

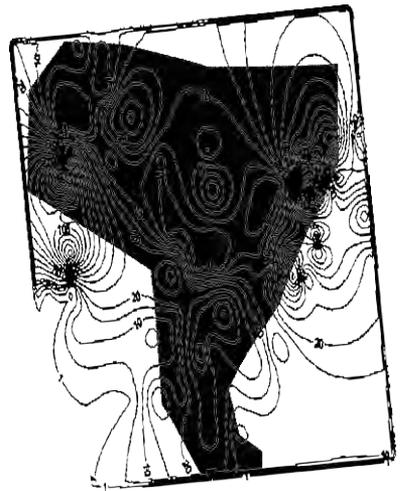
# densidades



marcos costa lima  
joyce helena ferreira da silva  
alejandra p. díaz  
sandra c. negro  
florencia j. reissing  
tomás bontempo  
aritz recalde  
ignacio garcía marín  
erick hernández benítez

19  
agosto  
2016





densidades



# densidades

**Director**

Oswaldo Andrés García

**Comité Editorial**

Juan Guevara

Luciana Litterio

**Colaboradores**

Marcelo Bancalari Solá

Marina Cifuentes

Vivian Ferreira de Lima

Cristina Marrón

Luciano Tosco

# 19

agosto 2016

**Editor Responsable**

Oswaldo Andrés García

Tel: (54-11) 4308-5385

Cel: 15-6815-7961

Calle Batalla de Rincón 750

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

C1227ACF. República Argentina

osvaldoandresgarcia@gmail.com



## Sumario

---

7 A modo de presentación

---

11 As relações da América Latina com a China em um novo contexto mundial  
*Marcos Costa Lima e Joyce Helena Ferreira da Silva*

---

33 Las medidas no arancelarias en la letra y la jurisdicción de la Unión Europea y del MERCOSUR  
*Alejandra P. Díaz, Sandra C. Negro y Florencia J. Reissing*

---

47 De “normalidades”: Mentalidades, economía y poder. Notas críticas sobre la inserción de Argentina en el mundo  
*Tomás Bontempo*

---

67 Juan Bautista Alberdi y el Brasil  
*Aritz Recalde*

---

---

87 Las relaciones exteriores de México durante los gobiernos *panistas*. Fox (2000-2006) y Calderón (2006-2012)  
*Ignacio García Marín*

---

105 Desarrollo, resultados y retos del espacio América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE)  
*Erick Hernández Benítez*

---

119 DEBATES  
A 25 años del MERCOSUR  
*Félix Peña, Sandra Negro, Alejandro Perotti y Santiago Deluca*

---

155 Em defesa de uma política externa ativa e altiva  
*Celso Amorim*

---

169 DOCUMENTOS  
Declaración de la CELAC acerca de la Protección de Migrantes en la América Latina y el Caribe  
*Quito, 27 de enero 2016*

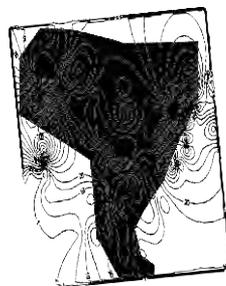
171 Declaración XX Cumbre Social del MERCOSUR  
*Montevideo, 1 de julio de 2016*

---

Los contenidos de esta publicación expresan exclusivamente la opinión de sus respectivos autores.



# densidades



## a modo de presentación

*Estimados Lectores*

*Cuando emprendimos el camino de este proyecto editorial, a comienzos del año 2008, las perspectivas políticas para la consolidación de estructuras institucionales de integración regional en nuestro continente eran alentadoras.*

*América del Sur parecía por fin encaminada a la construcción de una mayor autonomía, sustentada en un consenso regional que se expresaba, sin grandes fisuras, en la búsqueda de caminos alternativos para el desarrollo de sociedades más justas e inclusivas.*

*En muy poco tiempo ese consenso no sólo se encuentra cuestionado, asistimos incrédulos a la consolidación de un discurso contrapuesto, que niega aquel camino integracionista y se consolida en los fundamentos retóricos de las políticas externas de nuestros países. La desaparición física de algunos líderes, las derrotas electorales de algunos proyectos y sus consecuencias inmediatas, nos muestran que aquello que creíamos consolidado como un lenguaje político común, es no sólo puesto en discusión, sino que es totalmente negado. Y esta negación obtuvo y obtiene apoyo popular en las urnas.*

*¿Estamos asistiendo a un nuevo cambio de época? Es muy pronto para aseverarlo. Más allá de las expresiones de deseo interesadas, lo cierto es que las perspectivas no son buenas. No hay marco institucional de la integración en el hemisferio que no esté hoy cuestionado en su propia esencia y objetivos. Entramos en un período de resistencia a la destrucción de lo alcanzado, donde se pondrá en juego el alcance real de la integración de los pueblos de nuestra América. Comprenderemos, si aquel consenso fue una simple retórica de elites burocráticas o si realmente fue asumido como propio por los ciudadanos de nuestras naciones,*

*si tiene un real sustento popular o si sólo se trata de una de las tantas reminiscencias folclóricas de un pasado común en la que la región cae de tanto en tanto, desde su nacimiento a la vida política independiente hace ya doscientos años, son cuestiones que se irán definiendo y que necesitarán de la participación de todos los ciudadanos suramericanos.*

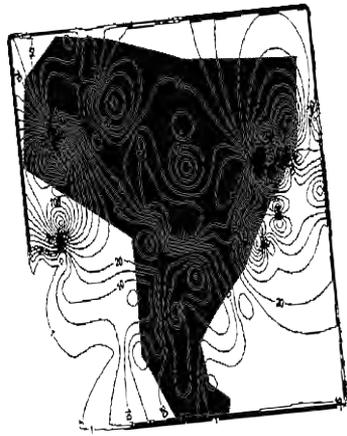
*Al momento de escribir estas líneas el proceso de integración regional que mayores avances logró en el camino de una integración real e inclusiva en el hemisferio vive una de sus crisis más importantes. Sus dos actores de mayor peso relativo juegan a la destrucción del marco normativo regional en una especie de declaración de principios, que sacrifica el pragmatismo necesario de cualquier política externa que vele por el interés nacional -fundamento esencial de todo proyecto integracionista-, en el altar de un fundamentalismo ideológico que rigió nuestras políticas exteriores hace dos décadas y que creíamos haber dejado atrás para siempre.*

*Brasil, actor fundamental e imprescindible para cualquier iniciativa integracionista en la región, está sumido en un nivel de turbulencia política y económica inimaginable hace algunos años. El gobierno interino se muestra entusiasmado en destruir lo construido en la última década por una diplomacia activa y altiva, en palabras de Celso Amorim, que llevó al Brasil a intentar ejercer un liderazgo solidario y constructivo en lo regional -con sus eternas limitaciones, por supuesto- y a un protagonismo creciente en el marco global. Su principal socio en la región ha sufrido asimismo un cambio brusco en su política exterior, de la mano de una nueva administración que puso fin a la mayor sintonía con la región -retórica y real- que tuvo su política externa en muchos años.*

*Sobreactuación e improvisación se imponen en los primeros pasos en este nuevo escenario. Sobreactuación de ruptura con las políticas recientes, improvisación en la implementación del nuevo rumbo. En el camino, parecen haber quedado los objetivos que hasta hace muy poco sostenían la política exterior de las dos naciones, que hace tres décadas, se propusieron dejar atrás las históricas hipótesis de conflicto y la mutua desconfianza para emprender el difícil camino de la construcción de la integración regional de la América del Sur.*

Oswaldo Andrés García  
17 de agosto de 2016





artículos



# As relações da América Latina com a China em um novo contexto mundial

*Marcos Costa Lima e Joyce Helena Ferreira da Silva*

“Compreender não é reconhecer um sentido invariante, mas apreender a singularidade de uma forma que só existe num contexto particular”. Pierre Bourdieu (1994:159).

## 1. Introdução

Tratar das relações internacionais entre duas realidades que sofreram de forma diferenciada de processos coloniais obriga alguma consideração teórica sobre o *estatuto da modernidade*, tomado como conceito histórico introduzido em um momento determinado da história Ocidental. Essa modernidade, que assumiu foros de universalidade, ganhou vida após a Revolução Francesa e recebeu

tratamento filosófico de Immanuel Kant, entre outros, com uma grande força emancipatória, involucrada na ideia do Iluminismo, quando “ser esclarecido” equivalia a assumir sua própria razão, sua própria ideia de mundo e sobre o mundo, sem aceitar tutelas. Ser iluminista passou a ser equivalente a libertar-se das trevas, da ignorância, da aceitação incondicional das prescrições. Ser moderno, portanto, equivale adquirir maturidade, participar do debate e expor as próprias ideias. O homem moderno é, teoricamente, aquele que questiona, que pensa com a própria cabeça. As ideias de liberdade e igualdade embasaram a questão dos direitos humanos, que chegaram

---

\*Professor do Departamento de Ciência Política da UFPE, Doutorado pela Unicamp e Pós-doutorado pela Université Paris XIII. Atualmente é coordenador do Instituto de Estudos da Ásia e diretor do Centro Internacional Celso Furtado.

\*\*Doutoranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) e pesquisadora associada do Instituto de Estudos da Ásia (IE-Ásia/UFPE). Possui mestrado em Ciência Política e graduação em Ciências Econômicas.

também às colônias, sendo um caso emblemático na transposição dos direitos para as periferias, o caso haitiano<sup>1</sup>, de sua revolução que lutava por independência e fim da escravidão e que foi esmagada, com a prepotência francesa, de que aqueles conceitos eram bons para a França, não para os negros haitianos.

O cientista político e historiador indiano Partha Chatterjee (2004), que foi um dos fundadores do *Subaltern Studies*, que tem produzido uma obra instigante sobre o pós-colonialismo, lança um conjunto de interrogações que são fundamentais para a construção de novas abordagens, seja da Ciência Política, das Relações Internacionais, da História e das Ciências Sociais em geral.

Partindo do caso indiano, no que chama de “Nossa Modernidade”, essa chegou ao país pela mão do domínio britânico<sup>2</sup> (1757/1947), uma modernidade que provocou mudanças radicais na Índia, a começar pelo ensino do inglês –para as elites– até a introdução de técnicas, lógicas e costumes anglo-saxônicos, as relações trabalhistas e suas rotinas, e em nível mais abrangente, a consideração da inferioridade daquele povo “pré-capitalista”, atrasado, irracional, com religião anímica, etc.

Para Chatterjee, essa modernidade foi

introduzida pela imposição, completamente alheia ao local, em um povo com temporalidade diversa do colonizador. Para o autor, esse processo teve efeitos nefastos ao povo indiano, esvaziando o povo de si mesmo, de seus padrões e tradições que historicamente lhes trazia sentido e ordem. “*Houve um tempo em que a modernidade era colocada como o mais forte argumento em favor da continuada sujeição colonial da Índia: o governo estrangeiro era necessário, nos diziam, porque os indianos deviam antes se tornar esclarecidos [...] tivemos de abandonar há muito tempo a simples fé de que algo, por ser moderno e racional, teria necessariamente de ser para o bem*” (Chatterjee, 2004:63, grifo nosso).

O que Chatterjee nos demonstra com descortino é que a modernidade imposta, a modernidade que vem junto com o colonialismo, que não respeita geografia, clima e cultura, ela é contraditória em si mesma, por não ser aberta a questionamentos e críticas, ela é a própria dominação. Neste sentido, os *novos mundos* seriam meros consumidores de uma modernidade que se impunha como universal. Há uma reflexão de Chatterjee que nos interpela a todos os que sofreram a “vitimização” dessa modernidade europeia imposta. Ao comentar que quando Kant falava

---

1. Como afirmou Partha Chatterjee (2004:104) “*Em nenhum lugar do espectro do discurso ocidental da era do iluminismo havia lugar para escravos negros pegando em armas para reivindicar o autogoverno*”.

2. Os britânicos estabeleceram uma base territorial no subcontinente pela primeira vez quando tropas financiadas pela companhia Inglesa das Índias Orientais derrotaram os bengaleses na batalha de Plassey, em 1757. As riquezas bengalesas foram expropriadas, o comércio local foi monopolizado pela companhia e Bengala tornou-se um protetorado baixo controle direto britânico. Em 1773, o parlamento britânico instituiu o cargo de governador-geral da Índia.

no momento fundante da modernidade ocidental, o filósofo olhava o presente, como um lugar de onde se escapa de um passado opressivo; no caso dos povos coloniais essa modernidade é justamente um presente de onde se deve escapar, o que torna o conceito uma profunda ambiguidade. O colonizado jamais foi sujeito ou portador de direitos e, quando o foi, eram direitos abstratos, sem nenhuma equivalência com a realidade.

Entendemos que a reflexão acima realizada interessa quando tentamos não apenas entender o “lugar dos periféricos” ou dos colonizados em um mundo que se quer *pós-colonial*, e ainda mais quando a intenção é aprofundar as relações entre China e América Latina. Sabemos que existe um grande desconhecimento com relação à China, por parte de nossa região, o que repercutiu, como analisaram Bonilla e Milet (2015), em alguns casos, em uma inadequada avaliação das linhas de ação, o que torna necessário a criação de instituições especializadas que sejam capazes de desenvolver propostas concretas com relação aos chineses e que deem respostas às propostas que tenham origem na China para a região, sobretudo porque este relacionamento está a indicar que não é passageiro e que tende a se aprofundar.

A China tem levantado suspeições de todo o conjunto dos países centrais, sobretudo dos EUA, do Japão, Alemanha e França. E permanece uma incógnita para eles, na dúvida sobre

quão forte será a China nos assuntos mundiais. Zheng Yongnian (2010) entende que existem muitas inadequações na Teoria das Relações internacionais que não ajudam a entender o comportamento internacional da China. Segundo ele, nem o realismo nem o liberalismo não são capazes de adequar a China em seus parâmetros.

A disciplina acadêmica Relações Internacionais (Ris) se é jovem no Ocidente, na China surgiu somente no início dos anos 1980. Nas últimas décadas, o campo se tornou vigoroso, numa tentativa de acompanhar os avanços político-econômicos do país, em que pesem as diversas inibições e constrangimentos ideológicos. E segundo Yongnian, a China pode hoje disputar a presença *no campo*, como uma das maiores comunidades epistêmicas no mundo em termos de números de estudantes, faculdades e centros de pesquisa, analistas políticos e profissionais da área. Mas a década passada também assistiu a americanização dos estudos chineses em RIs. E muitos acadêmicos chineses tomaram por empréstimo conceitos desenvolvidos a partir de experiências ocidentais para desenvolver *o campo* na China. Muitos deles acabaram por descobrir que a aplicação mecânica desses conceitos não ajudaria na compreensão do comportamento chinês nas RIs.

No livro que Yongnian edita em homenagem ao historiador Wang Gungwu (2003), há dois objetivos centrais: *i)* Qual a extensão na qual as

teorias das RIs existentes são bem sucedidas ou ao contrário, fracassaram em lançar luz sobre o comportamento chinês nas RIs? e *ii*) a tarefa seria explorar como a China se comportou e tem se comportado diferentemente do que outros poderes, ou seja: o que distingue a China do Ocidente? Para Gungwu, a primeira grande tarefa é demonstrar porque é necessário entender que a sociedade humana progrediu e continuará a progredir sob diferentes formas. Para ele, a visão ocidental de que o mundo irá inexoravelmente convergir para algo semelhante à sociedade ocidental é uma visão problemática, senão equivocada. Quando se lê Fernand Braudel, tem-se a mesma impressão. E esta visão linear tem sido adotada sobretudo a partir dos EUA desde o fim da Guerra Fria.

Refletindo sobre o período Mao Tsé-tung, Zheng Yognian (2010:15) afirma que o próprio Mao tinha uma visão linear, de que a China precisava, para entrar na modernidade, adotar a ciência ocidental, e assumiu a provocativa afirmação segundo a qual a ciência “*em uma grande medida, a vitória da revolução de Mao foi uma vitória do Ocidente, no que concerne uma visão do progresso revolucionário*”.

Para Wang (2003), uma questão chave hoje é saber se as atuais lideranças na China ainda estão comprometidas com a visão linear de progresso ou se têm dúvidas a respeito. A questão que fica sem explicitação é saber se as lideranças chinesas permanecem crentes no poder

da ciência Ocidental e de que ela é suprema e nada mais a supera. Se assim é, o avanço chinês nas RIs não pode ser visto como um bom sinal, pois a China, nesta concepção, adotará uma política de confronto, com relação ao restante do mundo, o que irá levar a efeitos destrutivos para vida humana e a história.

O outro lado da moeda é também indicado por Wang, e que algumas lideranças têm apontado e passado a empregar as contribuições confucianas, a exemplo do conceito de “*sociedade harmoniosa e mundo harmônico*”. Neste sentido, segundo Wang, as lideranças pós-Maoistas têm proposto conceitos outros com ampla identidade na tradição chinesa: “*ascensão pacífica e desenvolvimento pacífico*”.

O autor James Hsiung (2010) não acredita em visões unilaterais e as afasta como “universalidades falhas” do liberalismo Ocidental. Ele contrasta os valores que intitula de *Abrahamicos* (judaico-cristãos), com aqueles *Confucianos*. Para o professor de Política da Universidade de Nova York, os princípios confucianos têm uma abordagem peculiar sobre a natureza humana e do homem em sociedade. A tradição confuciana é muito mais do que os ensinamentos de Confúcio e, contrariamente à ideologia Abrahâmica que está enraizada no pecado, a tradição chinesa em questão está predicada na visão de que a natureza humana pode ser corrigida e é potencialmente dispo-

ta para o bem. Mencius (372/289AC), discípulo de Confúcio desenvolveu uma elaborada teoria do Humanismo confuciano, inspirado na noção de bondade inata da natureza humana.

Sua interpretação é consistente com aquela de Confúcio de que aquilo que determina a natureza humana é o efeito condicionante do ambiente humano (a sociedade), incluindo a educação moral. Duas proposições decorrem deste prognóstico: i) que a sociedade humana pode escapar de influências corruptoras e ii) que o homem encontra sua realização não no isolamento, mas no seu ambiente social. O conceito de “homem em sociedade” começa com a premissa da igualdade humana natural. Ainda a prescrição de que uma boa educação ajuda os indivíduos a atingir seus respectivos ideais. Uma elite propriamente educada deve ser contemplada com um senso de missão, de formas a que não deva pensar apenas em si mesmo, mas deve, sobretudo, priorizar o coletivo. A resultante desta variável é a hierarquia de indivíduos de diversos potenciais e realizações.

As diferenças entre Hobbes, que marca a tradição política Ocidental e a teoria realista, e Confúcio, são muitas. A começar pela visão do Estado, que no Ocidente não se engaja na educação moral. Para Confúcio, o Estado tem que ser o agente cuja função é a de manter a sociedade longe das influências corruptoras. Também a ênfase confuciana no familismo, na família estendida, que é frequentemente o

agente prático da moral. É uma incumbência do governo intervir na ajuda ao coletivo social em sua busca de realização, para gerar o desenvolvimento macro social. E para consegui-lo o Estado precisa ser forte, eficiente e amigo do cidadão. Só um governo assim pode transcender qualquer interesse particular e afastá-los.

No Ocidente, a teoria neo-realista se estrutura com base em três conceitos –chaves: anarquia; auto ajuda e balanceamento de poder. E essa ainda é a teoria predominante nas RIs, sobretudo nos Estados Unidos. E mesmo que na contemporaneidade tenham ganhado corpo a teoria construtivista e a teoria crítica, além de novas abordagens que questionam os efeitos dramáticos do capitalismo e seus efeitos perversos sobre o meio-ambiente, sobre a os direitos humanos internacionais, as questões étnicas e de gênero, ainda a centralidade do Estado-nação, do poder e da guerra, são amplamente dominantes.

Um segundo ponto teórico relevante foi construído a partir de um modelo, da obra paradigmática de John King Fairbank (2006), que estudou o comércio e a diplomacia chinesa, além das relações diplomáticas China-EUA. Fairbank estudou o “sistema de tributos” que o império chinês utilizava nas suas relações asiáticas, e que veio a se transformar no conceito organizador central nos estudos da história diplomática da Ásia do Leste. O modelo Fairbank foi concebido como tendo a

China no centro do sistema e muito superior aos demais estados vizinhos.

A relação da China com outros estados eram hierárquicas e não igualitárias, como a própria sociedade chinesa. A ordem histórica na Ásia do Leste teria sido unificada e centralizada na teoria, pela universal proeminência chinesa do “Filho do Céu”. Não era organizada por uma divisão de territórios entre soberanias de status iguais, mas, sobretudo, por uma subordinação de todas as autoridades ao Centro e ao poder do imperador. A hierarquia das relações foi estabelecida sobre a superioridade e suserania com relação aos Estados inferiorizados e submissos vizinhos. O respeito a esta hierarquia e reconhecimento da superioridade chinesa eram requisitos absolutos e obrigatórios para o estabelecimento da abertura de relações com a China.

Assim, estados e países que queriam ter relações com a China, deveriam se submeter e, quando possível, serem obrigados a fazê-lo enquanto tributários ou submentidos a tributos. Desta forma, o comércio e o tributo eram aspectos intrínsecos a um único sistema de relações internacionais, onde o valor moral do tributo era o mais importante na mente dos governantes chineses e o valor material da relação de comércio o que interessava aos “bárbaros”. Assim, para os chineses, o valor moral estava em que o tributo implicava na função de garantir a legitimidade de sua ordem; quando para os estrangeiros, o comér-

cio era o meio mais importante, e viam no sistema, apenas um engenhoso mecanismo para o comércio. Shang Feng (2010), que estudou detalhadamente o *Tribute system* chinês, faz uma crítica muito pertinente ao modelo de Fairbank, apresentando as outras visões sobre o “*tribute system*”. Não teremos condições aqui de nos alongar sobre o assunto, mas julgamos importante indicar que o tema é relevante, principalmente porque toda a história das relações internacionais chinesa está baseada no conceito do “tributo”. A segunda visão sobre o conceito, basicamente oriunda de historiadores chineses, o compreende enquanto a gerência burocrática chinesa das relações internacionais, ou um conjunto de regras, princípios e procedimentos que foram desenvolvidos na China para lidar com estrangeiros.

Uma terceira visão, oriunda da Escola Inglesa, entende a instituição do “tributo” como um conjunto de hábitos e práticas moldadas para a realização de objetivos comuns. O tributo dizia respeito não apenas ao prestígio ou legitimação, mas também, e em muitos casos ainda mais importante, por segurança nas fronteiras, lucro econômico, proteção militar ou hegemonia. O sinocentrismo -ou a supremacia chinesa na região- não seria suficiente para dar conta das relações internacionais chinesas.

Para Zhang Feng, que estudou as relações internacionais chinesas em

diversos períodos, o modelo do “tributo” seria incapaz de capturar a multiplicidade das relações entre a China e seus vizinhos. Até porque houve períodos em que a China esteve em posição inferiorizada, por exemplo, durante a dinastia Song (960-1279), quando o país não poderia exigir de seus vizinhos a adesão aos sistema de tributos. Feng demonstra que o modelo retoricamente termina por congelar as relações chinesas com seus vizinhos e que ele é de pouca utilidade quando quer tratar de políticas regionais como um todo, sobretudo porque extrapola a dimensão e poderio chinês, sem estabelecer, no tempo, as diferenças e as conjunturas que nem sempre são as mesmas. Para Feng (2010:96) o “sistema de tributos” foi uma invenção Ocidental, que data, sobretudo do século XIX. Ao atualizar a questão, Feng afirma que o atual sistema internacional das relações políticas da Ásia do leste é muito mais amplo do que querer explicar as relações internacionais chinesas a partir do “tribute system”.

Mas, deixando as digressões teóricas, que servem para nos indicar a complexidade das relações internacionais chinesas, sobretudo em países com pouca familiaridade com esta cultura, e em especial a cultura das relações internacionais, fica o alerta de que não devemos considerar ortodoxamente como valores únicos de interpretação e conhecimento as visões e interpretações *soi disant* científicas oriundas das

escolas norte-americanas de relações internacionais.

Estudar as relações internacionais entre a China e a América latina exige de nós um maior rigor crítico, no sentido de sermos mais proativos, objetivos, mais independentes e criativos, seja no que tange aos aspectos políticos e diplomáticos, seja aqueles geopolíticos, comerciais e culturais. Entre 2000 e 2013, como disse a CEPAL (2015) a China deixou de ser um sócio minoritário na América Latina e no Caribe para ser um ator central. O comércio de mercadorias entre as partes foi multiplicado por 22, passando de pouco mais de 12 bilhões para quase 275 bilhões de dólares. A título de comparação, no mesmo período, o comércio da região com o mundo foi multiplicado apenas por três. Ao mesmo tempo, quando observam Roger Cornejo e Abraham Navarro Garcia (2010), as relações diplomáticas históricas são crescentes entre China e a região, já em 1991 o país asiático tornou-se observador do Banco Interamericano de Desenvolvimento e desde 1993 vem lutando para tornar-se em acionista do Banco, o que conseguiu em 2008, quando realizou aporte de USD 350 milhões. Em 1991 passou a estabelecer diálogo com o Grupo do Rio e, em 1994, se tornou o primeiro país asiático a ser observador da Associação Latino Americana de Integração, em maio de 1997, a China foi admitida no Banco de Desenvolvimento do Caribe.

O país asiático também estabeleceu mecanismos de diálogo com o MERCOSUL e com a Comunidade Andina de Nações e com o CARICOM. Em 2004, se converte em observador permanente da Organização dos Estados Americanos e do Parlamento Latino americano. Em 2014, foi anunciada a criação do Banco dos BRICS e já em julho de 2015 entra em operação. O banco de fomento terá inicialmente capital de US\$ 50 bilhões, US\$ 10 bilhões investidos de cada país, destinados ao financiamento de projetos de infraestrutura e para o desenvolvimento dos BRICS, assim como de outros países em desenvolvimento, além de um fundo de reservas que poderá ser utilizado pelos membros do bloco em “contingências financeiras”, com dotação de US\$ 100 bilhões, US\$ 41 deles vindos da China; Rússia, Brasil e Índia com US\$ 18 bilhões cada e África do Sul os US\$ 5 bilhões restantes. Todas essas transformações exigem um esforço analítico sistemático por parte dos países latino-americanos, a fim de que se possa ter parâmetros para ações que permitam que a interação daqueles países com a China seja promotora de desenvolvimento para a região, tomando em consideração as assimetrias existentes entre as duas realidades.

## 2. Aspectos geopolíticos

A queda do Muro de Berlim incitava, basicamente, dois tipos de perspectiva diante do novo cenário pós-bipolaridade, *i)* por um lado, emergia um

triumfalismo neoliberal, no sentido de que se comprovara, definitivamente, a superioridade do modo de produção capitalista; *ii)* outras abordagens, entretanto, tinham em comum a preocupação com a configuração híbrida que começava a se formar, sendo ainda mais complexa do que a anterior.

No caso da América Latina, ao longo de toda a década de 1990, foi absorvida a primeira opção, estabelecendo com o capitalismo do Norte global uma relação de subordinação e, ao mesmo tempo, de mimetização. Era uma tentativa de aplicar, no capitalismo periférico, aspectos contemporâneos do capitalismo de formação clássica. Algo problemático, considerando que, como argumentado por Chang (2004), as configurações institucionais em que as “boas políticas”, receitadas pelos organismos internacionais nas últimas décadas, foram forjadas em cenários completamente diferentes, quando comparados os níveis de desenvolvimento dos países industrialmente avançados com os periféricos.

Vivia-se, então, os duros processos de ajuste econômico que impactaram estas economias por toda uma década, quando, seguindo os ditames do Fundo Monetário Internacional, deviam fazer excedentes de exportação para enfrentar os serviços das dívidas, que não paravam de crescer (CEPAL, 1990). Os planos de estabilização econômica se deram ao custo de crescente vulnerabilidade externa. Estes se basearam numa política de contenção salarial, restrição

monetária e creditícia e juros elevados, que, diferentemente dos ajustes dos anos 80, contaram com uma política cambial orientada para a valorização somada à liberalização do comércio exterior.

Os investimentos produtivos foram negligenciados e parcela considerável dos investimentos que para a América Latina tiveram caráter financeiro, patrimonial e especulativo. Wilson Cano (2003) apresenta dados da CEPAL de 1997 informando que, entre 1990 e 1997, o total das privatizações e concessões na região atingiu o valor equivalente a US\$ 97,2 bilhões. Esse modelo regressivo de transformação produtiva fez com que a participação da indústria no PIB caísse, além de ter agravado o processo de desnacionalização das economias da região.

Segundo Wilson Cano (2003:297), as agruras do modelo de ajuste para a região foram disseminadas e duradouras: para o conjunto dos 20 principais países capitalistas latino-americanos, o déficit acumulado em transações correntes, entre 1989 e 2001, consumiu US\$ 550 bilhões (cerca de 2,9% do PIB acumulado no período), enquanto a dívida externa saltava de US\$ 453 bilhões para US\$ 787 bilhões; as exportações cresceram 164%, mas as importações aumentaram 240%.

No Brasil, no mesmo período, o PIB cresceu 26,4%, as importações cresceram 203%, mas as exportações apenas 69%. O câmbio barato e desregulado ampliou também os gastos com

turismo, compras de imóveis no exterior e crescentes remessas não controladas, muitas de escusa procedência. Os efeitos perversos destas políticas fizeram com que a taxa média de crescimento nos 6 principais países da América Latina (exceto Chile) viesse a se situar, entre 1989 e 2002, em 1,6% na Argentina, 2,0% no Brasil, 2,6% na Colômbia, 3,1% no México e no Peru e 1,6% na Venezuela, taxas tão ruins quanto as verificadas na década anterior.

Em outros termos, as questões relacionadas ao livre-comércio, à democracia, à independência do Banco Central (onde, no caso brasileiro, por exemplo, a política econômica passa a ser, notadamente, de corte monetarista, dando centralidade à estabilização dos preços em detrimento do emprego), entre outras medidas, só foram aplicadas nos países industrialmente avançados muito mais tardiamente do que o que se coloca para os países periféricos. No capitalismo central, de acordo com a abordagem de Chang (2004:203), *“operavam com estruturas institucionais muito menos desenvolvidas das que as hoje existentes nos países em níveis de desenvolvimento comparáveis”*.

Isto indica que a adoção de um receituário institucional prevaiente, atualmente, nos países desenvolvidos não confere, *per si*, a superação do subdesenvolvimento, representando muito fielmente, como bem resgata o autor de “chutando a escada”, a analogia designada originalmente por List

(1983). Portanto, o mercado não esteve no papel de agente principal da trajetória de desenvolvimento destes países, nem no início do desenvolvimento capitalista, tampouco na contemporaneidade (Polanyi, 2012; Mazzucato, 2014). Até mesmo o próprio mecanismo de livre-mercado, segundo a conhecida interpretação institucionalista de Polanyi (2012), só foi tornado possível a partir da ação deliberada do Estado.

Ainda assim, com uma “*percepção de vulnerabilidade da região*” e a partir do “*temor de isolamento pós-bipolaridade*”, inaugurava-se um período de completo alinhamento à geopolítica norte-americana, onde a relação de sujeição era tomada como a “*única via possível de desenvolvimento econômico e era sustentada na premissa da unipolaridade gerada pela queda do Muro de Berlim (e agravada pelo fim da URSS em 1991)*” (Pecequillo, 2013:102).

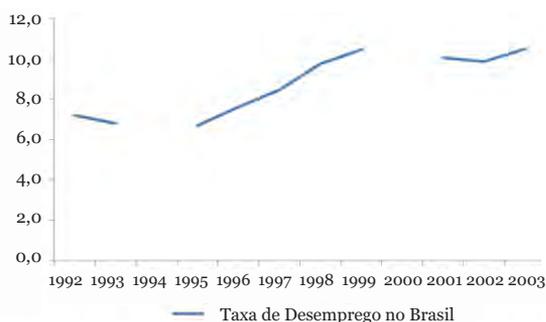
A globalização era ideologicamente oferecida como caminho mais curto para a modernização, iniciando-se, na América Latina, uma fase de desmantelamento dos antigos processos de substituição de importações, de ampla intervenção do Estado e de fortalecimento de empresas estatais. Os ganhos de eficiência e competitividade viriam, segundo esta perspectiva, através de um movimento de abertura comercial, de privatizações e de negligência ou total extinção de políticas industriais. Com o novo arranjo, surgiria para os países latino

americanos uma completa inversão das premissas desenvolvimentistas, onde: “*[...]A industrialização por substituição de importações era agora definida como um processo de favorecimentos corrupto; a construção estatal como alimentando uma burocracia inchada; a ajuda financeira dos países ricos, como dinheiro derramado na sarjeta; e as estruturas paraestatais, como barreiras mortais para uma atividade empresarial lucrativa. Os Estados foram impelidos a adiar gastos com educação e saúde. E foi realçado que as empresas públicas, consideradas, por definição, ineficientes, deveriam ser privatizadas o quanto antes* (Wallerstein, 2009:62).

Como atenta, ainda, Wallerstein (2009), durante a década de 1990, com a acentuação da queda da lucratividade da indústria norte-americana, houve uma espécie de compensação via aprofundamento das relações dos Estados Unidos com os países subdesenvolvidos através do setor financeiro. Nesse sentido, o Estado neoliberal norte-americano difundiu pela América Latina seus ideais de liberdade, os quais “*refletem os interesses dos detentores de propriedade privada, dos negócios, das corporações multinacionais e do capital financeiro*” (Harvey, 2012:17).

O resultado da implantação dessa agenda neoliberal ao longo da década de 1990 é conhecido. No Brasil, a taxa de desemprego chegou a 10,4% em 1999, conforme observado no gráfico que segue:

**Gráfico 1.**  
**Taxa de desemprego no Brasil**  
**entre 1992 e 2003 (%)**



Fonte: Disoc/Ipea a partir dos microdados da Pnad/IBGE. Elaboração própria.

Tendo ampliado a participação do comércio exterior de 7%, em 1978, para 40% no início dos anos 1990 (Harvey, 2012), a China traçava uma trajetória peculiar. Enquanto incorporava, de modo crescente, elementos de mercado, o Estado chinês permanecia tutelando o processo, fazendo com que o ritmo e as configurações da reforma fossem ditados endogenamente, em um modelo, em grande medida, oposto ao praticado na América Latina.

Esta oposição tem como fundamento a situação econômica da América Latina no início dos anos 1990, tendo o Estado uma preocupação de outra ordem, quando comparado à experiência chinesa. Após o período de desajuste na década anterior, boa parte dos países latino americanos se depararam com uma escolha neoliberal de estabilização de preços em detrimento do crescimento. Aqui cabe um comentário teórico. Em seu artigo “O desenvolvimento da América Latina na perspectiva da Cepal

dos anos 90: correção de rumos ou mudança de concepção?”, Niemeyer Almeida Filho (2003) debate uma assimilação parcial, por parte da teoria cepalina, de aspectos relacionados ao movimento de globalização e financeirização vivenciados pelos países latino americanos naquele período.

A discussão é profícua por dar relevo às críticas levantadas contra a escola cepalina por autores dependentistas e neomarxistas de que a promoção da industrialização, *per se*, como fonte de superação da condição de subdesenvolvimento não seria suficiente, tendo em vista que a análise negligenciava aspectos relacionados às classes sociais e à natureza tardia da industrialização na região.

O autor destaca que houve um processo de absorção por parte dos teóricos da Cepal de elementos próprios da abordagem neoliberal, onde “a mudança mais marcante é a aceitação da precedência do equilíbrio de curto prazo, pois na realidade dos países da região isto significou, na prática, a circunscrição da política econômica à estabilidade da moeda, em condições estruturais bastante adversas” (Almeida Filho, 2003:19-20).

Isto indica que, mesmo alguns setores heterodoxos do pensamento econômico latino americano, foram parcialmente influenciados pelo ideário neoliberal que avançava sobre a política econômica dos países da região. Neste sentido, concordamos com o Almeida Filho (2003:20) quando ele argumenta que

“qualquer ajuste da economia voltado apenas para o equilíbrio macroeconômico é tão espúrio quanto a competitividade conseguida à custa de salários baixos”.

A partir desta realidade, é possível compreender as assimetrias existentes entre os resultados apresentados pela América Latina e pela China, em conjunturas diferentes e com determinações históricas bastante distintas, as duas experiências apresentaram atuações diversas por parte do Estado, o que conferiu, também, resultados, por vezes, antagônicos. Enquanto a América Latina buscou a estabilidade macroeconômica às custas de todo o resto, o Estado chinês perseguia o crescimento econômico fundamentado em um planejamento bastante robusto voltado para este objetivo.

Conforme Costa Lima (2015), os feitos da China são superlativos, para além das impressionantes taxas de crescimento do Produto Interno Bruto. Desde 1978, dos investimentos em infraestrutura, que cresceram muito mais rápido do que a economia como um todo, passando de 2 a 3 por cento do PIB no início dos anos 1980 para 9 por cento entre 1998 e 2002; da redução da taxa nacional de de pobreza de 84,0 em 1981, para 13,1 em 2008, o que retirou mais de meio bilhão de pessoas da extrema pobreza; deu-se um fantástica reforma educacional, quando a China tinha em 1978 apenas 400 mil estudantes na universidade, para atingir em 2007 o número graduandos e pós

graduandos de 11,4 milhões.

Com a intensificação de sua participação no comércio internacional e do mercado doméstico -e sendo um país relativamente desprovido de recursos naturais-, a China aumentou significativamente a demanda por *commodities* no mercado internacional, pressionando fortemente os preços para cima, em virtude da rigidez pelo lado da oferta destes produtos no curto prazo. Tal cenário impactou severamente na economia da América Latina, região historicamente fornecedora de bens primários na divisão internacional do trabalho. A tabela abaixo, elaborada por Gonçalves e Pinto (2013:16) mostra a variação no preço das *commodities* e a melhora nos termos de troca, decorrente do processo, comparando as décadas de 1990 e 2000:

**Tabela 1. Variação percentual média anual dos preços das commodities 1992-2012**

<i>Commodities</i>	1992-2002	2002-2012
Energia (petróleo cru, gás e carvão)	1,0	14,7
Petróleo cru	1,1	15,0
Gás natural	1,0	12,3
Carvão	-1,9	14,8
Alimentos e bebidas	-1,2	9,2
Alimentos (inclui cereais, óleos vegetais, carne, frutos de mar, açúcar, bananas e laranjas)	-1,4	9,2
Cereais (inclui trigo, milho, arroz e cevada)	-0,5	14,2
Óleo vegetal (inclui soja, farelo de soja, óleo de soja, óleo de canola, óleo de palma, óleo de girasol, azeite, farinha de peixe e amendoim)	-0,1	13,5
Soja	-0,9	15,6
Bebida (inclui café, chá e cacau)	1,0	8,6
Matérias-primas agrícolas (inclui madeira, algodão, lã, borracha, etc.)	0,2	3,9
Metais (inclui cobre, alumínio, minério de ferro, estanho, níquel, zinco, chumbo e urânio)	0,7	13,7
Cobre	-2,0	17,4
Alumínio	0,5	3,5
Minério de ferro	-0,6	41,2
Níquel	-0,2	7,3

Fonte: FMI, World Economic Outlook Database. Disponível: <http://www.imf.org>

Fonte: Gonçalves e Pinto (2013)

Mas a China também ampliou sua produção manufatureira na década de 1990, modernizando-se e se qualificando, passando a produzir produtos de maior valor agregado com a implantação de indústrias de novas tecnologias. Como afirma Mick Dunford (2015), o excedente comercial relativo a máquinas e processamentos de dados deu um grande salto, saindo de um valor de US\$ 3,5 bilhões para US\$ 18,9 bilhões de 1996 a 2012. O declínio do projeto neoliberal, no final dos anos 1990, e a consequente ascensão de governos de esquerda nos países latino-americanos promoveram uma re colocação, pelo menos do ponto de vista político, da região. Houve uma importante reorientação no que diz respeito ao alinhamento internacional, no qual as relações

verticais, ou centro-periferia, perderam primazia em favor da ampliação das interações horizontais ou Sul-Sul.

Neste sentido, o novo recorte ideológico, no plano político, e a ascensão chinesa, no plano econômico, marcaram, neste início de século XXI, um deslocamento das parcerias fincadas no que Pecequillo (2008) chamou de “década bilateral” (anos 1990) para uma mobilização em torno da multilateralidade, enfatizando as economias em desenvolvimento, fortalecendo também a interação intrarregional.

Cabe ainda apontar para uma relativa “renúncia” dos Estados Unidos em patrulhar de perto, como ocorrido nas décadas anteriores, a América Latina. Neste caso, envolvido em uma crise

interna de proporções consideráveis e com sinais muito claros de declínio de sua hegemonia, diante da iminência político-econômica chinesa, a política externa americana na região passou a ter um caráter muito mais brando do que o que o observado em períodos precedentes.

A partir deste cenário, houve espaço para uma atuação mais incisiva do eixo horizontal mesmo no interior dos organismos internacionais, tradicionalmente inclinados às demandas do centro sistêmico. Conforme argumenta Pecequillo (2008:145), os ganhos políticos potenciais, nas arenas historicamente dominadas pelos países de capitalismo avançado, são consideráveis na tentativa de redução de assimetrias nas Relações Internacionais: *“Na dimensão político-estratégica, a proximidade de objetivos entre as nações do Sul refere-se a uma reivindicação permanente desde o fim da Guerra Fria que é a da reforma das OIGs como G8, FMI, Banco Mundial e, principalmente, do CSONU. Aqui a dinâmica de alianças e coalizões é complexa e envolve não só o eixo vertical como o horizontal. No que se refere ao G8, Brasil, China, África do Sul e Índia associam-se para a promoção de um novo organismo que inclua países emergentes, completando a atualização do antigo G-7 iniciada com a inclusão da Rússia. As hipóteses giram em torno de um G-10, G-13, como uma versão de emergentes, o G-5 com Brasil, China, Índia, África do Sul e Rússia”*.

Desta forma, no caso específico da

parceria entre China e América Latina, Vadell (2011:59) destaca três desdobramentos principais neste novo arranjo geopolítico: *i)* uma mudança na relação com os EUA a partir da ampliação da interação com o país asiático; *ii)* a centralidade da China no crescimento econômico da região a partir de 2001-2002, o que permitiu um momento de recuperação econômica para grande parte dos países; *iii)* o destacado papel da economia brasileira enquanto liderança regional e como ator central na relação com o país asiático.

A atuação da China na América Latina se apresenta, portanto, como um ponto de inflexão na geopolítica local, o qual estabelece ganhos potenciais, principalmente políticos, vantagens econômicas de curto prazo (como no caso do *boom* das *commodities*) e desafios, principalmente para o setor industrial, conforme respaldado no exemplo de Harvey (2012:151): *“Diante das preocupações da Argentina com a destruição dos vestígios da indústria doméstica em produtos têxteis, sapatos e couro devido a importações de produtos chineses baratos, o conselho chinês foi simplesmente que aquele país deixasse perecer essas indústrias e se concentrasse em ser um produtor de matérias-primas e em bens agrícolas para o mercado chinês em expansão”*.

Ainda segundo o geógrafo britânico (idem) a China emerge como hegemom regional nas partes leste e sudeste da Ásia e com gigantesca influência global, o que pode acender uma iniciativa de reafirmação das tradições imperiais da

China tanto na Ásia quanto além dela. Neste sentido, cabe aos países latino americanos o estabelecimento de investidas no domínio interno no sentido de fortalecimento de suas economias e na tentativa de buscar uma inserção internacional mais dinâmica, que forneça uma fundação mais robusta, base para um projeto de desenvolvimento autônomo e sustentável no longo prazo.

A preocupação com uma reformulação na esfera produtiva, instância na qual as assimetrias com a China são mais acentuadas, pode permitir que os ganhos políticos já materializados no cenário internacional permaneçam e que os proveitos potenciais sejam concretizados no futuro. Ou seja, a redução das desproporções econômicas podem auxiliar barganhas políticas tanto na relação bilateral com o país asiático quanto nos organismos internacionais.

A seção que segue apresenta aspectos econômicos da relação sino-latino americana no período recente.

