London: Penguin Books, 1998.

GARDINI, G. **The Origins of Mercosur Democracy and Regionalization in South America**. London: Palgrave Macmillan, 2010.

GILPIN, Robert. **War and Change in World Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy. Understanding the International Economic Order**. Princeton, Princeton University Press, 2001.

HANCOCK, K.. **Regional Integration Choosing Plutocracy**. London: Palgrave Macmillan, 2009.

HURRELL, A. Latin America in the New World Order: A Regional Bloc of the Americas? **International Affairs**, vol. 68, 1992.

KEOHANE, Robert. Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond. *In*: KEOHANE, Robert (org.) **Neorealism and Its Critics**, p.164-65.

KEOHANE, Robert. **After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy**. Princeton, Princeton University Press, 1984.

LYNN-JONES, S.; MILLER S. Preface. *In*: S. Lynn-Jones e S. Miller (orgs.) **The Perils of Anarchy**, 1995.

MARTIN, F. **Militarist Peace in South America. Conditions for War and Peace**. Palgrave Macmillan, 2006.

MATTLI, Walter. **The Logic of Regional Integration**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

MERA, Laura Gomez: Explaining Mercosur's Survival: Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence. **Journal of Latin American Studies**, Vol. 37, No. 1 (Feb., 2005)

MILNER Helen. The Assumption of Anarchy in International Relations Theory: A Critique. *In*: David Baldwin, org. **Neorealism and Neoliberalism. The Contemporary Debate**, 1993.

MORGENTHAU, Hans. **Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace**. New York, Alfred A. Knopf, 1978.

PEDERSEN, Thomas. Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration. **Review of International Studies**. Vol. 28, No. 4, 2002.

PION-BERLIN, David: Will Soldiers Follow? Economic Integration and Regional Security in the Southern Cone *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 42, No. 1 (Spring, 2000).

ROSE, Gideon. Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy. **World Politics**, vol.51, n.1, 1998.

SCHWELLER, Randall. “Bandwagoning for Profit. Bringing the Revisionist State back in” in: **International Security**, vol. 19, no.1, 1994.

SONDERBAUM, F.; SHAW, T. **Theories of New Regionalism**. Palgrave Macmillan, 2003. (E-Book).

VIEIRA, M.; ALDEN, C; MORPHET, S. **The South in World Politics**. Palgrave Macmillan, 2010.

VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. The Impact of Domestic Politics and International Changes on the Brazilian Perception of Regional Integration. **Latin American Politics and Society**. Vol 53, No.1, 2011.

WALT, Stephen, **The origins of Alliances**. Ithaca/London: Cornell University Press, 1990.

WALTZ, Kenneth. **Theory of International Politics**. New York: Mc-Graw-Hill, 1979.

WENDT, Alexander. The Agent/Structure Problem in International Relations Theory. **International Organization**, vol.41.

WENDT, Alexander. Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics. **International Organization**, vol. 41, p. 391-426, 1992.

Brasil, Venezuela e a cooperação internacional para o desenvolvimento¹

Verena Hitner²
Pedro Silva Barros³

Introdução

O objetivo do trabalho é apresentar discussão sobre a cooperação internacional e as implicações do tema para as relações contemporâneas entre Brasil e Venezuela, no marco da cooperação técnica internacional. Historicamente, tanto a política exterior do Brasil como a da Venezuela pouco consideraram a relação bilateral, especialmente no que diz respeito aos temas de desenvolvimento, cooperação e integração; a preocupação de destaque foi, ainda no século XIX, com a demarcação das fronteiras. Os vizinhos eram vistos como potencial ameaça e as possibilidades de desenvolvimento articulado entre as regiões ricas em biodiversidade, hidrocarbonetos, minérios e água foram desprezadas. Os dois países, até um período relativamente recente, tiveram políticas regionais estruturalmente diferentes, o Brasil priorizando as relações com seus vizinhos do sul e Venezuela enfatizando as relações caribenhas. Isso fez que em boa parte dos séculos XIX e XX as relações entre os países fossem quase inexistentes.

Se o primeiro Tratado bilateral, sobre limites e navegação, foi ainda em 1859, o segundo marco das relações entre Brasil e Venezuela ocorreu somente em 1973, com um encontro presidencial na fronteira. Se os primeiros documentos deram importância às relações de fronteira, destacando a Amazônia e a região do Orinoco, as relações mais recentes enfatizaram o comércio, a cooperação e as relações políticas. No período do regime militar no Brasil (1964-1985) as aspirações nacionais sobre o país vizinhos eram impulsionadas por questões geopolíticas, esse quadro começou a mudar com a redemocratização. Mesmo assim, nos anos 1980, apesar de os países apresentarem visíveis pontos de convergência, suas políticas externas não atingiram a intensidade suficiente para garantir qualquer projeto conjunto.

¹ Trabalho submetido e apresentado no 4º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI. BH. julho de 2013.

² Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES-UCV)

³ Programa de Integração da América Latina (PROLAM-USP). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

A aproximação entre Brasil e Venezuela ganhou impulso apenas no segundo governo de Rafael Caldera (1994-1999) na Venezuela e de Itamar Franco (1992-1994) no Brasil, provocado pela estratégia brasileira de amenizar os impactos negativos da abertura externa e pelo fim do regime político venezuelano que se apresentava com o retorno de Caldeira ao poder. O salto qualitativo na cooperação bilateral ocorreu com a assinatura do Protocolo de La Guzmania, em março de 1994. As iniciativas que geraram os acordos, entretanto, estavam em grande medida limitadas a questões pontuais das relações fronteiriças. Nos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) no Brasil e de Rafael Caldera na Venezuela observou-se uma intensa agenda de reuniões e encontros e visitas presidenciais decorrentes dos compromissos assumidos em La Guzmania. Com efeito, o presidente Caldera visitou Brasília 1994 e 1996, enquanto que o presidente Cardoso visitou Caracas em 1995. As duas principais obras de infraestrutura necessárias à integração física com o norte do Brasil foram inauguradas em 2001. A pavimentação completa da BR-174 que liga Manaus a Boa Vista e Pacaraima (fronteira brasileira com a venezuelana Santa Elena de Uairén) e a conexão da rede elétrica entre o complexo hidroelétrico de Guri (estado de Bolívar) e a cidade de Boa Vista (Roraima). Essa relação, entretanto, atingiria um novo patamar político após a vitória de Lula, em outubro de 2002.

Durante o governo Hugo Chávez (1999-2013), principalmente depois do golpe sofrido em abril de 2002, reconhecido pelos Estados Unidos e Espanha, a necessidade de busca de novos parceiros comerciais e de legitimidade política regional e internacional tornou-se premente. A inflexão na política externa venezuelana em defesa de um mundo multipolar, que havia começado com a rearticulação da Opep em 1999-2000, foi aprofundada em 2003, particularmente com a aproximação com Cuba, decisiva para a estruturação das políticas sociais, notadamente as *misiones*. Em seguida foram criadas a ALBA (2004) e a Petrocaribe (2005).

O marco da aproximação entre Brasil e Venezuela foi o envio de um navio petroleiro brasileiro em dezembro de 2002, durante o locaute que levou a Venezuela a uma crise de abastecimento interno de gasolina, entre outros produtos. Em seu primeiro mês de mandato como presidente, Lula propôs a organização de um grupo de países amigos da Venezuela, para facilitar um acordo entre governo e oposição e diminuir a instabilidade no país. O resultado foi exitoso e foi definido o referendo revogatório de 2004, vencido por Chávez por ampla margem. A chegada de Lula ao poder no Brasil permitiu maior aproximação ideológica com seu vizinho e o estabelecimento de uma Aliança Estratégica entre os dois países em 2005 e de reuniões periódicas entre os mandatários a partir de 2007, elevando as relações entre esses países a um alto patamar. Se por um lado, seguiram as pautas tradicionais; por outro, trouxeram ao jogo político novos temas e atores. A agenda bilateral, que antes priorizava os assuntos fronteiriços, passou a ser pautada pela necessidade de cooperação para o desenvolvimento conjunto dos países.

Nesse sentido, o trabalho trata do tema da cooperação e sua relação com o processo de desenvolvimento do Brasil e da Venezuela. O objetivo é trazer os elementos do marco da cooperação técnica internacional que podem subsidiar o debate sobre as relações contemporâneas entre os dois países, considerando a inexistência anterior de projetos desse tipo. São apresentadas as especificidades da cooperação entre Brasil e Venezuela, particularmente a inédita atuação de instituições públicas brasileiras com representações no exterior e atuando de maneira articulada, como a Embrapa, a Caixa Econômica Federal, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI). A internacionalização das instituições públicas brasileiras voltadas para cooperação é uma marca do segundo governo Lula. Na Venezuela, a instalação de escritórios dessas agências brasileiras coincide com a ênfase, ao menos retórica, do governo Chávez em diversificar a estrutura produtiva e atuar de forma articulada com outros países do sul.

A cooperação internacional para o desenvolvimento

O início das atividades de cooperação técnica internacional, como mecanismo auxiliar do desenvolvimento, ocorreu no final da Segunda Guerra Mundial, na conferência de Bretton Woods, em julho de 1944, quando foram criados o Banco Mundial e o Fundo Monetário - FMI. As primeiras iniciativas de estruturação da cooperação internacional regular como um todo (científica, técnica e tecnológica) foram motivadas pelas Nações Unidas devido à necessidade de reconstruir os países afetados pelo conflito e de acelerar o desenvolvimento dos países menos industrializados.

A expressão “assistência técnica” foi instituída, em 1948, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que a definiu como a transferência, em caráter não comercial, de técnicas e conhecimentos, mediante a execução de projetos a serem desenvolvidos em conjunto entre atores de nível desigual de desenvolvimento, envolvendo peritos, treinamento de pessoal, material bibliográfico, equipamentos, estudos e pesquisas. Em 1959, a Assembleia Geral da ONU decidiu rever o conceito de “assistência técnica”, substituindo a expressão por “cooperação técnica”, termo que era propício para definir uma relação que, se por um lado pressupõe a existência de partes desiguais, por outro representa uma relação de trocas, de interesses mútuos entre as partes (MRE, 2012).

As superpotências utilizaram largamente a cooperação internacional para o desenvolvimento como instrumento de projeção durante a Guerra Fria (1945-1989). Enquanto os Estados Unidos defendiam o progresso social e econômico dos países pobres como forma de evitar a difusão do “comunismo”, os soviéticos apoiavam o desenvolvimento com base no princípio de que as técnicas de planificação parcial ou integral favoreciam a difusão de seu modelo vis-à-vis o americano. Seja por poder ou por princípio, ambos alimentaram o processo de corrida pelo desenvolvimento e pela construção de Estados do pós-guerra.

A cooperação Sul-Sul para o desenvolvimento ganhou relevo a partir da Conferência Afro-Asiática de Bandung em 1955. Realizada para afirmar a independência dos Estados recém-incorporados ao sistema internacional, apoiar os movimentos de luta pela libertação e se opor à bipolarização da agenda da Guerra Fria, colocou abertamente o desenvolvimento como condição *sine qua non* para o esforço de construção nacional. Teve forte efeito simbólico, na medida em que consagrou lideranças não-brancas e não-Ocidentais como estadistas de projeção mundial. O movimento dos países não alinhados incorpora ao tema da cooperação internacional as discussões sobre a cooperação sul-sul, definida por eles como:

“By definition, South-south Cooperation is described as the countries of the South are in various stages of development and they cannot liberate themselves from underdevelopment through a single formula or a single development route. Precisely, they are at various stages of development, they have different resources of expertise, capital or markets. They could therefore go into joint endeavours to use to the maximum these different resources. By taking advantage of the economies of aggregation and exploiting new openings for cooperation among themselves, developing countries felt that they would also come to a stronger negotiating position vis-a-vis the North.

*In all, it is, therefore, concluded that the process of decolonization during the present century had a profound political, economic and psychological impact and acted as a strong stimulus to South-South Cooperation. Anti Colonial movements supported one another. With the achievement of independence was born a sense of national dignity and mutual partnership. Issue of national development came to the fore. Many developing countries found themselves short of trained professionals, experienced administrators, skilled technicians and financial resources. Experience showed that the technology offered by developed countries was often not appropriate to the circumstances in developing countries. There was general recognition of the need to make the fullest use of the capacities, indigenous skills and resources of developing countries. **South-South cooperation was seen as an effective instrument for national capacity-building**” (CSSTC⁴, 2012, grifo dos autores)*

Com o movimento dos países não alinhados, a definição de cooperação passa a vir acompanhada, necessariamente pelo desenvolvimento. Mais do que apenas elemento de retórica ou de promoção de relações Norte-Sul menos desequilibradas, o “espírito de Bandung” favoreceu as iniciativas bilaterais e multilaterais para a cooperação a partir do eixo de interações horizontais (Sul-Sul). O espírito de Bandung colocou em pauta na Organização das Nações Unidas os novos modelos de cooperação. Neste cenário, a cooperação prestada pelos organismos internacionais passou a apresentar grande atrativo quando comparada à cooperação bilateral, que frequentemente limitava os assuntos passíveis de apoio pela cooperação técnica em função de políticas específicas dos países doadores.

Embora seja inegável que as relações assimétricas também se reproduzem na cooperação Sul-Sul, as interações tendem a se beneficiar da menor incidência de “passivos históricos” que influenciam o comportamento dos agentes e da existência de

⁴ <http://www.csstc.org>

prioridades e problemas similares, mesmo que haja capacidades de respostas distintas. Nesse sentido, o conceito de cooperação sul-sul defendido pelos países não-alinhados se difere radicalmente do conceito do PNUD, apresentado no Plano de Ação de Buenos Aires (1978), já que em seu conceito, os países não alinhados colocam a cooperação sul-sul como alternativa para a cooperação com o norte, que segundo eles, teria como propósito tirar proveito de suas relações com os países menos desenvolvidos, ou antigas colônias. Além disso, segundo sua definição, a ajuda prestada pelos países desenvolvidos não é apropriada às circunstâncias vividas pelos países em desenvolvimento. De maneira oposta, para o PNUD, a cooperação sul-sul não substitui a cooperação norte-sul, tratando-se, antes de um complemento. Isso e as dinâmicas de poder regional fizeram que as décadas de 1950, 1960 e 1970 fossem marcadas por grandes projetos de cooperação entre países periféricos.

O aumento das capacidades nacionais por meio de políticas desenvolvimentistas fundamentava esse movimento. Os impactos gerados pela imposição do padrão dólar-flexível e pela crise da dívida externa, entretanto, diminuíram a margem de manobra para a adoção de políticas de desenvolvimento, o que favoreceu o enfraquecimento dos laços e da cooperação Sul-Sul. Apenas na década dos 2000 se nota uma recuperação mais robusta das iniciativas de cooperação Sul-Sul, relacionadas, sobretudo, com a inversão dos termos de intercâmbio – *boom* dos preços das commodities – e o aumento da capacidade de planejamento e articulação de políticas públicas dos países exportadores de matérias-primas e dos com moedas desvalorizadas que são grandes exportadores de manufaturas intensivas em mão-de-obra.

O Brasil e a Cooperação Sul-Sul

O Brasil começou a se envolver com cooperação internacional como país receptor. Em 1950, criou a Comissão Nacional de Assistência Técnica para planejar o recebimento e uso de recursos da cooperação internacional, então chamada “assistência técnica”, devido a seu caráter eminentemente vertical. Como consequência direta do acelerado processo de criação e fortalecimento de capacidades nacionais decorrentes do desenvolvimento, entretanto, o país rapidamente ingressou na lista de doadores, colocando-se como ator relevante da cooperação Sul-Sul na década de 1970, quando a política externa do “Pragmatismo Responsável e Ecumênico” de Ernesto Geisel se direcionava fortemente para a África e para o Oriente Médio em busca de acesso preferencial a recursos petrolíferos.

A Agência Brasileira de Cooperação (ABC), subordinada ao Ministério de Relações Exteriores (MRE), foi criada apenas em 1987 e é parte dos esforços de reforma do sistema nacional de cooperação. No momento de sua criação, a ABC tinha por finalidade operar programas de cooperação técnica em todas as áreas do conhecimento, entre o Brasil e outros países e organismos internacionais. Em 1992, sua finalidade

estendeu-se à administração dos projetos desenvolvidos com organismos internacionais e a ABC passou a desenvolver sua ação em coordenação com o Departamento de Cooperação Científica, Técnica e Tecnológica do MRE. Na década de 1990, após forte impacto da crise da dívida e dos ajustes estruturais restritivos, a ABC passou a ter um papel mais tímido do que exercera no passado em relação à cooperação com países em desenvolvimento. Foi apenas o refortalecimento dos instrumentos de planejamento e articulação de políticas públicas, nos anos 2000, que permitiu ao Brasil recuperar sua condição de *player* que coopera com o desenvolvimento dos demais.

A política externa brasileira a partir do Governo Lula

Política externa do governo Lula (2003-2010) foi chamada por seus próprios formuladores e executores de *altiva*, *ativa* e *criativa*. A diplomacia brasileira passou a operar com outro conceito de ação multilateral, que transita da ênfase na obediência das regras do ordenamento global à ênfase em ser parte ativa na produção de regras. No que concerne às relações binacionais entre Brasil e Venezuela, esse novo paradigma gera um novo tipo de aproximação que não se baseia mais somente no comércio, mas na aproximação geopolítica (Cervo, 2008, p. 105). Isso porque, apesar de o Brasil manter com a Venezuela suas relações “tradicionais”, há um componente político na cooperação que torna a Venezuela especial para o Brasil. O novo movimento estratégico para a cooperação estabelecido pelo governo brasileiro, que tem a Venezuela com uma das principais parceiras, demanda a participação de diversas instituições brasileiras com *know-how* em áreas específicas com forte incidência em atividades econômicas e produtivas de países receptores. É nesse contexto que se inserem as experiências de cooperação Sul-Sul levadas a cabo mais recentemente por agências públicas brasileiras (fundações, empresas, bancos), como a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), a Embrapa, a Caixa Econômica Federal e o Ipea; todos com atuação vinculada às diretrizes estratégicas do governo federal para a política exterior. Assim, a cooperação se dá em um contexto de complexificação das relações exteriores no qual o agente tradicional, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), não detém o monopólio da ação internacional do Estado. Pode-se falar da constituição de uma política externa de execução descentralizada, na qual as agências públicas cumprem papel estratégico para a promoção dos interesses nacionais em múltiplas frentes de ação.

A política de cooperação internacional é orientada a partir da Presidência da República e do MRE, embora não seja aplicada exclusivamente por eles. A partir das diretrizes estratégicas definidas pelo governo, cada agência adota um programa específico de cooperação e atuação internacional de acordo com suas possibilidades em termos de recursos humanos, tecnológicos e orçamentários. A ABC realiza, muitas vezes, o papel de intermediação entre atores nacionais e internacionais para a concretização de projetos de cooperação, com foco em temas de cooperação técnica.

A principal agência brasileira para a cooperação Sul-Sul do Brasil é a Embrapa, criada em 1973. Hoje é órgão vinculado ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) para desenvolver e adaptar tecnologias para o meio ambiente tropical. Destacam-se os exemplos da tropicalização da soja, grão antes tipicamente cultivado em clima temperado, bem como estudos sobre o tratamento do solo, o plantio direto e a integração da lavoura com a pecuária, que transformaram o cerrado brasileiro em grande exportador de grãos. Devido à expertise acumulada, a Embrapa passou a transferir tecnologias e técnicas em projetos de cooperação Sul-Sul, estando presente hoje em diferentes continentes: Américas (EUA, Panamá, Equador, Colômbia e Venezuela), Europa (França e Reino Unido), África (Mali, Senegal, Gana e Moçambique) e Ásia (China e Coreia do Sul).

Outra agência estatal que promove ações de cooperação internacional é a Caixa Econômica Federal. Trata-se do banco com mais longa existência contínua do Brasil, criado em 1861 e constituído em empresa pública em 1969. A Caixa começou sua atuação internacional como banco que visava a facilitar as remessas de divisas da comunidade brasileira no exterior. A partir disso, estabeleceu agências em Tóquio e Nova Iorque. Iniciou atividades em projetos de cooperação técnica internacional em 2003, centralizando sua atuação nas áreas em que possui notório conhecimento, como transferência de benefícios, desenvolvimento urbano, saneamento, infraestrutura, habitação, inclusão bancária e loterias. A cooperação técnica é vista, então, como uma forma de compartilhamento de conhecimentos que fortalece o papel de principal agente das políticas públicas do governo federal brasileiro, projetando a marca internacionalmente e abrindo fronteiras para novos mercados e negócios. Dentre as atividades e programas de cooperação internacional da Caixa destacam-se: cooperação para programas habitacionais na Namíbia e Venezuela; tecnologia para programas de transferência de renda na República Dominicana; apoio ao desenvolvimento urbano em São Tomé e Príncipe, Moçambique, Cabo Verde e Marrocos; cooperação para implantação de sistemas de bancarização em comunidades pobres e estruturação de programa habitacional na Venezuela; e até mesmo o apoio ao programa de reconstrução do Líbano após conflito com Israel (2006).

A Venezuela Puntofijista e a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

Ao longo da segunda metade do século XX, sobretudo após a afirmação da democracia representativa com o *Pacto de Punto Fijo*⁵ de 1958, consolidou-se um *sui generis*

⁵ *Pacto de Punto Fijo* foi como ficou conhecido o acordo entre as maiores forças políticas do país sobre as regras do jogo para a garantia da estabilidade de uma democracia representativa após a queda do governo do General Marcos Pérez Jiménez em 1958. Os signatários foram os partidos *Acción Democrática* (AD), *Comité de Organización Política Electoral Independiente* (COPEI) e *Unión Republicana Democrática* (URD).

modelo econômico na Venezuela. As exportações de petróleo garantiram fluxos positivos sistemáticos de moedas conversíveis⁶ em condições de forte heterogeneidade estrutural⁷, de modo a plasmar o “capitalismo rentístico”⁸ ou o “subdesenvolvimento com abundância de divisas”⁹, caracterizado pelo deslocamento entre a baixa produtividade média do trabalho e os altos salários reais. Essa “condição rentista” não encerrou apenas circunstâncias de produção e de balanço de pagamentos específicas, mas influenciou o próprio padrão de inserção internacional do país, na medida em que contribui para definir, também, as prioridades políticas externas¹⁰.

A importância do petróleo para a Venezuela fundamentou os dois eixos de sua política internacional:

- a) o vertical, Norte-Sul, lastreado nas exportações de petróleo e na presença de empresas petrolíferas¹¹ e não-petrolíferas¹² dos países centrais na Venezuela, com destaque para os Estados Unidos¹³, tanto pelo volume de comércio e investimentos como pela proximidade física e logística; e
- b) o horizontal, Sul-Sul, fortalecido pela necessidade de articulação com os demais membros da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) para a garantia da maximização das receitas do Estado por meio do estabelecimento de controle nos preços e na produção, assim como pela projeção na América Latina e no Caribe¹⁴ e pela participação ativa nos principais foros dos países não-alinhados.

⁶ Moedas conversíveis são aquelas com demanda positiva por não-residentes do país emissor, ou seja, que são aceitas em diferentes praças comerciais e financeiras.

⁷ FURTADO, Celso. **Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas**. Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2008; ALFONSO, Juan Pablo Pérez. **Petróleo y dependencia**. Caracas: Síntesis dos mil, 1971.

⁸ BAPTISTA, Asdrúbal. **Teoría económica del capitalismo rentístico: economía, petróleo y renta**. Caracas: IESA, 1997. _____. **El relevo del capitalismo rentístico: hacia un nuevo balance de poder**. Caracas: Polar, 2004. _____. MOMMER, Bernard. **El petróleo en el pensamiento económico venezolano**. Caracas: IESA, 1999.

⁹ MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Celso Furtado na Venezuela. *in*: FURTADO, 2008.

¹⁰ BARROS, Pedro Silva; PINTO, Luiz Fernando Sanná. A presença dos países Brics na Venezuela. In: **Boletim de Economia e Política Internacional**, nº 9. Brasília: Ipea, 2012.

¹¹ Mesmo depois da criação da *holding* Petróleos de Venezuela Sociedad Anónima (PDVSA) e da nacionalização da indústria petrolífera em 1976, companhias estrangeiras do setor seguiram atuando no país por meio de convênios de tecnologia e, a partir da *Apertura* da década de 1990, Convênios Operativos, Associações Estratégicas e Convênios de Lucros Compartilhados. Ver: PINTO, Luiz Fernando Sanná. **Petróleo, gás e nacionalismo na Venezuela e na Bolívia**. São Paulo: Prolam, 2009.

¹² FIGUEROA, F. Brito. **História económica y social de Venezuela: una estructura para su estudio**. Caracas: UCV, 1974.

¹³ SALAS, Miguel Tinker. U. S. Companies in Venezuela: the forging of an enduring alliance. In: ELLNER, Steve; SALAS, Miguel Tinker (eds.). **Venezuela: Hugo Chávez and the decline of an “exceptional democracy”**. Lanham: Rowman & Little Fields Publishers, 2007.

¹⁴ PINTO, Luiz Fernando Sanná. **Petróleo, gás e nacionalismo na Venezuela e na Bolívia**. São Paulo: Prolam-USP, 2009.