### 3. China-América Latina: aspectos econômicos

O crescimento do intercâmbio comercial entre a China e os países da América Latina, principalmente a partir dos anos 2000, é um fenômeno conhecido, o qual decorre da ampla capacidade dos países da região de fornecimento de matérias-primas e do impulso das exportações de produtos manufaturados chineses, que encontra-

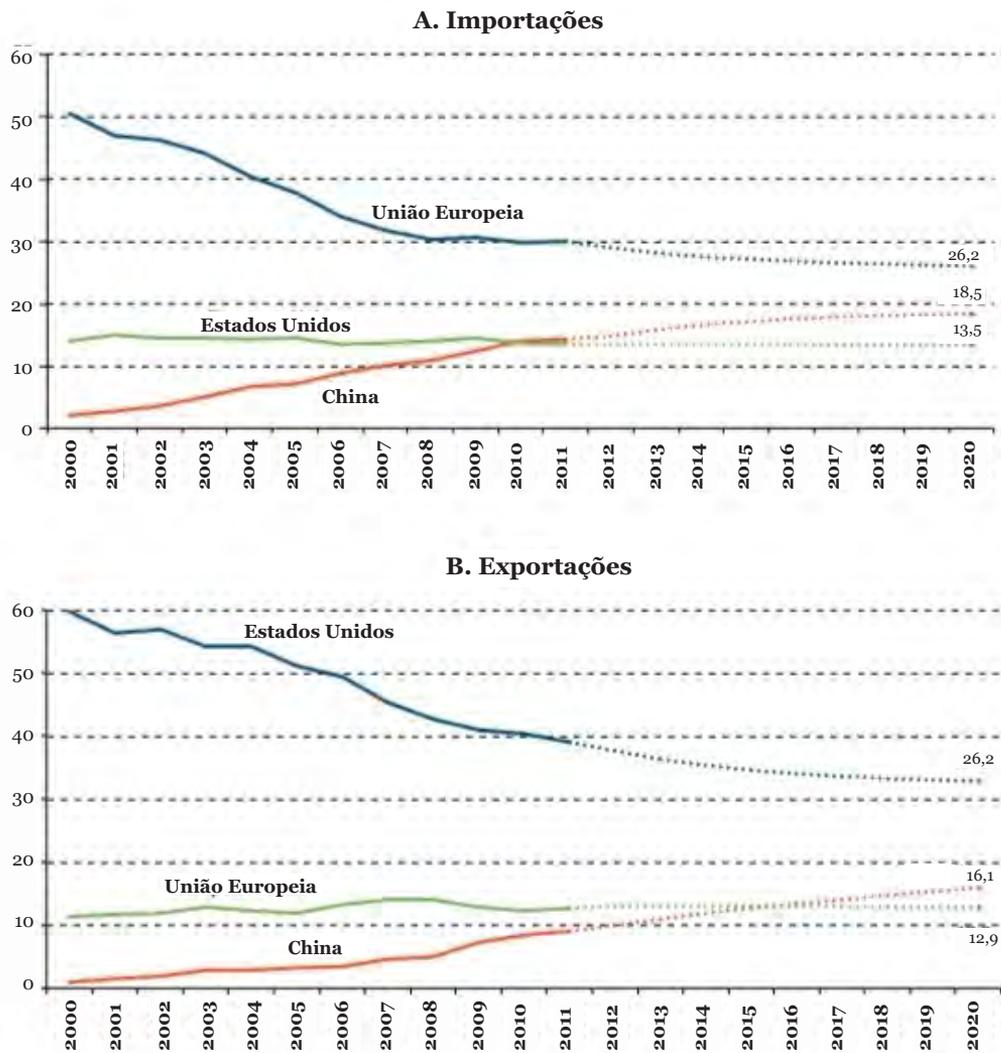
ram mercado também no subcontinente americano.

Esta observação inicial, entretanto, já expõe uma assimetria nas relações comerciais entre o país asiático e os latino americanos, revitalizando um histórico problema de inserção internacional. Desta forma, enquanto a China comercializa bens de alto valor agregado, com alta elasticidade-renda, a América Latina reforçou sua posição de ofertante de *commodities* na nova divisão internacional do trabalho, sendo 70% do total exportado para a China concentrados em bens desse tipo (ONU, 2013).

Além de sublinhar uma especialização em produtos primários, houve uma ampliação da orientação para o mercado chinês, o que fez com que a China assumisse uma importância central na pauta de exportações de boa parte dos países da região. Pela perspectiva chinesa, no entanto, dada sua variada cesta de países ofertantes de *commodities*, a América Latina representa uma pequena parcela na pauta de importações. Esta configuração permite à China um grande poder de barganha em suas transações com os latino americanos.

O gráfico abaixo captura o crescimento da participação chinesa no comércio da América Latina, em comparação com os Estados Unidos, que segue como principal parceiro da região, e União Europeia:

**Gráfico 2. Participação dos principais parceiros comerciais da América Latina entre 2000 e 2011 e projeções até 2020 (%)**



Fonte: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) com base no Banco de Dados Estatísticos de Comércio de Commodities das Nações Unidas (UN Comtrade) e fontes nacionais.

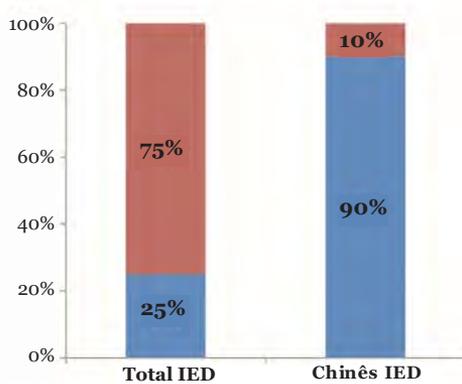
Fonte: ONU -CEPAL (2013, p. 11)

Desde 2010, as empresas chinesas têm investido, em média, US\$ 10 bilhões em países latino americanos, concentrados, principalmente, em petróleo e mineração. A América Latina é responsável

por cerca de 13% do estoque total de Investimento Estrangeiro Direto (IED) chinês, sendo que, desse valor, aproximadamente 92% vão para as Ilhas Virgens Britânicas e para as Ilhas

Cayman e os 8% remanescentes são escoados, majoritariamente, para Brasil, Peru, Venezuela e Argentina. As empresas chinesas possuem maior peso no setor de petróleo e gás na Argentina, Venezuela, Colômbia e Equador, com relação à extração de minérios, as companhias têm investido fortemente no Peru e no Brasil (ONU, 2013).

**Gráfico 3. Padrões de Investimento Estrangeiro Direto na América Latina**



Fonte: CEPAL (2013).

Nota: total IED: média 2007-2011. Chinês IED c.2010.

Fonte: Albrieu e Rozenwurcel (2015:21).

No que diz respeito ao investimento nos setores de manufaturas e serviços, nota-se uma ampliação da participação de empresas chinesas nos mercados domésticos dos países latino americanos. A instalação de fábricas chinesas nestes países tem em comum uma participação muito irrelevante de conteúdo nacional, como no caso da Huawei na Argentina, onde o teor local está restrito à mão de obra e embalagens, sendo todo o componente de alta intensidade tecnológica desenvolvido

na China.

Em termos gerais, os investimentos em manufaturas estão direcionados, não só no caso argentino, para uma estratégia de ampliação do mercado consumidor, *market seeking*, apresentando ganhos marginais para a economia local.

Essa concentração da demanda chinesa nos recursos naturais se reflete no comparativo entre os cinco principais produtos na pauta de exportação nas duas direções, como se pode observar no **Quadro 1**. O lado esquerdo mostra os cinco principais produtos exportados pela América Latina com destino à China, enquanto o lado direito do quadro apresenta a perspectiva chinesa, os produtos destinados à América Latina.

Além de apresentar a disparidade entre os tipos de bens exportados por cada lado, o quadro mostra também o tamanho da concentração em poucos produtos no caso latino americano: os cinco produtos listados representam 69% da pauta de exportações, enquanto, pelo fluxo chinês, os produtos listados correspondem a apenas 23%. Isto indica que a China não só possui uma especialização intensiva capital como também tem uma pauta muito menos concentrada em poucos produtos.

**Quadro 1. Cinco principais produtos na pauta de exportações entre América Latina e China (2009-2013)**

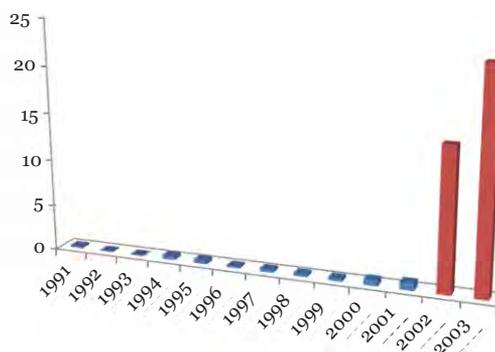
Exportações América Latina - China		Exportações China - América Latina	
Produto	Participação no total das exportações (%)	Produto	Participação no total das exportações (%)
Ferro	20	Equipamentos de telecomunicação	10
Soja	18	Equipamentos de processamento de dados	4
Cobre	14	Embarcações e estruturas flutuantes	4
Minério de cobre	10	Instrumentos óticos	3
Petróleo cru	9	Petroleo refinado	3
Total dos 5 principais produtos exportados pela América Latina	<b>69%</b>	Total dos 5 principais produtos exportados pela China	<b>23%</b>

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Global Economic Governance Intitiativa (2015)

Esta configuração representa um desafio em duas frentes para os países latino americanos, a saber, além de uma colocação no comércio internacional com base em produtos com grande volatilidade de preço e demanda, a indústria local perde espaço tanto no plano doméstico quanto em terceiros mercados. Como mostram os dados de Moreira (2005:33), considerando apenas o período 1990-2003, as perdas dos países latino americanos em virtude da concorrência chinesa no comércio exterior parecem ser de pouco relevo, 0,8%. Entretanto, tomando, no mesmo período, apenas os números pós ingresso do país asiático na Organização Mundial do Comércio (OMC), ou seja, recortando os anos 2002 e 2003,

este percentual sobe para 15% e 23%, respectivamente.

**Gráfico 4. Perdas anuais da América Latina para a China (%)**



Fonte: Elaboração própria com base nos dados de Moreira (2005).

Os dados até aqui apresentados revelam que a interação da região com o país asiático tem produzido resultados positivos, do ponto de vista conjuntural, porém, que exigem cautela e políticas incisivas no longo prazo, por reforçarem aspectos estruturais problemáticos na América Latina. Dentre estes temas, centro de grandes debates, um dos principais é a questão da elasticidade-renda dos produtos primários em comparação com a elasticidade-renda de produtos industrializados. Como argumentado por Thirlwall (2005), torna-se complexo compreender se a determinação das elasticidades-renda são parte de um mecanismo endógeno, induzidos pelo aumento da produção, ou exógeno.

O que se sabe, entretanto, é que “em muitos casos, as elasticidades-renda dos países são predominantemente determinados pela detenção de recursos naturais e pelas características dos bens produzidos”, que, segundo o autor, “*são um produto da História e independem do aumento da produção*” (Thirlwall, 2005:56). Isto implica um grande esforço, a partir de forte intervenção estatal, no sentido de quebrar com o circuito estrutural oriundo de processos históricos e de dotação prévia de recursos, sendo este o grande desafio para os países latino americanos: a reinserção diferenciada na Divisão Internacional do Trabalho.

#### 4. Considerações finais

Após o choque neoliberal sofrido pelos países latino americanos na década

de 1990, a lógica da modernidade e da globalização/modernização parece suficientemente intenalizada na realidade da região. Como se tentou mostrar neste trabalho, as trajetórias particulares de China e América Latina conduziram a resultados bastante diferentes, apesar de haver um esforço conjunto de superação das configurações pró-capitalismo central e por uma democratização de instituições e das interações entre países nas relações internacionais.

A modernidade, naturalizada como um projeto comum, de caráter universal, é apresentada como caminho a ser seguido também pelos países do Sul global, onde se observa uma pressão para que a China se acomode dentro desses parâmetros ocidentais, eurocêntricos. A partir do que fora apresentado neste artigo, o que se coloca para discussão é de que forma a América Latina pode se colocar em oposição à estrutura política e econômica do imperialismo, em outras palavras, como a região pode fazer frente às imposições do capitalismo central, em associação com a China, porém, tendo também em relação ao país asiático um posicionamento incisivo, com maior poder de barganha. Neste sentido, o desafio para os países latino americanos é duplo, tendo o primeiro avançado e o segundo, por sua incipiência e pontos de obscuridade, exigido um esforço político, econômico e teórico amplo. ▣



### Referências Bibliográficas

Albrieu, R.; Rozenwurcel, G. (2015), “A note on China’s development strategy and Latin American economies”. In: *The South American Network on Applied Economics*. Working Paper n. 2.

Almeida Filho, N. (2003), “O Desenvolvimento da América Latina na Perspectiva da CEPAL dos anos 1990: correção de rumos ou mudança de concepção?” In: Ferraz, J. C.; Crocco, M.; Elias, L. A. (Orgs.), *Liberalização Econômica e Desenvolvimento: modelos, políticas e restrições*. São Paulo: Ed. Futura.

Amsden, A. (2004), *The rise of “the rest”- challenges to the west from late-industrializing economies*. New York, Oxford University Press.

Bonilla, A.; Milet, P. (2015), “Los impactos de China en las Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe”. In: Bonilla y Milet (Editores), *China en América latina y El Caribe: escenarios estratégicos subregionales*. San José: Flacso/CAF.

Cano, W. (2003), “América Latina: a necessária integração”. In: *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 12, n. 2 (21), p. 295-310, jul./dez.

CEPAL (2000), “Transformação produtiva com equidade: a tarefa prioritária do desenvolvimento da América Latina e do Caribe nos anos 1990”. In: Bielschowsky, Ricardo (org.), *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL vol. 2*. Editora Record / Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e Conselho Federal de Economia (COFECON), Rio de Janeiro

CEPAL (2013), *Chinese foreign direct investment in Latin America and the Caribbean: China-Latin America cross-council taskforce*. Summit on the Global Agenda World Economic Forum. Abu Dhabi, 18-20 November. CEPAL-ONU.

CEPAL (2015), *América Latina y el Caribe y China. Hacia una nueva era de Cooperación Económica*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.

Chang, H. J. (2004), *Chutando a escada: a estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: UNESP.

Chatterjee, P. (2004), “Nossa Modernidade”. In: *Colonialismo, Modernidade e Política*. Salvador: EDUFBA/CEAO.

Cornejo, R. G. (2010), “China y América Latina: recursos, mercado y poder global”. In: *Nueva Sociedad* n° 218, julho/agosto.

Costa Lima, M. (2015), “Um dragão nos trópicos”. In: Pedro de Souza (Org): *Brasil, Sociedade em Movimento*. São Paulo: Paz e Terra/Centro Internacional Celso Furtado.

Dunford, M. (2015), “A remergência da China”. In: Pedro de Souza (Org): *Brasil, Sociedade em Movimento*. São Paulo: Paz e Terra/Centro Internacional Celso Furtado.

Fairbanks, J. K. (1936), *The origin of the Chinese Maritime Customs Service, 1850-58*. University of Oxford DPhil thesis.

Fairbanks, J. K. (1992), *China: A New History*. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press. (Enlarged Edition, with Merle Goldman, 1998. Second Enlarged Edition, 2006).

Feng G, Z. (2010), “Rethinking the

‘tribute system’. Broadening the conceptual horizon of historical East Asian politics”. In: Yongnian Zheng (Ed.), *China and International relations. The Chinese view and the contribution of Wang Gungwu*. London: Routledge.

Ferchen, M. (2011), “As relações entre China e América Latina: impactos de curta ou longa duração?”. In: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 105-130, nov.

Gallagher, K.; Ray, R. (2015), “China-Latin America economic bulletin 2015 edition”. In: *Global governance initiative*. Discussion paper.

Gonçalves, R.; Pinto, E. C. (2013), *Transformações globais, poder efetivo e o protagonismo da China*. Texto para discussão 017/2013. Rio de Janeiro: IE-UFRJ.

Gungwu, Wang (2003), *Ideas Won't Keep. The Struggle for China's Future*, Singapore: Eastern University Press.

Harvey, D. (2012), *O neoliberalismo: história e implicações*. 3ª Ed. São Paulo: Edições Loyola.

Hsiung J. C. (2010), “A re-appraisal of Abahamic values and neorealist IR theory: from a Confucian-Asian perspective”. In: Yongnian Zheng (Ed.), *China and International relations. The Chinese view and the contribution of Wang Gungwu*. London: Routledge.

List F. (1983), *Sistema Nacional de Economia Política*. São Paulo: Abril Cultural.

López, A.; Ramos, D. (2014), “Argentina y China: nuevos encadenamientos mercantiles globales con empresas chinas. Los casos de Huawei,

CNOOC y Sinopec”. In: DUSSEL, E. P. (org.). *La inversión extranjera directa de China en América Latina: 10 estudios de caso*. México, D.F.: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe.

Mazzucato, M. (2014), *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. 1ª edição. São Paulo: Portfolio Penguin.

Moreira, M. M. (2005), “O desafio chinês e a indústria na América Latina”. In: *Revista Novos Estudos*, n. 72, julho.

Pecequillo, C. S. (2008), “A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51 (2): 136-153.

Pecequillo, C. S. (2013), “A América do Sul como espaço geopolítico e geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China”. In: *Carta Internacional*. Vol. 8, n. 2, jul.-dez: 100-115.

Polanyi, K. (2012), *A grande transformação: origens de nossa época*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Elsevier.

Rodrik, D. (2010a), “Abrindo Espaço para a China na Economia Mundial”. In: *American Economic Review: Papers & Proceedings*, vol. 100, n° 2: p. 89-93.

Rodrik, D. (2010b), “Trade and Industrial Policy Reform”. In: Srinivasan, T.N.; Behrman, Jere (editores), *Handbook of development economics (Handbooks in economics; 9)*. Capítulo 45, Vol. III B. North-Holland.

Thirlwall, A. P. (2005), *A natureza do crescimento econômico: um referencial alternativo para compreender o desempre-*

*ho das nações*. Brasília: IPEA.

Vadell, J. (2011), “A China na América do Sul e as implicações geopolíticas do consenso do Pacífico”. In: *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 19, n. suplementar, p. 57-79, nov.

Yongnian, Z. (2010), “Preface”. In: Yongnian Zheng (Ed.), *China and International relations. The Chinese view and the contribution of Wang Gungwu*. London: Routledge. 

# Las medidas no arancelarias en la letra y la jurisprudencia de la Unión Europea y del MERCOSUR

*Alejandra P. Díaz, Sandra C. Negro y Florencia J. Reissing*

## 1. Introducción

Una de las principales cuestiones que ocupó a los Estados luego de la instauración de un nuevo orden comercial multilateral -primero por la adopción del GATT<sup>1</sup> y luego por la constitución de la OMC<sup>2</sup>- es la liberalización progresiva del comercio internacional de bienes y servicios por medio de la suscripción de distintos acuerdos y rondas de negociaciones que en definitiva, eviten distorsiones, restricciones y

obstáculos al comercio internacional. Ello para brindar mayor certidumbre y transparencia a los flujos comerciales.

Si bien es correcto afirmar que los aranceles han sido por excelencia la principal causa de restricciones a los flujos comerciales, lo cierto es que desde los tiempos del GATT de 1947, han existido y convivido junto a ellos otro tipo de medidas que, si bien su uso no fue asiduo en ese entonces, posterior-

---

APD: Licenciada en Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente de Ciencia Política del Ciclo Básico Común de la UBA. Docente de Teoría del Estado, Facultad de Derecho (UBA).

SCN: Doctora en Derecho. Profesora titular de Derecho de la Integración, UBA. Subdirectora del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico (CEIDIE), Facultad de Derecho, UBA.

FJR: Abogada, Facultad de Derecho, UBA. Becaria en formación e investigación del CEIDIE, Facultad de Derecho, UBA. Ayudante de Derecho de la Integración, Facultad de Derecho, UBA.

---

1. Mientras se desarrollaba la Conferencia de La Habana, el 30 de octubre de 1947, en Ginebra, 23 países firmaron el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, en sus siglas en inglés). Este tratado creado con carácter

mente a partir de la década de 1970, especialmente a partir de la Ronda de Tokyo (1973-1979), -época que coincide con una disminución sustantiva en la aplicación de barreras arancelarias- adquirieron un rol protagónico en el comercio internacional.

Se hace referencia, a otras medidas distintas de los aranceles, genéricamente denominadas “barreras o medidas no arancelarias”.

En la evolución de la implementación de las mismas, se pueden identificar tres etapas: la primera, en la década de los ‘70 y ‘80, de tipo proteccionista, con una baja apertura y escasa transparencia, en la cual varios estados adoptaron medidas restrictivas no arancelarias con motivo de la crisis del petróleo y de la deuda respectivamente; una segunda etapa desde la década de los ‘90 hasta 2008, en la cual si bien aumentó la apertura comercial por la entrada en vigor de diversos acuerdos de integración regional como también por la

puesta en marcha del sistema multilateral de comercio con la creación de la OMC, se implementaron nuevas medidas respecto a las condiciones que debían reunir los productos para ser comercializados. En esta etapa se recurrió a la adopción de medidas relacionadas con la protección del medio ambiente, la sanidad animal y vegetal, la inocuidad de alimentos, los trámites administrativos y los reglamentos técnicos. Una tercera y última etapa se constata desde el año 2009 hasta la actualidad, caracterizada por un fuerte contexto de crisis económica internacional y por un incremento significativo de aplicación de medidas de carácter no arancelario en el comercio de bienes y servicios que dificulta su identificación y la medición de sus efectos<sup>3</sup>.

Es oportuno señalar, que a nivel regional, en general los procesos de integración no estuvieron al margen de esta tendencia. Tal es así que desde los años ‘50 y los ‘90, la Unión Europea y el

---

provisional -y que no obstante rigió el comercio internacional durante cuatro décadas-, perseguía lograr una progresiva liberalización del comercio internacional, en particular con la reducción de aranceles, y tuvo importantes consecuencias en las relaciones económicas internacionales. Finalmente, la *Carta de La Habana* no fue ratificada por EEUU, así como tampoco se alcanzaron las 27 ratificaciones necesarias para la entrada en vigencia mientras que el GATT se aplicó a través del denominado “Protocolo de Aplicación provisional de 1947” a partir del 1º de enero de 1948 y la aplicación provisional se extendió hasta el 31 de diciembre de 1995, fecha en la cual el “GATT de 1994” sucedió al “GATT de 1947”. Es útil aclarar que en principio, el GATT, funcionaba como un código de buena conducta, basado en la no discriminación, reducción de cupos y aranceles y prohibición de carteles y dumping. Ver: Negro, Sandra, “Nacimiento y Evolución del Sistema GATT/OMC”, en Correa, Carlos, M., (coord.), *Comercio Internacional: del GATT a la OMC. Disciplinas y solución de controversias*; Eudeba, Buenos Aires, 2010, pp. 69-70.

2. Creada al finalizar la Ronda de Uruguay 1986-1994, es la única organización internacional multilateral que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre territorios aduaneros. Entre sus funciones se destaca: administrar los acuerdos comerciales de la OMC; mantener foros para negociaciones comerciales; tratar de resolver las diferencias comerciales; supervisar las políticas comerciales nacionales; dar asistencia técnica y cursos de formación para los países en desarrollo y cooperar con las organizaciones internacionales. Para más información ver: <<http://www.wto.org>>.

3. Gallo, Rosibel H., “Barreras no arancelarias: entre el proteccionismo y la legitimidad”, en *Revista cubana de economía internacional*, n.º 2, 2015, pp. 1-15. Disponible [en línea]: <<http://www.rcei.uh.cu/index.php/rcei/article/view/37>>.

MERCOSUR respectivamente, evidencian la implementación de este tipo de medidas de carácter para-arancelario, en virtud de la creciente preocupación entorno a las cuestiones medioambientales y de estándares de protección del consumidor.

En este orden de ideas, el presente trabajo constituye una primera aproximación en la búsqueda de la comprensión de las dificultades para identificar y desentrañar las verdaderas causas de las medidas no arancelarias. Es decir, si las mismas están justificadas, o no lo están y actúan como verdaderas barreras -por ende si son medidas proteccionistas y actúan en sustitución de aranceles o a la par de estos-<sup>4</sup>.

## 2. Evolución y caracterización

Como se hubiera adelantado, desde mediados del siglo XX los países han intentado acordar pautas para la transacción comercial internacional, con menor o mayor éxito, para generar un flujo dinámico y expansivo de mercancías.

En 1947 el GATT y a mediados de los años '90 la OMC fueron instituciones creadas para garantizar acuerdos y seguir constantes negociaciones para armonizar el flujo del comercio

internacional intentando la eliminación de aranceles y la liberalización del comercio internacional en última instancia. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del ámbito multilateral, las restricciones, en particular, las no arancelarias, aún subsisten y suelen tomar formas engañosas o que disfrazan la verdadera razón de su adopción e implementación.

Inicialmente, las restricciones al comercio se implementaron a través de aranceles cuyo objetivo era proteger el mercado interno ya sea de productos que se producían en otro país, de productos que tienen precios inferiores a los producidos allí, etc. Sin embargo, en la década de 1970 se produjo una tendencia a la baja de restricciones comerciales derivadas de aranceles. Asimismo se generó un crecimiento en cierta medida “compensatorio” de medidas no arancelarias. Por esta razón, especialmente, a partir de la Ronda de Tokyo (1973-1979), dichos obstáculos al comercio fueron asumiendo cada vez mayor atención en las negociaciones multilaterales sucesivas.

Por su parte, los procesos de integración regional enfrentaron inconvenientes similares en cuanto al surgimiento y utilización de prácticas o medidas no

---

4. Este trabajo se inscribe como un aporte al Proyecto de Investigación titulado: “La comercialización de alimentos en el MERCOSUR y en la Unión Europea: elevación de estándares, la protección al consumidor y las barreras al comercio intra e inter bloques”, que propone desentrañar y explicar la paradoja que implica que un aumento en las medidas sanitarias, fitosanitarias, reglamentos técnicos y normas de calidad puedan desempeñar un papel eficiente para la protección del consumidor y del ambiente y, a la vez, erigirse en barreras al comercio en el interior de la UE y del MERCOSUR- así como en el comercio entre ellos. Proyecto de investigación en Maestría n.º 1409 de la Facultad de Derecho de la UBA.

5. Art. 30 TCEE.

arancelarias por parte de sus Estados miembros ante el desmantelamiento arancelario. Las dificultades, como se apreciará en los acápite siguientes, fueron similares y tuvieron respuestas parciales a través de decisiones de Tribunales en cada caso.

Resulta difícil conceptualizar a una barrera no arancelaria y más aún detectarla pues suele recurrirse a argumentos tan variados como disímiles a saber, la protección del consumidor o la protección del medio ambiente.

En efecto, se puede intentar una caracterización de las medidas no arancelarias como la siguiente:

a. Un rasgo distintivo, lo constituye la dificultad en descubrirlas, puesto que la mayoría de ellas no presentan una forma abiertamente proteccionista y discriminatoria destinada a los productos importados extranjeros. Es solo en virtud de sus efectos que se la podrá calificar de obstáculo al comercio internacional.

b. Otra característica que se percibe claramente es la dificultad de hallar una única definición. Las conceptualizaciones elaboradas por la doctrina nacional e internacional y la jurisprudencia de los órganos jurisdiccionales de los procesos de integración de la Unión Europea y MERCOSUR –Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) y el Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR

(TPR) respectivamente- denotan serias dificultades en acordar una única definición.

Una breve reseña de las principales decisiones de los tribunales referidos permitirá comprender algunos rasgos y ciertas dificultades que se reiteran.

### 3. Barreras no arancelarias: evolución en el marco jurídico y jurisprudencial de la Unión Europea

El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (TCEE), firmado en 1957 en Roma entre la República Federal de Alemania, Bélgica, Francia, Países Bajos, Italia y Luxemburgo, sostenía en su artículo 30 “...quedan prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente”<sup>5</sup>. Sostienen idéntica posición los artículos 34 y 35 del Tratado del Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Pero agrega en su artículo 36 que “*las disposiciones de los artículos 34 y 35 no serán obstáculo para las prohibiciones o restricciones a la importación, exportación o tránsito justificadas por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas, protección de la salud y vida de las personas y animales, preservación de los vegetales, protección de la propiedad industrial y comercial. No obstante, tales prohibiciones o restricciones no deberán construir un medio de discriminación arbitraria ni una restricción encubierta del comercio*

---

6. Art. 36 TFUE.

entre los Estados miembros”<sup>6</sup>. Por lo tanto, se prohíbe<sup>7</sup> en la Comunidad Económica Europea -actualmente Unión Europea-, desde sus inicios, la aplicación de restricciones cualitativas a la importación y la exportación. Las mismas consisten en prohibiciones y cupos o contingentes a la importación y exportación, y su finalidad es eliminar totalmente la circulación de determinados productos o limitarla de acuerdo a cantidades o valores predeterminados. Junto a esto se menciona las “medidas de efecto equivalente como restricciones cuantitativas a la importación o exportación”<sup>8</sup>.

No se encuentra en el Tribunal de Justicia de la UE –TJUE- una definición de estas medidas, pero a decir de Julio C Lascano, el órgano judicial de alguna manera lo subsana, expresando en numerosas ocasiones “que las medidas de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas prohibidas en el Tratado comprenden cualquier reglamentación comercial de los Estados miembros susceptibles de entorpecer directa o indirectamente, actual o potencialmente, el comercio intracomunitario”<sup>9</sup>.

Lascano sigue explicando, que en el artículo 36 del Tratado se “reconoce, sin embargo a los Estados miembros el derecho a establecer unilateralmente

restricciones a la libre circulación intracomunitaria por razones de orden público y seguridad, moralidad, protección de la salud y vida de las personas y animales y preservación de los vegetales (disposiciones de policía sanitaria, veterinaria y fitosanitaria), protección de patrimonio artístico, histórico o arqueológico nacional (licencias y prohibiciones de exportación) y protección de la propiedad industrial o intelectual (derechos de patente, derechos de marcas registradas, derechos de autor, protección de dibujos y modelos y derechos de protección de la moneda extranjera).

Pero existe una limitación importante en este campo, ya que en ningún caso las medidas de excepción puede servir de vehículo para la discriminación arbitraria o la aplicación de restricciones disfrazadas al comercio entre los Estados miembros, como lo establece el mismo art. 36 en su último párrafo”<sup>10</sup>.

Destaca Lascano, “que toda medida de efecto equivalente que no tiene una justificación legal evidencia generalmente una discriminación arbitraria contra los productos originarios de los demás Estados Partes con la finalidad de evitar la competencia con los productos nacionales. Muchas veces estas medidas no se presentan como únicamente dirigi-

7. En sus artículos 30 y 34, primer párrafo. *Tratado de Roma* (1957)

8. Arts. 30 y 34.1 TCEE.

9. En Lascano, Julio Carlos: “Las restricciones no arancelarias en el MERCOSUR”; p. 39. Accesible en: <<http://www.iaea.org.ar/global/img/2010/09/Lascano.pdf>>.

10. Op. cit p. 39.

*das a los productos importados, pues comprenden regulaciones exigibles formalmente a todos los productos, nacionales e importados, y en sí misma no evidencian un trato desigual. Pero suele estar concebidas de una manera tal que las mercaderías nacionales cumplen siempre con estos requisitos y las extranjeras no lo cumplen o les resulta difícil hacerlo.”<sup>11</sup>*

Hay ejemplos, según Lascano, que pueden encontrarse en expedientes judiciales como TJ Asunto N° 261/81, 10/11/82 donde por ejemplo sostiene: “La aplicación, en un Estado miembro, a la margarina importada de otro Estado miembro y legalmente comercializada en dicho Estado, de una legislación que prohíba la comercialización de la margarina o de las grasas comestibles cuando la masa o el envase exterior de la porción individual no tenga una forma determinada tal como la forma cúbica, en circunstancias en que la protección e información del consumidor puede ser asegurada por medios que impongan menos obstáculos a la libertad de los intercambios, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en sentido del Art.30 del Tratado”<sup>12</sup>.

Lo anteriormente expuesto, se puede complementar con una serie de *leading*

cases resueltos por el TJUE<sup>13</sup>, cuyas partes relevantes de dichas sentencias se citan a continuación.

*a. Case 8/74: Dassonville*<sup>14</sup>

*“(…) se pregunta si constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa en el sentido del artículo 30 del Tratado una disposición reglamentaria nacional que prohíbe la importación de una mercancía que lleva una denominación de origen si dicha mercancía no va acompañada de un documento oficial expedido por el Estado de exportación que acredite su derecho a tal denominación;”*

*“(…) Considerando que toda normativa comercial de los Estados miembros que pueda obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario debe considerarse como una medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas;”*

*“(…) La exigencia por un Estado miembro de un certificado de autenticidad cuya obtención resulta más difícil a los importadores de un producto auténtico que se encuentra legalmente en libre práctica en otro Estado miembro, que a los importadores del mismo producto procedente directamente del país de origen, constituye una medida de efecto equivalente a una*

---

11. Op. cit pp. 39-40.

12. Citado por Lascano en página 40 en nota al pie n.º 6.

13. Sitio oficial: <<http://curia.europa.eu>>.

14. Procureur du Roi v. Benoit and Gustave Dassonville, Case 8/74, 11 July 1974, Court of Justice [1974] ECR. 837. Disponible en línea: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-8/74&td=ALL>>.

*restricción cuantitativa incompatible con el Tratado”.*

***b. Case 120/78: Cassis de Dijon***<sup>15</sup>

*“¿Debe interpretarse el concepto de medida de efecto equivalente a las restricciones cuantitativas a la importación, contenido en el artículo 30 del Tratado CEE, en el sentido de que incluye también la determinación de un grado alcohólico mínimo para los alcoholes destinados al consumo humano, establecida por la legislación alemana relativa al monopolio de los alcoholes, que tiene por efecto impedir en la República Federal de Alemania la comercialización de productos tradicionales de otros Estados Miembros que tengan un grado alcohólico inferior al límite establecido?”.*

*“(…) que los obstáculos a la circulación intracomunitaria que sean consecuencia de disparidades entre legislaciones nacionales relativas a la comercialización de los productos controvertidos deben aceptarse en la medida en que estos preceptos sean necesarios para cumplir las exigencias imperativas relativas, en particular, a la eficacia de los controles fiscales, a la salvaguardia de la salud pública, a la lealtad de las transacciones comerciales y a la protección de los consumidores”.*

*“(…) que, por tanto, no existe ningún*

*motivo válido para impedir que las bebidas alcohólicas, siempre que sean legalmente producidas y comercializadas en uno de los Estados miembros, se importen a cualquier otro Estado miembro sin que pueda oponerse a su venta una prohibición legal de comercialización de bebidas que contengan un grado alcohólico inferior al límite determinado por la normativa nacional”.*

***c. Joined Cases C-267 and 268/91: Keck***<sup>16</sup>

*“A tenor del artículo 30 del Tratado, quedarán prohibidas entre los Estados miembros las restricciones cuantitativas a la importación, así como todas las medidas de efecto equivalente. Según jurisprudencia reiterada, constituye una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa toda medida que pueda obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario”.*

*“Una legislación nacional que prohíbe de manera general la reventa a pérdida no tiene por objeto la regulación de los intercambios de mercancías entre los Estados miembros.*

*Es cierto que tal legislación es susceptible de restringir el volumen de las ventas y, por consiguiente, el volumen de las ventas de productos*

15. Rewe-Zentral AG v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Case 120/78, 20 February 1979, Court of Justice, [1979] ECR. Disponible en línea: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=en&num=C-120/78>>.

16. Criminal proceedings against Bernard Keck and Daniel Mithouard, Joined Cases C-267 and 268/91, 24 November 1993, Court of Justice, [1993] ECR. I-6097. Disponible en línea: <<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?&num=C-267/91>>.

*procedentes de otros Estados miembros en la medida en que priva a los operadores de un medio de promocionar las ventas. No obstante, hay que preguntarse si dicha posibilidad basta para calificar a la legislación de que se trata de medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa a la importación”.*

*“Dado que cada vez es más frecuente que se invoque el artículo 30 del Tratado para impugnar cualquier tipo de normativa que, sin referirse a los productos de otros Estados miembros, limite la libertad comercial de los operadores económicos, este Tribunal considera necesario reexaminar y precisar su jurisprudencia en la materia.*

*A este respecto, hay que recordar que, de conformidad con la jurisprudencia Cassis de Dijon (sentencia de 20 de febrero de 1979, Rewe-Zentral, 120/78, Rec.p. 649), constituyen medidas de efecto equivalente, prohibidas por el artículo 30, los obstáculos a la libre circulación de mercancías derivados, a falta de armonización de las legislaciones, de la aplicación a mercancías procedentes de otros Estados miembros, donde se fabrican y comercializan legalmente, de normas relativas a los requisitos que deben cumplir dichas mercancías (como los relativos a su denominación, forma, dimensiones, peso, composición, presentación, etiquetado, acondicionamiento), aunque dichas normas sean indistintamente aplicables a todos los productos, siempre que esta aplicación*

*no pueda ser justificada por un objetivo de interés general que pueda prevalecer sobre las exigencias de la libre circulación de mercancías.*

*En cambio, procede declarar, en contra de lo que hasta ahora se ha venido juzgando, que la aplicación a productos procedentes de otros Estados miembros de disposiciones nacionales que limiten o prohíban ciertas modalidades de venta no es susceptible de obstaculizar directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio entre los Estados miembros en el sentido de la jurisprudencia Dassonville (sentencia de 11 de julio de 1974, 8/74, Rec. p. 837), siempre que dichas disposiciones se apliquen a todos los operadores afectados que ejerzan su actividad en el territorio nacional, y siempre que afecten del mismo modo, de hecho y de Derecho, a la comercialización de los productos nacionales y a la de los procedentes de otros Estados miembros.*

*En efecto, siempre y cuando se cumplan estos requisitos, la aplicación de normativas de este tipo a la venta de productos procedentes de otro Estado miembro y conformes a las normas de este último Estado, no puede impedir su acceso al mercado o dificultarlo en mayor medida que dificulta el de los productos nacionales. Estas normativas, por tanto, quedan fuera del ámbito de aplicación del artículo 30 del Tratado”.*

A continuación, corresponde señalar el abordaje de la cuestión desde la perspectiva jurídica y jurisprudencial

del MERCOSUR.

#### 4. Las restricciones al comercio en el ámbito del MERCOSUR

El Tratado de constitutivo del MERCOSUR es el Tratado de Asunción suscripto por Argentina, Brasil Paraguay y Uruguay en marzo de 1991. Desde 2012 es quinto Estado parte de este proceso, Venezuela y al tiempo de redactar estas líneas se halla cumplimentando su adhesión, Bolivia. El Tratado de Asunción, en su artículo 1º establece que el Mercado Común que se crea implica entre muchas otras cosas *“la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente”*<sup>17</sup>.

Las partes acordaron un proceso que se desarrollaría por medio de la ejecución de un “Programa de Liberación Comercial” que consistió básicamente en dos puntos centrales:

- a. Rebajas arancelarias progresivas, lineales y automáticas.
- b. La eliminación de restricciones arancelarias o medidas de efecto equivalente, así como de otras restricciones al comercio entre los Estados Partes.

En el mismo programa mencionado se

conceptualiza las “restricciones” en sentido amplio diciendo que se entiende por las mismas *“cualquier medida de carácter administrativo, financiero, cambiario o de cualquier naturaleza, mediante la cual un Estado Parte impida o dificulte, por decisión unilateral, el comercio recíproco”*.

Se desprende de lo antes dicho que estas medidas tienen como características distintivas:

- a. son disposiciones de muy variada naturaleza.
- b. son tomadas unilateralmente por el Estado Parte.
- c. impiden o dificultan el comercio con los restantes Estados del bloque.

En esta generalidad, quedan incluidas tanto restricciones cuantitativas -prohibiciones y cuotas o cupos- y las medidas de efecto equivalentes.

Es necesario aclarar, que los Estados Parte tienen el derecho de establecer medidas similares a las planteadas anteriormente bajo las mismas causales por las que lo permite expresamente el Tratado constitutivo en el caso de la integración europea, fundamentándose en este caso en el artículo 50 del Tratado de Montevideo de 1980.

En el caso de MERCOSUR, el Protocolo de Olivos<sup>19</sup> (firmado en febrero de 2002) creó un órgano de solución de controversias para los

17. Artículo 1º del Tratado de Asunción.

18. Anexo I, Art. 2º, apartado b) *in fine*.

19. Y la Decisión CMC n° 37/03 lo reglamentó.

conflictos que pudieran surgir, el Tribunal Permanente de Revisión<sup>20</sup> -que es un órgano de carácter arbitral-

Este tribunal -TPR- se encargó de, aclarar en el Laudo 1/2005<sup>21</sup> algunas cuestiones sobre las restricciones al comercio. Allí sostuvo que:

*“(...) el principio de libre circulación tiene excepciones posibles, (...) restando sólo la eventual viabilidad de la excepción prevista en el ítem d del art. 50 del TM, la cual se puede resumir globalmente en un concepto de excepción medio-ambiental (se incluye así el concepto de vida y salud (...))”.*

Respecto a la invocación de la excepción en concreto indicó:

*“(...) en primer término en derecho de integración así como en derecho comunitario, quien invoca una excepción al libre comercio debe probarla. Normativamente no existe en el MERCOSUR un cuerpo legal que establezca clara y concretamente los criterios en rigor a ser analizados para la invocación de tales excepciones, las cuales siempre deben ser interpretadas con criterio restrictivo”.*

Ante la ausencia de normativa adecuada, el TPR señaló cuatro requisitos para poder identificar si una medida ante contra el libre comercio o no. En efecto, señaló:

*“(...) este Tribunal ante la ausencia de normativa en el MERCOSUR en cuanto a tales criterios de rigor sentando jurisprudencia inicial al respecto establece: a) en primer término corresponde analizar siempre si la medida en cuestión es efectivamente restrictiva al libre comercio (...), el segundo criterio de rigor: el carácter discriminatorio o no de la medida (...), el tercer presupuesto es el de la justificación o no de la medida (...), el cuarto y más difícil criterio a salvar es siempre el de la proporcionalidad”.*

A partir de lo expuesto, se extraen las siguientes conclusiones: en primer lugar, cabe analizar si la medida que se toma es efectivamente restrictiva del libre comercio; en segundo término, si se concluye que la medida es efectivamente una restricción al libre comercio, se deberá evaluar si la medida en cuestión tiene carácter discriminatorio o no; un tercer criterio a tener en cuenta, es la justificación o no de la medida implementada. Y por último, nos encontramos con un criterio difícil de sortear que es dilucidar si la medida guarda el principio de proporcionalidad. Es decir, si se justifica la envergadura de la medida tomada para la protección del fin que se invoca.

## 5. Reflexiones finales

---

20. Sitio oficial: <<http://tprmercosur.org>>.

21. Laudo N° 1/2005. “Prohibición de importación de neumáticos remoldeados procedentes del Uruguay”. Recurso de Revisión Presentado por la República Oriental del Uruguay contra el Laudo Arbitral del Tribunal Arbitral AD HOC de fecha 25 de Octubre de 2005. Disponible en línea: <[http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo\\_01\\_2005\\_es.pdf](http://www.tprmercosur.org/es/docum/laudos/Laudo_01_2005_es.pdf)>.

A partir de los lineamientos esbozados, se puede señalar en primer lugar, que desde el punto de vista de las características de las medidas no arancelarias, existe un consenso en la dificultad para constatar que los fines sean aquellos en nombre de los cuales se adoptó la medida. Asimismo, se advierte que es necesario actuar empíricamente, para medir la afectación que cada medida no arancelaria implica en términos de acceso o de permanencia en el mercado de destino del bien o servicio.

Por otro lado, desde el punto de vista de la jurisprudencia desarrollada por el TJUE, se afirma la existencia de medidas de efectos equivalente restricciones cuantitativas del comercio internacional. Es decir, que las caracteriza como “*aquellas medidas que puedan obstaculizar, directa o indirectamente, real o potencialmente, el comercio intracomunitario*”<sup>22</sup>. En este caso se introduce la hipótesis de afectación no sólo real sino también potencial, señalándose así un aditamento más en términos de caracterización.

Desde la óptica de la jurisprudencia del TPR, se han elaborado una serie de criterios que permitan evaluar el grado de restricción de una medida no arancelaria. A saber: si la medida es restrictiva del comercio internacional, si es discriminatoria, si aparece o está justificada y por último, el requisito de

proporcionalidad. Claramente, el TPR siguió los lineamientos señalados en la resolución de disputas a nivel multilateral en cuanto las mismas características fueron analizadas para juzgar controversias entorno a la viabilidad de medidas dictadas por los Estados al amparo del art. 20 del GATT.

En definitiva, la ausencia de parámetros que, en forma expresa, regulen los criterios a seguir para evaluar los fines y efectos de las medidas no arancelarias y su compatibilidad con el objetivo de desregulación de flujos de comercio a nivel regional o internacional, conduce a que los tribunales de justicia correspondientes, interpreten caso por caso.<sup>d</sup>



## Bibliografía Consultada:

### Libros y capítulos:

Basaldúa, Ricardo Xavier (2013), “Los acuerdos relativos a los obstáculos no arancelarios”, en *La OMC y la regulación del Comercio Internacional*, segunda edición, Abeledo Perrot, Argentina, pp. 378-485.

Bhagwait, Jagdish (1991), *El proteccionismo*, Alianza, Madrid, pp. 57, 58 y 74.

Carreau, Dominique & Julliard, Patrick (1980), *Droit international économique*, 2ª ed., Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, pp. 253-311.

22. Ver Joined Cases C-267 and 268/91.

Fernández Vila, María Fernanda (2012), “Las restricciones a las importaciones en el comercio global y su incidencia en los sistemas de integración”, en Negro, Sandra (coord.), *Lecturas sobre Integración Regional y Comercio Internacional*, La Ley, Bs As, pp. 247-280.

Jackson, John (1989), *The World Trading System. Law and policy of International Economic Relations*, London, The MIT Press Cambridge, Massachusetts, pp. 115-129.

Halperín, Marcelo (2004), *Principios Jurídicos del multilateralismo económico. Situación de los países en desarrollo*, Colección Aroha, Buenos Aires, pp. 83-89.

Magariños, Gustavo (2001), “MERCOSUR: una unión económica emergente”, en Estevadeordal, Antoni y Robert, Carolyn (eds.), *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercados*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., pp. 1-36.

Negro, Sandra (2010), “Nacimiento y Evolución del Sistema GATT/OMC”, en Correa, Carlos (coord.) *Comercio Internacional: del GATT a la OMC. Disciplinas y solución de controversias*, Eudeba, Buenos Aires, 2010.

Pantz, Dominique (1998), *Institutions et politiques commerciales internationales: du GATT à l'OMC*, Armand Colin, Paris.

#### Artículos:

Basu, Sudip Ranjan; Kuwahara, Hiroaki & Dumensil, Fabien, et al (coords.), “Evolution of non-tariff measures: emerging cases from selected developing

countries” in UNCATD, *Policy issues in International trade and commodities*. Study series No. 52. New York and Geneva. Disponible en línea: <[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab53\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/itcdtab53_en.pdf)>.

Bodenstein, T.; Plümper, T., Schneider, G. et al (2003), “Two sides of economic openness: non-tariff barriers to trade and capital controls in transition countries, 1993-2000”, in *Communist and post-communist Studies*, v. 36, pp. 231-243. Disponible en línea: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967067X03000278>>.

Coughlin, Cletus, C. & Wood, Geoffrey, E. (1989), “An introduction to non-tariff barriers to trade”, in *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, January/February, pp. 32-46. Disponible en línea: <<https://research.stlouisfed.org/publications/review/1989/01/01/an-introduction-to-non-tariff-barriers-to-trade/>>.

Deardoff, Alan V. & Stern, Robert M. (1997), *Measurement of non-tariff barriers*. OCDE/GD (97)129, Economics Department. Working papers No. 179, University of Michigan. París. Disponible en línea: <[http://www.oecd-ilibrary.org/economics/measurement-of-non-tariff-barriers\\_568705648470;jsessionid=6dt4obn5mtg0c.x-oecd-live-03](http://www.oecd-ilibrary.org/economics/measurement-of-non-tariff-barriers_568705648470;jsessionid=6dt4obn5mtg0c.x-oecd-live-03)>.

Gallo, Rosibel Hidalgo (2015), “Barreas no arancelarias: entre el proteccionismo y la legitimidad”, en *Revista Cubana de Economía Internacional*, n.º 2, 2015, pp. 1-15. Disponible en línea: <<http://www.rcei.uh.cu/index.php/rcei/article/view/37>>.

Lascano, Julio Carlos (1996), “Las restricciones no arancelarias en el MERCOSUR”, en *Revista del Instituto Argentino de Estudios Aduaneros* n.º9, Buenos Aires, pp. 37-49. Disponible en línea: <<http://www.iaea.org.ar/global/img/2010/09/Lascano.pdf>>.

UNCTAD (2013), *Non-tariff Measures to trade: Economic and policy issues for developing countries*, UNCTAD/DITC/TAB/2012/1, New York and Geneva. Disponible en línea: <[http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121\\_en.pdf](http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20121_en.pdf)>.

Winchester, Niven (2009), “Is there a dirty little secret? Non-tariff barriers and the gains from trade”, en *Journal of Policy Modeling*, v. 31, November-December, 2009, pp. 819-834. Disponible: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0161893809000738>>.

### **Informes:**

WTO (2012), “Perspectiva económica de la utilización de medidas no arancelarias”, en *Informe sobre el comercio mundial*. Disponible en línea: <[https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/world\\_trade\\_report12\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf)>.

WTO (2012), “Comercio y políticas públicas: Análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI”, en *Informe sobre el comercio mundial*. Disponible [en línea]: <[https://www.wto.org/spanish/res\\_s/booksp\\_s/anrep\\_s/world\\_trade\\_report12\\_s.pdf](https://www.wto.org/spanish/res_s/booksp_s/anrep_s/world_trade_report12_s.pdf)>. 



# De “normalidades”: Mentalidades, economía y poder. Notas críticas sobre la inserción de Argentina en el mundo

*Tomás Bontempo*

## Introducción

La proliferación de lecturas sobre los rumbos del país en los últimos años ha sido un claro punto de debate para las ciencias sociales en general y para las relaciones internacionales en particular. A su vez, estas mismas han sido tan disímiles, como contradictorias y en algunos casos, hasta confusas. Aunque siempre reflejando precisamente la dicotomía inserción-aislamiento. Es decir, bajo el interrogante de si la Argentina está o no, aislada del mundo. O en su defecto, en este último semestre sobre si Argentina ha vuelto o no al mundo y en todo caso, a que mundo.

Como señalamos, el interés del artículo responde a una constante que ha gravitado en varias ocasiones en la historia de la política exterior argentina y que radica en analizar de forma crítica

la divulgación de la idea de las condiciones que sustentarían que la Argentina se encuentre, efectivamente, aislada del mundo. La mencionada lectura ha sido propagada desde diversos ámbitos, particularmente el de la economía, el cual precisamente guarda una tendencia liberal, aunque no de forma exclusiva y particularmente también se ha hecho presente en espacios mediáticos, académicos y empresariales.

Por supuesto que el lector que aborda estas líneas se encuentra con la legítima posibilidad de interrogarse, antes que cualquier otra cosa, ¿por qué la presente temática es digna de despertar su interés? He aquí algunos comentarios al respecto. El primero es que el lector es plausible de haberse encontrado con expresiones como “la Argentina esta

---

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina (USAL). Magister en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de Tres de Febrero, Argentina (UNTREF). Doctorando en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA).

caída del mundo”, no ser un “país serio” o la necesidad de restablecer relaciones “maduras”, en ámbitos tan diversos como una clase universitaria, la lectura de un diario o sin ir más lejos un asado familiar.

El segundo es precisamente la deducción de que la forma en que se configura la situación de aislamiento o inserción en el mundo responde precisamente a como el mundo es concebido, o incluso en algunos casos, construido. Incluso llegando a establecer el errado análisis sobre la inserción de Argentina en el mundo desde un pensamiento médico. El mismo Foucault (2012:35) cuando se interroga acerca del poder y el capitalismo, comprende por pensamiento médico *“una manera de percibir las cosas que se organizan alrededor de la norma, esto es, que procura deslindar lo que es normal de lo que es anormal”*. De lo cual se desprende la medicalización de la Argentina bajo otra de las extendidas expresiones del “país normal”.

Sin embargo, es legítimo preguntarnos ¿con qué indicadores son medidas categorías tan subjetivas como la seriedad o normalidad de un país? ¿O la madurez de las relaciones? ¿O qué indicadores son escogidos a la hora de considerar el aislamiento de un país y por qué los mismos son representativos de tal situación? Sin duda es necesario contar con un pensamiento complejo, para ahondar en una realidad -independiente de nuestro conocimiento de la misma- que guarda una notable complejidad y que, decididamente, excede

cualquier intento de ser entendida de forma uniáxica o incluso bajo categorías dicotómicas. La pregunta general debería ser en todo caso, ¿qué es el aislamiento o una situación de aislamiento?, dado que esta es en esencia un tipo de relación, y ¿qué supuesto efecto tiene en el orden de las relaciones de la Argentina con sus pares?

De esta forma, nuestro análisis abarcará una serie de factores analíticos que nos permitan comprender la postulación del enunciado del aislamiento de Argentina así como situar los elementos componentes en una perspectiva crítica. Para esto, recurriremos no solo a factores materiales derivados de la economía, sino también inmateriales vinculados a la comprensión de la mentalidad y el poder, para indagarnos sobre el aislamiento-inserción de Argentina en el mundo y como la misma es concebida por propios y ajenos.

### **1. El poder de la mentalidad y la mentalidad del poder**

El primero de los factores que nos proponemos utilizar para bucear en el análisis de la situación anteriormente mencionada y volver a los interrogantes planteados radica en el estudio de las mentalidades. Pero para ello, debemos preguntarnos primeramente, ¿qué comprendemos por mentalidad? El historiador José Luis Romero (2008) expresa que la mentalidad: *“es algo así como el motor de las actitudes. De manera poco racional a veces, inconsciente o*

*subconscientemente, un grupo social, una colectividad, se plantea de una cierta manera ante la muerte, el matrimonio, la riqueza, la pobreza, el amor, el trabajo... Hay en el grupo social un sistema de actitudes y predisposiciones que no son racionales, aunque quizá lo fueron alguna vez, pero que tienen una enorme fuerza porque son tradicionales. Precisamente a medida que pierden racionalidad, a medida que se hace menos claro el origen de la norma, de la disposición, del juicio de valor, las actitudes se hacen más robustas, pues van reemplazando el sistema original de motivaciones por otro irracional” (Pág. 17).*

La influencia sobre Romero de los intelectuales de la *École des Annales* francesa, especialmente de su primera y tercera generación y de exponentes como Jack Legoff o George Duby, permiten afirmar que el historiador argentino no estudia las mentalidades de forma separada a los aspectos sociales, políticos o económicos. El mismo Legoff (1993) afirmaba que el imaginario es un fenómeno colectivo, social, histórico, “una historia sin el imaginario es una historia mutilada, desencarnada”<sup>1</sup> (Prefacio XIII).

Para el autor francés estudiar el imaginario significaba arribar al fondo de la conciencia de una sociedad. Incluso cuando Legoff habla del trabajo de los historiadores medievalistas aclara

que corren el riesgo de cambiar la realidad material por la realidad del imaginario, la realidad socioeconómica y los esquemas ideológicos e imaginarios. Para Romero la mentalidad posee distintos componentes, como son lo emocional, el imaginario, el inconsciente y las mismas prácticas. El autor afirma también que a diferencia de la ideología, la mentalidad es subterránea, sutil, espontánea, mientras la ideología es deliberada, más agresiva y tiene voluntad de imposición.

En este sentido, Romero aclara que existe una clara diferencia entre lo que denomina la estructura real de la estructura ideológica. La primera de estas puede ser alterada por nuevas situaciones existentes provenientes, por ejemplo, del plano de la economía. La segunda, conforma una forma de interpretar el pasado pero así también de proyectar el futuro. A su vez se pregunta por la relación entre ambas así como por la imagen que se hace de las mismas. Denotando esto último, la distinción que existe entre el sujeto -que en el caso puede ser cualquier *think tank* que sostiene la idea del aislamiento-, y la estructura propiamente dicha.

En nuestro caso, lo que nos planteamos explorar y deconstruir es como *think tanks* académicos o políticos o grupos empresariales y financieros anclados en el pensamiento económico ortodoxo, se posicionan -o posiciona-

1. Traducción del autor.

ban- frente a la inserción internacional de la Argentina de forma de considerarla en situación de aislamiento. Cuando hagamos referencia a esto y evaluemos sus distintos componentes, haremos mención a lo que llamamos la “*mentalidad aislacionista*”. Es decir, la relación entre las dos estructuras, entre lo que existe, lo que se desenvuelve, y la imagen que el sujeto hace de ella, y la proyección a partir de esa imagen.

De esta forma, se evidencia la existencia de un sistema de ideas que expresan una concepción del mundo y de la Argentina que guarda, sin duda, una estrecha relación con el modelo de desarrollo interno y con el orden mundial. A partir de ello podríamos preguntarnos por el rol de Argentina en el siglo pasado. La forma de construir la inserción del país radicaba en consolidarse como exportador de materias primas a los centros económicos mundiales. La afirmación de la imagen argentina como el “granero del mundo” consolidó una forma de inserción que vendría a ser disputada con los cambios en la situación económica nacidos de los conflictos bélicos ante incipientes procesos de industrialización y posteriormente con regímenes desarrollistas que se plantearon la búsqueda de proyectos nacionales de desarrollo con determinados rasgos de autonomía. De esta forma, esta dicotomía entre las visiones desarrollistas y la ortodoxa liberal, ha sido objeto de menciones de diferentes exponentes como Ferrer (2014) que los denomina como mode-

los nacionales y populares y neoliberales, o Paradiso (2007) quien afirma que esto radica en posiciones autónomas de política exterior o claros alineamientos a occidente. Dicotomía que ha contribuido de esta forma a reforzar dentro de la mentalidad aislacionista la línea de la medicalización del país entre la normalidad y la anormalidad.

Como segundo componente importante, es posible considerar que la manera de concebir la condición del país se complementa con la forma en la cual el poder es interpretado y comprendido. Especialmente luego de la enorme crisis del año 2009 que como característica más importante “*expresa y dinamiza una redistribución del poder internacional*” (Tokatlian, 2009). Es decir, la visión de la mentalidad del aislacionismo desemboca en el análisis de la forma de percepción y valoración del poder y la estrategia mediante la cual el mismo es ejercido. Tomando a los países centrales como modelo de poder y de lo cual se deduce una visión de cómo insertarse en el mundo e interactuar con el mismo. Interpretando que cualquier discrepancia con estos radica en una “*pérdida de confianza del mundo*”.

En este sentido, podemos destacar que desde el psicoanálisis lacaniano, lo imaginario, comprende una imagen externa, diferente del individuo, pero con la cual aquel se identifica. Se trata de lo que Lacan denomina “*le stade du miroir*”, es decir, cuando el sujeto erige su imagen con un “yo” -su ego-,

constituido por la imagen que proviene del “otro”. Es decir, que el sujeto, al nacer, reproduce la imagen externa que observa, y la proyecta hacia su interior, formando un registro imaginario. Por lo tanto, la formación del “yo” es explicada, en la perspectiva lacaniana, a partir de la identificación con una imagen externa (D’Angelo, Carbajal y Marchilli, 1985).

Occidente, y puntualmente Europa, fue el espejo en el cual prácticamente la mayoría de los países latinoamericanos construyeron su imagen mediante las oligarquías que dominaron el poder político y llevaron adelante los procesos de conformación de los Estados modernos, construyendo asimismo una relación de dependencia con el centro económico mundial, donde se encontraba el poder hegemónico. Por tanto, América Latina, no es periférica sino que se autopercibe congénitamente de esa forma y, en base a ello, articula su comportamiento y su interpretación del poder. La construcción de su “*habitus periférico*” (Comini y Bontempo, 2014) ha sido constituido, en gran medida, a partir de un reflejo en la imagen que sobre él ha edificado su alter (europeo o norteamericano).

De esta forma, la orientación construida en identificarse con grupos de países que no son aquellos que dominan el concierto mundial en términos de poder, deriva para la mentalidad aislacionista, en lecturas negativas sobre la inserción de Argentina. En esta sintonía se encuentra el documento

presentado por el Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI), titulado “*seremos afuera lo que seamos adentro*”.

Dentro de una clave realista en la cual hace referencia a los intereses nacionales y una inserción “adecuada” del país, se propone “*revalorizar nuestras relaciones con los países que son los centros de decisión internacional*” destacando “*nuestras tradicionales relaciones con Europa y los Estados Unidos*”. Posteriormente, en una especie de reedición del granero del mundo se propone “*constituir la principal plataforma mundial de provisión de proteínas en el Siglo XXI*”.

Es decir, se parte de una visión realista, para la cual posicionarse desde un carácter periférico alineado a los poderes mundiales resulta lógicamente adecuado a los intereses del país o al menos con los del sector que logra socializar los propios como comunes, mientras estar en sintonía o identificar-se con el mundo “periférico” desde un proyecto autónomo resulta en la visión opuesta.

Retomando brevemente los postulados del imaginario enunciados previamente, podemos señalar que en los estudios de Legoff se destacan los fuertes instrumentos ideológicos de los que disponía la iglesia en el medioevo como la principal, por no decir única, enunciativa de la ideología dominante. Mientras la actualidad parecería evidenciar que son los economistas quienes cumplen actualmente ese rol.

No obstante, a partir de este análisis, con los conceptos utilizados, ha sido posible que señalemos al menos algunos de los razonamientos más habituales utilizados en el discurso de ciertos sujetos identificados con el liberalismo a la hora de intentar sostener la idea del aislamiento de la Argentina del sistema internacional. Ya que, como queda en evidencia, dentro de cada país existen actores con diferentes identidades, intereses y representaciones que le otorgan múltiples significados a los interrogantes de "por qué", "para qué" y "cómo" integrar su país al mundo.

## 2. Más cerca de la periferia, más lejos del centro: Populismos vs. "market friendly"

El siguiente de los elementos que nos proponemos identificar radica claramente, en la preeminencia que ha tenido para el país la relación con América Latina desde la asunción del ex presidente Néstor Kirchner en el año 2003. Aunque no por ello, libre de pifias, divergencias y empantanaamientos. Pero recordando que tanto el presidente argentino como su par brasileño, Luiz Inácio Lula Da Silva, hicieron expresa referencia a la integración regional en sus respectivos discursos de toma de posesión frente a sus Congresos Nacionales. En el caso brasileño, haciendo referencia a la construcción de una América del Sur unida y con un activo papel en la revitalización del MERCOSUR. Recalcando, que este es sobre todo, un proyecto político con identidad

sudamericana. En el caso argentino, la referencia a una América Latina unida, con énfasis en la alianza estratégica del país con el MERCOSUR, concibiendo al mismo y al proceso de integración como un proyecto político regional (Rocha Valencia, 2004).

Ese mismo año se firmaría entre ambos, el *Consenso de Buenos Aires*, documento que expresaba el cambio de las visiones nacionales y sobre la región y que se va a reflejar en cambios de políticas concretas en el MERCOSUR, haciéndose mención al derecho de los pueblos al desarrollo, el rol del Estado en la dirección del proceso de integración y resaltando a este último como una comunidad de valores.

Esta postura fue respaldada por otros países de la región como Uruguay, Venezuela, Bolivia, Ecuador, y en su momento Paraguay. Siendo además este escenario un factor decisivo para el reacomodo de la agenda internacional y el notable cambio en la estrategia negociadora, cuyo principal indicador podría comprenderse en el ya famoso rechazo al ALCA por iniciativa brasileña, argentina y venezolana, en la Cumbre de las Américas de la ciudad de Mar del Plata en el año 2005.

Posteriormente se consumaría también una concordancia de las agendas para la conformación de la UNASUR -aunque con iniciativa brasileña-, la cual instalaría estructuras reales nuevas, sobre la base de nuevas relaciones internacionales, completamente diferentes al alineamiento

automático de las “relaciones carnales” con los Estados Unidos propias del “carácter periférico” y el regionalismo abierto que se habían postulado previamente como la formal “normal” de insertarse en el mundo.

Ahora bien, de la mano de este primer punto ya señalado, se encuentra la referencia a los proyectos de integración que convergen en UNASUR. Por un lado el MERCOSUR y por el otro la joven Alianza del Pacífico (AP). No obstante, existen claras diferencias entre ambos procesos, aquella sostenida en relación al presente artículo y vinculada a la inserción internacional, evidencia que la AP construye la misma a partir de un relacionamiento periférico privilegiado a través del acceso a mercados por medio de TLCs, mientras el MERCOSUR busca la formación de una unión aduanera a través de una proyección autonómica (Briceño Ruiz y Álvarez de Flores, 2006).

A priori podemos establecer que existe una valoración muy positiva de la AP por parte de los grupos académicos, empresariales y mediáticos de tendencia liberal que la perfilan como el modelo de integración regional. Intentando la construcción de un nexo lógico entre la hermenéutica de la integración y la liberalización económico comercial. No obstante, si evaluamos algunos indicadores concernientes al crecimiento económico, el comercio, la suscripción de acuerdos comerciales y la IED, es posible establecer la relatividad del “éxito” pronosticado por la ortodoxia

económica de los regímenes con economías abiertas y su supuesta negativa contracara populista.

Comenzando por el primero de estos, es posible destacar que el periodo comprendido entre los años 2003 a 2010 reportó un crecimiento promedio de más de un 2% a favor de los miembros del MERCOSUR y de un 1% si el periodo comprendido fuera entre los años 2003-2012. Esto responde a que la AP, cuyos miembros erigen modelos de crecimiento orientados al exterior con mayor grado de dependencia de los centros económicos mundiales, se vieron más afectados por la crisis financiera internacional de los años 2008-2009 con una baja del 4% promedio del PBI. No solo teniendo en cuenta a los demás países de la región sino contemplando además el promedio mundial que se contrajo un -0,6% (Peyrani Di Castelnuovo y Geffner, 2013). Por último, si lo calculáramos según el último lustro hasta el año 2014, la diferencia entre ambos bloques es prácticamente nula y resaltan la caída de las economías de Chile y México. No obstante, en la otra mano, los países mercosureños, si bien no están exentos de la necesidad de mantener una buena pauta exportadora y también necesitan de la demanda externa, establecieron políticas destinadas a favorecer los mercados internos, resultando esto en no depender de forma exclusiva de la presencia de contextos internacionales favorables y reducir el impacto de

variables exógenas que siempre influyen en mayor o menor medida.

Ahora bien, continuando con la perspectiva comercial, si bien es cierto que la AP parece tener un desempeño más dinámico que el del MERCOUR, existen dos indicadores que plantean una seria objeción al respecto. El primero de ellos radica en que las exportaciones de Chile, Colombia y México remiten en más de un 80% a bienes primarios, según la CEPAL (Vázquez, 2015). El otro sostiene que si nos centráramos en las exportaciones e importaciones de la AP entre sus miembros solo comprenderían un 4%, mientras que en el MERCOSUR las exportaciones intrabloque comprenden un 13,7% y las importaciones un 15,5% (Guillén, 2013).

En dicho sentido, en 2013 el comercio intra-MERCOSUR alcanzó los 59.400 millones de dólares, versus 19.500 millones de dólares intercambiados entre los miembros de la AP. Ese mismo año, las exportaciones de Brasil a la Argentina le significaron casi 20 mil millones de dólares, contra más de 16 mil millones de dólares de las exportaciones argentinas a su vecino. Para Paraguay, el bloque significa un 41% de sus exportaciones, mientras para Uruguay son el 31%, mientras la AP le significan en la misma materia el 11% y el 5% respectivamente. Paradójicamente, para Chile, uno de los principales impulsores de la AP, en el marco de sus exportaciones totales al mundo, el MERCOSUR es el 9%, mientras la AP

es el 5%. Algo similar sucede con Colombia, pero entre un el 7% y 6% (CEPAL, 2014). Aunque en estos el mercado regional en general significa ya de por sí porcentajes muy bajos dentro de sus exportaciones totales.

Brasil es protagonista de 8 de las 10 relaciones comerciales bilaterales más importantes de la región. Por supuesto, la primera es Argentina-Brasil, por lejos el vínculo argentino brasilero es más importante que cualquier otro vínculo comercial entre latinoamericanos, y las otras dos restantes son entre México-Colombia y Argentina-Chile.

Por tanto, ahondando en lo referido, esto explicaría un nivel de integración comercial notablemente más sólido en el caso del MERCOSUR que en la AP, donde si bien el comercio entre sus miembros se encuentra liberalizado, las políticas establecidas para la firma de TLCs extra regionales concentró el comercio hacia el exterior de la región. Teniendo en cuenta esto último, es que la AP ha sido denominada como la “*integración de los TLC*” (Fairlie Reinoso, 2013). En respuesta a la activa política de firma de acuerdos comerciales por parte de sus miembros, destacándose particularmente los casos de México y Chile, además de Perú, siendo parte los tres del flamante y polémico TPP (Trans-Pacific Partnership).

Por su parte, el MERCOSUR a partir del nuevo siglo, según sus acuerdos, ha otorgado una relevancia estratégica a su propia región (Zelicovich, 2009), con la

cual se ha mostrado más activo para la firma de ACE<sup>2</sup> con los miembros de la CAN, Chile, Cuba y México, mientras al mismo tiempo le daba prioridad a establecer mecanismos de consolidación de su mercado interno. Sin embargo, esto último no excluyó una diversificación de los destinos comerciales desde sus inicios hasta la actualidad con motivo de optimizar su inserción en el comercio mundial, pero esta vez fijándose en las negociaciones Sur-Sur con países como India, Egipto, Turquía, Jordania, Israel, la Autoridad Palestina, Marruecos, Pakistán y bloques como el Consejo de Cooperación para los Estados Árabes del Golfo<sup>3</sup> y la Unión Aduanera de África Austral<sup>4</sup> (SACU por sus siglas en inglés).

Es importante destacar aquí, que únicamente las negociaciones comerciales que habían comenzado con EE.UU. por el ALCA y las desarrolladas con la UE para un TLC no han arribado al objetivo de su firma. Es decir, aquellas encaradas con países del centro de la estructura económica mundial, con los cuales se guarda una notable diferencia entre el sector de especialización del MERCOSUR y el núcleo duro proteccionista de los mismos. Y es precisamente en dichos acuerdos potenciales en los cuales se centran las críticas de los economistas

liberales, cuya visión radica en la necesidad imperiosa de la concreción de los acuerdos en beneficio de sectores exportadores nacionales, sin importar los costos internos o los demás elementos implicados en la gestión de la política exterior. Asumiendo además, de forma raramente lógica, que la negativa en los mismos deriva en una situación general de aislamiento frente a la tendencia de la economía mundial.

De forma conjunta a estos argumentos se haya otro de los ejes de debate sobre la IED sobre la región. Según el informe de la CEPAL sobre la IED del año 2012<sup>5</sup>, año en que América Latina fue la región en la cual mas aumentó en todo el planeta, la misma significó una cifra de 170 mil millones de dólares, siendo sus principales receptores, Brasil, Chile, Colombia, México y Argentina.

El respectivo informe expresa que en toda América del Sur (excluyendo a Brasil) un 50% de la IED estuvo destinada a recursos naturales. En Brasil no obstante, esa cifra fue de solo un poco más del 10%. Sin embargo, en Colombia se dirigió un 50% al petróleo y en Chile un 49% a la minería. En cambio, en Argentina, un 44% de la IED estuvo destinada a la industria y el agro, y solamente un 20% a petróleo y un restante 6% en minería. Además, en

2. Acuerdos de Complementación Económica en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

3. Integrado por Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahrein, Kuwait y Omán.

4. Southern Africa Custom Union. Conformada por Botswana, Lesoto, Namibia, Sudáfrica y Suazilandia.

5. Accesible en: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1151/1/S2013381\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1151/1/S2013381_es.pdf)>.

el caso de Sudamérica, según datos del periodo 2003-2012, la IED generó en promedio 2,5 puestos de trabajo por cada millón de dólares invertido. Este promedio fue superado sólo por Argentina, Colombia y Brasil.

No obstante, si bien el 2012 fue el año en que la IED en la región presentó el porcentaje de mayor crecimiento en todo el mundo, al año siguiente de haber recibido las mismas, en algunos de los países receptores se presentaron dilemas profundos. Por ejemplo, Colombia, inmersa en el inicio de las negociaciones de paz con las FARC, era protagonista de un paro agrario realizado por productores y campesinos que manifestaban haber sido perjudicados por el ingreso de productos de los TLC y la eliminación del sistema andino de franjas de precios así como la explotación minera, y que mantenían desabastecida a una ciudad capitalina militarizada por orden presidencial<sup>6</sup>. Al poco tiempo, todo el gabinete de Juan Manuel Santos había presentado su renuncia al mandatario.

Ahora bien, como breve reflexión de este apartado deberíamos interrogarnos sobre ¿qué nos permiten interpretar los datos y los hechos señalados? Los mismos nos permiten poner en perspectiva crítica primeramente el potencial comercial de la AP dado que se ve opacado teniendo en cuenta que el mismo refleja la histórica disparidad

Norte-Sur, por su mayoritaria composición de productos primarios. Segundo, en cuanto a los TLCs, los mismos reflejan el acceso preferencial a mercados desde un posicionamiento periférico, sin implicar necesariamente un camino hacia el desarrollo, sino contrariamente, contribuyendo a la reprimarización y afianzamiento de la dependencia, algo de lo que igualmente tampoco está exento el MERCOSUR. Tercero y último, nos permite poner en cuestión el sentido de la IED *per se*, que es comúnmente uno de los aspectos que más comentarios recibe de los medios de comunicación y los análisis de los economistas liberales. A partir de los cuales podemos vislumbrar su importancia de acuerdo al sector de destino de las mismas, la calidad del empleo, las políticas públicas que las orientan y su funcionalidad con los modelos de desarrollo y la transformación de las estructuras económicas. La recepción de flujos considerables de inversión extranjera, no es beneficioso por sí misma y muchas veces -quizás la mayoría- trae aparejado un costo que a menudo tiende a pasarse por alto en los análisis y estudios de la ortodoxia liberal.

Así que de esta forma, podemos expresar que, por un lado, la AP ha tenido una atención notable y casi propagandística de grandes medios de comunicación. No obstante, el “éxito” que se destaca de la misma se encuentra

---

6. Ver: Montero Carvajal (2013).

anclado a una mentalidad que interpreta como exitoso su desempeño como motor de exportaciones de materias primas demandadas por los centros económicos mundiales con los cuales se vincula a través de los TLC (reflejo del comercio desigual Norte-Sur). Así, en este contexto en el cual las dos grandes aristas a nivel mundial se encuentran colocadas en el TPP y el TTIP, la AP tendría una inserción exitosa leída bajo la mentalidad que propone la adhesión a estos compromisos. Su forma de lograrlo radica en amoldarse a la estructura que se reconfigura en el marco del sistema capitalista mundial y orientando su apertura comercial a la captación de beneficios para los sectores dominantes de su estructura económica vinculados en muchos casos a intereses foráneos a la propia región.

Bajo la presencia de esta red de acuerdos globales, la mentalidad aislacionista postula la situación de “exclusión” que guarda la no adhesión, planteando que el “éxito” de la integración radica precisamente en lo contrario. Reivindicando en sentido uníaxico una hermenéutica de la integración mediante una mentalidad que prioriza el vínculo a estos acuerdos con los centros económicos antes que la integración con los propios vecinos. Por tanto, teniendo en cuenta esto, el pensamiento liberal ha remarcado como exitoso un modelo de integración que promueve el vínculo con los mercados exteriores antes que la integración con sus vecinos en un mercado común, en sintonía con

la histórica estructura de dependencia de la región para con los países del centro de la economía mundial.

Como evidencia empírica de lo mencionado, se hallan los continuos embates de intereses económicos empresariales que pugnan en diferentes países por la adhesión al TLC con la UE como lo que salvaría al bloque mercosureño del “aislamiento” de los regímenes populistas. En este marco, el ex canciller del país vecino, Celso Amorim, destacó en una nota publicada por diferentes medios de la región que *“Aprovechando el momento de vulnerabilidad política y económica de nuestro país, los defensores de una integración dependiente de Brasil en la economía internacional están lanzando una nueva ofensiva, facilitada por la amargura del ajuste fiscal, la baja de las inversiones gubernamentales y el descrédito -convenientemente estimulado- de las empresas estatales, aprovechando el escándalo de Petrobrás”* Amorim (2015).

Asimismo, destaca como las líneas de acción de esta mentalidad –de la cual la Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) podría ser un claro exponente- la expresión de que Brasil debe abandonar el multilateralismo comercial y adherir a los acuerdos bilaterales con las economías desarrolladas así como lograr la flexibilización del MERCOSUR. Las iniciativas del gobierno de Michel Temer parecen darle algo de razón especialmente cuando este mismo caracterizó al bloque como “un obstáculo” (*El País*,

2016).

### 3. Los buitres, el cepo y la lluvia de dólares

Es claro notar que si bien no exenta de problemáticas, Argentina ha tenido un buen desempeño económico en los últimos años, el cual ha sido caracterizado por la CEPAL como el más grande de los últimos 50 años (Télam, 2014) y mayor al de Brasil, Chile y México, acompañado con una tasa de creación de empleo que también ha sido la mayor en los últimos 50 años.

No obstante, este crecimiento ha sido justificado por los economistas ortodoxos como el resultado extraordinario de un bondadoso “viento de cola” favorable al país y a la región por parte de la economía mundial. Si bien es posible afirmar, que han existido condiciones del escenario económico mundial que favorecieron el crecimiento económico de los países de la región, también es claro que la utilización del concepto de viento de cola radica en el intento de desprestigio del pensamiento heterodoxo en el cual se impulsaron la intervención estatal y medidas de promoción del mercado interno sin recurrir al financiamiento externo y que como ya señalamos tampoco está exento de otras problemáticas.

Es precisamente este último dato el que nos interesa en este apartado, dado que se ha situado como elemento central en algunas de las lecturas postuladas sobre la inserción del país en el mundo. La Argentina llevó adelante

prósperos procesos de reestructuración de su deuda en los años 2005 y 2010, además de la cancelación de la deuda con el FMI en el primero de estos años. Posteriormente concretaría en el año 2014 un acuerdo con el denominado Club de Paris para regularizar la deuda que el país adquirió por el gobierno de facto de la autodenominada Revolución libertadora (1955-1958).

No obstante, se inauguraría un nuevo capítulo de la deuda externa ante el fallo del juez norteamericano Thomas Griesa a favor de los *holdouts*, popularmente denominados como “fondos buitres”, es decir, aquellos tenedores de bonos que no entraron en los canjes anteriores y a los cuales Argentina se resistía a pagar en las condiciones que estos mismos reclaman luego de haber comprado los bonos a precios irrisorios, es decir, sin ser los compradores originales. Este fallo puso en fuerte entredicho el sistema de pagos internacional y los procesos de reestructuraciones de deuda, que hizo que la posición argentina fuese respaldada por el G-20 (*La Nación*, 2014c y *Página 12*, 2014b), el FMI, así como del G-77+China, la OEA, el PARLASUR, la UNASUR y la CELAC (*Página 12*, 2014a).

Ahora bien, la idea del aislamiento del mercado de capitales, ya había sido instalada en el *post default* del país en el año 2001, una situación donde Argentina en plena crisis política, económica y social abandonó el pago de una exorbitante deuda externa que ponía en

jaque al país. La situación dada luego del fallo del juez Griesa resultaba completamente distinta en dos aspectos. El primero fue que a Argentina no se le permitió continuar con el pago a los acreedores que habían entrado en los canjes por una medida legal. El segundo es que, contrariamente a la situación que experimentaba el país en el año 2002 donde la deuda representaba un 155% del PBI, hasta diciembre de 2015 la misma, en moneda extranjera, era de apenas un 30%. A su vez, el porcentaje de deuda con el sector privado se había reducido de 110% a solo el 26% en el mismo periodo (*Página 12*, 2015). Es decir, que los niveles de deuda externa eran extremadamente bajos en comparación con los anteriores. Aunque si es cierto que aumentó la deuda intra sector público, independientemente de los debates entre las corrientes económicas de si debe la misma ser o no considerada como deuda.

Sin embargo, esta idea del aislamiento sería sostenida y reforzada, ante la situación de la histórica y ya recurrente crisis del sector externo, que se hace presente en la estructura económica argentina, en este caso luego de una década de crecimiento. Es decir, que la mentalidad del aislamiento se vería sustentada en el argumento de que el país se encontraba fuera del mercado de capitales y esto a su vez se vería reforzado por la existencia de la condición del estrangulamiento externo que llevaría a la Argentina a

establecer un control de sus reservas financieras así como de una gestión de las importaciones adquiridas mediante la liquidación de divisa estadounidense.

La mentalidad del aislacionismo postula esta situación como indicador para destacar en forma de contraste el valor de la tasa de interés de deudas emitidas de otros países. Incluso, el suplemento económico del diario Clarín (Bazzan, 2014) titulaba “*Argentina pelea contra el default mientras los dólares llueven sobre África*” donde se especifica que países africanos como Congo, Zambia y Kenia, colocan deuda en el mercado internacional a una tasa de interés que ronda el 6% anual. Una situación similar se expresaría sobre nuestros pares regionales. Durante el año 2014, Brasil, Colombia, México, Uruguay, Ecuador y Paraguay colocaron deuda a tasas inferiores a un 8% anual (Bustamante, 2014). Mientras ese mismo año en Europa, Portugal colocó deuda en 2014 al 1,8% y España al 1% a cinco años (Zlotogwiazda, 2014).

También era recurrente la afirmación sobre la necesidad de pagar a los *holdouts* las sumas dictadas por el tribunal norteamericano, para que eso “normalice” la relación de Argentina con el mundo del cual se encuentra aislada. Un pensamiento similar expresó la directora del FMI, Christine Lagarde, cuando sin intervención de su organismo, Argentina firmó un acuerdo para regularizar la deuda que mantenía con el Club de París. Esta dijo

que el acuerdo era “*parte de un intento de Argentina de normalizar su situación*” (Infobae, 2014), volviendo de esta forma con la idea de la medicalización del país. Finalmente, “*el retorno al mundo*” fue la emisión de deuda para pagarle a los *holdouts*, que entre sus distintas colocaciones promedio una tasa superior al 7% (Rivas Molina, 2016).

Es claro, que la mentalidad del aislamiento tiene en esta sección notorias contradicciones al momento de dar claridad a su concepción epistémica. El primer error radica en confundir la relación con el mercado de capitales, o mejor dicho con partes integrantes del mismo, sean grupos, agentes u organizaciones, con la relación que Argentina establece con sus pares, o el resto de actores del sistema internacional que podría considerarse como “el mundo”. Esto es algo sumamente característico en el caso de los *holdouts* que representan un minúsculo 7% de los acreedores de la deuda argentina que no entraron en las anteriores reestructuraciones y vendieron su deuda a precio irrisorio a fondos que posteriormente lo reclaman con intereses exorbitantes.

La segunda cuestión se da al establecer el número de la tasa de interés como un indicador de éxito de los países, subvalorando o anulando un contexto caracterizado por otros indicadores como la formación de deudas de alta conflictividad como experimentan algunos países europeos o lo que es aún

más relevante los procesos de desendeudamiento. De esta forma se comete el error de asumir al acceso al mercado de capitales o más puntualmente acceder a la contratación de deuda como un indicador de inserción internacional mientras el desendeudamiento o cualquier forma de intervención estatal como pueden ser la administración del comercio exterior o de los recursos financieros disponibles, son concebidos como un indicador o reflejo de una situación de aislamiento. O dicho de forma más sintética para la mentalidad aislacionista no estar aislado del mundo parecería ser sustentado por la percepción atractiva que tiene el mercado sobre la imagen propia. Lo contrario traía aparejado una “*pérdida de confianza*” o una falta de “*relaciones serias o maduras*” y lo que debería solucionarse con el sinceramiento o la normalización de las variables económicas en situación de desajuste. En este caso, normalizar la deuda.

Ahora bien, esta situación se explica dada la existencia de visiones contrapuestas sobre estos asuntos que recaen en lecturas diferentes de la realidad existente. Este conflicto es acertadamente explicado por Aldo Ferrer (2014) quien menciona que en el país las dos corrientes principales de la ciencia económica leen de forma contrapuesta la forma en la que Argentina ocupa un lugar en el orden mundial. Este expresa que: “*para el neoliberalismo, la economía argentina es*

*inevitablemente un segmento, un apéndice, del mercado mundial, organizada y conducida por los actores dominantes de la esfera transnacional. Desde esta perspectiva, la política económica óptima consiste transmitir señales amistosas a los mercados para atraer capitales y ubicarnos en el lugar marginal que nos corresponde, dentro de la división internacional del trabajo. Por el contrario, para la visión histórico política, la economía argentina es un sistema vinculado con el mundo a partir de un proyecto nacional, autodeterminado por una política económica generadora de ventajas competitivas dinámicas, fundadas en la ciencia, la tecnología y la industrialización. Sobre estas bases, es posible construir una posición simétrica, no periférica, respecto de la división internacional del trabajo y los centros de poder dominantes en el orden mundial”.*

Ahora bien, como mencionamos anteriormente hay una clara conexión con el modelo de desarrollo interno. Por tanto, Rapoport (2015) situará su pensamiento en sintonía con el de Ferrer, criticando la arquitectura financiera internacional y la peligrosa falta de control que ya se mencionaba desde la crisis de 1930. Además expresa que *“la lectura que hacen los economistas ortodoxos en la Argentina es totalmente falsa, la fantasía de los años ‘90 se ha terminado, y su propuesta de apertura completa de la economía y defensa del libre mercado se estrella contra esa realidad”*. Si bien aclara que Argentina tiene en cuenta un nuevo contexto

internacional esto responde a que *“no va en contra de esas tendencias profundas, sino que trata de interpretarlas a su favor, procurando afirmar intereses nacionales y regionales”*, recalando que *“la consolidación de un desarrollo económico, tecnológico, y sociocultural propio constituye la base sobre la que se asientan las posibilidades de lograr una relación más beneficiosa con el resto del mundo”*.

Lo anteriormente evaluado en el presente apartado nos permite evidenciar que se parte de un axioma, es decir, de un postulado que se considera indiscutible y aceptado sin argumentación expresa, ergo, algo que se considera verdadero. Si además de partir de este postulado, deductivamente se procede a otros se obtienen conclusiones coherentes con el primero. Logrando que los postulados sean demostrados como verdaderos cuando pueden no serlo. Derivando de los axiomas las teorías que incurren en el error metodológico que intentan construir el mundo y no explicarlo. Precisamente de la relación de conflictividad que se plantea frente al mercado de capitales, derivan los postulados posteriores sobre la inserción internacional de Argentina considerándola en situación de aislamiento.

#### **4. Algunas reflexiones finales**

El presente artículo pretende dejar en evidencia la existencia de un claro conflicto entre mentalidades que se yuxtaponen. La intención de quien suscribe estas líneas fue esclarecer los elementos principales de lo que se llamó

la mentalidad del aislacionismo solventada en el pensamiento neoliberal y por otro poner en perspectiva crítica aquellos componentes que construyen la hipótesis del aislamiento de Argentina del mundo, vislumbrando que esta postura se encuentra más bien, sometida a valoraciones subjetivas.

Asimismo, a partir de lo desarrollado nos es posible establecer ciertos interrogantes que ponen en entredicho determinadas inconsistencias de la mentalidad aislacionista, o hasta podríamos decir contradicciones lógicas. ¿Por qué es utilizada la anomalía como un término que surge cuando Argentina experimenta modelos de desarrollo interno no relacionados a la ortodoxia dominante? ¿Es compatible que a más autonomía existe la condición de menos inserción? ¿Al momento de definir la inserción de un país es más importante la imagen externa que la autoimagen? ¿Cómo influye en estas cuestiones el orden mundial?

Es claro que la mentalidad aislacionista representa una concepción de construcción del mundo a través de una corriente de interpretación neoliberal, la cual claramente no define la existencia de condiciones objetivas sobre la inserción de un país, en este caso la Argentina. Demostrando que existe una débil trascendencia epistémica que radica en el soporte de la idea del aislamiento de la Argentina por parte de los economistas ortodoxos.

Claramente la respuesta gravita en

advertir que “el mundo” comprende una construcción que revela a la subjetividad de quien la expone. Es decir, quien hace referencia a un país caído o fuera del mundo no parte de una visión explicativa -que intenta explicar el mundo a partir de su visión- sino que parte de una visión constitutiva. De esta forma, incurre en el claro y notorio error metodológico de construir el mundo a partir de una visión particular y por tanto limitada, de la complejidad circundante.

Estas cuestiones, reseñadas de manera veloz en estas breves líneas, importan desde el momento en que aparecen para alertarnos -y por qué no recordarnos- que lo que está en juego trasciende la posición que detenta cada Estado en el *ranking* del mercado global, y nos invita a reflexionar más a fondo sobre cuál es el mejor modo de participar en esta coyuntura mundial que se nos presenta, y cuál, en definitiva, puede traer mayor bienestar, o acaso progreso, o felicidad, o desarrollo, o buen vivir, para quienes habitan nuestro país.▣



### Bibliografía

Amorim, Celso (2015). “Una amenaza al desarrollo de Brasil y al Mercosur”. En: *Ámbito financiero*, Buenos Aires, 16 de abril. Accesible en: <<http://www.ambito.com/diario/786795-una-amenaza-al-desarrollo-de-brasil-y-al-mercosur>>.

ANDigital (2014). “Macri advirtió que

el *default* significaría un mayor aislamiento para la Argentina”. Buenos Aires, 21 de Junio. Accesible en: <<http://andigital.com.ar/politica/item/38319-macri-advirtio-que-el-default-significaria-un-mayor-aislamiento-de-la-argentina>>.