Embora tenha sido bastante ativa nas negociações que levaram à criação da OPEP na Conferência de Bagdá em 1960¹⁵ e tenha participado como observadora da conferência que criou o Movimento dos Países Não-Alinhados em Belgrado em 1961, a Venezuela só começou a patrocinar projetos mais amplos de cooperação internacional a partir de 1974. Antes disso, a instabilidade política (pré-1958), a política regional “isolacionista” (Doutrina Betancourt¹⁶) e os preços relativos internacionais do petróleo baixos fizeram que a projeção externa venezuelana fosse mais limitada. Foram os movimentos do cenário mundial, com o primeiro choque do petróleo (1973-1974), que chegou a quadruplicar os preços do barril em poucos meses, que transformaram a atuação da Venezuela no mundo.

O mais importante projeto de cooperação técnica foi o “Programa de Cooperação com o Caribe” (PROCA), que destinou US\$ 20 milhões em caráter de doação para realizar e financiar estudos de factibilidade de projetos, desenvolver programas educativos, outorgar bolsas de estudo e pesquisa e garantir assistência técnica direta e fornecimento de equipamentos médico, assistencial e industrial.

Entretanto, a instabilidade da década de 1980 se refletiu na Venezuela. A economia do país foi violentamente afetada pelo aumento das taxas internacionais de juros e a queda dos preços do petróleo, que geraram cenário de restrição externa e considerável empobrecimento. Diante dessa situação, a projeção internacional da Venezuela minguou consideravelmente. A opção pelo neoliberalismo, a partir da segunda metade da década de 1980, alterou a forma como a Venezuela se articulava com os países do Sul. De um lado, Caracas deixou de dar prioridade à atuação na OPEP, porquanto o ideário neoliberal incentivava manter um nível de produção de petróleo bem acima daqueles acordados por aquela instituição. De outro, o aumento da importância dos atores privados no setor energético e o novo conteúdo das políticas de integração impediram a cooperação com o Caribe continuasse sendo um mecanismo fundamental para o abastecimento de petróleo na região, o que contribuiu para diminuir a influência política da Venezuela.

A Cooperação Internacional no Governo Hugo Chávez

Do ponto de vista da cooperação internacional, o governo Chávez defendia, já em 1999:

- criação de um mundo multipolar;
- Rearticulação da OPEP; e

¹⁵ Ver, a esse respeito: PINTO, 2009; YERGIN, Daniel. **The Prize**. New York: Simon & Schuster, 2007.

¹⁶ A chamada Doutrina Betancourt consistia em garantir reconhecimento diplomático apenas para os países da região que fossem democráticos. A Doutrina foi flexibilizada no governo de Raúl Leoni (1964-1969) e abandonada no de Rafael Caldera (1969-1974).

- Promoção de um novo modelo de relações com a América Latina e o Caribe.

Ainda no ano 2000 o governo bolivariano decidiu voltar boa parte de seus esforços diplomáticos para a América Latina e o Caribe. Em outubro de 2000, o governo venezuelano lançou o “Acordo de Cooperação Energética de Caracas”, que estabeleceu que a Venezuela enviaria 80,000 barris de petróleo por dia para os países signatários (Bahamas, Barbados, Belize, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Guiana, Honduras, Jamaica, Nicarágua, Panamá, República Dominicana e São Vicente e Granadinas), os quais ainda teriam de 5 a 25% do montante de sua fatura petroleira - referente a esses barris - financiados em 15 anos, a uma taxa de juros anual de 2% (ACUERDO DE COOPERACIÓN ENERGÉTICA DE CARACAS, 2000).

Apesar disso, pode-se dizer que esse e outros projetos da Venezuela não puderam ser plenamente implementados até pelo menos meados de 2004, dada a crise institucional que marcou o período 2001-2004. Foi apenas depois de garantir a retomada da atividade econômica e o controle da PDVSA que Hugo Chávez pôde promover com mais desenvoltura seus projetos energéticos para a América Latina e para o Caribe. Assim que, em 2004, foi criada a PetroCaribe, organização intergovernamental de caráter permanente que tem como objetivo coordenar as políticas públicas energéticas dos países membros. Os mecanismos de financiamento e compensações conformam o núcleo mais importante das atividades dessa nova organização: por meio deles, a Venezuela garante facilidades aos países caribenhos de menor desenvolvimento relativo, sobre a base de quotas de barris que se estabelecem de forma bilateral.

A especificidade da Venezuela para as relações internacionais do Brasil

Entre os anos 2003 e 2010, Lula fez 267 visitas a outros países. Dessas visitas, 62 foram feitas a países da América do Sul, que perde, em número de visitas apenas às consideradas multilaterais, que somam 88 e é seguida pela Europa, que recebeu, no período, 39 visitas, e pela África, que contou com 28 visitas do mandatário brasileiro. Dentre os países da América do Sul, a Venezuela se destaca, havendo recebido o presidente do Brasil em 13 reuniões bilaterais somadas a outras três reuniões multilaterais ocorridas em território venezuelano, com participação do presidente Lula. No mundo, a Venezuela é o país que mais recebeu visitas presidenciais do Brasil, seguida por Argentina (que contou com 12 vistas bilaterais e 8 multilaterais) e Bolívia (com 7 visitas bilaterais e 2 multilaterais) (elaboração própria, a partir de MRE, 2011). Da mesma forma, no período entre 2003 e 2010, o Brasil recebeu 281 visitas de mandatários estrangeiros, das quais 107 foram de mandatários sul-americanos. Também nas visitas de mandatários ao país, a Venezuela se destaca. Chávez foi o presidente que mais vezes foi ao Brasil, totalizando 20 visitas no período. As visitas venezuelanas são seguidas pelas da Argentina (13 visitas) e pelas da Colômbia (12 visitas). (MRE, 2011).

Entre 2003 e 2005 foram realizadas 5 visitas do presidente Chávez ao Brasil e 2 visitas de Lula à Venezuela. A partir de 2005, no entanto, essas visitas passaram a ser mais frequentes e tiveram como marco o Comunicado Conjunto, assinado em Caracas, em 14 de fevereiro de 2005, que estabeleceu a implantação de uma Aliança Estratégica entre os dois países. A aliança estratégica de 2005 formalizou um novo momento nas relações entre os dois países. A partir de 2005 as relações político-diplomáticas entre Brasil e Venezuela passam a ser marcadas por uma dualidade. Se por um lado, permanecem as questões relativas às fronteiras e ao comércio tradicional entre os dois países, por outro, novas atitudes marcam esses período, com o aparecimento de novos atores públicos não tradicionais na política, além de novos temas, como os da pobreza e da promoção de políticas sociais, que além de prioritário a ambos os governos, cria uma nova identidade entre os dois países que passam a pensar sua política externa também em função desse tema.

Além de apresentar novos temas, a Aliança Estratégica de 2005 trouxe outras consequências. Em primeiro lugar, ela permitiu uma maior aproximação entre os presidentes. Esses encontros entre os presidentes permitiram grandes avanços nas relações tradicionais de comércio, mas cumpriram papel fundamental na elaboração de uma nova agenda para os dois países. A partir de 2007, tem início a “diplomacia da solidariedade”, na qual a cooperação internacional se torna importante ferramenta para diminuir as assimetrias entre os países. A cooperação técnica passa a ser um novo e importante mecanismo de relacionamento. Durante a Reunião Presidencial de 13 de dezembro de 2007 foram assinados 9 acordos, 1 programa e 1 protocolo de intenção sobre cooperação agrícola, cooperação em saúde, cooperação industrial, petroquímica e de energia hidroelétrica (Reunião Presidencial em Caracas em 13 de dezembro de 2007). Além disso, ficou estabelecido um período de três meses para os encontros entre os presidentes. Em março de 2008, a Empresa Agrícola Brasileira (EMBRAPA) e a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) abriram escritório em Caracas com programas de cooperação agrícola e industrial.

No comunicado conjunto do encontro presidencial de 26 de março de 2008, os presidentes aclararam que:

a nova dimensão do relacionamento bilateral deve ser ancorada em quatro vertentes estratégicas de atuação, a saber: cooperação industrial, cooperação agrícola, cooperação educacional e desenvolvimento da Amazônia. (Comunicado Conjunto, 26/03/2008)

A cooperação industrial tem por objetivo estimular a produção industrial venezuelana, por meio da transferência de tecnologia e integração de cadeias produtivas, especialmente das pequenas e médias empresas, que historicamente sofreram com a condição rentista do país. Para isso, a abertura do escritório da ABDI em Caracas foi fundamental.

A cooperação agrícola tem por objetivo maior garantir a segurança alimentar da Venezuela, com ênfase na produção familiar de alimentos com alto valor agregado. O Acordo sobre o Projeto de Cooperação Técnica para o Fortalecimento Agrícola na República Bolivariana da Venezuela entre a Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisas Agropecuárias) e o INIA (“Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas”), assinado no mesmo dia do encontro entre os presidentes, formalizou a cooperação agrícola entre os dois países. O Acordo garantiu que a EMBRAPA daria continuidade a projetos já em andamento nas áreas de produção de cítricos, café e mandioca, além da identificação de novos campos de cooperação, como o desenvolvimento da cadeia produtiva relacionada à criação de pecuária bovina de duplo propósito, bem como caprinos, ovinos, suínos e aves. Além disso, a experiência e a base tecnológica da Embrapa foram postas à disposição da Venezuela para organização de seu Plano Nacional de Sementes, que consiste na produção, armazenamento e processamento de sementes de soja, milho, feijão e hortaliças (Comunicado Conjunto, 26/03/2008). Para a execução dos projetos de cooperação industrial e agrícola a Venezuela disponibilizou US\$ 100 milhões que seriam geridos pela EMBRAPA e ABDI.

Sobre a cooperação educacional, os presidentes acordaram promover maior intercambio cultural bilateral. Para tanto, a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) do Brasil e o Ministério para a Educação Superior da Venezuela assinaram Memorando de Entendimento para a formação de até dois mil venezuelanos em nível de doutorado em centros de educação superior brasileiros.

Por fim, sobre o desenvolvimento da Amazônia, manifestaram o interesse de criar uma zona de integração e desenvolvimento fronteiriço, na qual se aprofundassem os laços de integração entre os habitantes de lado a lado, mediante tratamento diferenciado à população local em questões como livre circulação de pessoas, facilitação comercial, regime trabalhista, acessos aos serviços públicos e à educação. Determinaram, nesse sentido, que fosse analisada a eventual adoção de um Acordo de Localidades Fronteiriças Vinculadas. Sublinharam, igualmente, a necessidade de que sejam adotadas medidas conjuntas de controle integrado de atenção fronteiriça, em benefício dos cidadãos de ambos os países.

No encontro seguinte, de 27 de junho de 2008, em Caracas, reafirmam as dimensões estratégicas de cooperação e saudaram os avanços nas áreas de cooperação industrial e agrícola. Aprofundaram a necessidade de cooperação, adicionando aos temas anteriores o da cooperação em economia comunitária. Segundo o texto:

Os Presidentes manifestaram sua vontade de aprofundar e fortalecer a cooperação bilateral, por meio de associações e alianças estratégicas que permitam a identificação de novos mecanismos financeiros para o estímulo à economia social, em apoio aos empreendedores, microempresas, cooperativas e unidades de produção autosustentáveis. Ademais, ressaltaram a importância de formular e implementar programas de formação e capacitação profissional para a inclusão social, ajustados às necessidades de cada nação, a criação de

núcleos de desenvolvimento endógeno e/ou o desenvolvimento autosustentável binacionais em setores chaves da produção, como ferramentas na luta contra a pobreza” (Comunicado Conjunto, 27/06/2008).

2008 foi o ano mais intenso de encontros entre os presidentes. A periodicidade trimestral foi mantida para todos os encontros. Também esse foi o ano em que mais acordos entre instituições públicas brasileiras e venezuelanas foram assinados. Ao todo foram 21 Acordos entre presidenciais e de outros órgãos públicos federais.

No encontro de 30 de setembro de 2008, em Manaus, o principal tema tratado entre os dois presidentes foi a crise financeira internacional. Sobre o tema, coincidiram que a integração econômica e comercial sul-americana tem sido fundamental para que as economias da região enfrentem a crise. Concordaram, também, que o crescimento dos mercados internos dos países da América do Sul, assim como a diversificação de acordos e parcerias comerciais entre países em desenvolvimento, contribui para a capacidade da região para conter a crise (Comunicado Conjunto, 30/09/2008).

Ainda nesse encontro, ampliaram o leque de cooperação, agregando a cooperação no campo habitacional, com assinatura pela Caixa Econômica Federal e pelo Banco Nacional de Vivienda y Hábitat (BANAVIH) de Memorando de Entendimento para cooperação na área habitacional.