Briceño Ruíz, José y Álvarez de Flores, Raquel (2006). “Modelos de desarrollo y estrategias de integración en América Latina: una revisión crítica”. En: *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, Vol. 1, no. 1, enero-junio. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Los Andes, Mérida. Accesible en: <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/19003/1/articulo3.pdf>>.

Bazzan, Gustavo (2014): “Paradojas: Argentina pelea contra el *default* mientras los dólares llueven sobre África”. En: *Clarín*, Buenos Aires, 25 de junio. Accesible en: <[http://www.ieco.clarin.com/economia/dolares-deuda-argentina-africa-tasas-default\\_0\\_1163283939.html](http://www.ieco.clarin.com/economia/dolares-deuda-argentina-africa-tasas-default_0_1163283939.html)>.

Bustamante, Sofía (2014). “En el año, seis países de la región colocaron deuda a Menos del 8%”. En: *El Cronista Comercial*, Buenos Aires, 5 de septiembre. Accesible en: <<http://www.cronista.com/finanzasmercados/En-el-ano-seis-paises-de-la-region-colocaron-deuda-a-menos-del-8-20140905-0040.html>>.

CARI (2015). “Reflexiones sobre los desafíos externos de la Argentina: Seremos afuera lo que seamos adentro. Primer Documento”. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Accesible en: <[http://www.cari.org.ar/pdf/documento\\_grupoconsenso.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/documento_grupoconsenso.pdf)>.

CEPAL (2014). *La Alianza del Pacífico y el MERCOSUR. Hacia la Convergencia*

*en la diversidad*, Santiago de Chile noviembre. Accesible en: <[http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/1/S1420838\\_es.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37304/1/S1420838_es.pdf)>.

*Clarín* (2015). “Más proteccionismo con menos generación de empleo”, Buenos Aires, 5 de abril. Accesible en: <[http://www.ieco.clarin.com/economia/proteccionismo-ICC-desocupacion-Argentina-Elizondo-abeceb-ACM-Economia\\_y\\_Regiones-importaciones\\_0\\_1333666846.html](http://www.ieco.clarin.com/economia/proteccionismo-ICC-desocupacion-Argentina-Elizondo-abeceb-ACM-Economia_y_Regiones-importaciones_0_1333666846.html)>.

Comini, Nicolás y Bontempo, Tomás (Comps.) (2014). *De cadencias y disonancias. Representaciones alternativas de la integración regional en el siglo XXI: América Latina, Asia y Europa del este*. Ediciones Universidad del Salvador, Buenos Aires.

D’Angelo, Rinty; Carbajal, Eduardo y Marchilli, Alberto (1985). *Una introducción a Lacan*. Lugar editorial, Buenos Aires.

Duarte, Rodrigo (2014). “‘El próximo Gobierno deberá recuperar la confianza del mundo’”. Entrevista al ex vicecanciller Andrés Cisneros”. En: diario *Infobae*, Buenos Aires, 5 de octubre. Accesible en: <<http://www.infobae.com/2014/10/05/1599314-el-proximo-gobierno-debera-recuperar-la-confianza-del-mundo/>>.

*El País* (2016). “Un día después del Brexit, Temer pide que se revise el acuerdo del MERCOSUR”. Montevideo, 24 de junio. Accesible en: <<http://www.elpais.com.uy/mundo/dia-despues-brexit-temer-pide-revise-acuerdo-mercosur.html>>.

Fairlie Reinoso, Alan (2013). “Integración y convergencia en UNASUR”. En: Tremolada Álvarez, Eric (ed.).

*Repensando la integración y las integraciones*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Accesible en: <[http://190.7.110.123/pdf/2\\_catedraJeanMonnet/2014/9/Repensando-la-Integracion-y-las-integ.pdf](http://190.7.110.123/pdf/2_catedraJeanMonnet/2014/9/Repensando-la-Integracion-y-las-integ.pdf)>.

Ferrer, Aldo (2014). “Economía política”. En: *Página 12*, Buenos Aires, 6 de agosto. Accesible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-252343-2014-08-06.html>>.

Foucault, Michel (2012). “El poder, una bestia magnífica [Entrevista con Manuel Osorio, Madrid, 1977]”. En: Foucault, Michel, *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida* (Edición a cargo de Edgardo Castro). Siglo Veintiuno Editores, Buenos Aires, Argentina, pág. 35.

Guillen, Stella (2013). “Paraguay frente al MERCOSUR y la Alianza del Pacífico”. Observatorio de Economía Internacional (OBEI), Asunción, marzo. Accesible en: <<http://www.cadep.org.py/uploads/2015/10/27.pdf>>.

Infobae (2014a). “Durísimo editorial del New York Times: ‘Argentina está en proceso de convertirse en Venezuela’”. Buenos Aires, 27 de febrero. Accesible en: <<http://www.infobae.com/2014/02/27/1546603-durissimo-editorial-del-new-york-times-argentina-esta-proceso-convertirse-venezuela/>>.

Infobae (2014b). “El FMI opinó que el acuerdo con el Club de París le permitirá al país normalizar su situación”, Buenos Aires, 30 de mayo. Accesible en: <<http://www.infobae.com/2014/05/30/1568757-el-fmi-opino-que-el-acuerdo-el-club-paris-le-permitira-al-pais-normalizar-su-situacion/>>.

*La Nación* (2014a). “Según Le Monde el país hizo un descenso progresivo al infierno”, Buenos Aires, 27 de agosto. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1722035-segun-le-monde-el-pais-hizo-un-descenso-progresivo-al-infierno>>.

*La Nación* (2014b). “Durísima opinión de *The Wall Street Journal* sobre el desacato de Argentina”. Buenos Aires, 2 de octubre. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1732100-durisima-opinion-de-the-wall-street-journal-sobre-el-desacato-de-la-argentina>>.

*La Nación* (2014c). “El documento final de la cumbre del G-20 incluyó a los *Holdouts*”, Buenos Aires, 16 de noviembre. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1744412-el-documento-final-de-la-cumbre-del-g-20-incluyo-a-los-holdouts>>

Leggof, Jacques (1993). *L'immaginario medievale*. Mondadori, Milano.

Montero Carvajal, Dora (2013). “Santos despliega el Ejército en Bogotá por protestas campesinas”. En: *El País*, Madrid, 30 de agosto. Accesible en: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/30/actualidad/137787119\\_087337.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2013/08/30/actualidad/137787119_087337.html)>.

*Página 12* (2014a). “Afecta la estabilidad financiera”. Buenos Aires, 8 de julio. Accesible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-250298-2014-07-08.html>>.

*Página 12* (2014b). “Reestructuraciones y buitres en el documento del G20”. Buenos Aires, 16 de noviembre. Accesible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-259983-2014-11-16.html>>.

*Página 12* (2015). “Contra la lógica de la deuda”, Buenos Aires, 8 de mayo. Accesible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-272233-2015-05-08.html>>.

Paradiso, José (2007). “Ideas, ideologías y política exterior en Argentina”. En: *DEP – Diplomacia, Estrategia y Política*, n°5, Brasilia, enero-marzo. Accesible en: <<http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/0353.pdf>>.

Peyrani Di Castelnuovo, Julia y Geffner, Maximiliano (2013). *Encuentro. Dos Modelos en Debate: MERCOSUR ampliado y la Alianza del Pacífico. Compatibilidades y Divergencias*. Documento de Trabajo. CEPES, Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. Friedrich Ebert Stiftung. agosto. Accesible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/10753.pdf>>.

Rapoport, Mario (2015). “Desglobalización y estrategia internacional de Argentina”. En: *Página 12*, Buenos Aires, 26 de mayo. Accesible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-273485-2015-05-26.html>>.

Rivas Molina, Federico (2016). “Argentina paga los 9300 millones de dólares que debía a los fondos buitres”. En: *El País*, Madrid, 22 de abril. Accesible en: <[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/22/argentina/1461342773\\_439924.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/22/argentina/1461342773_439924.html)>.

Rocha Valencia, Alberto (2004). “Fortalecimiento y profundización del MERCOSUR”. En: *Anuario de Integración Latinoamericana y caribeña* 2004. Publicaciones Acuario, AUNA, La Habana.

Romero, José Luis (2008). *Estudio de la*

*mentalidad burguesa*. Alianza, Buenos Aires.

Télam (2014). “Para la CEPAL en la última década Argentina registro el mayor crecimiento de los últimos 50 años”. Buenos Aires, 7 de julio. Accesible en: <<http://www.telam.com.ar/notas/201407/70184-cepal-crecimiento-50-anos.html>>.

Tokatlian, Juan Gabriel (2009). *Incertidumbre y encrucijadas para la política exterior argentina. Notas sobre el escenario internacional y la dinámica regional*. Fundación Friederich Ebert, Buenos Aires. Accesible en: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/argentinien/07561.pdf>>.

Vázquez, Federico (2015). “Mitos y verdades sobre la Alianza del Pacífico”. En: *El Destape sitio web*, 16 de mayo. Accesible en: <<http://www.eldestape.com/mitos-y-verdades-la-alianza-del-pacifico-n5864>>.

Zelicovich, Julieta (2009). “La agenda externa del MERCOSUR: evolución, aprendizaje y expansión de las negociaciones comerciales conjuntas”. Jornadas de Relaciones Internacionales, FLACSO-Argentina, Buenos Aires, octubre. Accesible en: <<https://julietazelicovich.files.wordpress.com/2009/10/zelicovich-agenda-externa-mcs.pdf>>.

Zlotogwiazda, Marcelo (2014). “Kicillof sacrifica las reservas”. En: diario *El cronista comercial*, Buenos Aires, 10 de octubre. Accesible en: <<http://www.cronista.com/columnistas/Kicillof-sacrifica-las-reservas-20141010-0007.html>>. ■



# Juan Bautista Alberdi y el Brasil

*Aritz Recalde*

Juan Bautista Alberdi (San Miguel de Tucumán, 1810 - Neuilly-sur-Seine, Francia, 1884) desarrolló una extensa obra sobre temas institucionales, políticos, filosóficos o históricos. Lejos de ser un analista imparcial de los sucesos acaecidos en su época, el autor se involucró activamente en el devenir político de su tiempo desde su condición de periodista, ensayista, encargado de negocios de la Confederación Argentina en Inglaterra y Francia o de diputado. Su obra está estrechamente relacionada con su trayectoria política y no en pocas cuestiones, Alberdi modificó sustancialmente sus puntos de vista en los disímiles contextos en los cuales interactuó y tal cual manifestó Juan José Hernández Arregui, el pensamiento de Alberdi “*es dispar según las etapas de su vida*” (Hernández Arregui, 2004:102).

La geopolítica de la Cuenca del Plata ocupó un espacio importante de sus investigaciones. En este contexto, no

fueron pocos los artículos, libros y opiniones en los cuales estudió las relaciones históricas, actuales y futuras con el Imperio del Brasil. Tal cual vamos a analizar en el texto, Alberdi describió el comportamiento político del Brasil en relación a las siguientes variables: *Composición racial de su población y clima; Ampliación de su superficie territorial y control de vías navegables de la Cuenca del Plata; Injerencia política y militar en Uruguay y el Paraguay; Relaciones con los Estados Unidos y las Potencias europeas.*

## **Los Alberdi/s, Las Bases y el colonialismo europeo**

La diversidad de su producción tanto durante su vida y principalmente luego de su deceso, fue parte de apropiaciones y de reinterpretaciones parciales e interesadas. Inmediatamente a la batalla de Pavón del año 1861, las clases dominantes porteñas ejercieron un predominio fundamental sobre el

---

Licenciado en Sociología en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Magister en Gobierno y Desarrollo de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), Argentina. Doctor en Comunicación de la UNLP. Miembro del Centro de Estudios Hernández Arregui.

conjunto del país y cuestión importante, fueron las encargadas de fundar los principales rasgos de la cultura oficial de la República Argentina. Para el caso de Alberdi, ésta última operación implicó la canonización de algunas de sus obras como son *Las Bases*, en relación a textos como *Grandes y pequeños hombres del plata* o *Fragmento preliminar al estudio del Derecho*.

No por casualidad, su trabajo más difundido fueron *Las Bases*. Este texto fue escrito desde Valparaíso, Chile, luego de salir del país en el año 1838 con destino a Montevideo<sup>1</sup>. Su extensa pasadía por el exterior del país, incluyó la ciudad de Montevideo, Europa, Estados Unidos, Rio de Janeiro o Chile. En el año 1837 poco tiempo antes de viajar al extranjero, publicó *Fragmento preliminar al Estudio del derecho*, realizando varias loas a Juan Manuel de Rosas<sup>2</sup> a quien caracterizó como “representante que descansa sobre la buena fe, sobre el corazón del pueblo. Y por pueblo no entendemos aquí a la clase pensadora, la clase propietaria únicamente, sino también la universalidad, la

mayoría, la multitud, la plebe (...) no sería el despotismo de un hombre, sino el despotismo de un pueblo” (Alberdi, 1920:36-37).

Pese a las opiniones del *Fragmento preliminar*, el autor destacó que prefirió salir del país ya que con Juan Manuel de Rosas no hubiera “podido publicar las *Bases*, en que propuse dar a los extranjeros todos los derechos civiles y sociales del ciudadano argentino” (Alberdi, 1953: 55). El antiimperialismo de Rosas expresado en su negativa a entregar la economía y la administración a las potencias extranjeras, estuvo entre sus motivos principales para autoexiliarse.

Alberdi acompañó las agresiones militares de Francia contra el país de 1838 y según se destacó en los “Apuntes Biográficos” introductorios a la edición de sus *Obras Completas*, el General Lavalle lo designó secretario de campaña y lo tuvo a su lado “en las entrevistas que diariamente tenía con los marinos franceses” (Alberdi, 1886:XXI). Lo mismo haría en el conflicto con Brasil en 1852 y con la contienda frente la escuadra anglo francesa de 1845 y en

---

1. Alberdi recuerda en su Autobiografía que viajó a Montevideo en el contexto de la agresión de Francia a la Argentina, a la cual apoyó activamente. La realidad uruguaya que determinó su pasaje a las costas orientales, fue el triunfo de Fructuoso Rivera sobre el presidente Manuel Oribe conseguida gracias a “la cooperación de los argentinos opositores a Rosas”. El autor menciona que el gobernador argentino no había querido tratar a los franceses “como trataba a los argentinos” y que por eso “encontró la resistencias que no podían oponerle sus compatriotas (...) en el extranjero el patriotismo se desnuda de todo elemento chauvin y de todo color y olor local” (Alberdi, 1953:57, 60). Manuel Oribe no acompañó la agresión de la escuadra francesa al gobierno argentino en 1838. Rivera consiguió apoyo del Partido Unitario porteño y del Brasil.

2. Según el tucumano, este libro fue criticado por los funcionarios del gobierno Pedro de Angelis y Felipe de Arana. Para evitar inconvenientes recuerda que “escribí a Rosas pidiéndole una audiencia. Más tolerante que sus consejeros, me dispensó de ella, mandándome palabras calmantes por medio de Mariño” (Alberdi 1953: 54). Hernández Arregui menciona que Alberdi “no fue perseguido por Rosas (...) se autoexilió en Montevideo por oportunismo y no por amor a la libertad (...) le había dedicado una cantata a Manuelita Rosas” (Hernández Arregui, 2004:106).

ambos casos apoyó al ocupante foráneo. El autor reconoce que en el año 1852 en la antesala de la batalla de Caseros, “*Francia iba a abandonar toda esperanza de libertad fluvial en los afluentes del Plata (tratado Lepredour) cuando las provincias argentinas vencieron el americanismo de Buenos Aires (...) las provincias abrieron sus ríos para recibir en su seno la civilización de la Europa*” (Alberdi, 1964:56). Bartolomé Mitre, Justo José de Urquiza y el Imperio del Brasil iban a derribar el programa americanista, para entregar la economía argentina a Inglaterra y a Francia.

En el año 1845 Alberdi publicó en el diario *El Mercurio* un texto a favor de la ocupación anglo francesa. Entre las justificaciones que dio para apoyar al agresor foráneo, estuvo que los ocupantes garantizarían el remplazo de las razas barbaras que seguían a Juan Manuel de Rosas. Manifestó con un dejo de ironía que Buenos Aires y Montevideo “*van a tener paz y progreso, al favor de auxilios prestados por ingleses, franceses y brasileiros, en lugar del glorioso apoyo que los hermanos pehuenches, prestan al actual Gobierno de Buenos Aires! (...) gloria eterna al general Rosas, que nunca quiso tratos con*

*ingleses ni franceses; y que siempre que necesitó aliados para apoyar su americano y glorioso sistema, los buscó en las nobilísimas razas que moran en los desiertos más meridionales de América*”. Alberdi insistió a lo largo de su obra, en la necesidad de se produzca la ocupación militar a favor de Inglaterra, de Francia o incluso del Imperio Brasileiro, con la finalidad de “*ligarse a los pueblos más civilizados de la tierra, para asuntos de civilización y no a los indígenas, como el General Rosas*” (Alberdi, 1953:109-110).

Inicialmente, se podría suponer que la notoriedad de *Las Bases* tuvo que ver con el hecho de que algunas de sus propuestas integraron la Constitución Nacional de 1853<sup>3</sup>. El argumento es discutible ya que y por ejemplo, en el contexto de su promulgación Buenos Aires desconoció al gobierno nacional de Justo José de Urquiza e inició una etapa secesionista que incluyó la sanción de una constitución propia en 1854. Sin negar la importancia institucional que adquirió con el transcurso del tiempo éste documento, consideramos que hay otras causas más importantes por las cuales una extensa, diversa y polémica producción como la de Alberdi, se presentó ligada

3. José María Rosa menciona que “Alberdi se oponía a las constituciones importadas, y su ideal era un código que contuviese gobernar es poblar, sin separarse demasiado de la realidad política argentina, a lo menos tal como la entendía. Pero la premura lo obligó a dejar de lado el texto ‘derivado de la ley que preside el desarrollo de la civilización y del tratado litoral de 1831’ imaginado, y que hubiese exigido un estudio detenido. En la angustia optó por tomar la Constitución de los Estados Unidos como Base y punto de partida, agregarle capítulos del régimen chileno para reforzar las atribuciones del presidente, algunas reminiscencias de citas de Pellegrino Rossi leídas en Lastarria y media docena de artículos que traducían el gobernar es poblar tal como creyó verlo en la flamante constitución del Estado de California dictada en 1850” (Rosa 1974: 106).

meramente a uno de sus trabajos, desconociendo o al menos subestimando a otros.

El texto de *Las Bases* fue formulado por Alberdi en su estadía en Valparaíso. Durante buena parte del gobierno de Juan Manuel de Rosas, Chile ofició como un ámbito de articulación de la oposición al gobierno argentino. El país trasandino cobijó además de Alberdi, a Domingo Faustino Sarmiento quién publicó el *Facundo* en el año 1845 con la decisión manifiesta de apoyar a los franceses e ingleses, en la invasión militar a Buenos Aires en las costas del Paraná. En carta a Alberdi del 16 de septiembre de 1852, Sarmiento caracterizó a *Las Bases* como “*la bandera de todos los hombres de corazón*”.

Poco tiempo después, ambos intelectuales iniciaron caminos políticos diferentes y enfrentados. El tucumano apoyó a Urquiza y a la Confederación reunida en Santa Fe y Sarmiento estrechó sus vínculos a Bartolomé Mitre y a los unitarios porteños. Si las agresiones militares de Francia o de Inglaterra contra el país en época de Juan Manuel de Rosas los mantuvo unidos, el reparto de poder político interno a la caída del *Restaurador de Leyes* los distanció crudamente. Entre sus diversas publicaciones acusatorias, Alberdi atribuyó a Sarmiento hacer del “terror” un medio de gobierno y de haber escrito la “*teoría del despotismo argentino y del crimen político*” (Alberdi, 1964:20 y 24). Su antiguo aliado para derrotar al “tirano Rosas” en

alianza con Francia en 1838 o con Brasil en 1852, se había vuelto el representante despótico de la economía porteña y un teórico carente de realidad. Alberdi le cuestionó que había caracterizado como “barbarie” a los obreros rurales o gauchos de la campaña, que eran los legítimos productores de la “*riqueza rural, que es toda la riqueza del país*” y con la cual se “*paga la riqueza manufacturada que la Europa le vende para llevar la vida civilizada y europea*” (Alberdi, 1964:26 y 77). El tucumano destacó como una cualidad de las poblaciones rurales y de los “*barbaros de las provincias*”, la apertura comercial frente a Europa y su vocación de forjar una alianza militar con el extranjero para derribar a Rosas (Alberdi, 1964: 56).

Más allá de sus luchas y enfrentamientos, Sarmiento y el Alberdi de *Las Bases*, conformaron la matriz ideológica oficial del país a la caída de Juan Manuel de Rosas. De manera resumida, a la salida de la batalla de Caseros Alberdi postuló para la organización del país:

#### *Un programa liberal en lo económico.*

“*El liberalismo inglés no impidió el progreso material de Inglaterra y EEUU; y al mismo tiempo cadaveró al León Hispánico (...) lo atrasó; o subdesarrolló como ahora se dice*”. Leonardo Castellani.

En su estadía en Valparaíso Alberdi ejerció el bufete de abogados, representando a sectores económicos locales y extranjeros. Según un estudio de Juan Pablo Oliver, el texto de *Las Bases*

reunía una serie de editoriales periodísticas de defensa de intereses mercantiles y estaba dirigido a “*asegurar a algunos de sus clientes ingleses que alentaban extender sus empresas allende los Andes, determinadas bases o garantías económico-comerciales que les evitaran las obligaciones, cargas, impedimentos estatales*” (Oliver, 1970:16).

En el preámbulo a *Las Bases* de 1852 insistió en su obstinada posición librecambista, al punto de criticar el proteccionismo inicial de los Estados Unidos y de la Francia napoleónica. El autor reconoce que la revolución francesa “*desconoció y persiguió la libertad de comercio (...) la convención hizo de las aduanas un arma de guerra, dirigida especialmente contra Inglaterra (...) la industria europea se acostumbró a vivir de protección, de tarifas y prohibiciones*” (Alberdi 1928: 41). En relación a los norteamericanos mencionó que habían impulsado la defensa del país contra los extranjeros adoptando una “*política destinada a proteger su industria y su marina contra la concurrencia exterior, por medio de exclusiones y tarifas*” (Alberdi, 1928:42). Alberdi destacó que ambos esquemas proteccionistas eran meramente coyunturales y que los países americanos que los habían reproducido cometieron un grave error, que tenía que ser modificado de raíz.

El país debía importar la manufactura extranjera, exportando los productos agropecuarios que demandaba Europa. Además y tema central, la economía de

libre mercado era el instrumento ideal para la importación de hombres blancos y anglosajones (inmigración). Alberdi subrayó que si la organización de la población es una ciencia “no es otra cosa que la economía política” (Alberdi, 1928:19).

### *Un proyecto racista y represivo en el plano político.*

“*En el Plata, como en el resto de América, no hay más que una división del hombre americano: el indígena, es decir salvaje y el europeo de raza y de extracción, que representa la civilización cristiana*” Alberdi (1964:54)

En la edición de *Las Bases* del año 1873 Alberdi introdujo unas “*páginas explicativas*” escritas desde París. Allí destacó que “*civilizar es poblar*” en la medida de que se importen (inmigración) representantes de la “*Europa más adelantada en libertad y en industria*”. Había que evitar el ingreso de chinos, indios asiáticos, africanos y otomanos ya que “*el buen trigo puede nacer del mal trigo, pero no de la cebada (...) poblar puede ser apestar, embrutecer, esclavizar, según que la población trasplantada o inmigrada, en vez de ser civilizada, sea atrasada, pobre, corrompida*” (Alberdi 1928:15). Su descrédito acerca de las posibilidades de desarrollo de los asiáticos, africanos u otomanos, lejos de ser una invención de Alberdi, era una reproducción lineal del neocolonialismo francés y británico. Ambas potencias estaban ocupando militarmente diversas posiciones a lo largo y ancho del planeta y en paralelo a la

guerra y el saqueo colonial, fueron organizando una justificación que presentaron como “científica” y “racional”.

Alberdi mencionó que las “coyunturas” proteccionistas de Francia o Estados Unidos, influyeron en nuestros países y ello conllevó un pernicioso sistema de prohibiciones y de cercenamiento de los derechos a la ciudadanía plena y al comercio sin límites de los extranjeros. En su análisis de las Constituciones de Chile, Perú, Colombia, México o Uruguay mencionó negativamente que no garantizaban el pleno acceso al poder político y económico a los ciudadanos extranjeros. Alberdi reconoció el acierto de Bernardino Rivadavia de no participar del Congreso de Panamá convocado por Bolívar, ya *“que favoreciéndolo aniquilaba desde el origen sus miras de inmigración europea y de estrechamiento de este continente con el antiguo”* (Alberdi, 1928:57-58).

Su descreimiento de las capacidades del pueblo americano para alcanzar la civilización, lo condujo a proponer restricciones políticas según origen de clase y de etnia. En *Derecho público Provincial* propuso que *“las constituciones que busquen la paz deben encerrar el poder electoral en el pueblo inteligente. El hombre de pueblo ínfimo vende su*

*voto a la demagogia, y sin saber elegir sólo sirve de máquina electoral y de instrumento automático de desorden”*. Los sectores populares iban intervenir meramente en cuestiones de gestión administrativa, dejando los aspectos políticos restringidos a *“condiciones de moralidad, de fortuna y de aptitud, que garanticen pureza”*. El voto universal podría ser aplicado meramente a nivel municipal y en ámbitos políticos superiores era necesario el “voto indirecto” y calificado (Alberdi, 1917: 109-110).

#### *Una ideología europeísta y neocolonial en el aspecto cultural.*

Las Bases contienen y difunden una ideología neocolonial, que es la resultante del expansionismo británico y francés a nivel planetario. Como resultado de esta ideología, se organizó un sistema político, económico e institucional favorable a la oligarquía argentina y a las potencias en ascenso en la nueva división mundial del trabajo.

Para Alberdi el camino hacia la civilización tenía que organizarse importando de Europa los hombres que iban a reproducir las leyes, las costumbres o las teorías económicas<sup>4</sup>. Había que suprimir las diversas etnias indígenas y el bagaje de la cultura hispánica criolla, para importar en su lugar la tradición inglesa y francesa

---

4. Tal cual sugiere Fermín Chávez (1977), en Fragmento preliminar al estudio del derecho, Alberdi impulsó una perspectiva historicista distante de la mera importación y sustitución cultural y étnica que reprodujo en otros trabajos. Allí mencionó que las leyes debían ser un *“elemento vivo y continuamente progresivo de la vida social (...) saber, pues. Leyes, no es saber derecho; porque las leyes no son más que la imagen imperfecta y frecuentemente desleal del derecho que vive en la armonía viva del organismo social”* (Alberdi, 1920:7-8).

civilizada.

**Brasil: un gobierno europeo y monárquico administrando directamente la política americana.**

En su libro *La monarquía como mejor forma del gobierno de Sudamérica* publicado en 1867, Alberdi argumentó que Brasil disponía de dos características fundamentales del buen gobierno, que eran tener una dirigencia con tradición étnica y racial europea y el hecho de organizarse bajo la forma monárquica. En esa obra destacó que “*El Rey de Portugal se trasladó al Brasil y gracias á la actitud que allí tomó, consiguió dejar un trono que salvó la libertad, la independencia y el orden de esa parte del nuevo mundo, con gran ventaja del Portugal mismo que lo ocupó con unos de sus príncipes, se evitó una guerra (...) El Portugal tuvo la sensatez de poner en obra el consejo que el Conde de Aranda diera en vano a Carlos III en un tiempo que América no era todavía responsable de su conducta*” (Alberdi, 1970:158).

Según se lee en la cita, Alberdi reivindicó las propuestas del Conde de Aranda que fueron realizadas a Carlos III. El autor destacó que en el año 1783 Aranda le propuso al monarca impulsar la fórmula de “*príncipes regentes*”, que favorecieran “*la independencia completa de América, y su distribución entre los príncipes erigidos en Reyes, con ciertas condiciones remunerativas, compatibles*

*con la independencia entera*”. Estos gobernantes tenían que reconocer como emperador y jefe supremo a Carlos III y debían casarse con princesas españolas (Alberdi, 1970:94 y 270).

Según Alberdi, la Argentina había iniciado antes que Brasil la propuesta de formar protectorados europeos de corte monárquico y la proposición del Conde Aranda había sido “*aclimatada en Buenos Aires, más temprano que en Brasil (...) En 1814, Belgrano y Rivadavia trajeron por misión a Europa, la negociación del concurso de España e Inglaterra para el establecimiento de una monarquía constitucional en el Plata. El Congreso de Tucumán, tuvo en 1816, la misma idea. La tuvieron los hombres de Buenos Aires en 1819. La tuvo San Martín en 1821 y 1822 en Lima*” (Alberdi, 1970: 227). La conceptualización que hace Alberdi de José de San Martín<sup>5</sup> a quien define por tener ideas monárquicas, puede ser aceptada. Por el contrario, lejos estuvo el eminente militar de compartir las actitudes políticas del tucumano referidas a la agresión francesa del país. El General héroe de la Independencia nunca apoyó la ocupación militar extranjera, sea de la bandera que fuera. Mientras Alberdi impulsaba entusiastamente a Francia, San Martín le escribió a Rosas desde Grand Bourg el 5 de agosto de 1838, mencionando que estaba al tanto del bloqueo y que era su “*deber de*

5. Alberdi entabló conversaciones con José de San Martín en su viaje por Europa del año 1843.

americano” defender a la Confederación. El General se ponía voluntariamente a las órdenes del Restaurador de Leyes. Poco tiempo después, San Martín retomaba su correspondencia con Rosas y en el mes de junio del año 1839 le escribió irritado que *“lo que no puedo concebir es el que haya americanos que por un indigno espíritu de partido se unan al extranjero para humillar a su patria y reducirla a una condición peor que la que sufríamos en tiempo de dominación española”*. Oponiéndose a la nueva agresión inglesa y francesa de 1845, carteo al mandatario argentino en enero de 1846 sosteniendo que pese a su mal estado de salud, *“me hubiera sido muy lisonjero poder nuevamente ofrecer mis servicios (como lo hice a usted en el primer bloqueo por la Francia) servicios que aunque conozco sería inútiles, sin embargo demostrarías que en la injustísima agresión y abuso de la fuerza de la Inglaterra y Francia contra nuestro país, éste tenía aún un viejo defensor de su honra y su independencia”* (Chávez, 1991).

### La monarquía en Sudamérica

En *La monarquía como mejor forma del gobierno de Sudamérica*, el autor se propuso reivindicar ese sistema sobre otras experiencias como eran la república y el federalismo. Tal cual manifestó Juan Pablo Oliver en el “Estudio Preliminar” a ese trabajo, Alberdi estaba influenciado por el drama que conllevaron los enfrentamientos anárquicos producidos en Argentina, en Colombia, en Chile o

también aquel desatado como producto de la guerra civil de los Estados Unidos.

Al descreimiento de las capacidades de la república de garantizar el orden, Alberdi le sumó una potencial “ayuda” e intervención de las monarquías extranjeras. Oliver destacó que el tucumano viajó por Europa entre 1855 y 1864 entablando relaciones con las Cortes y fue *“recibido por Napoleón III, la Reina Victoria de Inglaterra, Isabel II de España, S. S. Pío Nono, soberanos que constituían ‘la Civilización’ por antonomasia”* (Oliver, 1970:28). Alberdi argumentó que la monarquía europea iba a generar condiciones para el orden y la estabilidad, cuestiones necesarias para construir la “civilización” en América.

Alberdi sostiene que la instalación de la Corona Portuguesa en Sudamérica había evitado la guerra que caracterizó a las independencias españolas y consolidó un sistema de gobierno estable y *“El Brasil ha debido a la monarquía lo que nosotros no hemos podido obtener de la república (...) el Paraguay, como el Brasil, completó su independencia sin revolución, ni guerra”* (Alberdi, 1970:193 y 508).

El tucumano citó como antecedentes americanos de monarquías a México, a Brasil, a Cuba, a Puerto Rico, a las Antillas o la Guayana (francesa, inglesa y holandesa). Un caso particular, es la inclusión que hizo el autor de las islas Malvinas como *“países monárquicos”*, dando por hecho la ilegal ocupación colonial británica (Alberdi, 1970:261).

La mención a México como un antecedente monárquico a tener en cuenta, es emblemática de la ideología geopolítica del autor. Aduciendo una deuda impaga, México había sido agredido militarmente en el año 1862 por una alianza entre Inglaterra, España y Francia. En dicho contexto, Napoleón III coronó a Maximiliano de Habsburgo como monarca del país y según Alberdi *“la campaña de la Francia en Méjico, puede merecer todos los reproches; pero es justo que reconozcan que no es guerra de conquista por la Europa, no es una lucha de independencia por parte de América, como se pretende por un sofisma natural (...) una intervención de la Europa que tuviera por resultado fortificar los gobiernos de América y poner fin á la vida de revoluciones, que lleva ya cincuenta años continuos, no podrá dejar de ser un beneficio (...) Méjico recibe su regeneración de un poder europeo”* (Alberdi, 1970:129, 405 y 508).

Según argumenta Juan Pablo Oliver, en los años sesenta al momento de publicar esta obra, Alberdi tenía la intención de coronar un emperador francés en la Argentina. Su férrea defensa de la monarquía a la que inscribió como parte de los programas de San Martín, Bolívar o Manuel Belgrano, tenía que servir como punta de lanza para iniciar un protectorado extranjero, ya que el tucumano sostuvo que si *“Napoleón I libró á Sud América de su antiguo gobierno: á Napoleón III toca ayudarle á darse el gobierno*

*independiente”* (Alberdi, 1970:263).

A diferencia del tratamiento favorable del colonialismo de Inglaterra y Francia, en 1867 definió a la actitud expansiva de Portugal como “enfermiza”, cuestión que también aplicó a su réplica brasileña. Las agresiones del Imperio a sus vecinos los desacreditaban y ello implicó debilitar la posibilidad de replicar las monarquías en toda América. Brasil contribuía *“como la antigua monarquía española á desacreditar la buena monarquía constitucional. Los brasileros son los yankees negros de la República Argentina; un amago á su integridad, como los Estados Unidos a Méjico”* (Alberdi, 1970:238-239).

### La expansión territorial del Brasil

*“El Brasil es y será para los Estados de origen español, en América, lo que fue la corona de Portugal para con la corona de España, cuando los dividía, no el principio político, sino la aspiración á extender los límites de su imperio respectivo en el suelo americano”* Alberdi, (1970:481).

Alberdi destacó que la relación entre Brasil y nuestro país había sido de rivalidad e incluyó disputas políticas, diplomáticas y enfrentamientos militares. El autor mencionó que *“el Virreinato de Buenos Aires fue constituido por España para contener las usurpaciones portuguesas”* (Alberdi, 1946:40). Buena parte de estas contiendas, habían consolidando un sentimiento que Alberdi denominó una

“*antipatía tradicional, entre las familias española y portuguesa*” (Alberdi, 1970:238).

Alberdi analizó la geopolítica de Brasil en la Cuenca del Plata con mayor objetividad y menor parcialidad que lo realizado sobre los intereses ingleses y franceses. En *El Brasil ante la democracia de América*, el autor argumentó que ese país mantuvo siempre vivo su intento de extender las fronteras por la vía militar o diplomática. El Imperio del Brasil luchaba por apropiarse de la tierra, los ríos navegables, los bienes materiales y los hombres blancos de las ex colonias españolas.

Para dar consistencia a su argumento, en el libro *La monarquía como mejor forma del gobierno de Sudamérica*, el autor mencionó que “*sea que se ligue a las monarquías de Europa, ó a las Repúblicas de América, su mira fija y constante no es otra, que extender su territorio hasta el Plata para poseer los dos grandes ríos, por donde puede entrar el mundo y hacerle perder los territorios internos de su Imperio que se apoyan en las márgenes de esos ríos y sus afluentes. Esa mira es quimérica, enfermiza y mal sana: es la de Lisboa, cuando desde Portugal quería legislar el Matogroso. Rio de Janeiro dista más de Matogroso, que Lisboa de Rio de Janeiro*” (Alberdi, 1970:227-228).

Alberdi explica que Brasil quería regular la comunicación fluvial de la Cuenca del Plata. El autor resaltó que Brasil disputaba particularmente los

afluentes del Paraná, el Paraguay y el Uruguay (Alberdi, 1946:65). En este aspecto y pese a que el tucumano no lo menciona en esa cita, porteños, franceses, ingleses y brasileros coincidían plenamente: quien controla los mares, los puertos y las vías navegables, es quién digita la economía regional del continente.

En toda su obra el autor manifestó una subestimación de la vocación territorial del Brasil, cuestión paradójica atendiendo la apología y la valoración positiva que hizo del colonialismo europeo a nivel planetario. En el año 1866 Alberdi reconoció los alcances concretos de la política expansiva de Brasil, que “*ocupa ya como parte de su suelo las misiones argentinas orientales, la mitad del Estado del Uruguay, y aspira a tomar un tercio del Paraguay*” (Alberdi, 1866:282).

Es interesante destacar que pese a que identificó los intereses materiales y las ambiciones territoriales del Brasil, Alberdi reivindicó activamente la Batalla de Caseros y justificó la intervención militar y el desfile de las tropas extranjeras en suelo argentino. En correspondencias del año 1865 escribió que “*aplaudió*” la alianza con Brasil de 1851 que tuvo como “*objeto liberar a la República Argentina de la tiranía localista de Buenos Aires*” (Alberdi, 1865:256). El autor sostuvo que “*El Brasil de gobierno y de intereses europeos, tomó parte en la lucha. ¿Dónde encontró aliados?. Entre las provincias*”. En línea con su posición ambivalente

prácticamente en todos los temas que analiza, sostuvo críticamente en 1865 que el tratado de 1851 permitió que el Imperio eleve como “*sistema su participación y complicidad permanentes en las guerras civiles de los países vecinos, que quiere aniquilar para sucederlos en la posesión de sus bellos territorios*” (Alberdi, 1946:81). En sintonía con la cita anterior, en 1867 sostuvo que “*aplaudió a Brasil en 1852*”, pero que en realidad él aconsejó una “amistad” con ese país y no una “alianza”, ya que desde 1852 el Imperio se acercó a Buenos Aires tras el objetivo de “*dividirse el monopolio de los países interiores*” (Alberdi, 1946:350-351).

Alberdi apoyó la agresión militar contra su país, pero criticó las políticas autónomas e independientes de Brasil. En particular, Alberdi ve negativamente la oposición que presentó Brasil a la apertura de los ríos que hacían las provincias argentinas y su decisión de mantener la esclavitud cuando la Constitución de 1853 lo prohibía (Alberdi, 1964:56). Esta tendencia a apoyar la ocupación de potencias extranjeras sobre nuestro país para dirimir temas de política interna, fue una característica reiterada en Alberdi y en parte importante de la dirigencia política argentina.

### *La expansión europea y la civilización*

El autor utilizó las ambiciones de Brasil, como parte de su argumento tendiente a persuadir a la dirigencia argentina sobre la necesidad de anexarse

a Francia. El miedo a la ocupación lusitana tenía que concientizar a los rioplatenses de que solamente la ayuda de Europa podía debilitar “*el poder de este Imperio*”, para que “*dejase de ser una amenaza á la integridad territorial de las naciones americanas*” (Alberdi, 1970:476).

En el año 1866 sostuvo que además de Europa, Chile “*pueblo español de raza*”, era capaz de realizar una democracia “*más o menos como el pueblo anglosajón*” y podía ser el freno del avance del Brasil sobre Sudamérica (Alberdi, 1866:282-283).

Extrañamente y a diferencia de Estados Unidos y Brasil, el autor argumentó que los europeos carecían de vocación imperialista. Para argumentarlo Alberdi escribió “*¿es Europa, en efecto, la que codicia nuestros territorios?. Todo lo contrario. ¿Qué de veces es ella la que nos salva de perderlos! Inglaterra, en 1826, estorbó que Montevideo fuese absorbido por el Brasil; y la Francia, en 1840, que lo fuese por Buenos Aires. ¿Quién disputa hoy territorios del Plata? El Paraguay, Bolivia, Chile -¿Quién los disputa á Chile? Bolivia, Buenos Aires. - A Bolivia ¿quién los disputa? El Perú. - ¿Al Perú? El Ecuador- ¿al Ecuador y el Perú? El Brasil. La República Argentina ha perdido, en cincuenta años, dos tercios de su territorio. ¿Quién le ha quitado Bolivia, el Paraguay, las Misiones, Montevideo, Magallanes? No es la Europa. - Es el desorden, la falta de gobierno (...) La República Argentina perdió Montevideo por mano del Brasil y*

*las Malvinas por mano de los Estados Unidos, que las entregaron a Inglaterra*” (Alberdi, 1970:506).

Nadie podía desconocer a la hora de explicar las divisiones territoriales sudamericanas, la importancia que ocuparon las guerras internas de cada uno de los países que mencionó Alberdi. Los problemas de fronteras derivaron en disputas diplomáticas y en violentas guerras, que tal cual sostiene el autor, no podían ser responsabilizadas meramente a la acción política europea. Más allá de la veracidad del argumento, Alberdi hacía una interpretación que podía ser caracterizada como “benevolente”, de la acción imperialista de Inglaterra y Francia en América, en África y en Asia. En estos dos últimos continentes la ocupación militar, el asesinato de habitantes originarios y el saqueo indiscriminado de los países, era despiadado y sangriento. Para el caso americano, el supuesto de que Inglaterra contribuyó a la integridad territorial de Uruguay no es del todo acertado y en realidad puede interpretarse más bien como una estrategia disgregadora del territorio de las Provincias Unidas, que como una “*mediación de paz*”. Alberdi manifiesta de manera contradictoria en el mismo párrafo, que Uruguay se independizó gracias a Europa y también como el resultado del “desorden” de la

Argentina.

La opinión de Alberdi acerca de las Malvinas es insólita<sup>6</sup> y reitera una visión profundamente colonialista del autor, que justifica con escasos argumentos todos y cada uno de los actos de fuerza británicos.

### Brasil y el Uruguay

*“El gran pecado de Montevideo para con el Brasil, es que posee la puerta de calle de los tres ríos brasileiros, Paraguay, Paraná y Uruguay, y está situado es esa costa atlántica, que el Portugal adjudicó al Brasil, en ciertos mapas, ventaja que da a Montevideo por millares, sin pagar primas, esos emigrados de Montevideo por millares, sin pagar primas, esos emigrados de la Europa que el Brasil no puede obtener ni a precio de oro para sus tierras sepulcrales”* (Alberdi, 1946:76).

Durante mucho tiempo las disputas entre las Provincias Unidas y el Imperio del Brasil se habían centrado en torno del Uruguay, que ofició como un epicentro del enfrentamiento sudamericano con las potencias mundiales y entre los unitarios y federales argentinos. El aún Imperio Portugués anexó por las armas el territorio de la Banda Oriental en 1816 y lo bautizó como Provincia Cisplatina. La batalla de Ituzaingó de 1827, le dio el triunfo sobre el Imperio del Brasil a una

---

6. El gobernador de Malvinas Luis Vernet había prohibido la pesca de ballenas sin permiso en aguas del archipiélago. Fruto de una acción de incumplimiento, se capturó al barco norteamericano Harriet en julio de 1831. De manera ilegal y como respuesta, el 28 de diciembre de 1831 el buque de guerra norteamericano Lexington al mando de Silas Duncan, atacó las islas. Habiendo quedado indefensas, los ingleses ingresaron con mayor facilidad para efectuar la ocupación colonial que aún ejercen sobre suelo argentino (Observatorio de Malvinas, 2013).

conjunción de tropas de la Banda Oriental y de las Provincias Unidas del Río de La Plata.

Si la victoria portuguesa de 1816 derivó en la ocupación y anexión, el triunfo de la Provincias Unidas no impidió la escisión de la Banda Oriental y la conformación del Uruguay independiente. Alberdi sostuvo que la iniciativa de creación del nuevo Estado, surgió de la voluntad negociadora británica y *“el tratado que la Inglaterra inspiró, en 1828, para crear el Estado Oriental del Plata”*, tendría como finalidad la *“paz entre Brasil y la República Argentina”* (Alberdi, 1970:227). En este caso y cuestión habitual del autor, se justificaba la injerencia diplomática del imperio británico, a la que se consideró como gestora de la paz y del progreso.

En 1869 Alberdi relativizó la participación de Inglaterra en la creación de Uruguay e hizo hincapié en la presión del Brasil expansionista y en la debilidad política de la Argentina. Inicialmente, Brasil había ocupado la Banda Oriental favorecido por el vacío de poder producto de las campañas de San Martín contra España y por la contienda de Buenos Aires contra las montoneras (Alberdi, 1946:17). Luego, la ex colonia portuguesa implementó una acción diplomática de alcance internacional y protagonizó una acción militar permanente tendiente a mantener la ocupación de la Provincia Cisplatina. Tal cual identificó Alberdi, aún en el año 1830 Brasil siguió desconociendo tanto

la soberanía de la Banda Oriental, como la derrota militar de Ituzaingó y se proponía *“extender su territorio á expensas de las repúblicas condenadas á desaparecer (...) el Brasil intentó rescatar lo que acabó de perder por las armas en Ituzaingó”*. Para garantizar esta política, Brasil buscaba la *“cooperación de las monarquías absolutistas de Europa”* (Alberdi, 1970:227).