Vale ressaltar que como a EMBRAPA, a Caixa Econômica Federal já havia participado de outros projetos de cooperação, no marco da política externa brasileira de Cooperação Sul-Sul. O que torna a Venezuela um caso especial é que, além da proximidade física do país trazer implicações importantes para as relações fronteiriças, a Venezuela é o primeiro país a receber cooperação da Caixa tanto no campo habitacional como no de universalização do serviço bancário. Nesse sentido, no encontro seguinte, em 16 de janeiro de 2009, ocorrido em Maracaibo, os presidentes acordaram uma agenda encontros técnicos entre a Caixa e o Ministério de Finanças, no decorrer do primeiro trimestre de 2009, que fundamentariam o futuro acordo de cooperação entre ambas as instituições (Comunicado Conjunto, 16/01/2009).

A decisão sobre a abertura do escritório da Caixa na Venezuela ocorreu no encontro seguinte, em Salvados da Bahia, no dia 26 de maio de 2009. Segundo o documento, a abertura do Escritório da Caixa em Caracas e do ponto de atendimento em Pacaraima deve contribuir, respectivamente, para o fortalecimento da cooperação institucional entre Brasil e Venezuela e para amparar as comunidades localizadas na fronteira binacional (Comunicado Conjunto, 26/05/2009). Ressalta-se que esse é o primeiro escritório da Caixa constituído fora do Brasil que tem como único propósito a cooperação.

No encontro seguinte, ocorrido em 29 de outubro de 2009, no Estado de Anzoátegui, na Venezuela, os presidentes anunciaram a intenção de abrir um escritório do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) em Caracas, o primeiro daquele Instituto no exterior, que buscava facilitar o intercâmbio de informações e experiências

adquiridas no Brasil na área de pesquisa econômica voltada para o desenvolvimento, com ênfase no seu aproveitamento para as políticas públicas nacionais (Comunicado Conjunto, 29/10/2009). A abertura de escritório do IPEA esteve inserida no conjunto de medidas de cooperação que se implantaram de forma concreta entre o Brasil e a Venezuela e que levaram à abertura também de escritório da ABDI (Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial), da Embrapa (Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária) e da CEF (Caixa Econômica Federal).

O ano 2009, apesar de menos intenso que o anterior, contou com a celebração de sete acordos de cooperação entre os dois países e permitiu que a Venezuela fosse o único país no mundo com tantas instituições públicas brasileiras atuando em seu território.

Em 28 de abril de 2010 ocorreu o nono encontro presidencial desde a instituição em 2007 do mecanismo de reuniões presidenciais regulares. Durante o encontro, no que diz respeito à cooperação habitacional, foi assinado o Ajuste Complementar ao Convênio Básico de Cooperação Técnica para a implementação do projeto "Apoio ao Plano de Desenvolvimento Sustentável para as Favelas de Caracas", que visa a “promover o dinamismo econômico dessas comunidades, por meio da inclusão social e do fortalecimento da cidadania de seus moradores” (Comunicado Conjunto, 28/04/2010).

Sobre a inclusão bancária, foi assinado Acordo de Assistência Técnica e Convênio Comercial entre a Caixa Econômica Federal e o Banco da Venezuela. No que diz respeito à cooperação agrícola, o Acordo entre o Escritório da Embrapa em Caracas e o Ministério da Agricultura da Venezuela para a cooperação nas áreas de produção de sementes de grãos e pasto; sanidade animal; melhoramento de bovinos; produção de frangos e agricultura familiar foi renovado por mais dois anos. Por fim, sobre a abertura do escritório do IPEA, houve menção à necessidade acelerar o processo.

Os encontros que seguiram, o ultimo de Lula como presidente, em 6 de dezembro de 2010 e primeiro de Dilma, em 01 de dezembro de 2011 não tiveram Comunicado Conjunto dos presidentes. Entretanto, no encontro de 2010, foram assinados 26 atos entre entes públicos e privados dos dois países. Entre os atos, destaca-se o Primeiro Plano de Ação Social Brasil-Venezuela, assinado entre os Ministérios de Relações Exteriores dos dois países, que estabelece ações em matéria de proteção social, saúde, educação, direitos humanos e igualdade de gênero. O plano de ação é resultado da primeira Reunião do Gabinete Social, que aconteceu em Brasília em 20 de julho de 2010. Destaca-se também o Memorando de Entendimento para a Execução de um Sistema Nacional de Produção de Sementes de Alto Valor Estratégico, assinado entre o Ministério de Relações Exteriores brasileiro e o Ministério de Agricultura da Venezuela. O memorando prevê capacitação e transferência de tecnologia para produção e armazenamento de sementes de milho, soja, feijão, cevada, e forragem, com o objetivo de assegurar o abastecimento e autossuficiência venezuelanos. Os executores do projeto

são INIA, INDER e EMBRAPA. Por fim, o Acordo entre IPEA e PDVSA para Abertura do Escritório do IPEA em Caracas, com o objetivo de criar um plano de trabalho para Assessoria na Planificação Territorial e Capacitação em Políticas Públicas e Formulação de Proposta de Planos de Desenvolvimento de Cadeias Produtivas.

No primeiro encontro entre a presidente Dilma e Chávez foram assinados apenas 11 atos entre entes públicos e privados de ambos os países. Apesar disso, nesse encontro se evidencia a ação articulada das agências públicas brasileiras presentes no território venezuelano. Assim, é importante mencionar, no marco da cooperação agrícola, a assinatura do “Memorando de Entendimento entre a PDVSA, EMBRAPA e IPEA”. Esse instrumento prevê a assessoria das três agências públicas brasileiras (EMBRAPA, CAIXA e IPEA) para o planejamento territorial na Faixa Petrolífera do Orinoco, com ênfase no desenvolvimento de soluções habitacionais e na ocupação produtiva da terra, por meio do estabelecimento de um polo de produção e processamento de soja, milho, óleo vegetal, ração animal e criação de frangos e suínos. Esse memorando evidencia a ação articulada das agências públicas brasileiras no território venezuelano.

Considerações finais

Durante o governo Lula, a Venezuela ganhou relevância na política externa brasileira, tornando-se um dos principais parceiros políticos e econômicos do país. A relação com a Venezuela é estratégica para o Brasil, pois, além de ser um dos principais parceiros comerciais do Brasil, foi o primeiro país na região a criticar o neoliberalismo e buscar construir uma política externa multipolar. A diplomacia brasileira a partir do governo Lula opera com outro conceito de ação multilateral, que transita da ênfase na obediência das regras do ordenamento global à ênfase em ser parte ativa na produção de regras.

Pode-se perceber uma dualidade nas relações entre os países. Se por um lado os tradicionais temas de fronteira e comércio não desaparecem da agenda bilateral, novos temas passam a integrá-la criando uma identidade nos tópicos de política externa entre os países. A identidade pode ser percebida, por exemplo, pela incorporação de temas relativos ao desenvolvimento social e ao combate à pobreza na agenda conjunta.

Além disso, a periodicidade dos encontros entre os presidentes permitiu a participação de novos atores na política externa entre os dois países que não mais apenas os tradicionais, com Ministério de Relações Exteriores e Presidência da República. A Venezuela é hoje o país com maior número de agências públicas brasileiras instaladas em seu território. Estão instalados em Caracas representações da Embrapa, com projetos agrícolas, da Caixa Econômica Federal, em organização de programas habitacionais e tecnologia para terminais bancários nas periferias e do Ipea, em estudos sobre integração produtiva, de infraestrutura e em planejamento territorial. Esse fenômeno, além de representar uma tendência de transnacionalização da economia Brasileira na América do

Sul, impulsionou a internacionalização de políticas públicas e, fundamentalmente, das agências públicas brasileiras. A abertura dessas instituições governamentais na Venezuela revela uma nova modalidade de política externa brasileira, ancorada na percepção do direito ao desenvolvimento, que tem na cooperação técnica uma nova forma de aproximação com os países vizinhos.

O oitavo objetivo do milênio¹⁷ faz menção à importância da cooperação internacional e da busca de um maior multilateralismo nas relações internacionais. Na construção desse multilateralismo, a integração econômica tem papel de diminuir as tensões decorrentes das desigualdades geradas pela globalização e nesse contexto, as relações com Venezuela assumem papel estratégico. Isso é possível graças à complementaridade existente entre os dois países, pela estratégica posição particular ocupada pela Venezuela na confluência dos diversos processos de integração sub-regional e, talvez o mais importante de tudo, pela identidade de percepções, necessidade e objetivos esboçados pelos dois países.

Referências

ALFONSO, Juan Pablo Pérez. **Petroleo y dependência**. Caracas: Sintesis dos mil, 1971.

BAPTISTA, Asdrúbal. **Teoría económica del capitalismo rentístico**: economía, petróleo y renta. Caracas: IESA, 1997.

_____. **El relevo del capitalismo rentístico**: hacia un nuevo balance de poder. Caracas: Polar, 2004.

_____; MOMMER, Bernard. **El petróleo en el pensamiento económico venezolano**. Caracas: IESA, 1999.

BARROS, Pedro Silva; PINTO, Luiz Fernando Sanná. A presença dos países Brics na Venezuela. *in*: **Boletim de Economia e Política Internacional**, nº 9. Brasília: Ipea, 2012.

CERVO, A. L. **Inserção Internacional: conceitos básicos**. São Paulo, Ed. Saraiva, 2008

CSSTC (centre for South South technical cooperation), **Historical background**, NAM, 2012, disponible en <http://www.csstc.org>

FIGUEROA, F. Brito. **História económica y social de Venezuela**: una estructura para su estudio. Caracas: UCV, 1974.

¹⁷ Em 2000 foi aprovada a Declaração do Milênio, compromisso político que sintetiza várias das Conferências mundiais importantes da década de 1990, que articula as prioridades globais de desenvolvimento e que define metas a serem alcançadas para 2015

FURTADO, Celso. **Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas.** Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Celso Furtado na Venezuela. *in*: FURTADO, Celso. **Ensaio sobre a Venezuela. Subdesenvolvimento com abundância de divisas.** Rio de Janeiro: Contraponto, Centro Internacional Celso Furtado, 2008.

MINISTÉRIO DE RELACIONES EXTERIORES, **Balço da política Externa Brasileira 2003-2010, Visitas internacionais do presidente Lula e visitas ao Brasil de Chefes de Estado e de Chefes de Governo**, MRE, 2011

_____. **Comunicado Conjunto Visita do Presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil**, em 26/03/2008.

_____. **Comunicado Conjunto Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela**, em 27/06/2008.

_____. **Comunicado Conjunto Visita do Presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil**, em 30/09/2008.

_____. **Comunicado Conjunto Visita do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva à Venezuela**, em 16/01/2009.

_____. **Comunicado Conjunto Visita do Presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil**, em 26/05/2009.

_____. **Comunicado Conjunto Visita do Presidente Hugo Chávez Frías ao Brasil**, em 28/04/2010.

PINTO, Luiz Fernando Sanná. **Petróleo, gás e nacionalismo na Venezuela e na Bolívia.** São Paulo: Prolam-USP, 2009.

SALAS, Miguel Tinker. U. S. Companies in Venezuela: the forging of an enduring alliance. *in*: ELLNER, Steve; SALAS, Miguel Tinker (eds.). **Venezuela: Hugo Chávez and the decline of an “exceptional democracy”**. Lanham: Rowman & Little Fields Publishers, 2007.

YERGIN, Daniel. **The Prize**. New York: Simon & Schuster, 2007.

Foro Mercosur – Panel sobre integración energética

Victorio Oxilia Dávalos

Un cordial saludo a todos quienes participan en el Panel. En primer lugar, agradezco profundamente a los organizadores y, en particular, al moderador, al amigo Darc Costa, la invitación a participar en este importante Foro sobre integración energética regional compartiendo la mesa con autoridades y especialistas regionales, compañeros en el recorrido para llevar adelante una propuesta de integración regional orientada al desarrollo endógeno, independiente y a reducir las grandes desigualdades socioeconómicas que aún persisten entre los países y subregiones de América Latina y el Caribe.

A pesar de mi firme interés en participar en el Foro, les comunico que la reciente suspensión de la Reunión de Ministros de OLADE en Lima, Perú, el 16 de noviembre pasado, por motivos totalmente ajenos a los trabajos de orden técnico que venimos realizando en OLADE con el firme apoyo de los Países Miembros, me obligan a concentrar la atención a asuntos administrativos urgentes en la Organización. Mis sinceras disculpas del caso.