En 1865 Alberdi sostuvo que Brasil siguió planificando recuperar el Uruguay, con la finalidad de hacer de Montevideo *“su capital a las bellas y frescas orillas del Plata (...) Para el imperio, tomar el Plata es revivir, renacer; quedar en sus actuales límites, es decir adiós a la existencia del imperio, no del Brasil”* (Alberdi, 1946:68-69).

La ocupación de la Provincia Cisplatina le permitiría a Brasil el control naval de la Cuenca del Plata. Además y cuestión que el autor también caracterizó en el Paraguay, el país tenía un clima favorable para la agricultura y para la radicación de inmigrantes europeos.

### **Brasil y el Paraguay**

*“El río Paraguay (...) es necesario a la integridad de Brasil por dos motivos diferentes: porque sirve para asegurarle y conservarle la provincias que hoy posee, y porque basta una sola posesión para darle el territorio del Paraguay, atravesado por él, y las provincias argentinas de Corrientes y Entre Ríos (...) sería para el Brasil tomar las puertas orientales de Bolivia, que son los ríos Bermejo y Pilcomayo”* (Alberdi, 1946:94).

En diversas ocasiones a lo largo de su obra, Alberdi se refirió al Paraguay. Tal cual vamos a mencionar, su interpretación acerca del país varió considerablemente pasando de la hostilidad y la crítica, a la defensa pública en el contexto de la guerra contra la Argentina, Uruguay y el Brasil.

En *Las Bases* Alberdi sostuvo que la experiencia institucional del Paraguay de José Gaspar Rodríguez de Francia (1776-1840) y de sus sucesores Solano López era proteccionista y esa condición le pareció sumamente perniciosa en términos raciales, étnicos y económicos. El gobierno regulaba el ingreso de extranjeros y “*este sistema garantiza al Paraguay la conservación de un población exclusivamente paraguaya, es decir, inepta para la industria y para la libertad (...) ese régimen es egoísta, escandaloso, bárbaro, de funesto ejemplo y de ningún provecho a la causa del progreso y cultura de esta parte de la América del Sud. Lejos de imitación, merece la hostilidad*” (Alberdi, 1928:65).

En opiniones de los años 1869 y 1865 cambió su parecer de *Las Bases* acerca de que la población paraguaya era “*inepta para la industria y para la libertad*” y sostuvo que el pueblo ocupado por la guerra de la Triple Alianza resistió al invasor con “*ardor y constancia (...) el*

*Paraguay ha probado de este modo al Brasil que su obediencia no es la del esclavo, sino la del pueblo que quiere ser libre del extranjero (...) Sobrios, pacientes y bravos, todos sus soldados saben leer, y es raro el que no sabe escribir y contar. La Europa misma no tiene ejemplos de esta especie*” (Alberdi, 1946:28 y 98).

En línea con *Las Bases*, en su obra sobre la monarquía publicada en 1867<sup>7</sup> sostuvo que el Paraguay no tenía en su plan de gobierno el “*secreto de la riqueza pública*” que es la libertad de comercio y debido a ello, el patrimonio paraguayo acumulado era el resultado del “*monopolio, el despotismo*” (Alberdi, 1970:453). Contradiciéndose a sí mismo, en 1865 mencionó que Paraguay “*no tiene deuda pública, no porque le falta crédito, sino porque le han bastado sus recursos, mediante el buen juicio en que los invierte*” (Alberdi, 1946:98).

Tomando distancia de la opinión constitucional de *Las Bases*, en el año 1879 destacó que Paraguay a diferencia de Buenos Aires, tenía una Constitución que pese a ser “*despótica*”, valía “*más que no tenerla*”. Además, sostuvo que el proyecto nacional del Dr. Francia y sus continuadores Carlos Antonio y Francisco Solano López, eran el resultado de acciones defensivas frente

---

7. Según Juan Pablo Oliver, el libro *La monarquía como mejor forma de gobierno de Sudamérica* fue publicado en el año 1867, pero es de suponer que se terminó de escribir en 1864 (Oliver, 1970:31-32). Este último año Alberdi inició relaciones con Francisco Solano López y partir de acá, que debe analizarse su cambio de opinión sobre Paraguay de 1865. La Guerra de la Triple Alianza iniciada radicalizó su defensa del sistema paraguayo y sus críticas a la Argentina y al Brasil.

la prepotencia porteña. Alberdi mencionó que el Paraguay intentó introducir el “libre comercio” con Inglaterra en los años 1814, 1825 y 1842 y “del gobierno que dio López al Paraguay es responsable Buenos Aires, como lo fue del de Francia. La semitiranía de López es un medio de defensa contra la pretensión que en 1842, removi6 Buenos Aires, de imponer su autoridad al Paraguay. Los monopolios y estancos de López, son resultado del entredicho comercial y fluvial que Buenos Aires ha impuesto al Paraguay bajo Rosas” (Alberdi, 2007:83).

La hostilidad reclamada por Alberdi en 1852, se organiz6 en la Guerra de la Triple Alianza del a6o 1865. Como resultado de la contienda, el conglomerado agresor asesin6 buena parte de la poblaci6n paraguaya y destruy6 la economía y la infraestructura del país. Modificando sus comentarios negativos de *Las Bases*, en su trabajo *El Brasil ante la democracia de América* publicado en 1869, Alberdi se opuso a la contienda a la que consider6 una mera operaci6n para engrandecer espacialmente al Brasil y consolidarlo como una “nueva dinastía”. Paraguay y Uruguay ofrecían al Imperio tierras con clima templado para atraer y asentar razas europeas, ya que en su opini6n “el enemigo del Brasil no es el Paraguay, ni el Estado Oriental, ni el sistema republicano, ni el abolicionismo. Su enemigo capital es el sol de la zona t6rrida (...) ¿Es posible aclimatar al hombre de la Europa en el suelo de la zona t6rrida? ¿El Brasil es

*viable como pueblo civilizado en el suelo que ocupa?”*. La guerra fratricida con Paraguay era la resultante de que Brasil necesit6 “poblarse de razas blancas de la Europa, para las cuales busca territorios templados” (Alberdi, 1946:43, 46 y 58). El autor sostuvo que el hecho de que Inglaterra y Estados Unidos abolieran el tráfico de esclavos obligaba a Brasil a “poblarse de hombres blancos y hombres libres (...) pero las poblaciones blancas huyen del Brasil porque ese clima las mata o las enerva” (Alberdi, 1946:60).

Además de resolver el problema racial y étnico, los territorios anexados por Brasil le permitirían aumentar la cría de ganado y la plantaci6n de cereales para hacer carne y pan (Alberdi, 1946:63).

En *El Brasil ante la democracia de América* el autor cuestion6 la participaci6n argentina en la guerra, reconociendo el hecho de que servía solamente a los intereses imperiales brasile6os. Además, denunci6 una incapacidad evidente de la dirigencia polítca argentina al momento de la planificaci6n de la contienda y ese error deriv6 en una sangrienta y excesivamente onerosa conflagraci6n bélica. En otro de sus trabajos manifest6 que “Lo que podemos decir, por nuestra parte es que la libertad que los presidentes Mitre y Sarmiento han servido por la guerra contra el Paraguay, cuesta a la República Argentina, diez veces más sangre y diez veces más dinero que le cost6 toda la guerra de su independencia contra Espa6a; y que si esta guerra produjo la independencia del país respecto de la corona de Espa6a, la

*otra está produciendo la enfeudación de la República a la corona del Brasil*” (Alberdi, 1912:253).

Ya en el año 1869 venía denunciando la inoperancia de la conducción militar argentina, por el hecho de que se “*calculó a la guerra una duración de tres meses, y lleva más de cuatro años. Equivocarse de tres a cincuenta meses, en este caculo de tiempo, fue equivocarse es quinientos millones de pesos y en la sangre de 50.000 hombres*” (Alberdi, 1946:29).

### **Brasil y los Estados Unidos**

Alberdi denunció que los Estados Unidos conformaron un peligro geopolítico potencial para Sudamérica. El autor cuestionó la posibilidad de que Brasil aplique las políticas de Estados Unidos para Sudamérica, tendientes a limitar la injerencia europea. Alberdi mencionó que los norteamericanos se proponían ocupar el lugar de los ingleses y los franceses y que estaban ampliando su territorio anexando territorio mexicano.

El autor mencionó que los brasileños con la idea “*de Monroe también aspiran ellos al imperio continental. Sacarán lo que los Estados Unidos, que verán desmembrarse el Brasil en dos Brasiles*” (Alberdi, 1970:245). Según demostró la historia, Alberdi no acertó al suponer que el programa expansivo y neocolonialista de los Estados Unidos iba a fracasar.

Continuando con su argumento, en el año 1869 manifestó que Brasil iba a

fracasar ya que “*piensa que su papel en Sudamérica es el de Francia en Europa, el de los Estados Unidos en Norte América, el de Roma en el hemisferio del Sud (...)* Para ser la Francia de Sud América, el Brasil necesitaría tener lo que le falta para sí mismo, a saber: los capitales, poblaciones, artes, industrias, ciencias (...) Para tener en la América del Sud el papel que los Estados Unidos tienen en América del Norte, el Brasil Necesitaría que los Estados Unidos no estuviesen presentes en Sud América, como están más que el Brasil mismo, a favor de una marina que gobierna al nuevo mundo” (Alberdi, 1946:48-49).

Alberdi sostenía en el año 1866 que ambos países estaban tejiendo alianzas y que “*Brasil es partidario de la doctrina Monroe y aliado natural de los Estados Unidos, como acaba de llamarlo su presidente Johnson. Esto sería la Santa Alianza americana en concurrencia con la Santa alianza europea, para la adquisición de los territorios acéfalos, desgobernados o ingobernables del Nuevo Mundo*” (Alberdi, 1946:203). El comentario del tucumano se adelantó de manera notable, a identificar un vínculo entre ambas potencias que se consolidó recién en el siglo XX.

En este contexto, Francia e Inglaterra tenían que intervenir para moderar las ambiciones norteamericanas y brasileñas, ya que en la opinión de Alberdi la Doctrina Monroe se utilizó para “*impedir a Europa que estorbe a los Estados Unidos absorber á Méjico*” y ese mismo sistema tenía como objeto

*“impedir á la Europa que estorbe al Brasil absorberse los pedazos de la América antes española”* (Alberdi, 1970:465).

### **Balance preliminar**

Juan Bautista Alberdi modificó permanentemente sus puntos de vista en varios momentos de la producción de su extensa y diversa obra. Su opinión cambiante acerca del Paraguay o de la necesidad de organizar monarquías en América, son dos casos emblemáticos de la evolución de sus ideas, que fueron ajustándose al contexto histórico y a sus intereses personales y políticos.

El autor consideró que frente a los conflictos civiles sudamericanos, había que organizar gobiernos fuertes, otorgando al Poder Ejecutivo un rol fundamental. Con dicha finalidad, impulsó por breve tiempo las monarquías y para hacer realidad la propuesta, promovió las acciones imperialistas francesas de Napoleón III en América. No era la primera oportunidad que lo hacía, ya que en 1838 y 1845 había trabajado para las fuerzas extranjeras. En buena medida, Alberdi profesó el liberalismo que Leonardo Castellani definió como *“propensión a entregarse todo al extranjero”*.

Su opinión de Paraguay varió considerablemente, evolucionando de la oposición manifiesta, a la defensa pública en plena guerra de la Triple Alianza. Esta última posición, le costó no pocas acusaciones de traición al país por parte de los responsables de la conducción militar mitrista.

Posiblemente, de los temas de Alberdi mencionados en este texto, hay cuatro en los cuales mantuvo una opinión más o menos permanente:

Un cuestionamiento al centralismo porteño, al que caracterizó como un impedimento para la unidad nacional.

Su desprecio por la cultura americana e hispánica y una admiración por la europea (civilizada), al punto de abogar por el remplazo racial de la población local.

Un apoyo a la acción colonialista de Inglaterra y de Francia en América.

Una crítica a la política exterior de Brasil, por considerarla contraria a la estabilidad de Sudamérica.

Exceptuado el periodo preparatorio de 1851 y la etapa de hostilidades a Juan Manuel Rosas de 1852 a las cuales justificó, Alberdi ejerció una dura crítica a la acción política del Imperio. Incluso cuando trabajó para instalar monarquías, le cuestionó a Brasil el hecho de no poder desprenderse de sus ambiciones geopolíticas. Según Alberdi, Brasil tenía como finalidad manifiesta extender su frontera a Uruguay, Paraguay, Bolivia y la Argentina. Con ese objetivo, el manejo de la navegación de la Cuenca del Plata era una meta prioritaria. Consolidada la ocupación territorial y naval, Brasil conseguiría hombres blancos y tierra aptas para el cultivo y criar ganado. Las guerras en la Banda Oriental, en la Argentina y en Paraguay se proponían como meta alcanzar el logro de esos intereses.

El autor consideró como un peligro latente, el hecho de que Brasil o los Estados Unidos ocuparan el lugar imperial que él asignó a Inglaterra y a Francia. Alberdi le criticó a ambos Estados americanos su proteccionismo económico, su resistencia a la ocupación militar europea y su tendencia permanente a apropiarse territorio de las ex colonias españolas. ▣



#### Textos citados

Alberdi, Juan Bautista (1865). “Los intereses argentinos de la guerra del Paraguay con el Brasil”. En: Farías, Matías, *América y el mundo. Una selección de escritos de J. B. Alberdi sobre política internacional y diplomacia*, ISEN, Buenos Aires, 2012.

Alberdi, Juan Bautista (1886). *Obras Completas*, La Tribuna Nacional, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (1866). “Intereses, peligros y garantías de los Estados del pacífico en las regiones orientales de la América del sur”. En: Farías, Matías, *América y el mundo. Una selección de escritos de J. B. Alberdi sobre política internacional y diplomacia*, ISEN, Buenos Aires, 2012.

Alberdi, Juan Bautista (1912). *El crimen de la guerra*, Talleres Gráficos Argentinos, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (1917). *Derecho público Provincial*, Ed. La cultura

Argentina, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (1920). *Fragmento preliminar al estudio del Derecho*, La Facultad, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (1928). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, Talleres Gráficos Argentinos, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (1946). *El Brasil ante la democracia en América*, El Libro Ejemplar, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (1953). *Autobiografía*, Jackson, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (1964). *La barbarie histórica de Sarmiento, Pampa y Cielo*, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (1970). *La monarquía como mejor forma del gobierno de Sudamérica*, Peña Lillo, Buenos Aires.

Alberdi, Juan Bautista (2007). *Grandes y pequeños hombres del Plata*, Punto de Encuentro, Buenos Aires.

Castellani, Leonardo (1976). *Esencia del liberalismo*, Biblioteca del Pensamiento Nacionalista Argentino, Buenos Aires.

Castellani, Leonardo (1999). *Castellani por Castellani*, Ediciones Jauja, Mendoza.

Chávez, Fermín (1977). *Historicismo e iluminismo en la Cultura Argentina*, Del País, Buenos Aires.

Chávez, Fermín (1991). *Correspondencia de San Martín y Rosas*, Theoría, Buenos Aires.

Fariás, Matías (2012). *América y el mundo. Una selección de escritos de J. B. Alberdi sobre política internacional y diplomacia*, ISEN, Buenos Aires.

Hernández Arregui, Juan José (2004). *Nacionalismo y liberación*, Ediciones

Continente, Buenos Aires.

Observatorio de Malvinas (2013). *Malvinas, una perspectiva latinoamericana*, UNLa, Buenos Aires.

Oliver, Pablo (1970). *Estudio Preliminar*, en Alberdi 1970.

Rosa, José María (1974). *Historia Argentina, Oriente, Tomo VI*, Buenos Aires. 



# Las relaciones exteriores de México durante los gobiernos de Fox (2000-2006) y Calderón (2006-2012)

*Ignacio García Marín*

## 1. Introducción

Durante las últimas décadas, el mundo vivió grandes cambios en lo que a política internacional se refiere. La caída del Muro de Berlín en 1989 y el posterior derrumbamiento del Telón de Acero, dieron fin a la rivalidad entre dos bloques hasta entonces antagónicos y que supusieron dos muy distintas ideas de concebir el mundo. Sin embargo, el capitalismo junto a la democracia liberal terminaron imponiéndose como grandes referentes para la organización de una sociedad, situando a Estados Unidos como modelo a seguir para los antiguos

regímenes autoritarios. Asimismo, este derrumbamiento vino acompañado por un período de creciente globalización, siendo la misma década de los años '90 una etapa de nacientes tratados y uniones de libre comercio -parcialmente- como ejemplificaron el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN en adelante) o el Mercado Común del Sur (MERCOSUR en adelante) entre otros. Estas iniciativas, así como el final de la Guerra Fría, apuntalaron el dominio que Estados Unidos mantenía en la arena internacional, siendo la única superpotencia superviviente y no habiendo un rival de razonable envergadura que

---

Licenciado en Sociología por la Universidad Carlos III de Madrid. Máster Internacional de Estudios Contemporáneos de América Latina, organizado por Universidad Complutense de Madrid; Universidad de Costa Rica y Universidad de la República de Uruguay. Candidato a Doctor en el Programa de Excelencia "Gobierno y Administración Pública" en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG, Madrid); actualmente realizando una estancia de investigación en El Colegio de México, (Ciudad de México).

podiera disputarle la influencia y la capacidad de incidir en la agenda política global.

Sin embargo, esta ilusión de aparente dominio y superioridad se vio pronto cuestionada, siendo el 11 de septiembre de 2001 un duro golpe a la autoestima de la sociedad estadounidense y mostrando que los nuevos tiempos traerían consigo renovadas amenazas y heterodoxas vías de agresión. Ello derivó en una belicosa y rápida respuesta por parte de Estados Unidos, replegándose en lo que se refiere a política migratoria, pero desplegándose en cuanto a iniciativas de seguridad y defensa. En este contexto, el resto del planeta no permaneció impasible, siendo afectados por la nueva agenda que Estados Unidos impuso y teniendo que actuar en consecuencia.

Ejemplo de ello pudo ser América Latina, región tradicionalmente de claro dominio estadounidense -desde el fin de los imperios europeos en la zona- y que a su vez se encontraba en lo que Cavarozzi (1991) denominó la doble transición, dado su paso a la democracia liberal y a la economía con creciente enfoque liberal. Más concretamente, México suponía el máximo exponente de dominio histórico estadounidense así como de cambios político-económicos en la región, al dejar atrás la 'democracia perfecta' donde el PRI dominó sin interrupción 71 años la presidencia de la República y casi 60 años todos los estados de la misma así como de recurrente injerencia

estadounidense en política interna.

En este sentido, la presente investigación trata de llevar a cabo un análisis comparado de las dos primeras legislaturas no *priístas* en décadas, esto es, los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012), ambos pertenecientes al Partido Acción Nacional. Se entiende que México puede suponer un interesante estudio de caso, dado su moderado tamaño en cuanto a población, economía y cultura a nivel global, pero limitado posiblemente por su cercanía y dependencia a Estados Unidos, además de factores endógenos como su situación transicional en dicho período.

Asimismo, el crecimiento económico del país y la aparición de candidatos en la región a liderar en el plano global y zonal como Brasil, invitan a preguntarse por las reacciones que México pudiera haber tenido, toda vez que el unilateralismo estadounidense dio paso a un creciente multilateralismo, al menos intencionado por diversos Estados emergentes. En este sentido, la investigación tratará de indagar, desde un punto de vista explorativo, la actitud de la política exterior mexicana en el plano global, siendo esta revisionista o pro *status quo*, así como de la propia evolución y cambios mostrados en función de los objetivos y logros cosechados en cada legislatura. Igualmente, el estudio busca discutir los límites, retos y oportunidades que México pudo enfrentar durante los doce años de gobiernos *panistas*.

## 2. Metodología

Para desarrollar la presente investigación, se propone llevar a cabo un estudio comparado con carácter exploratorio sobre los principales hitos o eventos de la política exterior durante los gobiernos de Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012). Se entiende que dado que ambos pertenecieron a la misma organización partidaria (Partido Acción Nacional), han desarrollado presidencias ya finalizadas y consecutivas y, es posible obtener relativa cantidad de información, se trataría de un período de tiempo razonablemente justificado. Además durante los doce años seleccionados se produjeron una serie de hitos destacables con respecto a otros períodos de la historia mexicana, como el fin de los gobiernos consecutivos del PRI, el cuestionamiento de la Doctrina Estrada o las consecuencias derivadas de los atentados del 11 de septiembre tanto a nivel internacional como en las relaciones bilaterales entre Estados Unidos y México.

Para ello se propone el empleo de los principales puntos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el cual establece la agenda que el gobierno seguirá durante el sexenio y que por tanto presenta los principales objetivos y estrategias en política exterior.

Asimismo, tratará de presente una breve contextualización sobre los principales factores que tanto a nivel interno como externo pudieran condicionar las relaciones exteriores de

ambos presidentes, entendiendo que la capacidad de un Estado de incidir en la arena internacional no sólo depende de los recursos y capacidades propias, sino además de las potenciales de terceros actores y de los cambios de escenarios que se pudieran producir.

Por otro lado, se acotará el análisis principalmente a las relaciones con Estados Unidos, dado el rol protagónico que este país tiene tanto a nivel internacional como en relación a México; América Latina, por ser la región que desde un punto de vista histórico, cultural, social y parcialmente económico se encuentra insertado el país; Europa, por suponer el principal área no americana de relaciones internacionales, especialmente en lo que se refiere a recepción de inversión extranjera directa y a la relación histórica con España y, finalmente, el análisis de las instituciones multilaterales, ya que pueden aportar información relativa a la pregunta de investigación que subyacería del análisis de la política exterior mexicana en el período señalado: *¿Ha desempeñado México una actitud revisionista o de mantenimiento del statu quo en las relaciones internacionales?* Asimismo, en los organismos multilaterales se entiende que podrían ser un razonable medidor de la capacidad de incidencia de un Estado, dado que se encontraría a priori en competencia con terceros actores en pos de imponer sus intereses propios. No obstante, dadas las limitaciones de tiempo y espacio, se entiende necesario

dejar de lado a aquellas regiones que, independientemente de las razones motivadoras, se ha inferido a través del estudio previo que tienen una importancia secundaria para México en el período de estudio a analizar: África y Asia.

### 3. La Legislatura de Vicente Fox 2000-2006

A la hora de presentar los principales avatares o hitos de la política exterior mexicana durante la presidencia de Vicente Fox, debieran traerse a colación una serie de factores que a priori propiciaban una ventaja comparativa de la nación mexicana en la arena internacional o que, al menos, acompañarían positivamente la consecución de los objetivos marcados.

En este sentido, debiera destacarse un hecho excepcional: la llegada a la presidencia de Vicente Fox, candidato del PAN, supuso el final de 71 años de gobiernos consecutivos de PRI. Este hecho, que cuestionaría la calidad democrática del régimen político mexicano previo, trajo a su fin lo que diversos académicos han tendido a denominar como ‘bono democrático’ (Velázquez Flores, 2008) en lo referente a las relaciones internacionales para la nación norteamericana.

En efecto, aparentemente distintos actores internacionales como Estados Unidos, la Unión Europea o las Naciones Unidas mostraron una actitud de acercamiento y optimismo ante el quiebre del monopolio *prúista* de la

presidencia, lo que a su vez la política exterior mexicana aprovechó en dos principales objetivos: ampliar las cuestiones protagónicas de la relación bilateral con Estados Unidos y obtener un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Asimismo, otro factor que aparentemente beneficiaba a la nueva dirigencia mexicana era el moderado crecimiento económico del país, en contraste con la crisis económica que ciertos vecinos latinoamericanos vivieron en los comienzos del presente siglo -especialmente Argentina y Uruguay. Velázquez (2008:81) señala a su vez que la coincidencia ideológica entre Fox y George W. Bush (ambos conservadores) pudo ser otro factor que *a priori* ayudó a la política exterior mexicana en una primera parte del sexenio *foxista*.

Estas serían pues, las principales variables que pudieron actuar positivamente en favor de la agenda internacional mexicana. Sin embargo, como se mostrará a continuación, la propia legislatura podría dividirse en dos claras etapas, especialmente por avatares internacionales, pero que supusieron un fuerte condicionante en la propia autonomía de la nación norteamericana de cara a la consecución de sus objetivos.

Precisamente, de cara a las metas propuestas, la nueva administración *panista* establecía “*una política exterior proactiva y diversificada, una mayor participación en organismos internacionales, una ampliación del comercio exte-*

rior, la defensa de los derechos de los mexicanos que viven en el extranjero y un papel más dinámico de las embajadas y consulados de México” (PND, 2001; Velázquez Flores, 2008:82). Estos objetivos generales estaban contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006), el cual a su vez realizaba un diagnóstico de la posición mexicana en el mundo, mostrando en este sentido un reconocimiento de que el país no contaba con un rol en la escena internacional de acorde a lo que el peso económico, demográfico y político del país pudiera suponer (Covarrubias, 2013:458). Debiera destacarse que dicho plan, realizado al comienzo de la administración *foxista*, mostraba cierta continuidad respecto a gobiernos previos en diversos rubros, tales como la visión liberal de la economía y el privilegio a las relaciones hacia Estados Unidos en detrimento de otras latitudes, especialmente de Latinoamérica. Posiblemente la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (TLCAN) y la elevada población migrante mexicana en su vecino del norte, explicarían gran parte de este posicionamiento. En todo caso, otro de los objetivos declarados del PND era la búsqueda de una agenda en política exterior diversificada, incluyendo los acuerdos de libre comercio y de cooperación internacional, así como el desarrollo del TLCAN en cuanto a mecanismos de arbitraje y entendimiento se refiere (Covarrubias, 2013: 459; Velázquez Flores 2008:85).

Respecto a Estados Unidos, como recientemente se ha comentado jugaban ciertos factores a favor: el bono democrático, el TLCAN y la coincidencia ideológica de los ejecutivos. Ejemplo de ello, debiera recordarse que el presidente estadounidense George W. Bush quebró una regla no escrita al realizar su primera visita al exterior a México (Velázquez Flores, 2008), y no a Canadá o Reino Unido como venía siendo costumbre. Ello hizo que las relaciones entre ambas naciones comenzaran con altas expectativas, destacando del lado mexicano positivas elucubraciones en torno a los migrantes y a las posibilidades de ampliar la temática agendada, y del lado norteamericano una mayor confianza en que su vecino del sur avanzara en la democratización, el respeto a los derechos humanos y el desarrollo económico. No obstante, estas perspectivas fueron radicalmente transformadas tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, en donde las relaciones bilaterales sufrieron un brusco cambio que, en verdad, podría decirse fue la tónica general que padecieron terceros países en relación a Estados Unidos. En efecto, una de las principales consecuencias de los trágicos sucesos fue la ‘*securitización*’ de la agenda política estadounidense, tanto a nivel interno como externo, lo que para México supuso la asociación de la cuestión migratoria a la seguridad nacional y el desplazamiento de otras temáticas en favor de la lucha contra el terrorismo, suponiendo probable-

mente una derrota para México y la defensa de sus intereses internos. Ello además pudo aparentemente influir en las relaciones personales entre George W. Bush y Vicente Fox, quienes según diversos autores se distanciaron tanto en el trato personal como en lo que a relaciones bilaterales se refiere, especialmente por la divergencia entre los intereses mutuos y las percepciones respecto de la seguridad fronteriza y el estatus legal de los migrantes (Chacón, 2008: 130). En todo caso, a pesar de las posibles diferencias personales y/o de intereses nacionales, se alcanzaron acuerdos entre Estados Unidos, México y Canadá como la Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), respondiendo eso sí, a claros intereses de Washington y a la *securitización* fronteriza.

En la práctica, supuso que los objetivos planteados en torno a la profundización del TLCAN en materia de funcionamiento burocrático, la situación de los migrantes mexicanos indocumentados y la ampliación de las relaciones bilaterales se volvieron imposibles (Velázquez Flores, 2008: 93). En lo obtenido, debiera destacarse la creación de la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte (ASPAN), iniciativa estadounidense, donde “*Estados Unidos, México y Canadá se comprometieron a cerrar las fronteras al terrorismo, el crimen organizado, las drogas, el tráfico de personas y el contrabando, y a compartir información de sus sistemas de*

*inteligencia*” (Velázquez Flores, 2008: 94). Ello, huelga decir, no fue precisamente de acorde a los intereses mexicanos.

Respecto a las relaciones con Latinoamérica, debieran destacarse dos principales hechos. Por un lado, el distanciamiento que se produjo hacia esta región en general, pasando a un segundo plano para la política exterior mexicana. Por otro lado, las crisis diplomáticas que el país norteamericano tuvo con ciertos países, especialmente con Cuba y Venezuela, pero que durante el sexenio también alcanzaron a Argentina y Bolivia, todos ellos bajo gobiernos de ideología izquierdista en mayor o menor grado. Esta actitud *a priori* chocaría con uno de los objetivos generales declarados en el PND: la diversificación de las relaciones externas así como de la agenda económica en política exterior. En este sentido, algunos autores han enfatizado en que posiblemente esta actitud distante cuando no hostil hacia la región -o parte de ella- respondiera más bien a una carencia de autonomía respecto a Estados Unidos, alineándose en las visiones que Washington establecía hacia ciertos gobiernos y temáticas como la lucha contra el terrorismo (Velázquez Flores, 2008:96). Una muestra de dicha dependencia para con la región lo pudo suponer el Plan Puebla Panamá, proyecto liderado por México que pretendía la creación de infraestructura a lo largo de Centroamérica y Mesoamérica pero que dependía

financieramente del aporte que indirectamente pudiera prestar Estados Unidos, hecho que resultó determinante para su fracaso. Otras cuestiones que representaron derrotas para la política exterior mexicana fueron la fallida candidatura de Luís Ernesto Derbez a la Secretaría General de la OEA o las negociaciones entre Bolivia y Chile por la salida al mar o entre las FARC y Colombia. Estos fracasos lesionaron el liderazgo y prestigio históricos del país en la región (Velázquez Flores, 2008:97) y probablemente fomentaron la visión norteamericana en la política exterior para el continente en la ejecutiva mexicana. En todo caso, se produjeron algunos acuerdos de integración, especialmente en el plano económico, como ejemplificaron los Acuerdos de Complementación Económica No. 55 (ACE), firmado con los integrantes del MERCOSUR y enfocado a la industria del automóvil.

Respecto a Europa, destacarían las relaciones con España, país más visitado por Fox tras Estados Unidos (Ruano 2008: 299), principal inversor de la región y que en aquella época comenzaba un elevado desembarco económico por toda Latinoamérica. Igualmente reseñable el Acuerdo de Libre Comercio (TLCUEM), aprobado durante la legislatura anterior de Zedillo pero que entró en vigor durante el

sexenio *foxista*. Ello, unido a los hechos contextuales anteriormente citados, hizo que aparentemente las expectativas iniciales entre la Unión Europea y México iniciaran igualmente con cierta sensación de optimismo y grandes objetivos, pero que con el paso del sexenio, y en opinión de Ruano, acabara en un progresivo desinflamiento (Ruano, 2008:297).

En relación a los organismos multilaterales, debieran destacarse por un lado las Naciones Unidas, donde el país norteamericano logró un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad para el período 2001-2002 y, por otro lado, el rechazo a participar activamente en misiones de paz, inclusive aquellas que afectarían a Latinoamérica, dejando probablemente el camino a Brasil para su consolidación o refuerzo como candidato a líder regional. Esta actitud en todo caso no era novedosa, pues respondía a la casi centenaria Doctrina Estrada<sup>1</sup> que enfatizaba la neutralidad y no injerencia de México en asuntos internos de terceros países en cuanto a situaciones políticas se refiere. En todo caso, México sí mostró una actitud proactiva en la reforma de las Naciones Unidas, “*siendo parte de los 15 estados que formaron el ‘grupo de amigos’ para su renovación y democratización*” (Velázquez Flores, 2008: 89).

Asimismo, subrayable sería igual-

1. Inaugurada durante la década de 1930, consistía básicamente en el “*rechazo de la práctica de reconocer o no los gobiernos que llegan al poder por un medio que no es el previsto en la Constitución respectiva pues de esa práctica se han aprovechado algunos gobiernos poderosos para obtener ventajas de los países débiles (...) y un rechazo también de las actitudes intervencionistas de algunos países*” (Palacios s/f: 2).

mente la adhesión del país a la Corte Penal Internacional en 2005, hecho que por cierto trajo consecuencias en las relaciones con Estados Unidos, quien presionaba para que sus ciudadanos no pudieran ser juzgados por dicha jurisdicción y que a consecuencia de la negativa mexicana, suspendieron diversos programas de cooperación económica (Velázquez Flores, 2008: 90). De menor envergadura pero reseñables, serían la celebración del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico en 2002 y la Cumbre Extraordinaria de las Américas en 2004.

Como balance general, la política exterior mexicana bajo el gobierno de Fox comenzó con muy buenas perspectivas, especialmente hacia Estados Unidos y Europa acompañadas del ingreso como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad en el año 2001. No obstante, debido a la divergencia de intereses y posicionamientos que el 11 de septiembre provocó entre México y Estados Unidos, los modestos avances logrados con Europa en nuevos acuerdos y alianzas y los choques y fracasos que vivió en Latinoamérica, podría decirse que la política exterior implementada durante la primera administración *panista* terminó de más a menos. Algunos autores como Velázquez Flores (2008) destacan la visión negativa que hubo a nivel interno hacia la política exterior desplegada, la división en torno a la consecución del puesto no permanente en el Consejo de Seguridad o la crítica

por las relaciones mantenidas respecto a los estados latinoamericanos, generando una sensación en la ciudadanía de que se cosecharon más fracasos que éxitos. Asimismo, la actitud y desempeño mostrados por Jorge Castañeda al frente de la Secretaría de Relaciones Exteriores (2000-2003) fueron hondamente cuestionados, especialmente en lo que se refiere a Cuba y la posición ante la invasión de Irak por parte de Estados Unidos. Igualmente, aunque uno de los objetivos prioritarios de la política exterior mexicana fue la diversificación y proactividad en la esfera internacional, debiera decirse que aún logrando ciertos hitos multilaterales, la autonomía del país se vio parcialmente limitada por Estados Unidos, especialmente en lo que a cuestiones de economía, migración y desempeño en el Consejo de Seguridad se refiere (Velázquez Flores, 2008:92). Finalmente, un balance provisorio podría señalar que México logró mejores resultados en el ámbito multilateral que bilateral, especialmente a la luz de lo acontecido respecto a Estados Unidos y ciertos países latinoamericanos.

#### **4. La Legislatura de Felipe Calderón 2006-2012**

El 1 de diciembre de 2006 Felipe Calderón Hinojosa sucedía en la presidencia a Vicente Fox, siendo igualmente miembro del Partido Acción de Nacional. Sin embargo, y suponiendo posiblemente un hecho que marcaría buena parte del sexenio

*calderonista*, la victoria electoral del candidato oficialista se vio envuelta en numerosas críticas y dudas respecto a la veracidad de los recuentos finales, generando una grave crisis de legitimidad tanto de su propia presidencia como del sistema político mexicano a nivel interno y externo.

Asimismo, otro factor contextual que debiera tenerse en cuenta para el análisis de la legislatura de Calderón fue la gran crisis económica que se desató en Estados Unidos en 2008 y que rápidamente se propagó por casi todo el planeta, especialmente por el continente europeo. Esta cuestión no sería baladí, pues mientras decenas de Estados desarrollados se encontraron con fuertes contracciones económicas, México mostró un desempeño moderadamente positivo, a pesar de que la dependencia económica respecto a Estados Unidos le condicionara una tasas de crecimiento significativamente menores que la de sus vecinos suramericanos, concretamente de Argentina, Colombia y Brasil. Igualmente, la preocupación esgrimida por Estados Unidos y sus aliados en cuanto a la lucha contra el terrorismo y la seguridad de las fronteras siguieron suponiendo importantes condicionantes en las relaciones internacionales, hechos de los que México volvió a verse influido, fundamentalmente si se trae a colación la denominada Guerra contra el Narcotráfico que el propio Calderón inició al poco de tomar posesión de su cargo. Otro condicionante, aunque éste

directamente marcado con el cambio de gobierno, fue la propia personalidad del presidente, quien desde la misma campaña electoral enfatizó su acercamiento hacia Latinoamérica y su interés en recomponer e incrementar las relaciones exteriores con la región.

Respecto a los objetivos, un vistazo al PND para la legislatura 2006-2012 (PND, 2007) muestra una primera impresión de que la continuidad con la anterior administración es elevada, estando a priori la política exterior enfocada a la diversificación económica y política, la cobertura de los mexicanos migrantes y la búsqueda de un rol protagónico en el orden mundial que, ahora sí, se advierte que está en ‘reconstrucción’. De entre las estrategias derivadas para su consecución, se destacarían la promoción de exportaciones así como la atracción de inversiones externas al país (estrategia 6.2); la generación de nuevos tratados de libre comercio (estrategia 6.3); el perfeccionamiento de los mecanismos de resolución de controversias en el seno del TLCAN (estrategia 6.4); la intensificación de relaciones con América Latina, Europa y Asia (estrategias 8.1, 8.4 y 8.5); el relanzamiento del Plan Puebla Panamá (estrategia 8.2) e incrementar los lazos con la comunidad migrante en Estados Unidos (estrategia 9.2) entre otros. Ciertamente debiera advertirse que las cuestiones relativas a la seguridad internacional, el terrorismo y especialmente la vigilancia fronteriza ocuparían preocupaciones menores en

dicho plan nacional. No obstante, la realidad mostró que Estados Unidos fue capaz de imponer la agenda de seguridad en las relaciones bilaterales, dejando de lado terceras intenciones de la diplomacia mexicana.

En este sentido, y en relación a Estados Unidos, debiera destacarse que Calderón, a diferencia de Fox, sí trató de restar prevalencia a la cuestión migratoria en las relaciones bilaterales (Velázquez y Domínguez, 2013: 489) así como de enfocar la política exterior a América Latina en detrimento de su vecino del norte. Este hecho, que en parte podría verse reflejado en un análisis de los objetivos y estrategias del PND 2006-2012, supuso para ciertos autores la consecución lógica de un presidente que buscaba obtener fuera la legitimidad política que en su país se le negaba parcialmente, especialmente en lo que a líderes de izquierda se refiere.

En todo caso, Calderón sí mostró cierta actitud activa respecto a Estados Unidos, respondiendo con represalias en ciertos actos, ejemplo de ello cuando el *“Congreso estadounidense canceló un programa piloto para que camiones mexicanos pudieran entrar a territorio de Estados Unidos como lo plantea el TLCAN, Calderón, en represalia, decidió aumentar los aranceles a cerca de 90 productos de importación provenientes del país vecino”* (Velázquez y Domínguez, 2013:497). Además, y en relación con la política interna mexicana, la relación bilateral continuó la *‘securitización’* progresiva, a pesar del

PND, pero coincidiendo con la escalada de violencia que la Guerra contra el Narcotráfico estaba causando (Velázquez y Domínguez, 2013:498). Ejemplo de esta corriente bilateral de enfocar las relaciones mutuas en el plano de la seguridad, fue la Iniciativa Mérida (Iniciativa Mérida, 2015), posiblemente el proyecto emblemático de Calderón en política externa y que aunó intereses internos con prioridades externas de terceras potencias (Covarrubias, 2013:462). Dicho plan consistió básicamente en un tratado internacional entre Estados Unidos y México al que posteriormente se unieron los países centroamericanos, y en el que destacaban cuatro pilares básicos: Afectar la capacidad operativa del crimen organizado; institucionalizar la capacidad para mantener el Estado de derecho; crear la estructura fronteriza del siglo XXI y construir comunidades fuertes y resilientes (Iniciativa 2015). Esta iniciativa, que aún sigue vigente, supuso en la práctica una cooperación de Estados Unidos hacia sus vecinos del sur, especialmente en recursos económicos, militares y policiales, pero dando entrada a la fiscalización de diversas instituciones estadounidenses respecto a la política interna de los receptores de dichas ayudas.

No obstante, algunos autores han destacado que posiblemente México tuviera pocas alternativas reales para la lucha contra el narcotráfico (Covarrubias, 2013:63), especialmente si la estrategia a seguir se basaba en un

choque armado y fuertemente militarizado. Ahora bien, esta cooperación también podría interpretarse como un éxito diplomático mexicano, al suponer por primera vez un reconocimiento público por parte de Estados Unidos de su responsabilidad en la fortaleza del narco en América Latina (Covarrubias, 2013:464), fundamentalmente desde factores multidimensionales<sup>2</sup>. En relación a la economía, no se registraron sustanciales cambios más allá de una progresiva interrelación económica entre ambas naciones, fruto principalmente del TLCAN y del creciente desempeño de las empresas exportadoras situadas en los estados de la frontera norte mexicana. En todo caso, y como prueba de la creciente importancia que México cobraba para Estados Unidos, al menos como ‘preocupación’ para su seguridad, debiera destacarse que Felipe Calderón fue el único gobernante extranjero que Barack Obama recibió previamente a su juramentación en enero de 2009 (Velázquez y Domínguez, 2013:501). Ello mostró que posiblemente la actitud de Calderón de menor condescendencia y más exigencia generó mayores resultados para el país que la de su predecesor (*Ibidem*).

Respecto a Europa, podrían igualmente ser encontrados ciertos cambios con la administración previa. Ejemplo de ello, la Unión Europea y

México establecieron un acuerdo de Asociación Estratégica, “*lo que convirtió al país en el primero en lograr dicha relación privilegiada y mostrando el Viejo Continente de que estaba ante una potencia en ascenso*” (Ruano, 2013: 619). No obstante, las prioridades mutuas eran considerablemente divergentes, siendo introducidas por la Unión Europea como temas de cooperación con México “*la lucha contra la desigualdad, la inclusión social y la protección del medio ambiente y del Estado de derecho, algo que no coincidía con los intereses mexicanos*” (Ruano, 2013:623).

En relación a América Latina, y como se comentó previamente, la diferencia fue notable. Si bien podría discutirse hasta qué punto Calderón buscó legitimidad externa a su nominación presidencial, lo cierto es que la actitud fue más proactiva y eficaz que la desempeñada por Fox. En este sentido, trató de relanzar el fallido Plan Puebla Panamá, añadiendo a Colombia y República Dominicana y rebautizándolo Proyecto Mesoamérica. Brevemente, se trata de un mecanismo de integración y cooperación, contando con 10 estados miembros y con dos grandes ejes: infraestructura y competitividad y social y desarrollo humano (Proyecto Mesoamérica, 2015).

Asimismo, se produjeron la normali-

---

2. Quiero decir al respecto, en cuanto a su rol como principal cliente de las organizaciones narcotraficantes, su discutible eficacia en el impedimento en la compra y exportación de armas o en la persecución del dinero obtenido por dichas organizaciones.

zación de relaciones con Cuba y Venezuela, suponiendo en este último caso la vuelta de los embajadores (Velázquez y Domínguez, 2013: 495) y ante todo, una clara disrupción respecto a la legislatura previa. Respecto al MERCOSUR, México renegoció los Acuerdos de Complementación Económica (ACE) vigentes desde 2002, principalmente por el empeoramiento de la balanza comercial que Brasil y Argentina mantenían con su vecino del norte en materia industrial.

Igualmente debieran ser destacadas la Crisis de Honduras de 2009, donde la sensación mexicana pudo ser agrídulce por el protagonismo vivido por Brasil -aunque con limitada influencia- pero de muestra de activismo renovado en la región (Velázquez y Domínguez, 2013: 506). Destacable no obstante sería aquí la ruptura de la Doctrina Estrada, actitud tradicional de México respecto a gobiernos extranjeros en cuanto a su posición interna pero que ciertamente es un potencial limitante de las aspiraciones mexicanas en la arena internacional.

Asimismo, y en unión a su desempeño en los organismos multilaterales, México contó con cierto protagonismo en cuanto a la integración regional más allá del Caribe y Centroamérica, destacándose por un lado la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010 en Playa del Carmen y de la Alianza del Pacífico. Ambas iniciativas no obstante, no debieran desligarse de proyectos y

liderazgos alternativos de la región, como pudieran ser el MERCOSUR, UNASUR, el Alba o las aspiraciones de Venezuela y Brasil principalmente, lo que posiblemente revalorizarían el protagonismo esgrimido por la nación norteamericana en este período. Asimismo, supusieron la culminación de acuerdos, tratados y acercamientos que se venían produciendo previamente, pero especialmente durante el gobierno *calderonista*, concretamente en lo que se refiere a la consecución de acuerdos bilaterales de libre comercio con los estados que posteriormente integrarían la Alianza del Pacífico.