Me gustaría comentarles sobre la mencionada Reunión en la que se tuvo una de las más elevadas convocatorias en la historia reciente de OLADE, con la presencia de Ministros, Viceministros y altos Delegados de 21 Países Miembros y el Delegado del País Participante, Argelia, además de observadores de entidades y organismos de la comunidad internacional relacionados con el sector Energía. Esto demuestra un gran interés de los Países Miembros en los programas, proyectos y actividades de OLADE. Inclusive, lo ocurrido en el mismo día, en Lima, durante la I Reunión de Ministros de Energía de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) comprueba lo mencionado: los Ministros confirmaron el reconocimiento de OLADE como asesor técnico de Celac en el área de energía, de la misma manera como ya viene ocurriendo en el ámbito de Unasur.

Los acontecimientos ocurridos el viernes pasado, durante la Reunión de Ministros, si bien han sido duros y difíciles de conducir se enmarcan en un nuevo proceso de integración regional donde el respeto a los valores democráticos, a la voluntad y necesidades de los pueblos de América Latina y el Caribe están en la agenda de prioridades. El sector Energía, a pesar de los contenidos técnicos que hacen al día a día de nuestras actividades, no está ajeno a su contenido político en las esferas que

corresponden. Esto nos podría llevar a reflexionar sobre el papel de OLADE en los procesos regionales que se estructuran en la actualidad.

De hecho, uno de los principales aspectos que se debe destacar de OLADE, en el ámbito de la integración energética regional, se relaciona con un proceso de consolidación de su participación institucional en los recientes procesos regionales de orden político tales como Unasur y Celac, durante el año 2012, y en otros con mayor tradición histórica tales como el Sistema de la Integración Centroamericana y la Comunidad Caribeña, sin olvidar las relaciones iniciadas en décadas anteriores con la CAN y Mercosur. La presencia en el Caribe, con la reciente instalación de la Oficina de OLADE en Kingston, Jamaica, abre la posibilidad de estrechar las relaciones entre América Latina y países con diferentes tradiciones y buscar soluciones que buscan reducir las vulnerabilidades que posee la subregión insular y aprovechar mejor sus potencialidades. OLADE está colaborando con esos objetivos en el Caribe, mediante un programa de apoyo específico y en coordinación con otras agencias y organismos internacionales que trabajan en esa subregión.

La integración energética en América Latina y el Caribe es uno de los principales focos del trabajo de OLADE. Pensamos que ella muestra grandes potencialidades y perspectivas muy prometedoras de avance debido, entre otros elementos, a la existencia de importantes recursos energéticos renovables y no renovables (20% de las reservas de petróleo del planeta y 25% del potencial hidroeléctrico mundial, para citar ejemplos) distribuidos de manera heterogénea – con posibilidades de complementariedad de aprovechamiento - en la geografía y en un contexto de concertación política regional favorable, aunque aún en proceso de construcción.

No obstante lo anterior, el análisis general de la situación actual y del proceso histórico regional muestra que obstáculos de diversa índole e intensidad aún dificultan el desarrollo de un sistema energético integrado que complemente y al mismo tiempo supere el enfoque marcadamente nacional o, en algunas ocasiones, binacional.

La Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), dando seguimiento a una instrucción de los Ministros de Energía de la Región, se encuentra analizando esos principales obstáculos con el objetivo de proponer vías de solución. Realiza el estudio – aún en desarrollo – en el marco del proyecto: Observatorio de la Integración Energética de América Latina y el Caribe, que cuenta con el apoyo técnico de prestigiosas universidades de países de América Latina y el Caribe.

En el actual estadio de los análisis se evidencia que una de las principales dificultades de base se relaciona con la ausencia de una adecuada planificación estratégica regional que permita concatenar la capacidad de los recursos (recursos naturales, instalaciones permanentes, capacidades institucionales, sistemas de Investigación, Desarrollo e Innovación, entre otros) con las necesidades de la población. En efecto, la carencia de una eficaz programación que responda a una visión política regional y defina

objetivos y fines precisos de la integración energética ha afectado el proceso, desvirtuando - de manera general - sus resultados.

Los avances durante los últimos 40 años, en lo que se refiere a proyectos de integración energética en los sectores de electricidad y gas natural se han realizado fundamentalmente en dos vertientes: i) el aprovechamiento de recursos hídricos compartidos (ríos internacionales en la Cuenca del Río de la Plata) que presentan una gran fortaleza institucional, por los instrumentos internacionales que sirven de base jurídica a los proyectos, pero que bloquean los beneficios a los dos países condóminos y presentan condiciones de equidad que pueden ser discutibles entre los países socios; y ii) operaciones comerciales en las que si bien muchas veces se aprovechan los beneficios de las oportunidades de intercambio, en ciertos casos, se realizan sin tomar en cuenta criterios de eficiencia energética, uso racional y adecuada distribución de los recursos. Un análisis más profundo sobre las motivaciones socioeconómicas de los proyectos muestran, en varios casos, la canalización de excedentes económicos a un determinado segmento de la sociedad, en detrimento de otros, sin ninguna o escasa preocupación con el desarrollo local. Ello ha desvirtuado los nobles principios que generalmente se evocan cuando se trata de asuntos de integración regional.

Es importante destacar que en el transcurso de la historia de la integración energética en América Latina y El Caribe se han estructurado iniciativas y proyectos de interconexiones físicas y operaciones internacionales entre sistemas energéticos enfocados en llevar a cabo una efectiva integración - en contados casos, con cierto nivel de impacto en el desarrollo local - buscando garantizar la distribución consensuada de beneficios y obligaciones entre las partes, mediante el establecimiento de marcos jurídicos. Sin embargo, a pesar de algunos avances en este sentido, en algunos proyectos persisten enfoques diferentes de las partes sobre el adecuado tratamiento de las asimetrías y la asunción de compromisos sólidos para lograr la equidad en el proceso de integración.

Pensamos que entre todas las barreras existentes las de mayor peso y dificultad de superación y que, además, deben ser enfrentadas de inicio son las de orden político. Existen visiones de mundo e intereses de difícil conciliación en la Región, así como en el mundo. Es por ello que confiamos en la efectividad de los procesos de concertación política en las iniciativas regionales de Unasur y Celac, en las cuales la CAN, Mercosur, SICA y CARICOM deben jugar el rol de distribuir la discusión en ámbitos que respetan las particularidades subregionales. En OLADE estamos dispuestos a colaborar en lo que nos corresponda.

Muchas gracias.

O FoMerco



XIII Congresso Internacional, 2012

Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI

O FoMerco

O Forum Universitário Mercosul – FoMerco é uma rede de pesquisadores de distintas nacionalidades que, há pouco mais de uma década, se reúnem anualmente com o propósito de discutir e analisar as implicações, as trajetórias, os problemas e os avanços relativos ao processo de integração sul-americana. Sublinha-se no âmbito da identidade do FoMerco o imperativo de uma reflexão que possa incidir sobre a continuidade, a correção de rota e os ajustes das políticas públicas que promovam e consolidem a agenda da integração como instrumento efetivo de autonomia e desenvolvimento da região, nestas primeiras décadas do século XXI. Um desenvolvimento que não se mede só pela riqueza da economia de um país ou de uma região, mas se avalia pela extensão e qualidade dos direitos que proporciona a seus povos. Em suma, o FoMerco tem como missão produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar a agenda das políticas públicas de integração no continente.

Objetivos

O objetivo geral do FoMerco é analisar, debater e divulgar as transformações profundas introduzidas na agenda da integração promovida pelos governos eleitos neste século, no continente, mediante a adoção de uma política externa autônoma combinada a um

desenvolvimento econômico-social voltado para a emancipação dos Estados e povos sul-americanos.

Para tanto, o FoMerco pretende promover e divulgar a pesquisa e o debate acerca da atuação conjunta das *nações sul-americanas* —e do protagonismo do Brasil em particular—, não apenas em termos de estratégia de inserção regional autônoma na nova ordem global, mas, sobretudo, como construção de alternativa emancipatória de um processo contra-hegemônico.

Em suma, os pesquisadores no FoMerco perseguem o objetivo de entender o alcance de uma integração *ampliada*, que associa os critérios diplomáticos e econômico-comerciais à uma pretensão simultaneamente política, social e cultural, e que abrange múltiplos organismos regionais, dentre os quais somam-se ao Mercosul a recém criada **Comunidade de Estados Latino-americanos e Caribenhos – Celac** e a também **jovem União Sul Americana das Nações – Unasul**.

A expectativa é de que a compreensão da integração em tela como objeto de pesquisa multinacional e multidisciplinar permita também uma elaboração prospectiva de alternativas e ajustes de políticas públicas nacionais e regionais.

Trajetória

Desde sua origem, em 2000, o FoMerco tem buscado promover o intercâmbio entre as instituições e estudiosos através de atividades de cooperação que contribuam para o aperfeiçoamento do ensino e da pesquisa em relação aos temas que formam a agenda do Mercosul. Para a difusão do F0rum e do ideal da construção da integração, o FoMerco tem adotado a estratégia de realização de seus congressos nas diversas capitais brasileiras e, em 2010, inaugurou suas atividades no exterior, na Universidade de Buenos Aires. Desde sua inspiração nos seminários sobre “Universidades no Mercosul”, realizados na PUC-MG, no final da década de 90, e a partir sua criação em 2000, foram realizados até agora treze Congressos Internacionais. O último congresso foi realizado, recentemente, na Sede do Mercosul, no Uruguai.

Congressos Internacionais

- XII. (2011) Os 20 anos do Mercosul. Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro
- XI (2010). Sulamérica: comunidade imaginada. Emancipação e integração. Universidad de Buenos Aires (UBA). Buenos Aires
- X (2009). Fronteira, Universidade e Crise Internacional. Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila). Foz do Iguaçu
- IX (2008). Desafios e oportunidades no norte da América do Sul. Universidade Federal de Roraima (UFRR). Bela Vista
- VIII (2007) Desafios e oportunidades da integração regional no norte da América do Sul. Universidade Federal de Sergipe (UFS). Aracaju
- VII (2006) Uma nova configuração política para a América do Sul. Memorial da América Latina, sede do Parlatino. São Paulo
- VI (2005) Mercosul e Comunidade Andina de Nações: os desafios da integração sul-americana. Universidade Católica de Goiás (UCG). Goiânia
- V (2004) A relação Estados Unidos - América Latina na ordem mundial hoje. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-RJ). Rio de Janeiro
- IV (2003) América do Sul como prioridade do Brasil. Universidade Estadual de Maringá (UEM). Maringá
- III (2002) A Universidade e a (des)integração da América Latina. Universidade de Brasília (UnB). Brasília
- II (2001) Desequilíbrios regionais na Integração. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Recife
- I (2000) Mercosul em Debate. Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Rio de Janeiro

Dentre as publicações dos Anais dos Congressos, além do livro eletrônico resultante do XIII Congresso, que reunirá análises dos diferentes aspectos da agenda de desenvolvimento e políticas de integração, destacam-se até o momento:

- Lessa, M. (org): Os 20 anos do Mercosul. Anais XII Congresso Internacional do FoMerco, 2011. cd;
- Cerqueira Filho, G. (org). Sulamérica, comunidade imaginada: emancipação e integração. Niterói: EdUFF, 2011;
- Lima, M. C, Santos, R. R., Sarti, I. e Ghery, T (org.). Mercosul século 21: ampliação e aprofundamento. 2 vol. Boa Vista: EdUFRR, 2010;
- Lima, M; C. e Sarti, I (org). Frontera, Universidad y Crisis Internacional. Fórum Universitário Mercosul – FoMerco. Foz de Iguaçu, 2009 (cd)

As atividades setoriais dos Grupos de Trabalho também geraram várias publicações expressivas do debate interno acumulado nos GTs, algumas vinculadas a outras associações (como Clacso e Flacso).

Integrantes de uma rede sem fins lucrativos, os congressistas do FoMerco tem contado com o apoio das Universidades que acolhem a realização dos Congressos e o patrocínio de órgãos e instituições de caráter público. A contribuição de órgãos públicos do tem sido fundamental para viabilizar a realização dos Congressos, particularmente em 2009, quando o FoMerco reuniu-se em Foz do Iguaçu, onde já funcionava o projeto piloto da Universidade Federal da Integração Latino Americana - Unila. Destacam-se os seguintes apoios históricos:

Capes/MEC;
 Centro Internacional Celso Furtado - CICEF,
 CNPq/Pro-Sul/MCT;
 Colégio Brasileiro de Altos Estudos da Universidade Federal do Rio de Janeiro - CBAE/UFRJ;
 Conselho Latino-americano de Ciências Sociais - CLACSO
 Conselho Brasileiro do Mercosul Social e Participativo/ Secretaria Geral da Presidência da República, Brasil;
 Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG;
 Fundação Banco do Brasil – FBB;
 Fundação de Apoio ao Desenvolvimento da UFPE - FADE;
 Fundação Universitária José Bonifácio da UFRJ– FUJB;
 Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada- IPEA;
 Ministério das Relações Exteriores – MRE, Brasil;
 Ministerio de las Relaciones Exteriores – MRE, Argentina;
 Ministerio de las Relaciones Exteriores – MRE, Uruguai.
 Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura – UNESCO.