Ahora bien, y en similitud con el gobierno de Fox, México logró de nuevo un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para el período 2009-2010, con escasa polémica interna a diferencia de la anterior ocasión (Ruano, 2013:626) y durante una época donde Brasil se postulaba públicamente para obtenerlo de manera permanente.

Por otro lado, México fue sede de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 2010 (COP16), con cierto protagonismo del país anfitrión en la búsqueda de acuerdos y consensos (Velázquez y Domínguez, 2013: 510), albergando posteriormente la cumbre de 2012 del G20, foro reforzado durante la actual crisis económica y donde mostró *“un mayor dinamismo de política exterior una vez que se superaron las dificultades internas y externas que se presentaron en la*

*primera mitad de su administración” (Ibídem).*

Como balance general pues, debiera destacarse un mayor activismo en las relaciones internacionales, especialmente en lo que a Latinoamérica se refiere, pero con un marcado acento económico que, si bien de menor grado que durante la administración Fox, sí que dominó por lo general la política exterior mexicana que, no obstante, es considerada por diversos autores como un complemento secundario del gobierno de Calderón, más preocupado en su legitimación interna y en la Guerra contra el Narcotráfico (Ruano, 2013: 623). En todo caso, aparentemente se lograron de manera razonable los objetivos propuestos, aunque la cuestión migratoria en Estados Unidos continuara estando paralizada.

## 5. Discusión

Comenzando por las continuidades aparentemente mostradas, debiera destacarse primeramente una actitud declarada de reposicionamiento en el tablero internacional pero que, posiblemente, no se vea acompañada por un excesivo activismo en paralelo. En efecto, como se vio en los sucesivos Planes de Desarrollo Nacional, en lo que se refiere a la política exterior el incremento de la influencia mexicana se considera un objetivo a cumplir. Sin embargo, la relación con Estados

Unidos ha sido caracterizada frecuentemente de cierto seguidismo o subordinación, con escasa capacidad de incidencia o de marcar la agenda bilateral y condicionada en gran medida a las visiones estadounidenses de creciente desconfianza y *securitización* de la frontera compartida. Ejemplo de ello podrían ser las dificultades para sacar adelante mecanismos que profundizaran el TLCAN y que desde los comienzos del gobierno *foxista* son buscados. Podría añadirse quizá la excepción del Plan Mérida que, no obstante, entroncaría con la visión de seguridad y defensa ante el terrorismo por parte de Washington y, a su vez, de necesidades internas de México en su Guerra contra el narcotráfico. Esto, a su vez, supone una dificultad añadida para la ampliación de temáticas en la agenda entre ambos Estados<sup>3</sup>.

Asimismo, una continuidad mostrada durante los doce años expuestos podría ser la dependencia real que se tiene hacia Estados Unidos a pesar de que los planes escritos traten de diversificar la atención en la arena internacional. En efecto, si bien es cierto que durante el gobierno de Fox se desplegaron tratados de libre comercio con diversas naciones, como por ejemplo con los integrantes del MERCOSUR, y que la inicial sintonía que tuvieron Bush y Fox se fue perdiendo, no es menos cierto que no hubo una política clara ni

3. Hechos que no necesariamente restan importancia a la importancia de la implementación del Plan Mérida pero que sí son de difícil encaje dentro del objetivo de incrementar la influencia de México en la esfera global.

acertada respecto a otras regiones, principalmente en Latinoamérica, donde los conflictos con ciertos países dificultaron un rol protagónico por parte de México.

No obstante, de entre los paralelismos, debiera destacarse positivamente la consecución de un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mostrado que, al menos de cara al exterior del continente americano, México tiene capacidad de obtener cierto reconocimiento como potencia regional y posible representante de los intereses de la zona, sea ésta Latinoamérica en su conjunto, Hispanoamérica o más limitadamente, Centroamérica y el Caribe. Huelga decir en todo caso que, como se señaló en su momento, la consecución de este reconocimiento durante el gobierno de Vicente Fox trajo consigo debates y polémicas internas que no sucedieron bajo el respectivo de Felipe Calderón, además de que la propia capacidad de veto sobre la intervención estadounidense en Irak era vista como problemática por el propio servicio diplomático mexicano.

Respecto a las relaciones con las Naciones Unidas, debiera añadirse el mantenimiento, al menos parcial, de la Doctrina Estrada, rechazando con ello la participación en misiones de paz como la desplegada en Haití y que a la postre favorecieron un papel de líder regional a Brasil en una zona, además, donde la nación suramericana no gozaba de peso histórico.

Precisamente esta neutralidad mexicana se vio discutida en la crisis desatada en Honduras en 2009, al tratar de incidir en los acontecimientos recibiendo a Óscar Arias para la búsqueda de soluciones o de no reconocimiento del gobierno provisional de Micheletti. Crisis en la que por cierto Brasil también se vio envuelta, dado que el depuesto presidente, Manuel Zelaya, se refugió por un tiempo en la embajada suramericana. Es posible que esta discontinuidad se debiera a la rivalidad con Brasil o bien por el distinto enfoque que imprimió el cambio de presidencia.

En este sentido, la política respecto a Latinoamérica marcó una clara disonancia entre ambas presidencias. Mientras que Fox destacó por cierto distanciamiento hacia la región, con algunos tratados bilaterales de comercio y diversas crisis diplomáticas, Calderón dispuso una actitud más amistosa hacia los países de los que se heredaba cierto enfrentamiento y de una mayor propensión al liderazgo regional a través de diversas iniciativas de integración y/o cooperación. Ejemplo de ello, la presidencia *pro tempore* del Grupo de Río sirvió para acordar el nacimiento de la CELAC, organismo que en la práctica refuerza la idea de Latinoamérica como región política, social, cultural y posiblemente económica frente a la de 'Las Américas' o la concepción suramericana del MERCOSUR y UNASUR. Asimismo se inició la Alianza del Pacífico, área de

libre comercio entre algunos Estados del norte y sur de América y que está demostrando desde sus inicios mayor dinamismo y proyección que cualquiera otra alternativa continental, con el añadido de su vocación expansionista y con miras a la pujante y halagüeña región de Asia-Pacífico.

Podría entenderse pues, que a pesar de mantener la nación una visión predominantemente económica en política exterior, durante el sexenio de Calderón se plasmó mayor iniciativa y liderazgo regionales, aunque las motivaciones pudieran proceder de carácter interno y el crecimiento económico y político de Brasil obligara a reaccionar al menos parcialmente.

Por otro lado, un elemento que posiblemente debiera destacarse es la escasa presencia de México fuera del continente. Como se mencionó previamente, África y Asia fueron descartadas del análisis dada la limitada importancia que estas regiones obtuvieron en ambos períodos. Si bien es cierto que durante el gobierno de Calderón se celebró una conferencia de la APEC y que se incrementaron los tratados bilaterales y flujos comerciales con países de la región, no debiera olvidarse que siguen suponiendo una parte pequeña en relación a la dependencia económica que México alberga respecto a sus vecinos del norte, especialmente Estados Unidos, y de la unión histórica, social, política e incluso identitaria, con respecto a Latinoamérica, región a la que pertenecería bajo estos rubros pero

que en ocasiones el propio país pareciera no estar del todo integrado por su cercanía a Estados Unidos. Respecto a Europa, a pesar de que España fue el segundo país más visitado por Fox y que durante la presidencia de Calderón las relaciones bilaterales siguiendo siendo muy positivas, es posible que aún siendo el primer país en obtener una asociación estratégica los nexos sean relativamente débiles, especialmente más allá de la nación ibérica. Posiblemente, podría elucubrarse que se tratan de dos regiones más especializadas en el turismo y en la exportación industrial que de materias primas, por lo que el hipotético encaje entre México y la Unión Europea sería potencialmente limitado, especialmente si los temas incluidos en la agenda bilateral por parte europea no responden precisamente a cuestiones donde México pueda mostrar liderazgo o interés en clave interna.

No obstante, y en relación a la pregunta que se planteaba al inicio de la presente investigación, debe afirmarse que México sí se trataría de un Estado revisionista en política exterior. Tanto en lo que a sus estrategias proyectadas se suponen, como en plasmación de las mismas. En este sentido, su actitud respecto a Estados Unidos -al menos durante el gobierno de Calderón-, las iniciativas en Centroamérica (Plan Puebla Panamá; Proyecto Mesoamérica; Crisis de Honduras), Latinoamérica (CELAC, Alianza del Pacífico), su inclusión en foros sobre la reforma del

Consejo de Seguridad o su propia inclusión en el mismo, muestran una actitud relativamente activa y ambiciosa. Otra cuestión sería si, como se reconoce en los propios Planes de Desarrollo Nacional, el país no ha obtenido el rol que entienden sus dirigentes debiera tener o que, ante Estados Unidos o en comparación a Brasil, su desempeño sea discutible u opacado. Es posible que cierto revisionismo sea aún poco visible a nivel internacional, hecho que no obstante debiera contrastarse con la vecindad con Estados Unidos: única superpotencia global en este momento, con gran dependencia económica hacia él y en medio de un cambio de paradigma que propiciaron los atentados del 11 de septiembre en la arena internacional, así como la propia crisis económica en los países del Atlántico Norte. En todo caso, esto lo que podría mostrar son quizá las limitaciones que a nivel global el país enfrenta, y que se unen a las propias de carácter interno, tales como un crecimiento económico moderado pero menor al de sus vecinos del sur, la Guerra contra el Narcotráfico o la falta de continuidad de una política exterior de Estado.

Esta comunión de elementos externos e internos posiblemente pudieran explicar, al menos parcialmente, el por qué diversos autores entienden que la política exterior en México supone una cuestión secundaria para los ejecutivos, más preocupada desde hace décadas en el apoyo de una visión liberal de su

economía interna y de la seguridad y derrota del narcotráfico en una fase posterior.

## 6. Conclusiones

Finalmente, como conclusiones se podrían señalar las siguientes:

Por un lado, pareciera que la política exterior mexicana hubiera tratado de llevar a cabo una diversificación de su agenda internacional, especialmente en lo que se refiere a disminuir el peso relativo que las relaciones con Estados Unidos albergan. Sin embargo, este intento de diversificación es posible que haya tenido más efectos cuantitativos que cualitativos, dado que la multiplicación de tratados bilaterales, acuerdos multilaterales y éxitos en organización y consecución de organismos internacionales no han podido opacar el peso que el TLCAN, la Iniciativa Mérida o la importancia de los migrantes mexicanos en Estados Unidos, tienen para México.

Asimismo, la política exterior mexicana en relación a América Latina no parece claramente definida ni propensa al liderazgo que este país pudiera desempeñar por sus rubros demográficos, históricos o culturales, entre otros muchos. Los cambios producidos durante las legislaturas de Fox y Calderón atestiguan una carencia de política de Estado a seguir, así como una visión economicista de las relaciones exteriores en general, pero respecto a América Latina en particular. En este sentido, es posible que México no

aproveche una ventaja competitiva respecto a Brasil, como es el hecho de compartir un mismo idioma e historia con Hispanoamérica.

En tercer lugar, la aparente limitada autonomía de México en la política internacional, hecho visible tanto en sus relaciones con Estados Unidos, como en su capacidad para sortear cambios exógenos tales como los atentados del 11 de septiembre, la crisis económica del período actual o de imponerse internamente a los cárteles del narcotráfico, hecho que sin duda condiciona su política exterior.

En este sentido, podría entenderse que México no supo aprovechar, al menos completamente, el cambio de escenario que se abrió por la aparición de nuevos escenarios en la política internacional, especialmente por la grave crisis económica que los países situados en el norte del Atlántico padecieron desde 2008. Ello pudo haber propiciado una ventana de oportunidad para naciones emergentes, caso de Brasil, India o México. Sin embargo, la nación norteamericana no pareció liderar ni formar parte de foros, encuentros ni organizaciones internacionales que propugnaran un nuevo diseño de la arquitectura internacional, a excepción del actual MIKTA<sup>4</sup>, de escasa envergadura y opacada por los BRICS.

Por tanto, podría decirse que México,

a pesar de mostrar una actitud aparentemente revisionista en el plano internacional, dada su limitada autonomía, su notable dependencia respecto a Estados Unidos, y las dificultades que ha enfrentado a nivel interno y externo durante el período de estudio, logró escasa capacidad de incidencia en la esfera internacional, especialmente en relación a su gran vecino del norte y a Latinoamérica.■



## 7. Bibliografía

Cavarozzi, Marcelo (1991): “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 74, noviembre-diciembre de 1991.

Chacón, Susana (2008): “México y el escenario de América del Norte: 2000-2006”. En *Foro Internacional*, No. 191-192, XLVIII, 2008 (1-2), 123-149.

Covarrubias Velasco, Ana (2013): “La política exterior de Calderón: objetivos y acciones”. En *Foro Internacional*, No. 213-214, XLVIII, 2013 (3-4), 455-482.

Garza, Huberto; Schiavon, Jorge y Velázquez Flores, Rafael (2013): “Introducción: la política exterior en el sexenio de Felipe Calderón”. En *Foro Internacional*, No. 213-214, XLVIII, 2013 (3-4), 447-454.

4. Bloque de países creado en septiembre de 2013, compuesto por México, Indonesia, Corea del Sur, Turquía y Australia. Ver: <<http://www.mikta.org/>>.

- Iniciativa Mérida (2015): “Iniciativa Mérida – Panorama general”. Información resumida con las líneas generales del proyecto accesible en: <<http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/july15/MeridaInitiativeOverview-jul15-sp.pdf>>.

Palacios Treviño, Jorge (s/f): “La Doctrina Estrada y el principio de la no-intervención”. Accesible en: <<http://diplomaticosescritores.org/obras/DOCTRINAESTRAD.pdf>>.

Piñeyro, José Luis y Barajas, Gabriela (2008): “La seguridad nacional con Fox: avances analíticos, retrocesos reales”. En *Foro Internacional*, No. 191-192, XLVIII, 2008 (1-2), 209-237.

PND (2001): “Plan Nacional de Desarrollo”. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 bajo la presidencia de Vicente Fox. Obtenido en: <<http://www.sagarpa.gob.mx/ganaderia/Publicaciones/Lists/Otros/Attachments/4/PND0106.pdf>>.

PND (2007): “Plan Nacional de Desarrollo”. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 bajo la presidencia de Felipe Calderón. Accesible en: <<http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>>.

Proyecto Mesoamérica (2013): “¿Qué es el Proyecto Mesoamérica? Diez países trabajando de la mano por el desarrollo de Mesoamérica”. Accesible en: <<http://www.gob.mx/amexcid>>.

Ruano, Lorena (2008): “De la exaltación al tedio: las relaciones entre México y la Unión Europea durante el

sexenio del presidente Vicente Fox, 2000-2006”. En *Foro Internacional*, No. 191-192, XLVIII, 2008 (1-2), 297-329.

Ruano, Lorena (2013): “Inercia institucional en un ambiente difícil: las relaciones de México con Europa durante la administración de Felipe Calderón, 2006-2012”. En *Foro Internacional*, No. 213-214, XLVIII, 2013 (3-4), 619-644.

Velázquez Flores, Rafael (2008): “Balance general de la política exterior de México, 2000-2006”. En *Foro Internacional*, No. 191-192, XLVIII, 2008 (1-2), 81-122.

Velázquez Flores, Rafael y Domínguez, Roberto (2013): “Balance de la política exterior de México en el sexenio de Felipe Calderón bajo los tres niveles de análisis: límites y alcances”. En *Foro Internacional*, No. 213-214, XLVIII, 2013 (3-4), 483-516. <sup>1</sup>

# Desarrollo, resultados y retos del espacio América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE)

*Erick Hernández Benítez*

## Introducción

Durante el discurso de bienvenida a la V Cumbre ALC-UE el entonces Presidente del Perú, Alán García, manifestó ante los Jefes de Estado y de Gobierno que: *“Los europeos son 27 pueblos con 23 idiomas y 23 largas historias en miles de años, mientras que los latinoamericanos apenas somos 30 pueblos con 3 idiomas y con la misma historia, que debían unirse primero para darle a Europa esa lección, sin embargo, son ellos quienes nos la han dado”*<sup>1</sup>.

En efecto, la voluntad política y económica europea les ha permitido establecer una integración más efectiva e inmediata que la que sucede en los países latinoamericanos. La decisión de integrar un espacio de cooperación con

América Latina mediante la Asociación Estratégica ALC-UE debe analizarse, partiendo de los motivos que la originaron, los intereses de las partes involucradas, los acuerdos establecidos, su cumplimiento, seguimiento y replanteamiento con base en los nuevos contextos regionales.

En el ya lejano 1999 encontramos algunas de las repuestas a estos motivos. La convocatoria a la primera Cumbre del ALC-UE celebrada del 28 al 29 de junio de 1999 en Río de Janeiro se llevó a cabo gracias al auspicio brindado por Brasil, México y Alemania. Estos tres países habían realizado previamente un trabajo diplomático a nivel político planificado y con intereses comunes.

---

Master en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Catedrático del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, México. Contacto: hernandezbeneri@gmail.com

---

\*Este artículo sirvió como base para la ponencia titulada “Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)” presentada en el Seminario “América Latina-Unión Europea/México-Alemania. Perspectivas y Potencialidades de una alianza estratégica”, celebrado en la sede de la Universidad Autónoma de Puebla (UPAEP), México el día 19 de abril de 2016.

1. Bienvenida de Alan García a la V Cumbre ALC-UE, (2008). Accesible en <<https://www.youtube.com/watch?v=zD8YxvgAodE>>.

Por un lado, Alemania que fungía en ese momento como Presidente del Consejo Europeo a través de su entonces Canciller Gerhard Schröder, había establecido como uno de los objetivos principales de su presidencia el promover una alianza con países latinoamericanos, centrando su atención en la influencia y liderazgo que ejercían en ese momento Brasil y México.

Por otro lado, Brasil ejercía una influencia política y económica con los países de la región y lideraba junto con Argentina el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), creado en 1991 mediante el Tratado de Asunción. Fernando Henrique Cardoso, entonces Presidente de Brasil, compartía intereses de mayor cooperación con los mandatarios de Alemania y México, lo permitió que su agenda bilateral con ambos países se incrementara.

En cuanto a México, su entonces Presidente, Ernesto Zedillo, desde el comienzo de su mandato tenía claro el sentido que debía tomar su relación diplomática con ambos países. En 1995 México otorgó a los mandatarios de ambos países y al Canciller alemán, Gerhard Schröder, la condecoración de la Orden Mexicana del Águila Azteca, la cual se otorga a extranjeros con el objetivo de reconocer los servicios prominentes prestados a la nación mexicana o a la humanidad.

Cabe resaltar, que Ernesto Zedillo junto con Fernando Henrique Cardoso y Gerhard Schröder, formaron parte en

2011 del denominado Consejo del Siglo XXI, el cual es un lobby de presión organizado por el Instituto Nicolas Berggruen (NBI), en el cual han recomendado a la UE que avance de forma más decidida hacia la unión fiscal y política. Este hecho permite establecer que la relación entre estos personajes es sólida y se ha mantenido desde 1999, año en el que junto con el entonces Presidente de Alemania Roman Herzog, jugaron un papel central en el establecimiento de acuerdos y consensos necesarios que permitieron la formalización de la Alianza Estratégica.

### **Relación México – Alemania**

Ya al frente del país, Ernesto Zedillo enfrentó una de las peores crisis económicas que ha vivido México, el denominado “Efecto Tequila”, originado por la falta de reservas internacionales del país que provocó la devaluación del peso y la necesidad de solicitar un préstamo al Fondo Monetario Internacional (FMI), lo cual lo orilló a enfocar medio sexenio a este tema. A partir de 1997, México parecía salir de la crisis y necesitaba establecer acciones claras en materia diplomática.

Una de dichas acciones fue establecer un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea (CE). Para lograrlo, emprendió una serie de acciones clave que le permitieron tener un acercamiento con el gobierno alemán, para que este fungiera como su interlocutor ante los países europeos.

Como parte de su visita oficial a Francia y Alemania, el 8 de octubre de 1997 logró reunirse en Bonn, Alemania con el Presidente alemán Roman Herzog, a quien logró convencer de brindar su apoyo a México para poder negociar el Acuerdo de Cooperación con la UE. Adicionalmente, Alemania asumió el compromiso de encabezar la causa mexicana en Europa. Este apoyo sería vital para que México firmara dicho acuerdo en Bruselas el 8 de diciembre de 1997<sup>2</sup>, el cual contempló ampliar la cooperación, la institucionalización del diálogo político y el fortalecimiento de las relaciones comerciales y económicas a través de la liberalización del comercio de conformidad con las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). A su vez, Alemania logró que México lo ayudara a impulsar un acuerdo con los países latinoamericanos y del Caribe, con la intención de lograr uno de los objetivos centrales planteados por la presidencia alemana en el Consejo Europeo.

Estos primeros pasos abrieron el camino hacia el establecimiento de la Alianza Estratégica. Por lo que se iniciaron una serie de reuniones y acuerdos en la región que fueron impulsados, meses antes de la celebración de la primera Cumbre América Latina-Europa, por la visita de Roman Herzog a México el 8 de marzo de 1999.

En la reunión entre los mandatarios de Alemania y México en Los Pinos, dedicaron gran parte de su conversación al tema de la celebración de la Cumbre, señalando que el papel de México como co-presidente de la parte latinoamericana era promover la armonización de posiciones con miras a lograr una visión estratégica sobre el futuro de las relaciones entre América Latina y Europa. Esta posición, compartida con Brasil, era clave para el convencimiento de los países involucrados en el acuerdo.

Para muestra de su compromiso con la Alianza Estratégica, México logró adelantar la reunión del Grupo de Río para fines de mayo de 1999 para alcanzar los acuerdos necesarios previos a la celebración de la Cumbre en junio. Sin duda, la cooperación estaba dando frutos y ambos países veían hacer realidad cada uno de sus objetivos.

### **Relación Brasil – Alemania**

En el caso de Brasil, las relaciones con la UE iniciaron en 1992 a través de la celebración de un Acuerdo Marco de Cooperación que entró en vigor en 1995.

Si bien Argentina fue el primer país sudamericano en celebrar un Acuerdo de Cooperación Comercial y Económica con la UE en 1991, Brasil con el Acuerdo de 1992 amplió el contenido de su acuerdo bilateral, contemplando la cooperación en temas de normas;

---

2. A la fecha este acuerdo sobrevive a través de la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica y de un Plan Ejecutivo Conjunto entre México y la Unión Europea (UE).

tecnologías de la información, telecomunicaciones y técnicas espaciales; transportes; energía; sectores minero, forestal y rural; pesca; desarrollo técnico y propiedad intelectual.

Estos acuerdos bilaterales de cooperación con la UE facilitaron en gran parte la formalización en 1999 de un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la CE y el MERCOSUR. Con base en ello, se puede establecer que las alianzas bilaterales fueron el camino de ruta inicial que permitió la construcción de una Alianza Estratégica entre ambas regiones.

La primera visita de Estado de Fernando Henrique Cardoso a Alemania fue en septiembre de 1995, en la cual acordó con Roman Herzog la cooperación en materia económica y tecnológica. Como parte de dichos acuerdos, en noviembre del mismo año el presidente alemán realizó una visita a São Paulo para participar en la inauguración de la Feria Brasil-Alemania de Tecnología para el MERCOSUR (FEBRAL).

La relación bilateral se intensificó aún más el año siguiente con una nueva visita a Brasil por parte de Herzog, en el mes de septiembre, para firmar un Acuerdo Básico de Cooperación Técnica y un Acuerdo Marco de Cooperación en Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, ambos aún vigentes.

En abril de 1999, meses previos a la celebración de la Cumbre Fernando Henrique Cardoso realizó su segunda visita de Estado a Alemania para reunir-

se con el Canciller Gerhard Schröder, con miras a los trabajos de la Cumbre de Río e ir estableciendo los acuerdos elementales de la Alianza.

Como se muestra en este contexto previo a la formalización de la Alianza Estratégica, estos tres países tenían objetivos comunes y claros, producto de la alineación de sus respectivos intereses y la necesidad de asumir un liderazgo en sus respectivas regiones, lo cual logró trazar un mapa de ruta viable que concluyó con la Cumbre de Río.

### **Las Cumbres**

Durante los trabajos de la primera cumbre de Río de Janeiro en 1999, se acordaron un total de 55 puntos sobre cuestiones políticas, económicas y culturales, que fueron denominados como "Prioridades para la Acción".

Si bien en esos momentos la prensa internacional no destacaba las ventajas del acuerdo sino la ausencia de Estados Unidos y el escepticismo sobre la viabilidad del acuerdo, el establecimiento de la Alianza representó un logro para ambas regiones, destacando los esfuerzos tripartitos de las naciones antes señaladas.

En el contenido de la Declaración final de Río de Janeiro se señala que el objetivo de la Cumbre es fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones a fin de desarrollar una asociación estratégica entre ambas. Además, se indica que la alianza contribuirá al fortalecimiento de la democracia

representativa y participativa, las libertades individuales, el Estado de Derecho, la gobernabilidad, el pluralismo, la paz, la seguridad internacional, la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones. Cuestiones que a la fecha continúan siendo endeble para las democracias de ambas regiones.

Entre los acuerdos más relevantes a nivel político, destacan los siguientes: Impulsar la comunicación directa entre los gobiernos respecto a temas de integración regional; Preservar la democracia mediante la celebración de procesos electorales libres, justos, abiertos y sustentados en el sufragio universal; Promover y proteger los derechos humanos y libertades fundamentales; Fortalecer una educación para la paz; Promover los principios de un poder judicial independiente e imparcial; Igualdad de géneros; Proteger los derechos de las poblaciones indígenas; Hacer frente al problema mundial de drogas mediante el principio de responsabilidad común y compartida; Combatir todas las formas de crimen transnacional organizado; Hacer frente a la corrupción.

En el ámbito económico, destacan los siguientes puntos: Estimular la cooperación económica internacional para promover la liberalización integral y mutuamente beneficiosa del comercio; Destacar la importancia de la Organización Mundial del Comercio, como foro principal para la liberalización del comercio y el establecimiento

de reglas del sistema mundial de comercio; Trato justo a países pobres y endeudados; Promover la cooperación en ciencia y tecnología; Observancia de los derechos de propiedad intelectual; Fortalecer los sistemas financieros de cada país; Reconocer que la introducción del Euro fortalece los vínculos económicos y financieros birregionales.

Finalmente, en el ámbito cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano, se subrayan los siguientes acuerdos: Establecer una asociación sólida en la esfera educativa, cultural y humana; Invertir en el desarrollo de los recursos humanos; Mejorar el alcance y calidad de los programas de política social; Intercambiar experiencias sobre políticas sociales que apliquen; Generar en las regiones empleos suficientes, bien remunerados y productivos; Cooperación educativa; Estimar los intercambios interregionales entre actores educacionales y culturales.

Los acuerdos tomados por los representantes de 48 naciones, entre ellos Fidel Castro y Hugo Chávez, fueron variados y extensos, además de no establecer planes de acción específicos o grupos de seguimiento para cada acuerdo, lo cual limitaba sus respectivos alcances.

En la Segunda Cumbre celebrada en Madrid, España en 2002, se incluyó a la declaración final un documento anexo denominado "Informe de Evaluación" que establecía la creación de un grupo birregional de altos funcionarios que se

comprometía a mantener reuniones de manera regular con la intención de supervisar y estimular, desde un punto de vista político, la concreción de las Prioridades para la Acción, es decir de las 55 prioridades convenidas en la Cumbre de Río.

Sobre los avances en el cumplimiento de dichas prioridades, se destacó en materia educativa la celebración en el año 2000 de la Conferencia de Ministros y Especialistas de Educación Superior de la Cumbre de ALyC-UE, llevada a cabo en París, Francia, cuyo objetivo fue desarrollar redes de investigación universitaria, articular de mejor manera la educación superior, promover la educación a distancia y alentar el estudio mutuo de sociedad y sistemas institucionales.

En materia de ciencia y tecnología se mencionó la reunión de Altos Funcionarios sobre Cooperación entre Latinoamérica, el Caribe y la UE en materia de Ciencia y Tecnología (ALCUE SOM) celebrado en Lisboa el 5 y 6 de junio de 2000, donde se creó un grupo de trabajo birregional en el ámbito de la investigación de ambas materias.

Además, se destacó el lanzamiento del nuevo programa de cooperación @LIS (Alianza por la Sociedad de la Información) con América Latina, el desarrollo de conferencias en materia de seguridad social y se integró una agenda de eventos relacionados a la Alianza Estratégica que se llevaron a cabo durante los años 1999-2002.

Finalmente, en dicho anexo se hace un reconocimiento a los esfuerzos de ampliación de los procesos de integración del MERCOSUR, la Comunidad Andina y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En cuanto a la Tercera Cumbre celebrada en 2004 en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, la Declaración final destacó la inclusión, dentro de sus 104 puntos de acuerdo, del tema de cohesión social como un aspecto que permitiera alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio para 2015.

Además se hizo mención a los programas y proyectos de cooperación como AL-Invest, @Lis; URB-AL, ALFA y ALBan. Finalmente, en el punto 49 de la Declaración destacó la adopción del programa EUROsocial, cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo y de salud, los cuales son fundamentales para aumentar la cohesión social.

Cabe señalar que el EUROsocial adoptó el concepto de cohesión social, como objetivo de las políticas públicas de ambas regiones, las cuales deben mejorarse mediante el intercambio de experiencias entre sus respectivas instituciones.

En la cuarta cumbre celebrada en Viena, Austria en mayo de 2006, los Estados participantes incluyeron en la Declaración final una mención específica a la creación del Consejo de

Derechos Humanos de la ONU tras la Cumbre Mundial de 2005, a la cual se comprometieron a apoyar en sus labores recién iniciadas. Además, se hizo mención de los encuentros celebrados por la Sociedad Civil Organizada de América Latina y Caribe-Unión Europea, así como de la propuesta de crear una Asamblea Euro-Latinoamericana.

En el tema de combate a las drogas y la delincuencia organizada se hizo mención al trabajo de coordinación realizado a través del Mecanismo de Coordinación y Cooperación contra las Drogas Ilícitas de la ALC-UE y del diálogo de Alto Nivel Comunidad Andina-UE en materia de drogas.

En temas medio ambientales, se señaló que la UE y ALC iniciarían un diálogo a nivel político para intercambiar puntos de vista sobre temas medioambientales de interés común. Asimismo, se reconoció la declaración conjunta sobre la ejecución de la asociación estratégica América Latina - Unión Europea en el tema de recursos hídricos y redes de saneamiento, firmada en el Cuarto Foro Mundial del Agua celebrado en México en el 2006.

Un aspecto relevante fue la inclusión del tema migratorio, sobre el cual se señaló la necesidad de ampliar los beneficios relacionados a éste y se comprometieron a avanzar en el diálogo sobre migración, celebrando la realización de la Segunda Reunión de Expertos sobre Migración entre la Unión Europea y los países de América Latina y el

Caribe que se celebró en Cartagena de Indias en marzo de 2006.

Cabe señalar que durante esta época se consolidó un nuevo proyecto de integración en América Latina denominado “Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América”, que fue liderado por Venezuela y Cuba, el cual complicó aún más los procesos de integración regional, diversificando las estrategias intrarregionales en los ámbitos económico, comercial y político.

En la V Cumbre ALC-UE celebrada en Lima, Perú en 2008, los Estados acordaron la denominada “Agenda de Lima”, la cual estableció la erradicación de la pobreza, el combate a la desigualdad y el desarrollo sostenible. Entre los acuerdos destaca la creación de un programa medioambiental conjunto ALC-UE denominado “EUroCLIMA”, con el objetivo de compartir conocimiento, fomentar un diálogo estructurado y asegurar sinergias y coordinación de las acciones actuales y futuras en el campo climático. Además, se puso a consideración de los Estados la creación de la Fundación ALC-UE para deliberar sobre estrategias comunes y acciones orientadas al fortalecimiento de la asociación birregional.

Cabe señalar que uno de los aspectos que más llamaron la atención sobre esta Cumbre, fue la mala relación entre el entonces Presidente de Perú, Alan García y los Presidentes Evo Morales y Hugo Chávez. Estos últimos se declararon abiertamente anti imperialistas y en contra de las posturas de García. Esta

situación planteaba un nuevo reto dentro de la región latinoamericana, pues las posturas ideológicas cada vez eran más distintas, lo que provocó un alejamiento entre dichos países.

En el año 2010, la Cumbre se celebró nuevamente en Madrid. Previo a su celebración, los personajes que nuevamente robaron la atención fueron Evo Morales y Hugo Chávez. Por un lado, Morales denunciaba los intentos de golpe de Estado en su contra por parte del gobierno español. Por el otro, Hugo Chávez amenazaba con no asistir a la Cumbre junto con los miembros de UNASUR, debido a la invitación del entonces Presidente de Honduras Porfirio Lobo, a quien no reconocía.

A pesar de lo anterior, la reunión fue clave para relanzar la asociación establecida ya hace más de diez años, en ese momento. El denominado “Plan de Acción de Madrid 2010-2012”, estableció algunas actividades que buscaban ofrecer resultados concretos. Los tres ámbitos centrales de dicho plan fueron: 1. Ciencia, investigación, innovación y tecnología; 2. Desarrollo sostenible; medio ambiente; cambio climático; biodiversidad; energía y 3. Integración regional e interconectividad para promover la inclusión y la cohesión social.

Destaca además que el plan incluyó un plan de trabajo por tema y una lista de resultados esperados, lo que dio una ruta más programática y mejor elaborada, evitando que se cayera en un listado de buenas intenciones.

En la VII Cumbre ALC-UE y I Cumbre CELAC-UE celebrada en Chile en 2013, el contexto nuevamente había cambiado y ahora se daba la bienvenida a la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). La Declaración de Santiago propuso la “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental”, la cual incluyó los capítulos sobre género e inversión en el Plan de Acción 2013-2015 de la UE-CELAC. Además, se destacaron las negociaciones y acuerdos entre países de la región y la UE, el trabajo realizado por el Parlamento Euro-Latinoamericano (EuroLat), las acciones emprendidas en la Cumbre Judicial CELAC-UE, el establecimiento en Hamburgo de la Fundación de la UE-LAC, se acordó seguir trabajando el tema de la migración regular y abordar la migración irregular y se estableció el compromiso de desarrollar una “Hoja de Ruta CELAC-UE sobre Seguridad y Salud en el Trabajo”.

Destaca que dentro de los acuerdos se estableció una reserva expresa de Bolivia, respecto a la consideración de la economía verde como una de las herramientas importantes para lograr el desarrollo sustentable.

Para finalizar, la VIII Cumbre ALC-UE y II Cumbre CELAC-UE celebrada en noviembre de 2015 en Bruselas, generó la adopción de dos declaraciones: una de alcances más cortos denominada “Una asociación para la

próxima generación”; y la denominada “Declaración de Bruselas”, con metas a mediano y largo plazo.

Los temas a los que se acordó dar seguimiento fueron el cambio climático, la agenda para el desarrollo post 2015 y la lucha contra la droga. Además, se ampliaron los capítulos del Plan de Acción CELAC-UE incluyéndose los temas de educación superior y seguridad ciudadana.

Similar a la Declaración Final de la Cumbre de Madrid en 2010, el Plan de Acción incluyó un programa de trabajo por tópico, las actividades a realizar y los resultados esperados. Esto permite tener actualmente una agenda más programática y específica con miras a la siguiente Cumbre.

### Reflexiones finales

La Alianza Estratégica ALC-UE ha logrado un acercamiento a diversos niveles entre ambas regiones. Sus inicios nos remontan hacia una relación de estrecha cooperación entre Alemania, Brasil y México, quienes lograron liderar este proceso. Los intereses, sumados a las personalidades en el poder en cada uno de ellos, jugaron un papel decisivo en la concreción de acuerdos y trabajo en conjunto para que cada uno lograra sus objetivos planteados.

Tras la formalización de la Alianza, se han generado una diversidad de acuerdos que poco han retomado de los acuerdos iniciales establecidos en las denominadas “Prioridades para la

Acción”, las cuales han dejado de ser un mapa de ruta y más bien se han convertido en el contenido de una declaración inicial de intenciones y buenos propósitos de la Alianza.

Es evidente, tras el análisis de cada una de las declaraciones, que la necesidad de dar rumbo a los puntos acordados mediante la elaboración de planes de acción, es un requisito sine qua non para la consecución de los acuerdos. El seguir generando declaraciones sin seguimiento a puntos previamente establecidos e informes de evaluación, generará la reinención bianual del rumbo que debe seguir la Alianza. España y Bélgica ya han generado antecedentes sobre mecanismos programáticos que permitan establecer resultados esperados, indicadores de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos. Si se sigue esta ruta, la ALC-UE/CELAC-UE tendrán una ruta más clara que permita incrementar los resultados alcanzados a la fecha y poder, en el largo plazo, incrementar las áreas de cooperación entre ambas regiones. ■

### Fuentes

Comunidad Europea (1997). *Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por un parte y los Estados Unidos Mexicanos, por otra*. Accesible en <[http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/eu\\_mexico/acuerdo97\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/mexico/documents/eu_mexico/acuerdo97_es.pdf)>.

Council of European Union (2013). *EU-CELAC Action Plan 2013-2015*. Santiago de Chile, 27 de enero. Accesible en <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/135043.pdf)>.

Cumbre ALC-UE (1999). *Declaración de Río de Janeiro. 1a. Reunión Cumbre de América Latina, el Caribe y la Unión Europea*. Accesible en: <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/giras/dec-alc+ue99.html>>.

Cumbre ALC-UE (2004). *Declaración de Guadalajara. III Cumbre de América Latina y el Caribe – Unión Europea*. Guadalajara, 29 de mayo. Accesible en: <[https://eulacfoundation.org/es/system/files/2004\\_Decl\\_Gdj\\_ESP.pdf](https://eulacfoundation.org/es/system/files/2004_Decl_Gdj_ESP.pdf)>.

Cumbre ALC-UE (2008). *Declaración de Lima: Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos. V Cumbre ALC-UE*. Lima, 16 de mayo. Accesible en: <[http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/31/art\\_quintanar\\_lippi.pdf](http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/31/art_quintanar_lippi.pdf)>.

Cumbre CELAC-UE (2013). *Declaración de Santiago*. Santiago de Chile, 27 de enero. Accesible en <[http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key\\_documents/summits\\_eu\\_celac/declaracion\\_santiago\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_celac/declaracion_santiago_es.pdf)>.

Cumbre UE-ALC (2002). *Declaración política. El Compromiso de Madrid*. Madrid, 17 de mayo. Accesible en <[http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key\\_documents/summits\\_eu\\_alc/ii\\_17\\_5\\_2002\\_madrid\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/key_documents/summits_eu_alc/ii_17_5_2002_madrid_es.pdf)>.

Cumbre UE-ALC (2006). *Declaración de Viena. IV Cumbre UE-ALC*. Viena, 12 de mayo. Accesible en: <<http://www.mecd.gob.es/dms-static/f07eb777-d3b9-4bd1-8f7c-437d1595cc45/4-cumbrevienaesp-pdf.pdf>>.

<<http://www.mecd.gob.es/dms-static/f07eb777-d3b9-4bd1-8f7c-437d1595cc45/4-cumbrevienaesp-pdf.pdf>>.

Cumbre UE-ALC (2010). *Hacia una nueva fase de la asociación birregional: Innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la integración social. Plan de Acción de Madrid 2010-2012*. Madrid, 18 de mayo. Accesible en: <[http://eeas.europa.eu/la/summits/docs/2010\\_plan\\_accion\\_es.pdf](http://eeas.europa.eu/la/summits/docs/2010_plan_accion_es.pdf)>.

EUR-Lex (2016). “Acuerdos bilaterales de cooperación con los países del MERCOSUR”. Accesible en <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Ar14014>>.

Fundación EU-LAC (2015). *La Asociación Estratégica ALC-UE*. Accesible en <<https://eulacfoundation.org/es/la-asociaci%C3%B3n-estrat%C3%A9gica-alc-ue>>.

García, Alan (2008). “Bienvenida de Alan García en la V Cumbre ALC-UE, 2008” [archivo de video]. Accesible en <<https://www.youtube.com/watch?v=zD8YxvgA0dE>>.

Presidencia de la República de los Estados Unidos de México (1999a). *Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante la ceremonia en la que dio la bienvenida al Excelentísimo señor Roman Herzog, presidente de la República Federal de Alemania, en el Campo Marte, de esta ciudad*. Accesible en <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/mar99/08mar99-1.html>>.

Presidencia de la República de los Estados Unidos de México (1999b).

*Palabras del presidente Ernesto Zedillo, al término de la conversación privada que tuvo con el presidente Roman Herzog, en el salón Adolfo López Mateos, de la residencia oficial de Los Pinos.* Accesible en <<http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/disc/mar99/08mar99-2.html>>.

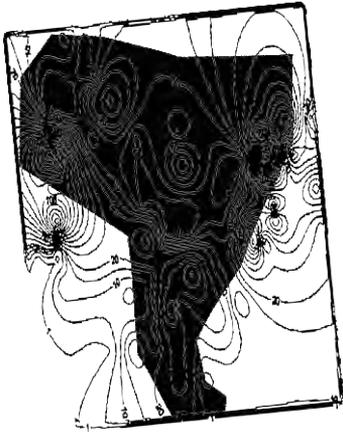
Relea, Francesc (1999). “Europa y América Latina hablan sin contar con EEUU”. En: diario *El País*, Madrid, 29 de junio. Accesible en <[http://elpais.com/diario/1999/06/29/internacional/930607203\\_850215.html](http://elpais.com/diario/1999/06/29/internacional/930607203_850215.html)>.

Secretaría de Gobernación de los de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación (1999). *ACUERDO por el que se dan a conocer los nombres de las personas a quienes se les ha concedido la Condecoración de la Orden Mexicana del Aguila Azteca, de 1995 a la fecha.* Accesible en <[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4944046&fecha=17/02/1999](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4944046&fecha=17/02/1999)>.

Secretaría de Educación Pública de los Estados Unidos Mexicanos (2000). “Participación de la SEP en la Cumbre América Latina y el Caribe con la Unión Europea”. Accesible en: <[http://www.dgri.sep.gob.mx/4\\_eur\\_ini.htm](http://www.dgri.sep.gob.mx/4_eur_ini.htm)>.

Valero, Luis Fernando (2011). “La caída de Europa”. En: *El Faro*, San Salvador, 7 de noviembre. Accesible en <<http://www.elfaro.net/es/201111/opinion/6502/>>. ■





secciones



# A 25 años del MERCOSUR

**Gladys Sabia:** En nombre del Instituto de Derecho Internacional y del Comité de Asuntos Latinoamericanos, ambos del CARI, les doy la bienvenida a todos.

Estamos a 25 años del MERCOSUR, que nació el 26 de marzo de 1991 con el *Tratado de Asunción*. Este es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, luego se incorporó Venezuela, y Bolivia está en un proceso de adhesión.

El MERCOSUR es un proceso abierto, como todos saben, y dinámico. Desde su creación tuvo como objetivo principal propiciar un espacio común que genera oportunidades comerciales y de inversiones a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional.

Pero yo creo que aparte de esto, como fue la integración europea en el primer momento, donde la dimensión económica era una especie de excusa, porque lo principal era asegurar la paz entre los países. Es decir, ese fue el espíritu y creo que acá también hay un espíritu similar. Por eso estamos reunidos acá para reflexionar sobre el MERCOSUR y hace falta reflexionar con las últimas noticias que todos hemos leído. Estamos acá con especialistas en el tema. Primero va a hablar Félix Peña.