Estrutura e Funcionamento

O Fórum Universitário Mercosul estrutura-se em duas modalidades de Congresso Internacional, a saber: nos anos pares o Congresso promove o debate com a presença de profissionais de notório saber que venham a aprofundar as análises da integração regional. Nos anos ímpares, o Congresso é mais amplo, com chamada aberta de artigos que buscam atender ao requisito da multidisciplinaridade com as atividades organizadas em 14 Eixos e 27 Grupos Trabalho (GTs). Essa tradição ocorreu, por exemplo, em

2009, em Foz do Iguaçu, ocasião em que foram selecionados 216 resumos a serem debatidos nos GTs, 128 dos quais publicados na íntegra. Como mencionado acima, foram realizados até agora doze Congressos Internacionais em diversas capitais brasileiras e, em 2010, em Buenos Aires.

Neste momento, sob presidência eleita em Assembléia no XII Congresso para o exercício do período 2011-2013 e com o apoio do Conselho Consultivo eleito na mesma ocasião, foram assumidos os seguintes compromissos de uma gestão descentralizada que pretende renovar a estrutura do FoMerco, acentuando sua natureza democrática, integracionista e latino-americanista:

- (a) expressiva representação plurinacional em todas as instâncias de gestão do FoMerco;
- (b) estreitamento das relações entre o FoMerco e as instituições voltadas para o desenvolvimento acadêmico latino-americano (Clacso, Flacso, Alas, SBPC, SBF, Cicef etc);
- (c) promoção do debate das experiências de integração realizadas por pesquisadores, organizações da sociedade civil e movimentos sociais;
- (d) impulso à visibilidade do FoMerco mediante participação e divulgação no âmbito das muitas associações profissionais que acolhem e desenvolvem temas da integração, em busca de todos os *olhares* do conhecimento, em tentativa de aprofundamento da interdisciplinaridade no contexto da integração – para além da abordagem das ciências sociais que tem predominado no Forum.

Associados

De acordo com o estatuto vigente, a associação ao FoMerco é exclusivamente institucional . Atualmente, 51 Instituições são associadas ao FoMerco:

1. Centro de Estudos de Cultura Contemporânea – Cedec – SP
2. Centro Universitário da Cidade - UniverCidade
3. Faculdades Integradas do Recife
4. Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais – Flacso
5. *Facultad de Ciencias Economicas y Estadística – Universidad Nacional de Rosario*
6. Fundação Universidade Regional de Blumenau - FURB
7. Pontifícia Universidade Católica de Brasília
8. Pontifícia Universidade Católica de Goiás – UCG
9. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC/Minas
10. Pontifícia Universidade Católica de Pelotas

11. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC/SP
12. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC/RJ
13. Pontifícia Universidade Católica de Pernambuco – PUC
14. Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina – Prolam
15. *Universidad Abieerta Interamericana - UAI*
16. *Universidad de la República de Uruguay - Udelar*
17. *Universidad Nacional de Rosario – Argentina*
18. Universidade Cândido Mendes – Ucam/RJ
19. Universidade de Brasília - UnB
20. *Universidad de Buenos Aires - UBA*
21. Universidade de São Paulo - USP
22. Universidade de Sorocaba - SP
23. Universidade do Estado de Santa Catarina – Udesc
24. Universidade do Estado de São Paulo - Unesp
25. Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
26. Universidade do Vale do Itajaí - Univali/SC
27. Universidade Estadual de Campinas -Unicamp
28. Universidade Estadual de Maringá –UEM/PR
29. Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste
30. Universidade Federal da Integração Latino Americana - Unila
31. Universidade Federal da Paraíba – UFPB
32. Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF
33. Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG
34. Universidade Federal de Pelotas – RS
35. Universidade Federal de Pernambuco – UFPE
36. Universidade Federal do Recôncabo Bahiano - UFRB
37. Universidade Federal de Roraima - UFRR
38. Universidade Federal de Santa Maria – UFSM
39. Universidade Federal de São Carlos - UFSCar
40. Universidade Federal de Sergipe - UFS
41. Universidade Federal de Viçosa – UFVi/MG
42. Universidade Federal do Mato Grosso do Sul – UFMS
43. Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ
44. Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS
45. Universidade Federal Fluminense – UFF
46. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro - UFRRJ
47. *Universidad de Los Andes, Mérida/ Venezuela*
48. Universidade Luterana do Brasil (Ulbra)– RS
49. Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões - RS
50. Universidade São Francisco - SP
51. Universidade São Marcos – SP

Vale ressaltar que o cadastro de participantes inscritos nos Congressos do FoMerco nos últimos 5 anos registra a presença de 600 membros. Em relação ao perfil dos

participantes dos Congressos FoMerco, observa-se um grau de constância na presença de pesquisadores/professores, principalmente entre brasileiros e argentinos. Já o número de alunos de pós-graduação oscila e é sempre muito maior nos Congressos de anos ímpares, quando ocorre a chamada aberta de artigos como atividade dos Eixos/ Grupos de Trabalho. Historicamente, os Congressos do FoMerco apresentam uma média de presença de, pelo menos, 70% de pesquisadores/professores e 25% de pesquisadores/pós-graduação.

Ingrid Sarti (presidente)

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

José Briceño-Ruiz (vice-presidente)

Universidad de Los Andes, Merida, Venezuela

XIII Congresso Internacional, 2012

Por uma integração ampliada da América do Sul no século XXI

Programação

dia 21/11/2012, quarta-feira		
15h a 18h	Simpósio de Abertura. Cultura e Políticas de Integração no Mercosul Coordenação: Beatriz Bissio (UFRJ/ICBU) e Mônica Leite Lessa (UERJ)	
	Ana Wortman (UBA) Anita Simis (Unesp) Dácia Ibiapina (USP) Daniele Canedo (UFBA/Vrije Universiteit) Eliane Garcindo de Sá (UERJ) Margarida Nepomuceno (Prolam) Maria Cristina Gobbi (Unesp) Maria Susana Soares (UFRGS) Octávio Rodriguez (UdelaR) Rosario Radakovich (UdelaR)	
16:30h 15h a 18h		café Inscrições
19h a 19:40	Cerimônia de Abertura	
	Beatriz Bissio (ICBU) Gerardo Caetano (UdelaR/Cefir) Geronimo de Sierra (UdelaR/FoMerco) Gioconda Santos e Souza Martínez (Reitora, UFRR) Ingrid Sarti (UFRJ/FoMerco) Jeferson Miola (Secretaria doMercosul) Susana Mallo (UdelaR)	
19:40h a 21h	Painel de Abertura	
	Unasul e Mercosul, os desafios da Integração em tempo de crise global Alvaro Padrón (Fundación Friedrich Ebert / FESUR) Pablo Vilas (Casa Patria Grande Presidente Néstor Carlos Kirchner) Samuel Pinheiro Guimarães (MRE, Br) Veronica Guerrero (Vice-Chanceler para América Latina e Caribe da Venezuela) Coordenação: Ruy Pereira (MRE, Br/Mercosul)	
21h	Coquetel de Recepção	
dia 22/11/2012, quinta-feira		
	Mesa 1. Reflexos das crises do século 21 na dinâmica econômica, institucional e jurídica do Mercosul Hugo Agudelo (UEM) Diego Escuder (Puc-Montevideo) Coordenação: Frederico Katz (UFPE)	
	Mesa 2. Segurança, democracia e integração regional	

8h
a
9:45h

Luis Tibiletti (USAL)
José Manuel Ugarte (UBA)
Bruno Pessoa Vilela/ Camila Costa (UEC)
Edson Branco Luiz (UnigranRio)
Miguel Dhenin (Université Paris III//UFF)
Eduardo Heleno dos Santos (UFF)
Coordenação: Thomas Heye (Inest/UFF)

Mesa 3. Produção de conhecimento, debate público de C&T e integração

Judith Sutz (UdelaR/ CSIC)
Silvia Lago (UBA)
Coordenação: Maíra Baumgarten (UFRGS)

Simpósio 3. A Unasul e o Mercosul, desafios das Políticas Externas de Integração

Coordenação: Emanuel Porcelli (UBA) e Raphael Padula (UFRJ)

Agnieska Artwik (Unila)
Camilo López (UdelaR)
Carlos Luján (UdelaR)
Emiliano Travieso (UdelaR)
Fabricio Pereira da Silva (Unila)
Flávia Guerra Cavalcanti (UFRJ)
Floencia Sanz (Uy)
Glauber Cardoso Carvalho (UFRJ)
Isabel Clemente (UdelaR)
João Pedro Silva dos Santos (Unila)
Lorena Granja (UERJ)
María Izabel Mallmann (PUC-RS)
Mario Burkun (Universidad Nacional de La Matanza)
Regina Kfuri (OPSA/Iesp)
Reto Bertoni (UdelaR)
Sergio Sant'Anna (Ucam)
Thiago de Queiroz Brás (Unila)

9:45h

café

10h
a
11:30h

Painel 2. A Arquitetura Financeira da Integração

Alejandro Soriano (CAF)
Carlos Eduardo Carvalho (PUC-SP)
Coordenação: André Calixtre (IPEA)

Mesa 4. Brasil, Argentina e o futuro do Mercosul

Damian Paikin (UBA)
Gloria Mendicoa (UBA)
Karina Mariano (Unesp)
Leonardo Granato (UFRJ)
Tullo Vigevani (Unesp)
Coordenação: Marco Aurelio Nogueira (Unesp)

Simpósio 2. Universidade e Cooperação Internacional

Coordenação: Alberto Riella (UdelaR) e Daniela Perrotta (UBA)

Agustin Alvarez Alcaire (UdelaR/Unila)
Alai Diniz (UFSC)

	Alcione Correa Alves (UFPI) Ana Maria Fernandes (Unicen) Antonio Walber Matias Muniz (Prolam/USP) Carlos Sidney Coutinho (UFMG) Carlos Túlio da Silva Medeiros (IFSUL) Cezar Augusto Miranda Guedes (UFRRJ) Elci Franco (Imea/Unila) Luiz Eduardo Alvarado (Imea/Unila) Maria das Graças Britto Britto (UFPel) Maria Eugenia Cruset (UNLP) Renato Martins (Unila)	
11:30h		café
11:45h a 13:15h	Painel 3. Desenvolvimento: energia e infraestrutura da integração Ramón Mendez (Dir Gal Energia, Uy) Victorio Oxila D'Avalos (Olade) Ricardo Canese (Universidad Nacional del Paraguay) Coordenação: Darc Costa (Federasur) Mesa 5 Integração, identidade e direitos. Memória e violência Gisálio Cerqueira Filho (UFF) Alvaro Rico (UdelaR) Fernando Milano (UBA) Adriana Cicaré (UNR) Jayme Benvenuto (Unila) Coordenação: Gizlene Néder (UFF)	
13:15		almoço
15h a 16:30h	Painel 4. Integração, Democracia e Tecnologias de Inclusão Social Amílcar Davyt (UdelaR) Claiton Melo (Fundação Banco do Brasil) Mauricio Horn (MinCyT, Arg.) Rafael Dias (Unicamp) Coordenação: Hernan Thomas (UnQ)	
16:30		café
16:45h a 18:15h	Painel 5 O Mercosul Social: participação, trabalho e saúde Artur Henrique (SRI/CUT) Luiz Dulci (Instituto Lula) Oscar Feo (ISAGS- Unasur) Coordenação: Renato Martins (Unila)	
dia 23/11/2012, sexta-feira		
	Painel 6. União Européia e Mercosul em tempos de crise global Rogério Leitão (Un. Coimbra) Williams Gonçalves. (UERJ) Coordenação: Franklin Trein (UFRJ) Mesa 6. Cultura política e pensamento social latino-americano Milton Lahuerta (Unesp) Alfredo Falero (UdelaR)	

8:30h a 9:45	Alejandro Casas (UdelaR) Coordenação: Vera Cêpeda (UFSCar) Mesa 7. Economia Política da Mídia e Integração Regional Diego Segovia (ORMC, Py) Gabriel Kaplun (UdelaR) Coordenação: Marcos Dantas (UFRJ) Mesa 8. El ingreso de Venezuela al Mercosur. Perspectivas e impacto en la integración en América del Sur Israel Roberto Barnabé (UFS) Andrés Rivarola Puntigliano (Un. de Suécia) Coordenação: José Briceño Ruiz (Un. de los Andes, Merida)
9:45h 10h a 11:30h	café Painel 7. A dinâmica ampliada Sul-Sul na estratégia global Alberto Couriel (Parlamento, Uy) Fernando Porta (UBA) José Quijano (ACI) José Vicente Tavares dos Santos (ILEA/UFRGS) Coordenação: Marcos Costa Lima (UFPE/Anpocs) Simpósio 4. Novos rumos nas Pesquisas de Integração Coordenação: Gladys Lechini (UNR) e Williams Gonçalves (UERJ) Antonio Eduardo de Oliveira (UFRB) Carlos Eduardo Carvalho (PUC-SP) Debora Prado (UFU) Fabiola Dunda (UEPB) Francisco Denes Pereira (Unila) Marco Aurélio Nogueira (Unesp) Marcelo Mondeli (Instituto Mercosul Social) Rodolfo Silva (Unesp) Tereza Spyer (Unila) Tullo Vigevani (Unesp)
11:30h 11:45h a 13:15h	café Painel de Encerramento. Prospectivas da integração: caminhos possíveis? Gerardo Caetano (UdelaR) Gustavo Codas (Assessor Internacional, Gov. Lugo) Ingrid Sarti (UFRJ) Mariana Vasquez (UBA) Coordenação: Geronimo de Sierra (UdelaR/Unila)
13:15h 15h a 16h 16h a 18h	almoço Reunião do Conselho Assembléia Geral Aberta Conclusão das Atividades



XIII Congresso Internacional, 2012

Participantes (ordem alfabética)

Adriana Cicaré. Investigadora del Consejo de Investigaciones y Profesora Adjunta de Economía Internacional de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario - UNR.

Agnieska Artwik. Estudante de Relações Internacionais. Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Agustin Alvarez Alcaire. Estudante de Relações Internacionais. Universidade da Integração Latino Americana – Unila/Universidad de la República – UdelaR.

Alai Diniz. Doutora em Letras. Docente da Universidade Federal de Santa Catarina – UFSC , professora visitante do Instituto Mercosul de Estudos Avançados – Imea da Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Alberto Couriel. Senador, Uruguai.

Alberto Riella. Doctor en Sociología. Docente investigador da Universidad de la República del Uruguay – UdelaR. Fué decano da de la Facultad de Ciencias Sociales.

Alcione Correa Alves. Doutor em Letra. Professor da Universidade Federal do Piauí - UFPI.

Alejandro Casas. Doctor en Servicio Social. Docente del Departamento de Trabajo Social de Universidad de la República – UdelaR.

Alejandro Soriano. Representante del Banco de Desarrollo de America Latina – CAF.

Alfredo Falero. Doctor en Sociología. Profesor e investigador del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de La República, UdelaR.

Alvaro Padrón. Fundación Friedrich Ebert. Montevideo.

Alvaro Rico. Decano de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República – UdelaR.

Amilcar Davyt. Doctor en Política Científica y Tecnológica (Unicamp). Profesor Adjunto de Ciencia y Desarrollo, Facultad de Ciencias, Universidad de la República - UdelaR.

Ana Wortman. Doctora Ciencias Sociales. Profesora e Investigadora del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires - IGG en el Área de Estudios Culturales.

André Calixtre. Economista. Diretor do Instituto de de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA.

Andrés Rivarola Puntigliano. Doctor en Historia Económica. Docente titular en Relaciones Internacionales del Departamento de Historia Económica y profesor asociado del Instituto de Estudios Latinoamericanos - LAIS de la Universidad de Estocolmo.

Anita Simis. Doutora em ciência política. Professora da Graduação e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (Unesp), Campus de Araraquara.

Antonio Eduardo de Oliveira. Doutor. Professor da Universidade Federal do Recôncavo Bahiano – UFRB.

Antonio Walber Matias Muniz. Mestre em Direito Constitucional. Doutorando do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina – Prolam da Universidade de São Paulo – USP.

Beatriz Bissio. Doutora em História. Professora de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais – IFCS da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. Preside o Instituto Cultural Brasil-Uruguaí - ICBU, a Câmara de Comércio Brasil-Uruguaí e a Diálogos do Sul.

Bruno Pessoa Vilela. Doutorando em Defesa no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Camilo López. Mestrando en Ciência Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – UdelaR.

Carla Rodríguez Orihuela. Estudante de Ciência Política e Sociologia. Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Carlos Eduardo Carvalho. Doutor em Economia. Professor Associado da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Carlos Luján. Mestrando en Ciência Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – UdelaR.

Carlos Sidnei Coutinho. Doutor em Economia. Professor visitante na Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Carlos Túlio da S. Medeiros. Doutor em Letras. É professor efetivo do Instituto Federal Sul-Rio-grandense - Campus Pelotas - IFSUL.

Cezar Augusto Miranda Guedes. Professor do Programa de Pós-graduação em Ciência, Tecnologia e Inovações em Agropecuária. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro – UFRRJ.

Claiton Mello. Diretor da Fundação Banco do Brasil – FBB.

Dácia Ibiapina. Doutorado em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade. Professora da Universidade de Brasília.

Damian Paikin. Doctor en Relaciones Internacionales. Docente de Relaciones Internacionales en la Universidad de Buenos Aires – UBA. Miembro de Identidad Mercosur.

Daniela Perrotta. Doctora en Ciencias Sociales. Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires - UBA. Se especializa en el estudio de la integración regional de la educación superior. Miembro de Identidad Mercosur.

Daniele Canedo. Doutoranda no Programa de Pós-graduação em Cultura e Sociedade da Universidade Federal da Bahia – UFBA.

Darc Costa. Presidente de la Federación de Cámaras de Comercio e Industria de Sudamérica – Federasur.

Débora Prado. Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Professora Assistente no Instituto de Economia, Universidade Federal de Uberlândia – UFU e pesquisadora do Instituto Nacional de Estudos sobre os Estados Unidos - INCT-INEU.

Diego Hernandez. Magister en Sociología, Docente investigador en Facultades de Ciencias Sociales y Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República.

Diego Segovia. Sociólogo. Director General de Comunicación Estratégica de la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM). Miembro del equipo fundador de la Televisión Pública Paraguay. Director de Políticas Públicas y Estratégicas durante el gobierno Lugo.

Edson Branco Luiz. Advogado e doutorando em ciência política na Universidade Federal Fluminense Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal Fluminense - UFF e do Curso de Direito da Universidade Grande Rio - Unigranrio.

Eduardo Heleno dos Santos. Doutorando em Defesa no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Elci Franco. Doutora em Botânica. Docente aposentada da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM e professora visitante do Instituto Mercosul de Estudos Avançados – Imea da Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Eliane Garcindo de Sá. Doutora em História Social. Docente da Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ.

Emanuel Porcelli. Docente de Relaciones Internacionales en la Universidad de Buenos Aires, Universidad Nacional de La Plata y Universidad Nacional de Lomas de Zamora. Coordinador académico de la maestría en Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad Nacional de Lanús. Miembro de Identidad Mercosur.

Emiliano Travieso. Doctorando en el Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – UdelaR.

Expedito Solaney de Magalhães. Secretário Nacional de Políticas Sociais da Central Única dos Trabalhadores – CUT.

Fabricio Pereira da Silva. Doutor em Ciência Política. Docente da Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Fernando Milano. Profesor adjunto de Derecho de la Integración de la Facultad de Derecho de la UBA. Coordinador del Área de Estudios Jurídicos Argentino-Brasileños.

Fernando Porta. Economista. Docente de la Universidad Nacional de Quilmes - Centro REDES.

Flávia Guerra Cavalcanti. Doutoranda em Relações Internacionais. Docente de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Florencia Sanz. Mestranda en Ciência Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República – Udelar.

Francisco Denes Pereira. Estudante de Relações Internacionais. Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Franklin Trein. Doutor em Filosofia. Professor associado da Universidade Federal do Rio de Janeiro e docente de seu Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional – PEPI.

Frederico Katz. Doutor em Economia. Atualmente é docente aposentado na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Membro do Conselho Consultivo do FoMerco.

Gerardo Caetano. Doctor en História. Docente investigador da Universidad de la República del Uruguay – Udelar. Director Académico del Centro para la Formación en Integración Regional (Cefir).

Gerónimo de Sierra. Sociólogo. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República - Udelar ; investigador del Sistema Nacional de Investigadores Montevideo. Vicerrector de la Universidad de la Integración Latino Americana – Unila.

Gioconda Santos e Souza Martínez. Reitora da Universidade Federal de Roraima – UFRR.

Gisálio Cerqueira Filho. Doutor em Ciência Política. Professor Titular de Teoria Política da Universidade Federal Fluminense – UFF. Presidente do Forum Universitário Mercosul - FoMerco, eleito para o biênio 2009 a 2011.

Gizlene Neder. Doutora em História. Professora Associada da Universidade Federal Fluminense, membro do Departamento de História, do Programa de Pós-Graduação em História e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito.

Gladys Lechini. Doctora em Sociologia. Docente de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Actualmente es Directora del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva - MINCYT, Argentina.

Gladys Isabel Clemente Batalla. Doctora en Ciencia Política. Docente de la Universidad de La República, UdelaR.

Glauber Cardoso Carvalho. Mestre em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – PEPI/UFRJ e assessor executivo do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento - CICEF.

Gloria Edel Mendicoa. Doctora en Ciencias Sociales. Directora del Grupo de Estudio Institucionalidad Social y Mercosur del Instituto de Investigaciones Gino Germani - UBA.

Gustavo Codas. Periodista, economista y máster en relaciones internacionales. Fue ministro asesor de relaciones internacionales de la Presidencia de la República y Director General Paraguay de Itaipu Binacional durante el gobierno de Fernando Lugo.

Hernan Thomas. Doctor en Política científica y tecnológica (Unicamp). Investigador de carrera del Conicet y profesor titular en la Universidad Nacional de Quilmes, dentro del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología (IEC) del Centro de Estudios e Investigaciones. Es también co-director del Programa de estudios socio-históricos de la ciencia y la tecnología del IEC.

Hugo Agudelo. Mestre em Economia. Professor da Universidade Estadual de Maringá - UEM.

Ingrid Sarti. Doutora em Ciência Política. Professora de Ciência Política e Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional - PEPI. Professora visitante no Instituto do Mercosul de Estudos Avançados da Universidade da Integração da América Latina - Unila, de cuja Comissão de Implantação fez parte. Presidente do Fórum Universitário Mercosul- FoMerco para a gestão 2011/2013.

Israel Roberto Barnabé. Doutor em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas – Unicamp. Professor adjunto do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de Sergipe - UFS.

Jamille Mata-Diz. Doutora em Derecho Público - Universidad de Alcalá de Henares. Professora adjunto da Universidade Federal de Minas Gerais e da Fundação Universidade de Itaúna. Membro suplente do Conselho Consultivo do FoMerco.

Jayme Benvenuto. Doutor em Direito Internacional. Professor Adjunto de Relações Internacionais e Integração da Universidade Federal da Integração Latino Americana – Unila.

Jeferson Miola. Coordenador da Secretaria Executivo do Mercosul, Montevideu.

João Pedro Silva dos Santos. Estudante de Relações Internacionais. Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Jose Briceño Ruiz. Doutor em Ciência Política. Professor Associado, Faculdade de Economia e Ciências Sociais da Universidade de Anes. Pesquisador do Programa de Estímulo à Investigação do Observatório Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação da Venezuela. Vice-presidente do FoMerco, gestão 2011/2013.

José Manuel Quijano. Economista. Fue Director del Instituto de Economía da Universidad de la República y de la Secretaría del Mercosur. Director de Cuadernos de Marcha y de la Comisión Sectorial para el Mercosur.

José Manuel Ugarte. Profesor de Postgrado en Universidad de Buenos Aires y en Universidad Abierta Interamericana. Es asesor del Senado de la Nación en temas de defensa y seguridad.

José Renato Martins. Doutor em Ciência Política. Professor de Sociologia da Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Acumula experiência em assessoria de políticas sociais do Mercosul.

José Vicente Tavares dos Santos. Doutor em Sociologia. Professor Titular do Departamento e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS. Atualmente é diretor do Instituto Latino-americano de Estudos Avançados – ILEA da UFRGS.

Judith Sutz. Doctora en Economía Social del Desarrollo. Docente de Ciencia, Tecnología y Sociedad, Universidad de la República – UdelaR. Miembro de la Comisión Sectorial de Investigación Científica – CSIC.

Karina Paquariello Mariano. Doutora em Ciências Sociais . Professora livre-docente da Faculdade de Ciências e Letras/Campus Araraquara da Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho e pesquisadora do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - Cedec. Membro titular do Conselho Consultivo do FoMerco.

Larissa Rosevics. Doutoranda do Programa de Pós-graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – PEPI/UFRJ.

Leonardo Granato. Abogado. Doctorando en el Programa de Economía Política Internacional – PEPI de la Universidad Federal de Rio de Janeiro - UFRJ.

Liliana Bertoni. Abogada. Docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires - UBA.