**Félix Peña:** El tema central en el caso de nuestro panel y de la reunión como tal es el de los 25 años del MERCOSUR.

Quisiera en primer lugar hacer, respecto de este tema central, una primera reflexión vinculada con lo que estamos

---

Seminario organizado por el Instituto de Derecho Internacional y el Comité de Asuntos Latinoamericanos del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI), moderado por Gladys Sabia (Directora del Instituto de Derecho Internacional) y Norberto Pontiroli (Director del Comité de Estudios de Asuntos Latinoamericanos) con la participación de **Félix Peña** (Director del Instituto de Comercio Internacional de la Fundación ICBC. Profesor titular de Relaciones Comerciales Internacionales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, UNTREF. Director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales de la UNTREF); **Sandra Negro** (Doctora en Derecho por la Universidad de Buenos Aires, UBA. Profesora titular de Derecho de la Integración y profesora de posgrado en la Facultad de Derecho y en la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Subdirectora del Centro de Estudios Interdisciplinarios de Derecho Industrial y Económico, CEIDIE, de la Facultad de Derecho de la UBA); **Alejandro Perotti** (Master en Derecho Comunitario por la Universidad Complutense de Madrid. Doctor en Derecho por la Universidad Austral, Buenos Aires. Ex Consultor Jurídico de la Secretaría del MERCOSUR. Profesor de grado y posgrado en la Integración en la Universidad Austral, en la UNTREF, en la Universidad de Buenos Aires, en la Universidad Nacional de La Plata, en la Universidad Católica Argentina, en la Universidad de Montevideo y en la Universidad de la República, Uruguay) y **Santiago Deluca** (Doctor en Derecho por la Universidad Rey Juan Carlos I de Madrid, España. Ex Secretario del Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR. Profesor de grado y posgrado en la UBA, Universidad del Salvador, Universidad Nacional de La Plata y Universidad de Bologna sede Buenos Aires), realizado en la sede del CARI, Ciudad de Buenos Aires, el 19 de mayo de 2016.

conmemorando y colocarlo en el contexto en que surgió lo que estamos conmemorando. Después, en segundo lugar, quisiera hacer una reflexión ya más detallada sobre el contexto regional e internacional del momento en que se produjeron los hechos que hoy conmemoramos, comparándolo con el momento actual. Y en tercer lugar, quisiera decir algo, siguiendo la tradición particularmente del CARI y del Comité de Estudios Latinoamericanos -ahí está Norberto Pontiroli- que la tarea del Comité no es solamente entender lo que pasa sino de alguna manera señalar, decir algo sobre qué viene y vos cómo lo harías. En una palabra frente a lo que pasa qué sugieres, pero tomando en cuenta que no digas cosas solamente académicas o filosóficas sino que te coloques en el lugar de los que están en el campo de batalla en este momento. Tengo que decir algo sobre cómo veo el futuro, qué recomiendo para el futuro.

La primera reflexión entonces tiene que ver con lo que estamos conmemorando. Yo diría que ayuda a entender lo que estamos conmemorando, es decir, la firma del Tratado de Asunción en 1991, diciendo algo sobre el momento antes de que se produjeran los hechos que conmemoramos. Y a la vez decir que los hechos que conmemoramos no los podemos entender en forma aislada, si no los insertamos en una cadena de hechos que son los que en realidad estamos conmemorando. Y ese primer punto que quería recordar, creo que todos lo tenemos presente -es a lo que se refería Gladys de alguna manera-, es que antes que se produjera este encadenamiento de

hechos, particularmente Brasil y Argentina -uno podría decir los dos protagonistas principales de estos antecedentes- estaban claramente, hay que decirlo, en un curso de colisión que podía si no se detenía eventualmente llevar a situaciones de alguna manera complicadas. Por algo lo primero que se hizo cuando se empezó a dismantelar el curso de colisión, fue llegar a acuerdos en el campo nuclear. Eso no ha sido casualidad.

Entonces ese era el antecedente, de ahí veníamos. Y a partir de ese ahí veníamos, tenemos que tener en cuenta estos tres hechos. Y el primer hecho no es el de la firma del *Tratado de Asunción*. El primero hecho es lo que se conmemoró hace pocos meses también, que fue la *Declaración de Foz do Iguaçu*, que en realidad significa o nos permite valorizar lo que en materia de acuerdo de esta naturaleza significa el acuerdo a nivel político. Porque en el fondo Foz de Iguaçu marcó la línea de un entendimiento político entre dos presidentes, dos gobiernos, dos procesos políticos, que fue lo que permitió dar los pasos siguientes y dismantelar el curso de colisión que se estaba produciendo.

Segundo hecho, es un hecho que lo vamos a conmemorar dentro de dos meses que son los treinta años del Programa de Integración Bilateral Argentina-Brasil, Alfonsín-Sarney y los equipos que ellos dirigían, y lo que significó el lanzamiento de un proceso que es el que todavía continúa, en lo que mi opinión es la esencia del proceso, dentro de ese telón de fondo que también hace a la esencia de la esencia. Y la esencia de la esencia es preservar condiciones de

paz y estabilidad política en un espacio geográfico conectado entre sí. No se trata de la relación entre dos países desconectados, son dos países conectados, y vaya que están conectados entre sí. Entonces esa es la esencia de la esencia. Después voy a ir a la esencia de los acuerdos, que se logran primero en el Programa de Integración Bilateral Argentina-Brasil y luego en la construcción del MERCOSUR.

Pero son estos tres hechos concatenados los que desatan un proceso que al día de hoy estamos viviendo. Que es un proceso que fue a través del tiempo -me gusta usar la palabra porque simplemente me ayuda a entender de qué estamos hablando, la palabra *aggiornamento*-, periódicamente se fue *aggiornando*, como hemos descubierto después de muchos años los que a veces en forma un poco ingenua creíamos -quizás me incluyo- pero muchos creíamos, particularmente los que estábamos en el campo académico y contagiábamos a los que estaban en el campo político, que de lo que se trataba era de integrar de una vez para todas economías y sistemas políticos y que una vez integrados íbamos a ser felices para siempre.

Y hemos descubierto nosotros, como han descubierto los europeos, que eso no es la realidad. Sino que es algo que se va construyendo poco a poco, paso a paso, se retrocede, se avanza, y que no hay un modelo predeterminado, ni mucho menos un GPS de cómo construís un espacio de trabajo conjunto -casi me resisto a usar la palabra integración porque evoca cosas mucho más complejas- de trabajo conjunto entre naciones

que comparten un espacio geográfico continuo. Me da la impresión de que, a pesar de que hubo muchos intentos y siempre los hay -hay una tendencia recurrente en Europa y en el MERCOSUR a tratar de refundar algo, siempre se trata de comenzar de cero, de refundar de cero- no se ha terminado de tomar conciencia que son procesos que van con avances y retrocesos hasta que se corte, que se puede cortar, que se van actualizando, adaptando a nuevas realidades y que el arte de adaptar este proceso, o estos procesos, a las nuevas realidades es tan complejo como el acto fundacional, en la medida que requiere mucho de voluntad y energía política y mucho de creatividad técnica.

Y en el fondo, y termino este primer punto, lo que resulta de todo esto, la esencia de estos tres acuerdos que hemos conmemorado o que vamos a conmemorar este año, ha sido la de establecer un sistema de preferencias económicas orientadas a promover inversiones; esto es a promover lo más importante que puede tener lo económico para una sociedad moderna que es generar empleo, empleo estable y empleo atractivo. Preferencias orientadas a incentivar desarrollo de inversiones porque son preferencias garantizadas por reglas comunes, libremente pactadas. Lo que hemos aprendido en estos treinta años es que cada vez más está grabado entre nosotros lo que hoy están discutiendo los ingleses y los europeos: "hermano si no te gusta, te vas". Nadie te obliga a quedarte en el club y en el sistema de preferencias. Querés irte, te vas. Eso sí, te deseamos fervientemente que tengas un plan B, si es

que te vas. Y si no te vas porque no tenés plan B, sentémonos a negociar y a trabajar la adaptación de lo que estamos haciendo a la nueva realidad.

Pero la clave de lo que estamos haciendo es garantizarnos preferencias recíprocas, y esto es muy importante cuando se produce ese debate un poco esotérico por momentos, un poco intencionalmente esotérico, sobre qué es una unión aduanera, qué es una zona de libre comercio, si nos conviene o no nos conviene seguir teniendo una unión aduanera o una zona de libre comercio. Es decir, lo que tenemos que discutir es nos conviene o no nos conviene tener un sistema de preferencias garantizadas por reglas libremente pactadas. Por ejemplo, en el caso del MERCOSUR, que conmemoramos estos veinte cinco años, esa garantía está en un artículo. Un jefe mío de hace muchos años me enseñaba: “Félix cuando las cosas se vuelven complicadas, hay que volverse formalista”. Y cuando uno lee el *Tratado de Asunción* encuentra un pequeño articulito muy olvidado, muy aburrido, pero ese articulito es la garantía de que las preferencias libremente pactadas me la vas a respetar, que es el artículo 2 del Tratado que establece la reciprocidad de derechos y obligaciones. En lenguaje un poco coloquial, de la calle sería el toma y daca del MERCOSUR; querés tener acceso a mi mercado, me tenés que garantizar la preferencia en el acceso a tu mercado. Pero no porque lo haya dicho Bela Balassa, no tiene nada que ver en todo esto Bela Balassa, sino porque ese fue el pacto que se firmó tanto en la primera parte con una metodología

distinta con los acuerdos bilaterales, sectoriales, como lo que se firmó en marzo de 1991 cuando se creó el MERCOSUR. Esa es la esencia, en mi opinión, de lo que estamos conmemorando en este momento y tiene una actualidad espectacular.

Permítanme decir algo ahora sobre el contexto, porque cuando Alfonsín-Sarney, cuando Menem-Collor, presidente Sanguinetti en la primera etapa y después el presidente Lacalle, presidente Rodríguez del Paraguay, inician esto, de alguna manera tenían en cuenta el contexto. Obvio, siempre se tiene en cuenta el contexto. Cualquiera que haya arriesgado la vida en el campo de batalla de la política pública, sabe que el contexto es fundamental y hoy el contexto también es fundamental. Entonces comparado el contexto de un momento y otro también creo que puede ser interesante. Y el contexto en aquel momento era un contexto un poco o muy distinto al actual, se estaba saliendo de décadas de Guerra Fría, se estaba navegando en un mundo distinto que era el pos rivalidad Estados Unidos-Unión Soviética. Unión Soviética no existía más. Si bien los acuerdos Alfonsín-Sarney son de antes de ese momento culminante, ya la cosa estaba evolucionando hacia eso.

Y todavía no estaba muy claro hacia dónde íbamos a ir. La década del ‘90 desde esos libros que hablaban del fin de la historia, además era una época que se prestaba a romanticismo sobre lo que era el mundo al que habíamos llegado. Después las cosas cambiaron, vinieron las Torres Gemelas, y vino lo actual, 2008 en adelante vino lo actual. Y lo actual de

alguna manera lo podés dibujar, explicar, imaginando que lo estoy tratando de explicar a estudiantes jóvenes que están viendo el futuro y no entienden mucho de esto que estamos hablando. Y uno dice lo que dice ese profesor de la American University, que nunca he conocido, pero que admiro por lo que dijo, Amitav Acharya. Y él dice: “estamos en un mundo multiplex”. Me intrigó la expresión. Me explicaron un poco qué era una sala multiplex, básicamente vas y elegís frente a una oferta diversificada qué es lo que querés hacer, y tenés varias opciones, y podés elegir esto, podés elegir lo otro, este tipo de música, este tipo de película. Pero para elegir tenés que tener una cierta idea de qué querés y de qué podés, porque en una de esas lo que querés es complicado, es inalcanzable. Es una figura muy parecida a recorrer un gran *shopping*, imaginemos en Miami, imaginemos con chicos, adolescentes que quieren comprar las últimas cosas y en algún momento tenés que decirle sí, tenés razón, eso es buenísimo, pero no hay plata.

Entonces este tipo de mundo es en definitiva un mundo de múltiples opciones, todo el mundo hoy, grandes y chicos, tienen múltiples opciones. Y esto es algo que está empezando a caracterizar esta transición hacia una nueva etapa del sistema internacional que es difícil saber en este momento cuánto va a durar y en qué va a terminar, cuánto va a doler la transición, la historia larga indica que siempre ha dolido y a veces ha dolido muchísimo. Para poner un ejemplo, la última transición de una etapa a la otra del sistema internacional fue la que se

produjo entre 1914 y 1945, y no hace falta recordar cuantos millones de muertos hubo en esa transición.

Entonces tengo la impresión de que lo que hoy estamos conmemorando, que me pidieron que lo enfocara en función del futuro, nos lleva a esta reflexión sobre que estamos en un contexto muy distinto, diametralmente distinto a aquel en el que se originó el MERCOSUR, y aquel en el que se originó el pacto de trabajo conjunto entre la Argentina y Brasil, que era la otra conmemoración que estábamos mencionando.

Quisiera entrar en la tercera y última parte, a aquello que no sé si me pidieron o me intimaron, a que dijera bueno, hacia el futuro, cómo lo ves, cómo salimos de todo esto, hacia dónde vamos, qué tenés para proponer, imaginate que estás ahí, al frente, qué me indicas. Yo tengo la impresión que este es un tema importante porque uno está asistiendo a un debate sobre el MERCOSUR, la relación MERCOSUR-Alianza del Pacífico, cómo continuamos hacia adelante en las negociaciones con otros países, si debe ser una unión aduanera, una zona de libre comercio. Es un debate que por momentos nos puede apasionar si nos vestimos cien por cien de académicos, teóricos, pero es un debate que es un poquito como lejano de las realidades de la vida diaria de quienes tienen que tomar decisiones de inversión y decisiones de política para garantizar la estabilidad y garantizar el crecimiento económico de nuestros países. Es un debate que explica esas dificultades que hay en el necesario diálogo entre los académicos y los operadores políticos o empresarios.

Diálogo que está muy recordado en un excelente artículo que si no lo conocen ahí está Gino Pauselli, que nos ayuda a leer y encontrar cosas que valen la pena leer, publicadas hace muy pocos días, en Estados Unidos, él se va a acordar dónde lo publicaron. Pero yo si me acuerdo el tema que era una entrevista a Heraldo Muñoz, el canciller de Chile, sobre la necesidad de construir puentes entre el mundo de los operadores políticos y el mundo de los académicos. Y una de las cosas que dice Heraldo Muñoz, que proviene de los dos mundos, de las dificultades del diálogo, que cada vez es más importante en el mundo actual el pensamiento estratégico. Ese pensamiento estratégico el que está en el campo de batalla no tiene tiempo de desarrollarlo, necesita que atrás de él, al lado de él, *online*, está la gente que esté pensando el impacto estratégico de las decisiones que toman a cada hora en el campo de batalla.

Entonces todo esto, el tema de hacia delante, visto que ya casi sería de mal gusto, discutir de que el MERCOSUR está un poquito deteriorado, esa expresión sigue vigente de Don Pepe Mujica: “anda rengo y a la miseria”. Ya sabemos que está rengo y a la miseria. Ya sabemos que está rengo y a la miseria. No se hace falta recordar aquí lo que sale de la lectura de dos artículos interesantísimos de estas últimas semanas sobre el mundo de occidente, esto es Estados Unidos y la Unión Europea. Dos artículos de gente que más o menos han navegado estos mundos y gente de primer nivel, que nadie podría decir pero bueno, son un poquito disidentes ¿no? Uno se llama Larry Summers y el otro se llama Danny

Rodrick, dos economistas de primer nivel, que señalan que claramente hay un agotamiento de la paciencia de la gente. La gente está de mal humor, la gente no quiere más acuerdos de libre comercio y de integración, que los visualizan como pactos entre -de alguna manera- dos elites: los que negocian las reglas y los que gozan luego las reglas. Se están refiriendo a algo que forma parte de las noticias de estos días, de estas horas, que es el deterioro que se ha producido en la opinión pública de Estados Unidos y de Europa con relación a los grandes mega acuerdos internacionales. Esto es las dificultades que van a haber para ratificar TPP y las dificultades que pueden haber para concluir el Transatlantic Partnership.

Y yo sugeriría que tratáramos de visualizar cursos de acción ya como país, nuestro país, nuestro país trabajando con nuestros socios, pero socios tienen que trabajar también en función de sus propias perspectivas. Cursos de acción referidos, por un lado, a la calidad de la estrategia nacional. Por otro lado, a la calidad de los mecanismos de concertación de intereses. Y por otro lado, a la calidad de las reglas que se negocian. ¿Por qué señalo estos tres planos? Porque en mi diagnóstico de la experiencia de estos veinticinco, treinta años, es que estos han sido los tres puntos más débiles de nuestra vinculación con el tema del trabajo con los socios en la región, y también débiles en cada uno de nuestros socios. De alguna manera es transmitir lo que en mi opinión tenemos que aprender de estos veinticinco, treinta años, habiendo estado de alguna manera envuelto en el inicio de este proceso.

Yo diría que el tema de estrategia nacional es clave. Tiene mucho que ver con ese título que siempre cito porque me fascinó, de Ian Bremmer, “Grado Cero”: en el mundo actual no sabe qué número ponerle a la letra G para saber quiénes tiene que convidar a una mesa de negociación para fijar reglas que penetren en la realidad, por mucho tiempo vamos a estar con seria dificultad de saber quiénes son los *rules makers*. Lo segundo del título del libro es: “every nation for itself”, cada nación por las suyas. Algo así como hermano si no sabes lo que quieres, ese es tu problema. Y finalmente, la tercera parte del título -que quizás alguno me ha escuchado ya, a veces varias veces me ha escuchado porque para mí es tremendamente ilustrativo, es el fondo, es la versión antiromántica de lo que son las relaciones internacionales- es “winners and losers”; en un mundo Grado 0 si no sabes lo que quieres, tienes más posibilidades de ser perdedor que ganador.

Y esta es una cosa fundamental para decir que entonces tenemos que tener un diagnóstico claro de qué quiero y qué puedo, tengo que tener una estrategia nacional. Y una estrategia nacional no es solamente una estrategia del gobierno, no es solamente un libro de quinientas páginas para predecir un análisis prospectivo, para predecir el futuro. Una estrategia nacional es una dinámica de discusión continua sobre el vínculo entre el corto, el mediano y largo plazo en la inserción de un país y de todos sus sectores en el mundo que lo rodea. Por lo tanto, una estrategia nacional cruza también por el sector empresario. Si tú

tienes en el gobierno una cierta idea estratégica y no la tienes en el sector empresario, tiene problemas y no sé si una historia a fondo del MERCOSUR no nos permitiría detectar allí varios de los problemas que hemos confrontado. Es decir, si el sector empresario no sabe lo que quiere o si en algún momento quizás alguno de nosotros nos ha pasado, -¿por qué no?-, si en algún momento dicen, frente a una decisión difícil de tomar, no nos pudimos poner de acuerdo a nivel intersectorial, decidan ustedes por cuenta de ustedes. Claro así de fácil te tiran la pelota, sin tomar decisión. Si el sector empresario no tiene una cierta idea, pongámoslo en forma clara, y no gastan una cierta plata en llevar adelante los estudios necesarios para saber cómo lograr los objetivos que quieren, va a haber dificultades en tener una estrategia nacional que sea eficaz.

El segundo plano sería la calidad de los mecanismos de concertación. Y esto es tanto del plano nacional, porque tú puedes tener estrategias del gobierno, del gobierno provincial, de las cámaras de los distintos sectores, del sector sindical, pero te falla la puesta en común de esas distintas estrategias o te falla la puesta en común de las estrategias nacionales de los distintos países. Si podemos aprender algo de la experiencia del MERCOSUR en este plano, uno se vuelve un poco nostálgico del momento en que el lanzamiento del MERCOSUR, del PICAB, del proceso bilateral, etc., estaban envueltos directamente los Presidentes y los Presidentes trabajaban con lo que fue el origen del mecanismo. El origen de esa primera avalancha de ideas,

de decisiones que era el Grupo Mercado Común, que es algo que heredó el MERCOSUR del período Alfonsín-Sarney. Y el Grupo Mercado Común era fundamentalmente el número de teléfono de alguien al que tenés que llamar si querés mover lo que te interesa en relación al MERCOSUR, era el coordinador del Grupo Mercado Común. Que normalmente era, pero podría haber sido otra cosa, la Cancillería, y esa era la esencia, y la línea directa de conexión del Coordinador con su Ministro y en última instancia, sobre todo en momentos de las reuniones, con el Presidente o la Presidenta de la Nación. Me da la impresión que eso se fue deteriorando y que eso de alguna manera explica las dificultades o las ineficiencias en los mecanismos de concertación, porque el Grupo Mercado Común nacional es la versión nacional del Grupo Mercado Común de los cuatro, ahora de los cinco países. Y en ese Grupo Mercado Común es donde cada país tenía la persona que se sincronizó en un momento complicado, en que ya no nos entendíamos tanto, que fue cuando la crisis de la devaluación brasilera del '99, que Fernando Henrique Cardoso finalmente cuando se dio cuenta de cómo venía la cosa tomó la decisión de nombrar al Embajador Botafogo Gonçalves como su representante con el rango de coordinador nacional en la administración de la crisis. Yo creo que no es la única forma de hacerlo, pero creo que por ahí va algo que tenemos que reflexionar, cómo concertamos posiciones que naturalmente son diferentes, obvio eso, entre países y dentro de los países.

Y finalmente y ahora sí termino, la

calidad de las reglas. La calidad de las reglas significa en mi opinión, y esta es la esencia de lo que tenemos por delante en el MERCOSUR, lograr reglas que satisfagan dos egos institucionales que necesariamente ocurren en la vida en procesos de esta naturaleza. Por un lado esta, el ego del político, es decir, el político que te va a decir "sí pero, tan linda esa norma, que buena, que excelente y demás, pero yo tengo que administrar realidades y las realidades son dinámicas y volátiles, yo necesito flexibilidad". Y el ego segundo a tener en cuenta es el ego del inversor. Los dos son egos naturales. El inversor dice: "¿querés que ponga cien millones de dólares para invertir en Uruguay en función del mercado argentino?, ¿me garantizas de que efectivamente llegado el momento de la verdad voy a entrar a ese mercado o será que tendré que decir el día de mañana que el mercado que me prometiste no me lo diste?".

Entonces yo tengo la impresión de que de alguna manera esos son los egos que simbolizan la tensión básica que hace a la calidad de las reglas, que es la tensión entre flexibilidad y previsibilidad. El inversor pide previsibilidad, el político gobernante necesita flexibilidad. Técnicamente es posible, claro que es posible, normalmente hay precedentes de todo tipo, los precedentes te llevan a válvulas de escape de distinto modo, no hay un modelo único de válvula de escape. Por eso uso la palabra válvula de escape, no cláusula de salvaguardia. Me gusta la figura de descomprimir presiones, que es lo que aprendes en el campo de batalla. Necesito ganar tiempo, descomprimir presiones. Y por otro lado está el inversor

que te va a decir: “sí, pero no lo harás a costa de que mi negocio, para el cual me convidaste, se venga abajo y yo termine perdiendo la plata”.

Por lo tanto ahí hay algo, dónde está la dificultad principal, y al señalar la dificultad principal, termino y me meto realmente en el terreno complicado en este ámbito de reflexión académica, reconocer dónde está la dificultad principal. Y la dificultad principal está en que treinta años después de construcción del MERCOSUR, no hemos sabido liberarnos de dogmas que nos indican cómo debe ser una unión aduanera, cómo debe ser una zona de libre comercio, que son dogmas que no están basados en una lectura inteligente de una de las construcciones más inteligentes de ambigüedad constructiva -valga la redundancia- en el derecho internacional que es el artículo 24, párrafo 8, del GATT, que es la única norma que me condiciona a la hora de definir cómo quiero desarrollar un sistema de preferencias garantizadas con reglas de derecho entre países.

Había una expresión muy conocida -algunos la hemos escuchado en vivo y en directo, no nos la contaron- que uno escuchaba a veces cuando dialogaba, y lo pongo en pasado porque hoy en día, no es que no la escuche, ya no la escucho tampoco, pero no la podría escuchar porque no me la podrían decir, dialogando con gente muy competente, gente con la función de custodiar los intereses comerciales por ejemplo de Estados Unidos y de la Unión Europea, el USTR y la gente del DG Trade en Bruselas. Cuando uno le preguntaba y qué entiendes por unión aduanera, por

ejemplo cuando estábamos discutiendo los prolegómenos del acuerdo que iba a negociarse y que se está negociando todavía veinte años después entre la Unión Europea y el MERCOSUR, y te decían bueno, pero ustedes tienen que tener una unión aduanera, no puede ser que tengan ese sistema tan peculiar de tener una unión aduanera pero con reglas de origen. Y entonces le preguntabas y qué es una unión aduanera y la respuesta era muy simple: “lo que nosotros hicimos”. Y por qué yo tengo que ser como vos, y bueno, y en ese momento se reflejaba la realidad del poder.

O cómo cuando Uruguay trató de hacer el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos y era un Uruguay que tenía primero al gobierno anterior al Frente Amplio, luego el del Frente Amplio, y querían acuerdo de libre comercio pero más adaptado a los intereses del Uruguay. Y Estados Unidos con razón, el USTR con razón, -yo hubiera dicho lo mismo- le señala al Uruguay que no pueden sentar precedentes porque ellos tienen muchos países con los que negociar. Y finalmente, y termina esa negociación, y termino yo, con la expresión más clásica que ilustra un mundo que no existe más y la expresión más clásica era “*take it or leave it*”, se hace así, solamente te podemos dar un acuerdo con este modelo. Hoy en día no hay un modelo rígido de cómo hacer un sistema de preferencias garantizado por reglas, hace falta credibilidad y sobre todas las cosas voluntad política y que quienes van a invertir sepan qué es lo que quieren y lo expresen claramente. Muchas gracias.

**Gladys Sabia:** Ahora la Dra. Sandra Negro va a hablar del relacionamiento

exterior del MERCOSUR frente a la actual realidad internacional.

**Sandra Negro:** Muchas gracias por la invitación. Yo me voy a referir entonces al relacionamiento externo del MERCOSUR. Lo voy a hacer desde el punto de vista cronológico y después a través de una tipificación de acuerdos, que son los que ha ido logrando el MERCOSUR y algunos que tiene todavía por delante.

Desde el punto de vista cronológico, el MERCOSUR nace sin personalidad jurídica internacional reconocida en el Tratado de Asunción, su tratado constitutivo. Este elemento que serviría para afirmar digamos su capacidad internacional, su capacidad jurídica internacional se afianzó por demandas externas más que respondiendo a una necesidad dentro del bloque. En este punto es una etapa que es sumamente activa entre el '91 y el '94, pero en la cual el MERCOSUR en los primeros tratados que celebra, los celebra con un formato que se denominaba de 4+1. Eso guardaba sintonía con una etapa del proceso que había nacido, pero que carecía en este punto de un apoyo en una norma formal y a su vez había desde el punto de vista político una voluntad no declarada de afirmar esta subjetividad internacional, si bien había en cierta forma la idea de conducir en simultáneo las negociaciones internacionales de los cuatro Estados Parte, pero sin dar ese paso que serviría para contemplar esta personalidad jurídica en un Tratado.

Este desafío, en realidad ya puso algunos obstáculos tempranamente al relacionamiento externo con la Unión

Europea. Los Estados Unidos habían intentado que se pudiera negociar con este formato, de 4+1; de hecho el acuerdo de comercio e inversiones, el llamado *Acuerdo del Jardín de las Rosas*, con los Estados Unidos, tuvo la característica de un acuerdo de 4+1. Detrás de esto hubo una Decisión del Consejo Mercado Común que ratificaba que los cuatro Estados Parte, si bien no habían reconocido la personalidad jurídica, acordaban como mecanismo para la negociación el que estaba en ese momento en boga.

¿Qué pasa cuando en el frente externo está la negociación con la Comunidad Europea? En ese momento, en el '94, un poco antes, empiezan a sentirse las voces de la necesidad de que se receptara en una norma escrita esta personalidad jurídica, e inclusive se detallara las capacidades que se adicionaban a esta personalidad. Esto en realidad tuvo su correlato en el *Protocolo de Ouro Preto* donde la personalidad sí se plasmó ya fehacientemente en punto a presentar al MERCOSUR en la escena internacional con una subjetividad distinta de los Estados y como una superación del formato de 4+1.

En ese escenario de esta subjetividad empiezan distintos acercamientos, entre ellos el acercamiento con la por entonces Comunidad Europea y fruto de esta etapa que se inicia en el '94 a través de una afirmación expresa de esa personalidad jurídica, es el primer acuerdo marco interregional, de asociación interregional, entre el MERCOSUR y sus Estados parte y la Comunidad Europea y sus Estados miembros. Esto tenía que ver con las materias en este acuerdo comprendido.

De alguna forma los tres pilares y específicamente el pilar de la cooperación política o el diálogo político que allí se establecía, demandaba justamente que también los que suscribieran el acuerdo sean los Estados parte del MERCOSUR y los Estados miembros de la Comunidad Europea. Así las cosas, en el marco de ese acuerdo, empieza un camino que el MERCOSUR ratifica en cuanto a consolidar la personalidad o la subjetividad internacional como bloque.

¿Qué elemento tiene mucha importancia en el plano interno y qué elemento tiene importancia en el plano externo? En el plano externo lo hemos dicho, es el acuerdo marco a raíz del cual empieza a debatirse, aunque en la letra del Tratado no estaba específicamente contemplada, la creación de una zona de libre comercio entre ambas regiones. Esto se va elaborando posteriormente pero no estaba con estos términos dicho, había sí cooperación interregional, había sí cooperación en las diversas áreas, pero la búsqueda de una zona de libre comercio en realidad data de una interpretación hecha a raíz de este acuerdo desde el punto de vista jurídico que no la contemplaba en el año '95.

Hay un segundo momento en este afianzamiento de esa subjetividad que está dada por la renegociación de muchos acuerdos, ahora como MERCOSUR, con otros miembros de la ALADI. La renegociación de estos acuerdos que se llevará en el tiempo hasta el año 1997 tiene otra característica, ya ahora pensando en algunas iniciativas que de forma simultánea van a empezar a tener un determinado protagonismo. Aquí se va a abrir, ya para

el año '97, otro frente que es el de la superposición y cohabitación con otros esquemas en la misma región, porque en el año '97 ya Brasil, en el marco de la renegociación de estos acuerdos -vuelvo a aclarar, como MERCOSUR en consonancia en el ámbito de la ALADI- plantea la iniciativa ALCSA, o sea la iniciativa de la Asociación de Libre Comercio de Sudamérica. Esta iniciativa es en realidad una forma embrionaria que después verá la luz con la Comunidad Sudamericana de Naciones y desde la misma óptica seguirá algún rumbo más o menos parecido o diferenciado -esto dependerá de las opiniones que existan- con la hoy existente Unión Sudamericana de Naciones o UNASUR.

En realidad esto ya empieza a abrirse camino en el año '97. ¿Qué sucede luego? Sucede que hay un cambio en el escenario internacional, sobre todo a la luz de la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT y específicamente la creación de la OMC en el año 1995. ¿Qué elementos nuevos va a traer y esto va a aportar? Primero va a traer la OMC una definición hacia el MERCOSUR hecha en primera persona por el entonces primer Director de la OMC, Renato Ruggiero, quien va a referirse al MERCOSUR como un exponente junto con la APEC del regionalismo abierto, dando ya todo un significado a cuál iba a ser la política de apertura, cuál iba a ser el relacionamiento, cómo era visto por el contexto internacional este relacionamiento. Obviamente esta manifestación en realidad es tomada -sirve también desde los discursos políticos internos-, para afianzar determinadas rutas que habían sido ya desde el

inicio tomadas o emprendidas por los Estados Parte del MERCOSUR.

En ese contexto es que la negociación del '98, que en realidad va a iniciarse en el '98 con la Comunidad Europea con un marco jurídico que era un acuerdo del '95, pero que va a ser en ese momento lanzado oficialmente por primera vez en el año '98, y allí sí se manifiesta que va a haber una búsqueda de un acuerdo que tendrá la formación de una zona de libre comercio entre la Comunidad Europea y el MERCOSUR. Estas negociaciones inician en el '98 y concluyen en el 2004 sin haber alcanzado su cometido.

Ahora, hacia el final, me voy a referir a algunos elementos que no fueron objeto de tratamiento o lo fueron en forma inconclusa entre la negociación que en el 2004 se frustró en alcanzar un acuerdo y el por qué del relanzamiento en el 2010 y donde hoy estamos parados.

¿Qué ocurre efectivamente y por qué en el '98? Existía un sistema que era el sistema multilateral de comercio que estaba en marcha, habíamos ya asistido a la primera conferencia ministerial en el año '96, ya había tenido lugar la segunda ministerial, todavía eran épocas para la OMC ciertamente y para el sistema multilateral, de crecimiento, había un entusiasmo por el sistema multilateral. Y en ese contexto lo que ocurrirá es que el MERCOSUR tendrá otro frente para la negociación. Y ese otro frente se había abierto a raíz de la iniciativa del Presidente Bush padre, que se dio a conocer como la Iniciativa de las Américas y que después fue sustituida por el ALCA, una asociación de libre comercio desde Alaska hasta Tierra del Fuego.

Ahí hay un episodio que es muy importante para la consolidación y el afianzamiento de esa subjetividad internacional, ya no tanto desde el punto de vista jurídico sino específicamente fáctico, que es la Cumbre de Belo Horizonte del año '97. ¿Qué pasa en esa Cumbre? El MERCOSUR efectivamente toma una posición de decir nosotros continuamos negociando el ALCA, pero lo hacemos como MERCOSUR, o sea como bloque. No habrá en este contexto -esto dicho en el año '97- salidas individuales para la negociación. De alguna manera también esto en terreno ALCA, la lectura fue: abrimos la negociación no sólo a los treinta y dos países que habían sido invitados y concurrían periódicamente a las reuniones que se realizaban en el ALCA, sino que lo hacemos también admitiendo que puedan participar de estas discusiones o estas negociaciones los bloques regionales. Algunos ya estaban formados y venían funcionando y otros no, en realidad esta norma comprendía futuras realidades que pudieran plasmarse.

Este escenario que estaba en el '98 continuará de esta manera, es decir, a partir de la subjetividad internacional consolidada o alcanzada, en la medida en que el MERCOSUR, ya no como sujeto de derecho internacional sino como actor relevante de las relaciones internacionales, se mantenga en esa calidad, es decir, sea percibido por los otros países u otros bloques regionales de la misma manera. ¿Y cuándo esto empieza a cambiar? Empieza a cambiar en alguna medida a fines del año 2001 y en forma más concluyente hacia el año 2003.

¿Qué ocurre del 2003 al 2014? Ocurre que el MERCOSUR por distintos motivos, entiendo que algunos de ellos serán quizás señalados en el panel siguiente, no voy a referirme a ello, pero en realidad desde mi punto de vista lo que ocurre es que específicamente se da prioridad a liderazgos políticos en algunos países de la región, por otro lado, existen específicamente en el campo del relacionamiento externo una superposición y yuxtaposición de acuerdos, o sea la convivencia o esa cohabitación no es tal, hay un paralelismo de estos acuerdos y en realidad un paralelismo a la hora de la celebración y a la hora de la implementación o de la no implementación, porque las dos características corren en paralelo, no está demasiado activo el MERCOSUR, aunque algunos señalen que la actividad del MERCOSUR se lleva hacia la tercera dimensión, la dimensión social, se exploran otras vías. Esto es cierto, esto sí se realiza, pero lo cierto es que en el plano internacional esto no tiene o no existe una demanda de MERCOSUR porque el MERCOSUR como tal no tiene el protagonismo que había tenido en el tiempo pasado. Entonces empiezan otros elementos que además están, digamos por la falta de adecuación que aquí ya se mencionó, en realidad también se ponen de manifiesto. Los tiempos son otros, los tiempos hacen que el sistema multilateral de comercio tenga varios elementos o instancias de frustración que se abren a partir del año '99 cuando la famosa rueda del milenio fracasa, el sistema multilateral ya no da respuestas tan acabadas a lo que parecía ser un futuro provisorio. Y entonces empieza a hacerse

mucho más visible una distinta forma de interpretar el sistema de comercio internacional, donde se pone en algún punto en cuestión la forma de negociación multilateral, porque lo multilateral no parece alcanzar a dar las soluciones.

¿Y qué pasa? Y bueno, algunos países, sobre todo aquellos que tienen ciertamente más interés en que algunas cuestiones que habían quedado pendientes en el plano del comercio internacional -la falta de un acuerdo de inversión, una mayor precisión en la regulación para el área de servicios, el hecho de adicionar normas a los temas de propiedad intelectual-, esto empiece a negociarse y a lograrse a través de acuerdos muy particulares que en su denominación la mayor parte de las veces empezaron a ser llamados acuerdos de comercio y después se revelaban como acuerdos de libre comercio. Este capítulo fue sí iniciado por los Estados Unidos, pero después también fue una senda transitada por la Unión Europea, porque la Unión Europea inicialmente parecía seguir contemplando la idea de que se podía salir adelante en el marco multilateral a través de determinadas conductas y en realidad apostaba más por seguir profundizando los acuerdos o el entendimiento entre bloques regionales, que estuvieran ya operando en el mundo.

Esto se abandonó posteriormente y empezarán una serie de acuerdos que son algunos de ellos bastante importantes, y sobre todo hay un capítulo que la Unión Europea era muy cuidadosa cuando pensaba que no debía abandonarse la vía del entendimiento de bloque a bloque, que era el capítulo que siempre resguardó

que hace a la esencia misma de la Unión Europea, que es el capítulo de la política agrícola. Este capítulo exactamente entendía que no podía ser negociado en el ámbito internacional, ya había tenido cierta reluctancia en las negociaciones en el ámbito multilateral y entonces había que hacerlo con sumo cuidado si se abandonaba esta vía, y es por eso que tenían ciertamente una visión, por lo menos, yo diría, de cautela. Claramente esa visión hoy, si cualquiera de ustedes consulta la página de la DGAGRI, que es la de Agricultura, verá que hay once acuerdos implementados, verá que en realidad está dividido el escenario internacional en cada uno de los continentes y a su vez en cada uno de los continentes, cada una de las franjas dentro de los continentes (norte; sur; en el caso de África, este, oeste y centro). Además están aquellos acuerdos que ya están en marcha, hay hojas descriptivas de la situación de cada uno de los países, actualizada, por ejemplo la última entrada es del 15 de mayo de 2016, es una de las páginas más activas y además los textos que se están negociando, y aquí se menciona, entre otros, al del MERCOSUR.

Entonces llegamos ya a la época actual y lo primero que había que señalar es que persiste la superposición y yuxtaposición de acuerdos en el ámbito regional. En lo específicamente atinente al MERCOSUR, tenemos la convivencia del MERCOSUR, tenemos esta convivencia con ALADI que es un esquema que viene desde antes, hay que mirar con mucha atención el reciente acuerdo (hace escasos tres días) que fue firmado el

acuerdo de cooperación entre el MERCOSUR y ALADI. El Secretario de la ALADI Álvarez y el Alto Representante del MERCOSUR, Rosinha, hicieron una suerte de declaraciones y habría que ver cuál es el decurso de este Acuerdo.

Luego, existen otros ámbitos que son, por un lado, la UNASUR, constituida en el 2008, y por otro lado, la CELAC. A esto se suma la iniciativa, que dentro de pocos días cumplirá sus primeros cuatro años, que es la firma del Tratado del 6 de junio de 2012 de la Alianza del Pacífico, que hay que mirarla con mucha atención porque propone una alternativa distinta, realmente dinámica, pero una alternativa distinta desde el punto de vista de la integración y aquí es menos discutible que haya elementos que claramente vayan a la cooperación.

Y después estos modelos conviven con otros modelos preexistentes y que son modelos de los sesenta, *aggiornados* algunos, como ser la Comunidad Andina, como ser las experiencias en América Central (la SIECA y la SICA), y como ser el CARICOM, amén de lo que pase en el norte con el NAFTA. Entonces eso es lo que es el mapa de nuestra región. Eso por un lado.

Por otro lado, están las discusiones que ya han pasado a formalizarse en el marco del relanzamiento de la negociación con la Unión Europea, que se da en el año 2010, el 18 de mayo de 2010. En realidad, por distintos motivos, en el tiempo transcurrido hasta nuestros días, en realidad es en el último período, o sea en estos últimos días en los cuales realmente ha habido una actividad y esta actividad ha alcanzado la presentación de una primera

oferta. Esa primera oferta es de acceso a mercados, en bienes, en servicios y tiene también un capítulo relativo a inversiones. Pero acá me gustaría hacer solo un señalamiento. En realidad las ofertas no son públicas, sí hay algunas informaciones acerca de los elementos de la oferta presentada en el caso de la Unión Europea y en el caso del MERCOSUR, por manifestaciones de la Unión Europea de quien está a cargo de la Dirección General en materia de Comercio y de quien está a cargo en materia de Agricultura han dicho que han recibido con beneplácito la primera oferta, pero que tendrán que estudiarla. La oferta es del 11 de mayo, o sea que hace escasamente una semana, habrá que ver.

En realidad hay dos temas que ya han puesto en escena los europeos para su exclusión, que son el tema de carne vacuna y el tema de etanol, que han quedado excluidos por el momento. Hay otros temas considerados veinte productos sensibles en el área agrícola que los europeos pretendían haber excluido, sobre eso faltaría la discusión de cuánto se puede avanzar. En Europa este tema ya ha propiciado algunas discusiones sumamente relevantes sobre una futura oposición sobre todo del sector agrícola por estos veinte productos. Y existen otros que quedan todavía sin una definición muy clara, por lo menos hasta que no se hagan públicas las ofertas, que son los temas atinentes al ámbito en el cual hay una demanda desde el MERCOSUR, sobre todo por indicaciones geográficas y marcas. Este tema, por el momento, no sabemos cómo va a salir el borrador, entonces habrá una discusión

en torno a ese tema muy probablemente. Y aquí también hay que señalar que habrá que ver hasta qué punto se mantiene la unidad en la negociación, o sea que el MERCOSUR decida mantener, porque ya eventualmente para algunos de estos temas como propiedad intelectual e indicaciones geográficas ha habido algunos voces disidentes en el caso de los miembros del MERCOSUR.

La otra novedad bastante importante es que en la negociación externa, y esto sí es fundamental, sobre todo visto desde la Unión Europea, el MERCOSUR ha coordinado posiciones asegurando que más allá del pasaje de la Presidencia Pro Tempore en el segundo semestre a Venezuela, la negociación va a seguir en manos del Canciller uruguayo, o sea del Señor Nin Novoa.

Así que esto quedaría en este punto. Yo concluyo señalando que en el plano del relacionamiento externo entonces se mantienen los dos ejes o las dos tendencias abiertas a la discusión. Uno es cómo hará la cohabitación con los esquemas precedentes y con otros que pudieran surgir en el marco de los acuerdos, esto se convendrá o no. Y por otro lado, el desafío que plantearan alguna de las nuevas negociaciones y la conclusión del acuerdo entre ambos bloques. Gracias.

**Gladys Sabia:** Ahora pasamos al segundo panel. Yo no sé si del público quieren hacer alguna pregunta. Creo que fueron muy claros. Si quieren efectuar alguna pregunta tienen que ser muy rápidos tanto la pregunta como la contestación.

**Pregunta del público:** Para la Dra. Negro y el Dr. Peña, ¿qué perspectiva ven en que ahora sí finalmente vaya a haber un acuerdo entre el MERCOSUR y la Unión Europea después de tantos fracasos?

**Félix Peña:** La especialista es ella.

**Sandra Negro:** Yo creo que ahora hay más chances de que este acuerdo se logre. Efectivamente existen estas perspectivas más alentadoras, sobre todo porque pareciera haber en cuanto al MERCOSUR una mayor coincidencia en las voluntades políticas, pero esto dependerá ciertamente de cual sea el decurso dentro de cada uno de los Estados y específicamente en el caso de Brasil.

**Félix Peña:** Solamente algo muy corto. Como me gusta ser provocativo, yo diría que ha llegado la hora de la verdad, porque siempre la Unión Europea decía que no se podía avanzar por nosotros. Ya está claro que el MERCOSUR sí quiere negociar, por tanto si no se avanza en la negociación -que por otra parte no debería ser secreto el intercambio del listado de ofertas, eso es antiguo-, si realmente se quiere avanzar en la negociación, lo va a determinar ahora la Unión Europea.

Yo tengo una hipótesis: que a la Unión Europea no le interesa en realidad la negociación. Esa es mi hipótesis, sé que soy provocativo, pero podemos dedicar horas para justificar el por qué tengo esa hipótesis.

**Pregunta del público:** Voy a ser muy breve. Primero felicitar a los expositores porque las exposiciones me parecieron excelentes.

Lo que me llamó la atención en la parte

cronológica de la Doctora, y por eso le pregunto, es si Usted tuvo en cuenta el discurso de 1996 de Fernando Henrique Cardoso cuando Brasil en forma autónoma del MERCOSUR firmó con la Comunidad Andina un acuerdo bilateral, después de haber planteado la subjetividad y personalidad jurídica y demás. Creo que en ese punto en la explicación que él da en ese momento del problema de que los acuerdos no son tan sólidos, sino que uno puede utilizar uno u otro de acuerdo a las circunstancias. Y también el punto de vista que planteaba de que en su momento la Unión Aduanera había sido objeto de la crisis que había tenido Brasil con su industria por petróleo con Irak y la necesidad de incorporar la industria argentina. Pero que había sido ese momento y la unión aduanera en fin podría ser de alguna manera. Y que además la Constitución brasilera indicaba que para ellos el MERCOSUR era una subpolítica regional, que la política brasilera era mucho más compleja. Me da la sensación de que es un punto interesante para poner en la cronología porque nos da una perspectiva de la visión de Brasil que es el 66% del MERCOSUR y la Argentina 22%, Venezuela 9%, Uruguay 1%, Paraguay 2% en términos de PBI. Entonces creo que ese discurso es extremadamente revelador de mucha ambigüedad que tiene y ha mantenido el MERCOSUR como tal. Y la pregunta es por qué no se pone en la cronología si es un discurso tan público, tan fuerte y tan revelador. Gracias.