Lorena Granja. Doutoranda em Ciência Política no Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ.

Luis Eduardo Alvarado Prada. Doutor em Educação. Professor visitante do Instituto Mercosul de Estudos Avançados – Imea da Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Luis Tibiletti. Profesor do seminario “Teoría y práctica de la Construcción de la Paz”, Escuela de RRH, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad del Salvador - USAL.

Luiz Dulci. Ministro-Chefe da Secretaria Geral da Presidência no governo Lula (2003/2010). Diretor do Instituto Lula.

Luiza Luisa Maria Nunes de Moura e Silva. professora da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, doutora em Sociologia pela USP.

Maira Baumgarten. Doutora em Sociologia. Professora Associada do Instituto de Ciências Humanas e da Informação (ICHI) da Fundação Universidade Federal do Rio

Grande - FURG e Professora do Programa de Pós-graduação em Sociologia - PPGS da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Marcelo Mondeli. Representante do Instituto Mercosul Social.

Marco Aurélio Nogueira. Professor titular de ciência política na Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Araraquara. Docente do Programa em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Nesp, Unicamp e PUC-SP).

Marcos Costa Lima. Doutor em Ciências Sociais. É docente de Ciência Política na Universidade Federal de Pernambuco – UFPE. Foi presidente do FoMerco (gestões 2005 a 2007, e 2007 a 2009) e da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais –Apocs (2011-2012).

Marcos Dantas. Doutor em Engenharia de produção. Professor Titular da Escola de Comunicação da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.

Maria Cristina Gobbi. Doutora em Comunicação Social. Professora do Programa de Pós-Graduação em Comunicação da Universidade Estadual Paulista “Julio de Mesquita Filho” - Unesp.

Maria Eugenia Cruset. Historiadora. Profesora de Relaciones internacionales en la Universidad Nacional de La Plata – UNLP.

Maria Izabel Mallmann. Doutora em Ciência Política. Docente no Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Maria Madalena Queiroz. Historiadora. É professora titular da Universidade Católica de Goiás. Membro titular do Conselho Consultivo do FoMerco.

Maria Margarida Nepomuceno. Doutoranda em Ciência da Integração no Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina – Prolam da Uniersidade de São Paulo - USP

Maria Sabina Uribarren. Arquiteta. Doutoranda em História da Arquitetura e do Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - FAU da Universidade de São Paulo - USP.

Maria Susana Soares. Doutora em Estudos Latino Americanos. Professora aposentada da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS.

Mariana Vázquez. Licenciada en Ciencia Política. Docente en la Universidad de Buenos Aires – UBA. Actualmente, en el gabinete de la Subsecretaría de Integración Económica Latinoamericana y Mercosur de la Cancillería Argentina. Desde 2008, dirige el proyecto de voluntariado universitario Identidad Mercosur. Miembro titular del Consejo Consultivo del FoMerco.

Marilu Cabañas. Jornalista. Repórter da Rádio Brasil Vivo.

Mario E. Burkun. Doctor en Ciencias Económicas. Director de la Universidad Nacional de La Matanza. Director del Centro de Prospectiva de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

Mauricio Horn. Representante do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação - MinCyT, Argentina.

Miguel Dhenin. Doutorando (2º ano em cotutela internacional) em Defesa no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal Fluminense – UFF e Université Paris III Sorbonne Nouvelle /CREDA.

Milton Lahuerta. Doutor em Ciência Política. Professor da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” – Unesp.

Mônica Aparecida Rocha e Silva. Doutora em Ciências Sociais. Membro do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade Federal do Tocantins e docente do curso de graduação em Ciências Econômicas. Membro suplente do Conselho Consultivo do FoMerco.

Mônica Leite Lessa. Doutora em História do Mundo Contemporâneo. Professora adjunta do Departamento de História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ. Docente do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – PPGRI/UERJ. Membro da coordenação também do XII e do XIII Congresso Internacional do FoMerco, é membro titular do Conselho Consultivo do FoMerco.

Monique Badaró. Secretária de Cultura do Estado da Bahia, doutoranda em Ciências Sociais.

Natalia Portillo Mereles. Estudante de Ciência Política e Sociologia. Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Nilson Araújo de Souza. Doutor em Economia. Professor visitante do Instituto Mercosul de Estudos Avançados – Imea da Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Octávio Rodriguez. Economista. Docente de Teoria Econômica e de Teoria do Desenvolvimento na Universidad de la Republica – Udelar e em universidades de vários países. Foi diretor da Comissão Econômica para a América Latina e Caribe - Cepal.

Oscar Feo. Profesor titular de la Universidad de Carabobo, Venezuela, coordinador adjunto de Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva - Alames, y consultor del Instituto Suramericano de Gobierno en Salud de Unasur.

Pablo Oruê. Estudante de Ciência Política e Sociologia. Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Pablo Vilas. Secretária Geral de la Presidência, Argentina. Presidente de Casa Patria Grande Nestor Kirchner.

Pedro Silva Barros. Economista. Doutorando no Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina – Prolam da Universidade de São Paulo – USP. Diretor do Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA, Caracas.

Rafael Dias. Doutor em política científica e tecnológica (Unicamp). Professor da Faculdade de Ciências Aplicadas da Universidade Estadual de Campinas.

Ramón Mendez. Director Nacional de Energía. Ministerio de Industria, Energía y Minería del Uruguay.

Raphael Padula. Doutor em Engenharia de Produção. Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, membro do Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional – PEPI e docente na graduação de Relações Internacionais. Atualmente é também editor da revista Oikos - Revista de Economia Heterodoxa.

Regina Kfuri. Pesquisadora do Observatório de Políticas Sociais – OPSA e doutoranda em Ciência Política do Instituto de Estudos Sociais e Políticos – IESP da Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ.

Renato Martins. Professor de Sociologia da Unila. Foi assessor especial da Secretaria Geral da Presidência da República (2006 a 2010), representante altermo do Brasil na Comissão de Ministros de Assuntos do Mercosul (CCMAS, 2008 a 2010). Integrou a equipe de organização do XIII FoMerco.

Reto Bertoni. Doctorando en el Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República – UdelaR.

Ricardo Canese. Engenheiro industrial e professor universitário. Eleito representante do Paraguay no Parlasul, coordenador da Comissão de Negociação de Itaipu pelo governo paraguaio de Lugo.

Rodolfo Ilário da Silva. Mestrando em Ciências Sociais pela Universidade Estadual Paulista – Unesp.

Rodrigo Deodato de Souza Silva. Mestrando em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco e Assessor Jurídico em Direitos Humanos.

Internacionais do Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares – GAJOP.

Rogério Leitão. Professor da Universidade de Coimbra. Coordenador do Núcleo de Relações Internacionais, especialista na área de integração europeia, em perspectiva comparativa com o processo sul-americano.

Rosário Rodakovitch. Doctora en Sociología. Profesora de la Licenciatura en Comunicación - LICCOM e investigadora del Programa de Desarrollo de la Información y la Comunicación -PRODIC de la Universidad de la República – UdelaR.

Ruy Pereira. Embaixador do Brasil no Mercosul.

Samuel Pinheiro Guimarães. Embaixador, Alto Representante do Mercosul (2011/2012).

Sebastião Alves Teixeira Lopes. Mestre em Letras. Professor do Departamento de Letras da Universidade Federal do Piauí – UFPI.

Sergio Luiz Pinheiro Sant’Anna. Doutorando em Ciência Política na Universidade Federal Fluminense. Professor da Universidade Cândido Mendes.

Sergio Roberto Urbaneja de Brito. Doutorando em Relações Internacionais e Desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, UNESP, Campus Marília.

Silvia Lago. Socióloga. Investigadora del Instituto de Investigación Gino Germani y profesora de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Co-dirige el Programa de Investigación sobre la Sociedad de la Información del Instituto Gino Germani.

Susana Mallo. Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UdelAR.

Susana Sel. Documentalista y Antropóloga. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, FSOC UBA – Argentina. Investigadora de cine documental, profesora de la carrera de comunicación.

Tereza Spyer. Doutora em História Social. Professora da Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Thiago de Queiroz Brás. Estudante de Relações Internacionais. Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

Thomas Heye. Doutor em Ciência Política. Professor associado no Instituto de Estudos Estratégicos – Inest da Universidade Federal Fluminense – UFF.

Tullo Vigevani. Doutor em história social. Professor titular de ciência política na Universidade Estadual Paulista – Unesp, campus de Marília. Docente do Programa em Relações Internacionais San Tiago Dantas (Unesp, Nesp, Unicamp e PUC-SP). É pesquisador do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec) e do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos dos Estados Unidos (INCT-INEU).

Vera Cepêda. Doutora em Ciência Política.. Professora do Departamento de Ciências Sociais na graduação em Ciências Sociais e no Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

Verena Hitner. Cientista política. Centro de Estudios del Desarrollo – CENDES da Universidad Central de Venezuela –UCV.

Victorio Oxilia Dávalos. Secretario Ejecutivo de la Organización Latinoamericana de Energía - Olade).

Williams Gonçalves. Doutor em Sociologia. Professor Associado aposentado da Universidade Federal Fluminense-UFF. Membro do corpo docente do Curso de Doutorado em Relações Internacionais da Universidad Nacional de Rosario-UNR (Argentina). Atualmente é professor associado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro-UERJ e coordenador do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual do Rio de Janeiro – PPGRI/UERJ.

Willy Beçak. Doutor em Biologia Genética. Professor visitante do Instituto Mercosul de Estudos Avançados – Imea da Universidade da Integração Latino Americana – Unila.

XIII Congresso Internacional do FoMerco - 2012**Autores**

1. Adriana Cicaré
2. Alai Diniz
3. Alejandro Casas
4. Alejandro Soriano
5. Alfredo Falero
6. Amílcar Davyt
7. Ana Wortman
8. Andrés Rivarola
9. Antonio Eduardo de Oliveira
10. Antonio Walber Matias Muniz
11. Beatriz Bissio
12. Camilo López Burian
13. Carlos Eduardo Carvalho
14. Carlos Luján
15. Carlos Sidnei Coutinho
16. Cezar Augusto Miranda Guedes
17. Claiton Mello
18. Dácia Ibiapina
19. Damian Paikin
20. Daniela Perrotta
21. Darc Costa
22. Debora Prado
23. Diego Hernandez
24. Edson Medeiros Branco Luiz
25. Eduardo Heleno dos Santos
26. Elci Franco
27. Eliane Garcindo de Sá
28. Emiliano Travieso
29. Fabricao Pereira da Silva
30. Fernando Milano
31. Fernando Porta
32. Flávia Guerra Cavalcanti
33. Florencia Sanz
34. Frederico Katz
35. Gabriela Bortz

36. Gisalio Cerqueira Filho
37. Gizlene Néder
38. Gladys Isabel Clemente Batalla
39. Glauber Cardoso Carvalho
40. Gloria Edel Mendicoa
41. Gustavo Codas
42. Hernan Thomas
43. Ingrid Sarti
44. Israel Roberto Barnabé
45. Jamile Bergamaschine Mata Diz
46. Jayme Benvenuto
47. José Manuel Ugarte
48. José Manuel Quijano
49. José Vicente Tavares dos Santos
50. Karina Pasquariello Mariano
51. Larissa Rosevics
52. Leonardo Granato
53. Liliana Bertoni
54. Lorena Granja
55. Lucas Becerra
56. Luis Eduardo Alvarado Prada
57. Luis Tibiletti
58. Luisa Maria Nunes de Moura e Silva
59. Maíra Baumgarten
60. Marco Aurelio Nogueira
61. Marcos Costa Lima
62. Maria Cristina Gobbi
63. Maria Eugenia Cruset
64. María Izabel Mallmann
65. Maria Margarida Nepomuceno
66. Maria Sabina Uribarren
67. Maria Susana Soares
68. Mariano Fressoli
69. Mario Burkun
70. Miguel Dhenin
71. Mônica Leite Lessa
72. Monique Badaró
73. Nilson Araújo de Souza

74. Octávio Rodriguez
75. Oscar Feo
76. Pedro Silva Barros
77. Rafael Dias
78. Raphael Padula
79. Renato Martins
80. Reto Bertoni
81. Rodolfo Silva
82. Rodrigo Deodato de Souza Silva
83. Rosario Radakovich
84. Samuel Pinheiro Guimarães
85. Sergio Luiz Pinheiro Sant'Anna
86. Sergio Urbaneja
87. Silvia Lago
88. Susana Sel
89. Thomas F. Heye
90. Tullo Vigevani
91. Vera Cepêda
92. Verena Hitner
93. Victorio Oxilia Dávalos
94. Willy Beçak

Realização

Apoio e Patrocínio direto



FoMerco

Fórum Universitário Mercosul



Instituto Cultural
Brasil Uruguay



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



www.FoMerco.com.br

01/09