**Sandra Negro:** Yo le voy a responder con lo que es mi interpretación, en realidad aquí yo no pude profundizar ese

aspecto, que es cuál es la política o las decisiones que ha tomado Brasil a lo largo de estos veinticinco años del MERCOSUR. En este punto, yo le contestaría de la siguiente forma. Efectivamente, como Usted lo señala, Fernando Henrique Cardoso, tomó esta posición y también Brasil decidió la firma de otros acuerdos y esos otros acuerdos los llamó, los denominó Acuerdos de Asociación o Acuerdos de Cooperación, pero indicando que no tenían facetas comerciales. Algunos de ellos es un poco dudoso que no las tengan, pero lo cierto es que se revistió esto, en esa etapa y en la siguiente también, de estas denominaciones: Acuerdos de Asociación o Acuerdos de Cooperación y no comerciales.

Por otro lado, es importante señalar que hay ciertamente un regreso al eje MERCOSUR sobre todo en la primera época, cuando la Secretaría de Comercio Internacional dentro de Brasil tiene una determinada relevancia -estamos hablando del año 2002, 2003- que efectivamente implica mucha más actividad que va a concretarse con enfatizar algunos acuerdos que el MERCOSUR negociaba y a concluir esas negociaciones en el ámbito MERCOSUR, por parte de Brasil. Las negociaciones de esa época, fueron las llamadas negociaciones Sur-Sur y son los acuerdos, que por razón de tiempo no pude abarcar, pero que efectivamente son acuerdos que contaron con todo el apoyo de Brasil. Pero ya había otro gobierno, había otro Secretario de Comercio Exterior, entonces parecía tener otra forma de ver el MERCOSUR.

**Norberto Pontioli:** Pasamos al segundo Panel. Nos acompañan aquí en la

mesa el Dr. Alejandro Perotti y el Dr. Santiago Deluca. En primer lugar le voy a dar la palabra al Dr. Alejandro Perotti.

**Alejandro Perotti:** Buenas tardes. Antes que nada, siento una satisfacción muy grande, porque que la sala del CARI esté tan llena y en algunas oportunidades más temprano había gente parada por un tema como es el MERCOSUR, que la gente no sabe para qué sirve el MERCOSUR lamentablemente, a mí me llena como argentino de satisfacción. Eso demuestra el interés cívico que nuestro país tiene por el proceso de integración.

Un agradecimiento muy especial a Gladys por esta invitación. Creo que necesariamente el CARI tenía algo que decir en estos 25 años del MERCOSUR, que yo creo que es un cumpleaños para festejar. Yo creo que hasta los más detractores del MERCOSUR tienen que reconocer que si estos 25 años han sido difíciles, más difíciles habrían sido sin el MERCOSUR. Por lo tanto, yo creo que en la suma resta, lo positivo gana. Eso no significa que uno no pueda hacer ciertas críticas constructivas, pero Gladys a mí me limitó en el uso de la palabra. ¿Por qué? Porque no me dijo habla de lo que hay que hacer en el MERCOSUR, habla sobre cómo profundizar el MERCOSUR. Por lo tanto, yo no puedo venir acá a defender el *status quo*, porque el *status quo* no significa profundizar. Eso va a marcar de alguna manera mi exposición aquí. Y además a mí me gusta hablar del MERCOSUR que le toca a la gente, y a pesar de que muchos de los temas que vamos a hablar parecerían estar en la estratosfera o en el marco de las relaciones diplomáticas, van a ver cómo

su aplicación práctica si incide en el quehacer diario de los ciudadanos, de la gente de la calle.

En primer lugar, profundizar, requiere una decisión política como decía Félix, decisión política de las más altas esferas, decidir políticamente si vamos a profundizar el MERCOSUR. La forma, el camino, es secundario porque la burocracia respeta lo que dice su jefe, su jefe político, por lo tanto se requiere primero la decisión política.

En segundo lugar, qué vamos a profundizar, de qué manera, es decir, más rápido, más lento, y qué vamos a profundizar; ahí empiezan los problemas, porque cada país, como hablabamos recién con Fernández Reyes, tiene su mirada del MERCOSUR, y es normal que cada país tenga interés diferente en por qué está en el MERCOSUR. ¿O a alguien le cabe duda que Brasil quiere una cosa del MERCOSUR, Uruguay quiere otra, Paraguay quiere otra, Venezuela quiere otra, Argentina quiere otra, Bolivia quiere otra? Es normal. Lo que tenemos que hacer es saber gestionar esos intereses divergentes, como en una sociedad, un contrato societal. Los socios tienen diferentes intereses.

Primero, voy a tomar acá palabras uruguayas, hay que sincerar, hay que reconocer que en estos veinticinco años las cosas se podrían haber hecho de un modo mejor y más eficiente. Criticar y sincerarse creo que nos ayuda a tener una perspectiva a largo plazo, pero también requiere, más allá de la decisión política, un alto involucramiento de las esferas de decisión. Es decir, si se va a tomar la decisión de profundizar el MERCOSUR,

desde Presidentes hasta Ministros, tienen que involucrarse en ese cambio; porque sino pasa como pasó con la Secretaría del MERCOSUR, que después de estar rogando el Canciller Operti durante cuatro años -desde 1998 al 2002- a Argentina y Brasil para que la Secretaría del MERCOSUR deje de sacar fotocopias y haga estudios técnicos, se tomó la decisión y después se dejó esa gestión del cambio en ámbitos de decisión política inferiores que han terminado hoy con la Secretaría un poco trunca. Y lo mismo ha pasado con el Tribunal Permanente de Revisión lamentablemente. Entonces aquí la decisión política tiene que estar acompañada de un involucramiento político de las más altas esferas.

¿Qué profundizar? Hay muchos aspectos que se pueden profundizar, podemos estar, como decía Félix, no un día, varios días de jornada. Yo creo que lo mínimo para profundizar, es decir cambiar, para mejorar, en lo institucional; en lo comercial, monetario y económico intrazona; en relacionamiento externo; participación de la sociedad civil; y cohesión social.

Lo institucional, yo soy institucionalista, porque todo país serio que respete los derechos humanos, el estado democrático y el estado de derecho requiere instituciones, requiere inexorablemente instituciones. No estamos inventando nada nuevo. Yo coincidí con Félix que decía que no hay modelos, cada continente o subcontinente tiene su modelo de integración, coincidí, pero hay ciertas reglas básicas. Si yo quiero hablar el idioma castellano, yo se que la "h" no se pronuncia, yo se que la tilde

acentúa el sonido de las vocales. Hay ciertas reglas que hay que respetar, reglas básicas. Cuando hablo de profundizar lo institucional, me refiero no a cambiar órganos, sino a cambiar la gestión de los asuntos de contenido regional, que abarca mucho más allá del órgano tal o cual. Y además los cambios institucionales son transversales porque va a afectar -necesariamente lo vamos a ver a lo largo de esta charla con ustedes- en el ámbito de los otros aspectos que creo yo que habría que profundizar.

Primero, más acá o más allá, tenemos que reconocer que hay un agotamiento de un asfixiante intergubernamentalismo. Nada se hace en el MERCOSUR si todos los Estados no están de acuerdo. Eso es insostenible en el tiempo. Si en una sociedad todos los socios tendrían voto para decidir qué hace la sociedad, la sociedad no avanza. Claro, que en una sociedad tiene que tener la sociedad garantía para que los socios menores, que están en inferioridad de condiciones de voto, no sean avasallados por los socios mayoritarios.

Del 2003 al 2006 tuve la suerte y la honra de trabajar en la Secretaría del MERCOSUR y compartir un sector con tres colegas -Deisy Ventura, Marcel Vaillant y Oscar Stark-, uno de ellos, yo diría el más condescendiente, el más benévolo, lo vi hace tres meses en una foto publicada en la Secretaría del MERCOSUR del lado del mostrador representando a su país. Entonces me recordó mis viejos tiempos en la Secretaría cuando nosotros en la Secretaría estábamos al margen, a la espalda de los países, mirando qué hacían los países.

Entonces dije: ¿qué se siente estar del otro lado de la mesa del mostrador? Y me dice: impotencia, estamos discutiendo los mismos temas que discutíamos hace once años, no hace tres años, once años.

El MERCOSUR, me gusta decir, es una empresa familiar. Una mediana empresa que tiene un sistema gerencial, de gestión, administrativo, de una empresa familiar, es decir, somos muy grandes para la institucionalidad que tenemos. Es imposible que el MERCOSUR avance en algo, si la toma de decisiones se hace con muchísima suerte cada tres meses, cada tres meses se reúnen los órganos que toman decisiones. No es que se decide cada tres meses, cada tres meses se presentan proyectos que se van negociando o cada seis meses si es el Consejo Mercado Común. Es imposible, el tiempo es mucho más rápido. Yo creo que ya es hora, y aquí los defensores del intergubernamentalismo, nos tienen que conceder la posibilidad después de veinticinco años de darnos un margen para aquellos que defendemos que haya algún ámbito de gestión de interés común, no quiero hablar de supranacionalidad porque se que es una mala palabra. Pero los intergubernamentalistas tienen que darnos una oportunidad después de veinticinco años, de que haya un ámbito donde se defiende el interés de la región, ni exijo que se decida, que se hable desde una perspectiva común, es lo único que pedimos aquellos que pensamos que un proceso de integración implica relacionar intereses de los Estados con intereses de la región. No me quiero detener en la incorporación de normas, porque eso si daría para otro seminario, pero evidente-

mente el sistema de incorporación de normas no da más, es indefendible.

La profundización institucional yo la divido en dos partes: lo común y lo estatal. En lo común, yo creo que es hora de que empecemos a hablar de que haya un ámbito desde donde se vea el MERCOSUR desde una óptica común, regional, desde una óptica no nacional, cuyos miembros tienen que ser personalidades con muchísima estatura política y técnica, y donde trabajen los mejores, como se hace en Europa. En Europa los técnicos se pelean por ir a Bruselas, después de unos concursos muy difíciles.

Hay ámbitos que ya no resisten la gestión desde lo nacional, desde lo intergubernamental. Por ejemplo, el control de la libre circulación de mercaderías y la regulación, las fronteras están abarrotadas de problemas, de restricciones arancelarias y no arancelarias. Desde la óptica de país no se va a solucionar el problema. Y tampoco podemos saturar al Tribunal del MERCOSUR con demandas por barreras arancelarias en la frontera.

La protección de las inversiones, caso papeleras. Papeleras fue una cuestión de inversiones, más allá del tema ambiental, que en ese momento fueron papeleras, pero mañana puede ser una industria cárnica que se coloca del lado brasileño y que tiro los restos de carne al río Uruguay, y así se puede multiplicar. La defensa del medio ambiente no puede hacerse desde una óptica nacional o de una óptica de un órgano donde solamente decidan los Estados.

La defensa a la competencia, la defensa comercial extrazona, no puede ser que hoy cada país aplique *dumping* y

salvaguardias a los productos que quiera de terceros países, no puede. Si queremos jugar al fútbol, tenemos que jugar con once jugadores, no con tres o cuatro, sino jugamos a otra cosa.

Y por último, el control y sanción de que lo acordado se cumpla, tiene que haber un fiscal. Los seres humanos somos violadores del derecho por naturaleza. Las reglas están para ser violadas, las vamos a violar sí o sí. Pero tiene que haber un fiscal que controle y que sancione cuando las reglas se violan. Sino es la ley de la selva.

Entonces primero, creación de un ámbito institucional que piense desde la perspectiva común.

Segundo, el Parlasur. Nosotros, Argentina, tenemos el tema en la piel porque hemos elegido hace muy poco a 43 parlamentarios, 43 personas electas por veinte millones de votos. Nos guste o no nos guste, el Parlamento del MERCOSUR es el órgano más democrático porque es electo directamente por la gente o indirectamente por la gente a través de los legisladores nacionales. Y además otra cosa, es el primer experimento de un órgano que no piensa en clave nacional, piensa en clave regional política; sino fíjense o los invito a ver el lunes que viene a partir de las dos de la tarde desde la página del Parlamento, las discusiones que hay, van a ver si hay discusiones país-país, son discusiones políticas, donde la política atraviesa las fronteras. Y además es el primer órgano donde se decide por mayoría, ya no es el voto cada país un voto.

Sistema jurisdiccional. El actual sistema jurisdiccional está hecho para que no

funcione, ningún proceso de integración funciona cuando lo que se demanda son los países, ni acá, ni en China, ni en África, ni en la Unión Europea, ni en Centroamérica, ni en la Comunidad Andina. Está hecho lamentablemente para no funcionar. En toda sociedad cuando no hay un juez decide la fuerza, es decir, deciden los países grandes. Y además la experiencia demuestra que una Corte de Justicia en cualquier proceso de integración que existe está condenada a tener un rol preponderante. Por eso sin reserva, habría que sugerir a Cancillería que desempolva el proyecto de Protocolo de creación de la Corte, que está durmiendo desde el año 2010, proyecto que fue aprobado por el Parlamento del MERCOSUR, es decir, por 73 legisladores electos por voto popular.

Vayamos a lo institucional desde lo nacional, desde lo estatal. Primero, y no se me enojen mis amigos de Uruguay, el consenso no va más. No es creíble que Brasil tenga un voto y que Uruguay tenga un voto. Tenemos que ser francos, pero también tenemos que darle garantías a los países pequeños de que no los vamos a fallar. Creo que con un MERCOSUR a seis, porque con el ingreso de Bolivia es una cuestión de meses, el legislativo paraguayo lo acaba de aprobar la semana pasada, o sea, una cuestión de días para que lo ratifique. Creo que falta solamente Brasil, si mal no lo recuerdo. O sea que Bolivia entrará este año, o a lo sumo el año que viene. Ya con seis Estados, con un MERCOSUR a seis, ya podemos pensar en fórmula de decisión. En Europa no se decide todo por mayoría, a veces por unanimidad -tipo consenso en el

MERCOSUR-, a veces por mayoría simple de países, a veces por mayoría ponderada -es decir, cuando levanta la mano el Ministro chipriota vale diez, o levanta la mano el Ministro español, vale veinte-. Es cuestión de encontrar una fórmula que nos beneficie a todos, o sea se puede pensar una fórmula que cuando el proyecto de norma venga del Parlamento del MERCOSUR sea por mayoría y no por consenso. Es decir, por lo menos discutamos el tema, discutamos el tema.

Vuelvo con lo del mayor involucramiento del nivel político alto. Los Cancilleres se reúnen cada seis meses, las decisiones más importantes del MERCOSUR se deciden cada seis meses y en una reunión que dura seis horas de reloj, porque yo sigo las reuniones *on line*, con mucha suerte de seis horas. Es cierto, hay reuniones paralelas, pero los Cancilleres cada seis meses y los Ministros de economía, así no se puede decidir.

Además otra cosa. MERCOSUR lamentablemente no le gusta a los Ministros que no son de Relaciones Exteriores y Economía. Al Ministro de Educación, al Ministro de Agricultura, al Ministro del Interior, no les gusta, porque son Ministros de segunda, porque cualquier cosa que deciden los Ministros de Educación tiene que ser refrendado por el Consejo Mercado Común. Entonces el Ministro de Educación dice por qué el Canciller tiene que refrendar lo que yo hago, si a nivel nacional, según la Constitución de todos los países, el Canciller vale tanto como el Ministro de Educación, el Ministro de Justicia, el Ministro de Interior, más allá del peso

político que tenga. Entonces hay que democratizar lo intergubernamental, que todos los Ministros tengan el mismo poder, como pasa en Europa. En Europa tenemos un Consejo que tiene distintas salas: sala agrícola, se reúnen los Ministros de Agricultura; sala economía, se reúnen los Ministros de Economía. Y se reúnen cada dos meses. Entonces democratizar, es decir que el Consejo sea sectorial, y reuniones más esporádicas.

Y además, tenemos que tener, no puede ser que los técnicos -y aquí estoy viendo técnicos de la Reunión de Ministros de Justicia- decidan cada cuatro o cinco meses verse, o sea verse la cara para negociar. No puede ser. ¿Por qué no nombramos un funcionario por cada Ministerio que viva en Montevideo y que todas las semanas se reúnan? Los técnicos de los Ministros de Justicia de los países del MERCOSUR se reúnen todas las semanas en ALADI para tratar temas de justicia, iríamos mucho más rápido. ¿Y cuánto sale tener un técnico en Montevideo? Chirolas, en dólares. No estoy hablando de super estructura, un técnico por cada Ministerio.

Y obviamente todo esto va a implicar que necesitamos desconcentrar un poco la maraña de temas que tiene el Grupo Mercado Común. El Grupo Mercado Común tiene tantos temas que ya se ha inventado la reunión informal de coordinadores, tiene una concentración de temas, que todo lo que pasa por el MERCOSUR, o no pasa o pasa por el GMC. Hay una concentración demasiado profunda en el MERCOSUR en este tema.

En lo comercial, económico y moneta-

rio intrazona, primero urgentísimo, miren de lo que estamos hablando de la fase uno de cualquier proceso de integración, la zona de libre comercio, urgentísimo hacer un barrido de las barreras arancelarias y no arancelarias, cosa que se está haciendo. Hoy y mañana se está reuniendo en Montevideo el grupo que está haciendo un barrido de las restricciones arancelarias y no arancelarias, o sea que ahí hemos avanzado.

Segundo, un proyecto que presentó hace dos o tres años Uruguay, que es la alerta temprana. Cada vez que un país va a introducir en su ordenamiento jurídico una norma que va a tener impacto en las corrientes comerciales, norma técnica por ejemplo, debería consensuar con los países o pedir autorización a los países, o por lo menos informar a los países de que esta norma va a entrar en vigencia.

Tercero, que haya un órgano independiente del gobierno que controle la libre circulación, que controle y sancione; o sea controle, investigue y sancione.

Política de inversión intrazona. Eso produce una gran distorsión y problemas entre los países. Si yo tengo provincias o estados que me exceptúan impuestos a las empresas que se radican en mi provincia o en mi estado, esas industrias van a producir bienes más baratos que van a copar mi mercado, y mi empresario que paga los impuestos se me va a quejar. Entonces tenemos que tener una política de radicación de inversiones.

Defensa de la competencia. No podemos tener más instrumentos de defensa comercial, no puede haber *antidumping* intrazona o salvaguardias intrazona. Tenemos que ir hacia un política de

defensa de la competencia, que combata los monopolios.

Profundizar la integración macroeconómica.

Regionalizar el SML. El SML es el Sistema de Pago en Moneda Local, existe la posibilidad para los empresarios de poder pagar en la moneda nacional. O sea que si yo comercio con Brasil, le puedo pagar al brasileño la exportación en pesos y él recibe reales. Hemos hecho acuerdo Argentina-Brasil, acuerdo Argentina-Uruguay, Uruguay-Paraguay, Brasil-Paraguay, Brasil-Uruguay, no tenemos Argentina-Paraguay. ¿Por qué no hacemos uno solo? Y además, incentive-mos a los empresarios a que dejen el dólar y utilicen la moneda local, por ejemplo rebajando impuestos; porque si a mí me da lo mismo concertar en dólares o concertar en pesos, voy a preferir lamentablemente en dólares. Entonces tengo que darle al inversor un incentivo para que él vea que el riesgo de tipo cambiario se compensa con los beneficios que tengo.

Relacionamiento externo. Objetar la unión aduanera y el régimen de libre práctica. Hoy leía los diarios: asumió Serra como Canciller de Brasil, el MERCOSUR avanza hacia una zona de libre comercio. El Ministro Serra ayer hizo un discurso a la opinión pública en el cual trazó su hoja de ruta. Fueron diez directrices, diez directivas de la política exterior brasileña, nueva. El eje central, transversal, es desideologizar, sacar la ideología a las relaciones exteriores. En el punto siete, luego de mencionar a Argentina, lo que dice en realidad sobre MERCOSUR es: junto con los demás

socios del MERCOSUR, precisamos renovar al MERCOSUR, para corregir lo que necesita ser corregido, con el objetivo de fortalecerlo, es decir, profundizar, no retroceder. Antes que todo, resolver la libre circulación de mercaderías o zona de libre comercio entre nosotros. O sea, no es que Brasil viene a decir no más unión aduanera, si zona de libre comercio, sino entre nosotros no pueden haber barreras, es algo obvio y lógico. Así que no creo que la asunción del nuevo Canciller de Brasil sea una amenaza para el MERCOSUR.

Un tema caro para los uruguayos. La famosa y bendita Decisión 32/00 es la que dice que cualquier negociación que implique baja de aranceles se hace a nombre de MERCOSUR o no se hace, es decir, no se puede negociar en forma individual. Uruguay hace rato que viene preparando la reforma de esto, de hecho ha presentado en la reunión de coordinadores un proyecto en este sentido. ¿Uruguay es malo, no quiere al MERCOSUR? No, es entendible. Si Uruguay no puede vender en Argentina o no puede vender en Brasil porque tiene restricciones, a alguien tiene que venderle y eso es lo que quiere Uruguay. Si no me compran ustedes dejenme que a alguien le venda.

Ahora bien, si reformamos esta norma y cada país puede negociar libremente, fíjense lo que pasa en la Comunidad Andina y fíjense lo que pasa en Centroamérica. Y punto dos, nunca, nunca, nunca más Brasil va a poner la firma en una norma que implique recortar su soberanía comercial como es esta norma, o sea una norma así nunca la vamos a volver a tener. Me parece que

Uruguay debería rever si es el momento político para presentar esto. ¿Por qué lo digo? Porque hay un cambio copernicano en Argentina, sobre todo en la gestión de la política comercial externa y en Brasil independientemente de como termine este proceso político, parecería ser que también se viene un cambio en materia de comercio exterior. Por eso me parece que es un costo político que Uruguay debería rever si es una batalla que tiene que dar.

Por otro lugar, me remito a lo que decía Sandra. Yo agregaría que MERCOSUR tiene que saber negociar acuerdos en serio, acuerdos profundos, porque esos acuerdos marcos que hacemos con todos los países del mundo que son marco es el cuadro, pero es el marco, la pintura no la veo. Lo que tenemos que hacer es acuerdos comerciales profundos.

Sociedad civil. Jean Monnet en la página 1 de sus memorias dice: nosotros no unimos países, unimos personas. Los procesos de integración no existen si la gente no se cree el cuento del proceso de integración. Entonces necesitamos que la gente crea en el proceso de integración, pero para creer tenemos que decirle a la gente para qué sirve el MERCOSUR. La gente no sabe o no nace sabiendo para qué sirve el MERCOSUR, hay que enseñarle y decirle. Pero esto también implica un involucramiento recíproco, la sociedad civil tiene que exigirle al MERCOSUR, no esperar que le sea todo dado, sino participar, tocar timbre, ir a Cancillería, ir a Ministerios, es decir, exigir que el MERCOSUR sea transparente. Y por otro lado, el MERCOSUR también ser un poco permeable a las propuestas que le hace la sociedad civil, porque si las

propuestas de la sociedad civil son saludadas a la bandera que únicamente van a quedar en el acta del Consejo Mercado Común diciendo: tomamos con beneplácito la propuesta de... y no se plasma en algo, la sociedad civil termina cansándose.

Finalmente, cohesión social. Un proceso de integración tiene costos, hay gente que pierde y hay gente que gana. Al romper fronteras, hay gente que pierde y hay gente que gana. A la gente que pierde hay que ayudarla, a través de fondos que el MERCOSUR tiene. Tenemos un fondo que es fantástico, el FOCEM (Fondo de Convergencia Estructural), que los argentinos no usamos. Tenemos en el Banco Nación, sede Montevideo, muchos, pero muchísimos millones de dólares que todos los años se van ampliando, es un fondo que podemos utilizar y que no usamos. ¿Por qué? Porque no sabemos, porque los intendentes de las zonas fronterizas no saben, porque los gobernadores de las provincias fronterizas no saben que son para proyectos que tengan que ver con el proceso. Lo que sí saben son los paraguayos, que lo utilizan mucho, pero los argentinos tenemos plata congelada en Montevideo que no usamos.

Y quiero terminar. Conclusiones. Seguramente no sabemos qué hacer para profundizar el MERCOSUR. Ahora sí queda claro que hay algo que hacer. Así no podemos seguir. Sino va a haber un cansancio, un agotamiento social. Se requiere una decisión política para profundizar y además para evitar experiencias no tan buenas del pasado, que la decisión política sea acompañada

de un mayor involucramiento político. La profundización más importante tiene que ser en el ámbito institucional porque eso tiñe y de alguna manera direcciona al proceso de integración. Los cambios institucionales deben necesariamente darle la oportunidad a un ámbito que mire al MERCOSUR desde una óptica común. Obviamente, reformas también como hemos dicho tienen que ser acompañadas en otros ámbitos y en otros aspectos.

Disculpen si he sido un poco desordenado en mi exposición, pero la verdad es que el desafío que me ha provocado Gladys era profundo, se ha escrito mucho sobre los 25 años del MERCOSUR, y quise de alguna manera, acercarlos este bosquejo, esta propuesta para después abrir la sala a debate. Muchísimas gracias.

**Norberto Pontiroli:** A continuación le cedo la palabra a Santiago Deluca quien nos hablará de la solución de controversias en el MERCOSUR.

**Santiago Deluca:** Bueno, antes que nada quiero agradecer la invitación a las autoridades del CARI, para participar de este seminario para poder reflexionar con todos amigos, tanto en estos paneles como quienes están aquí participando y asistiendo a esta actividad.

A ver, a mi me ha tocado la ardua tarea de hablar sobre solución de controversias en el ultimo lugar de una tarde donde se han dicho cosas realmente interesantes, que más o menos comparto. Bueno, cómo salgo de este brete, porque no es fácil, es un tema técnico, en el cual no me voy a embarcar en un derrotero de explicar o exponer como ha evolucionado el sistema de solución de controver-

sias en el MERCOSUR o como llegamos al actual contexto. Presentarles algunas pinceladas y reforzar algo que ya vengo haciendo desde hace rato, que es tratar de identificar, dentro del proceso tal cual, dentro del sistema procedimental que cuenta el MERCOSUR, tratar de identificar fortalezas y debilidades. Tratando de hacer un poco del policía bueno, policía malo en fortalezas y debilidades del sistema de solución de controversias, para intentar tener un mínimo diagnóstico y de la mano de lo que expuso recién Alejandro, y que venimos discutiendo hace rato, uno de los tantos proyectos MERCOSUR, el de Corte de Justicia del MERCOSUR, presentar algunas propuestas, desde mi punto de vista paulatinas, no llegan a ese deber ser, yo comparto con Alejandro esa visión del deber ser de que en algún momento el MERCOSUR va a tener que llegar, si quiere dinamizar su funcionamiento, si quiere explotar el cien por cien sus posibilidades va a tener que llegar una modificación en cuanto a la toma de decisiones por mayorías y eventualmente, un rasgo, un sesgo de supranacionalidad. ¿Dónde?, no lo se, no le encuentro la respuesta, pero creo que el sistema de solución de controversias a la larga puede llegar a rondar por ahí.

Siempre que tengo que hablar de solución de controversias o cuando escribo siempre uso una frase y me gusta leerla, es cortita, de una colega, ya en el año 1996, de Stella Maris Biocca. Stella Maris Biocca escribió, desde mi punto de vista con mucho acierto que *“en los procesos de integración, los procedimientos de solución de controversias y la*

*estructura institucional para ello se deben adecuar al estado de avance del proceso, constituyéndose a su vez causa y efecto de esa evolución*". Me parece que es lo más claro que uno puede decir cuando va a hablar de solución de controversias y trata de atravesar 25 años, o en el caso del sistema vigente, en el caso del Protocolo de Olivos, catorce años de vigencia de un sistema de solución de controversias.

¿Por qué uso esta expresión?, para dejar nuevamente en claro, que una cosa es el ser y otra cosa es el deber ser. Yo me voy a pronunciar en todo lo que vaya a decir ahora sobre el ser, con una visión puesta en la realidad, en lo que viene sucediendo día a día en el MERCOSUR.

Destaco de toda esta evolución, pasando, empezando por el *Tratado de Asunción*, en su anexo esos dos artículos pequeños que establecían esa negociación intergubernamental directa, el *Protocolo de Brasilia* con ya su sistema de solución de controversias arbitral, ad hoc por supuesto, de índole comercial puro y duro, muy informal y *aggiornado* a las necesidades del MERCOSUR y el Protocolo de Olivos, yo creo que hoy podemos tomar unas pinceladas de toda esa evolución de todos estos años y poder afirmar: bueno, sobre qué estamos hablando. Sistema de solución de controversias, ¿este es un sistema de solución de controversias judicial? No, definitivamente no lo es. Parece una cuestión de mera repetición, pero vale la pena tener en claro, la naturaleza jurídica del sistema de solución de controversias, para tener en claro también qué le podemos exigir, para evaluar como bien decía Alejandro recién, a ver qué cambio

quiero, si quiero un cambio, qué cambio quiero o hasta donde puedo exigirle un cambio, tengo que saber qué es lo que ese sistema, este procedimiento de solución de controversias me puede dar. Yo siempre marco o voy a marcar las características fundamentales del sistema actual, su carácter arbitral por supuesto, carácter arbitral que en definitiva, de la mano de la intergubernamentalidad como bien se dijo, permite una cierta flexibilidad. Restricción y flexibilidad a la vez al momento de resolver las controversias que se dan eventualmente en un tribunal arbitral *ad hoc* o al tribunal permanente de revisión. Sistema arbitral que representa siempre como una de sus características también la negociación, que es parte también de lo que Alejandro mencionaba, bueno basta de negociación, vamos a tener un juez, un decisor definitivo. El sistema nos plantea que la negociación es la moneda corriente. ¿Eso es bueno o malo? Depende, porque el sistema está armado para que primero y necesariamente los Estados acuerden, para que el proceso, como sucede en todo caso arbitral comercial, para que el negocio continúe, buscando soluciones, Félix Peña decía recién, vamos ganando tiempo y vamos armando y no con concepciones quizá tan tajantes, no digo que sean erradas, pero tajantes, como puede ser una concepción de un sistema judicial basado en el criterio de justicia *ulpiano* "a cada uno lo que corresponde", después discutiremos que significa lo que corresponde, pero tajante de cada uno.

Este sistema arbitral, por supuesto más allá que hemos discutido en la academia ininidad de veces, es un sistema arbitral

mixto al día de hoy, desde el *Protocolo de Olivos* a esta parte donde coexisten un sistema *ad hoc*, con un tribunal institucionalizado que es el Tribunal Permanente de Revisión. Tribunal que es incorporado a partir del *Protocolo de Olivos* y que venía siendo reclamado con otras características. Hay detractores que sostienen que el *Protocolo de Olivos* se ha quedado a mitad de camino, pero que venía reclamándose ya desde los primeros años, desde los primeros años de vida del MERCOSUR. Preparando esta exposición revisaba apuntes encontraba un trabajo del Profesor Alejandro Freeland, una exposición en la Universidad de Buenos Aires del año '93, hablando de asimilación legislativa en materia de cooperación penal entre el MERCOSUR. Año 1993. Y él ya hablaba de la necesidad de avanzar, fijense cómo se insistió y se ha seguido.

Otra de las características de este sistema que también nos permite entender frente a qué estamos, es que el inicio de cualquier procedimiento es a instancia de parte. Es decir, ni los tribunales arbitrales *ad hoc*, ni el Tribunal permanente de Revisión cuentan con competencias para iniciar de oficio un procedimiento. Sí los Estados o los particulares, en el caso de reclamaciones de los particulares al amparo del artículo 39 del *Protocolo de Olivos* no inician un procedimiento, esta vedada esa actividad. Lo cual también explica en un punto, la baja, cuando uno hace una ponderación cuantitativa de la labor del sistema jurisdiccional, se explica por esta característica.

Otra de las características es que los

pronunciamientos, a excepción del caso de las opiniones consultivas, los pronunciamientos tanto de los tribunales *ad hoc* como del Tribunal Permanente de Revisión son de carácter obligatorio, con una competencia, o sea una atribución de competencia, para entender, establecida en la propia letra del Protocolo sin necesidad de acuerdo previo entre los Estados. Ya sabemos, parece una tontería a veinticinco años seguir hablando de esto o cuando estamos acostumbrados diariamente a litigar, decir, bueno ya sabemos que tenemos aceptada y reconocida entre ambos la competencia de este ámbito y no hace falta ningún tipo de cláusula ni explicación de por medio. Bueno, a veces las tonterías en el ámbito internacional, muchos de los que estamos acá lo hemos visto, sabemos que suceden, entonces es bueno tenerlo en la letra del acuerdo.

Otras de las características es que el procedimiento está singularmente marcado por el acceso directo que tienen los Estados al sistema jurisdiccional de solución de controversias, no así de los particulares, la ciudadanía, un poco lo que Alejandro marcaba recién, lo cual también es un punto a tener en cuenta.

Y por último como característica, dentro de estas características fundamentales que marco, yo resalto la inexistencia de sanciones institucionalizadas, entiéndase bien esto, frente a un incumplimiento. Es decir, ante un incumplimiento o la violación de un norma de un tratado, derecho originario, derecho derivado, o de un laudo de un tribunal *ad hoc* o del Tribunal Permanente de Revisión, ni ese tribunal *ad hoc* ni el Tribunal Permanente de Revisión, tienen facultad ni *imperium*

para sancionar a los Estados. Son los propios Estados, de la mano de esta característica de la intergubernamentalidad, los que tienen la necesidad u obligación o facultad de aplicar eventualmente algún tipo de medida compensatoria.

Dicho todo esto, hago un poco la discriminación, de bueno cuáles serían desde mi punto de vista, desde la práctica, las fortalezas y debilidades del sistema.

Como debilidades yo encuentro, partiendo de la base que estamos frente a un sistema arbitral, yo encuentro el exceso reglamentario procedimental en el caso de solución de controversias en el MERCOSUR. Si hay una característica fundamental del arbitraje en general, es la flexibilidad, cuanto más normas de procedimiento tengo menos flexibilidad le doy a los tribunales arbitrales para poder resolver las vicisitudes de cada caso en particular. Entonces, ese exceso reglamentario: reglas de procedimiento de los tribunales arbitrales *ad hoc*, reglas de procedimiento del Tribunal Permanente de Revisión, las reglas que debe observar en el procedimiento la secretaria del tribunal, la Secretaria del MERCOSUR, tenemos que ver también reglas de representación que se mezclan, del presidente del Tribunal Permanente de Revisión que se mezclan con las reglas de procedimiento, fijense que tenemos ahí una serie de cosas, cuando en definitiva, frente a una cuestión cualquiera en un arbitraje común se juntan los árbitros y son los árbitros quienes sin observar demasiadas reglas más que las establecidas en términos genéricos por las partes, resuelven.

Otra de las debilidades que encuentro

es en cuanto al método de designación y remoción de árbitros. Desde lo personal creo que existe una discrecionalidad bastante grande, no comparto la propuesta que se establece en el proyecto de Corte de Justicia, del Parlamento del MERCOSUR, de designación por las cortes supremas, por los superiores tribunales de justicia, pero tampoco comparto la designación discrecional, la facultad discrecional de como se designan hoy los árbitros, y mucho menos como se los remueve. Ya mencionaré las fortalezas que, la aprobación del Código de Conducta en el año 2011 viene a suplir un poquito esta debilidad, pero creo que la participación, independientemente que este sea un proceso de integración macro, intergubernamental, que las relaciones fundamentales son de los Estados, me parece que la sociedad civil, ahí es lo que apuntaba Alejandro recién, los gremios de abogados en otro punto también tenemos la obligación de inmiscuirnos y ver, bueno en definitiva, quién es, porque la decisión que se tome en el ámbito MERCOSUR, sea en un tribunal *ad hoc* o en el Tribunal Permanente de Revisión, independientemente de todas las críticas nos puede afectar. Y si no, menciono un laudo en particular, o dos laudos en particular: vemos el laudo 1/2005, vemos si afecto o no -el caso de neumáticos remodelados-; si no vemos el Laudo 1/2012, el caso de la suspensión de Paraguay, cuando los sucesos del año 2012.

Otra de las debilidades que advierto en el MERCOSUR es la opción de foro. Esta prevista en el *Protocolo de Olivos*, la posibilidad de que los Estados opten,

escojan, otro ámbito jurisdiccional para resolver sus conflictos en caso de tenerlo habilitado y dejar de lado el ámbito MERCOSUR. Visto desde el lado malo, después hablaré del lado positivo de esto, visto desde el lado malo doy el mismo ejemplo siempre. Esto es como si yo los invito a comer, preparo un guiso muy rico, les sirvo el guiso, pero yo por las dudas me compro una pizza de *delivery*. Para qué tengo un sistema de solución de controversias si doy la posibilidad para todas las controversias que involucren normativa MERCOSUR, lo que nos une como socios, como partes iguales, tengo la posibilidad de irme para afuera, de irme a otro lugar. Eso quita también al sistema desde los jurisdiccional, desde la solución de controversia, le quita seguridad jurídica, le quita fuerza.

Otra debilidad, y creo que es una debilidad importante, es la ausencia de intermediación con los particulares. O sea los particulares pueden acceder al sistema de solución de controversias, sí pueden, bajo determinadas condiciones y circunstancias, en determinados casos de índole exclusivamente comercial, no tienen habilitado la misma competencia, el mismo ámbito que las discusiones Estado-Estado. Un Estado puede iniciar una controversia de un particular contra un Estado. Ahora bien, tendrá que presentarse a la sección nacional del Estado de su residencia, de su nacionalidad. Sección nacional, que como bien se dijo en varias oportunidades hoy, no deja de ser una oficina dirigida por un funcionario, donde tiene que presentar todos los antecedentes, convencerlo, y en el medio de ese convencimiento, no

sabemos cuándo ni por qué, ese funcionario, esa sección nacional tendrá que decir bueno, acepto o no acepto. Digo esto, de cuándo y por qué, porque ni el *Protocolo de Olivos* ni su reglamento establecen que ante el rechazo, no le establece a las secciones nacionales obligación de plazo para pronunciarse ni obligación de motivación. Lo cual sería lógico, yo entiendo que como está planteado el MERCOSUR hoy, entiendo, tengo totalmente en claro que hay cuestiones que son de índole política, bien, pero que el Estado me diga, miré señor Deluca, no vamos a iniciar esta controversia, pese a que usted podría tener razón, porque ya tenemos en discusión en el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR un tema así, así y así con lo cual sería contraproducente por lo que fuere, por lo cual yo doy por satisfecho, o podría dar por satisfecho el requisito de la motivación, que me lo digan en un plazo, porque si voy a esta sección nacional en realidad es porque tengo un problema con mi empresa, tengo un problema económico comercial, estoy perdiendo dinero y no quiero perder mi negocio. Y eventualmente si no tengo motivación o en la motivación ese argumento no fuera válido, bueno, tendré los recursos internos de mi poder judicial en mi propio sistema judicial jurisdiccional local para reclamarle al Estado lo que corresponda. Ahí sí puedo hacer jugar los dos ámbitos.

Por último, la última debilidad que encuentro en estos términos genéricos, es que el procedimiento establecido por el *Protocolo de Olivos* es eminentemente económico comercial, en eso no ha

variado de su antecesor el *Protocolo de Brasilia*, y de todos los instrumentos internacionales en los cuales se inspiraron para los redactores negociadores de ambos protocolos para llegar a este procedimiento.

Ahora, demos vuelta la página, miremos las fortalezas, las eventuales fortalezas que puede tener este sistema. Por un lado yo creo que, por parte de los árbitros, y árbitros de los tribunales *ad hoc* y árbitros del Tribunal Permanente de Revisión, se ha visto en alguno de los casos cierta audacia o astucia para dotar de flexibilidad. Esta flexibilidad que yo decía por aumento o proliferación de normas procedimentales se haya perdido. El ejemplo lo doy con un pronunciamiento que normalmente pasa sin pena ni gloria, que es una Resolución, la Resolución 1/2008 del Tribunal Permanente de Revisión, en el marco de la discusión de neumáticos remoldeados, donde había renunciado un árbitro, se había designado un nuevo árbitro, un árbitro de Paraguay, se había designado un nuevo árbitro titular y había una discusión entre ambos Estados, entre Argentina y Uruguay, de quién debía componer el Tribunal frente a la salida de este arbitro, con posiciones totalmente antagónicas y el entonces presidente de ese minitribunal dio a entender, creo que brillantemente dijo bueno, a ver, tomó todos las normas del procedimiento y dijo no hay nada que me lo prohíba, entonces vamos a hacer una cosa, ya que hay mucho, vamos a innovar, convocó a una reunión del plenario del Tribunal Permanente de Revisión, e hizo funcionar al plenario como una especie de alzada

con respecto a ese tribunal específico para decidir que arbitro debía entender. Más allá de si estuvo bien o mal la decisión final, de la cual no voy a decir nada porque me comprenden las generales de la ley, creo que fue osada, la solución fue una solución interesante, fue osada y los Estados, de hecho, aceptaron esa decisión, aceptaron la reunión del plenario para actuar en esta forma y quedó ahí.

Otra de las fortalezas, y lo mencionaba recién, es, bueno, la limitación de eventuales excesos, eventuales excesos o sanción frente a incumplimientos por parte de los árbitros, árbitros y operadores en el ámbito del sistema de solución de controversias, a partir de la aprobación en el año 2011 de un Código de Conducta. Perfectible, totalmente perfectible este código de conducta, pero por lo menos tenemos una norma, si no tengo una norma no sé cómo puedo avanzar, queda todo en el ámbito de lo político, por lo menos ahora tengo elementos objetivos.

Otra fortaleza es la unicidad de criterio que se viene observando en los pronunciamientos, particularmente en el Tribunal Permanente de Revisión. Más allá de algunas discusiones, en el caso del Laudo 1/2005, con algunas decisiones por mayoría, pero en general si uno evalúa la labor jurisdiccional jurídica del Tribunal Permanente de Revisión se han preocupado por mantener esa unicidad de criterio. Y a medida que se han renovado las composiciones, más aún, incluso con desarrollos, en el caso del Laudo 1/2012, el caso de Paraguay, un caso interesante para analizar, donde en el cuerpo, en los considerandos de ese laudo se vuelcan

algunas especies de disidencias, pero en el voto final se hace un voto bastante parejo, bastante prolijo. La verdad que es algo positivo, que demuestra cierta madurez por parte de los operadores, de quienes van a decidir nuestra suerte.

Otra fortaleza que también se ve en este Laudo es que existe un correcto entendimiento de los procedimientos especiales. En el caso de la suspensión del Paraguay, independientemente de si en lo personal tenían ganas de escuchar o leer una decisión sobre el fondo de la cuestión que se estaba debatiendo, creo que el Tribunal fue sumamente correcto utilizando pautas de aplicación o criterios de aplicación y análisis puntuales de cómo debía entenderse la viabilidad de aplicación del procedimiento para casos especiales y de urgencias. Reconoció algo que es sumamente importante, que lo voy a destacar también como fortaleza, que es un ámbito de aplicación del sistema de solución de controversias amplio, abarcativo, es decir, el TPR no negó su competencia frente a lo que se había planteado, frente a lo que Paraguay había planteado, simplemente dijo, si se iniciara el procedimiento por la vía correspondiente, no utilizando este que es un procedimiento de índole comercial, económico comercial y para casos concretos, el tribunal tiene competencia para expresarse. Insisto, podremos discutir largamente de si estuvo bien, si estuvo mal, si el tribunal podría haber excedido o ido un poquito más allá en su interpretación pero vamos a caer siempre en el plano de las hipótesis.

Y por último, destaco como una gran fortaleza de la solución de controversias

en general, la aprobación de las Decisiones 2 del 2012 y 52 del 2015, que son las decisiones que establecen la forma de funcionamiento de los Estados Parte del MERCOSUR frente a reclamaciones en virtud de cuestiones comerciales con terceros Estados o bloques, o sea, unicidad de criterios. Si bien no hace directamente, no incide directamente en el sistema de solución de controversias, me parece que si es un poco tal vez, es un grado de avance. Decir bueno, si vamos a tener otros mecanismos en los cuales estamos negociando, de hecho no está vigente aún pero se ha negociado el sistema de solución de controversias entre los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, es bueno que exista una coherencia en cuál va a ser la forma de actuación.

Mi diagnóstico frente a esta realidad, insisto, la planteo como una realidad cruda, es existe comprensión del sistema, una comprensión gradual del sistema de solución de controversias por parte de los árbitros, no es un dato menor. Que existe una ausencia de confianza de los Estados en el sistema jurisdiccional, eso es cierto, yo les mencione a ver si mediamos, si se podía medir la labor del tribunal en función de la casuística, de la cantidad, en términos cuantitativos, imposible. Los Estados tienen cierto temor al sistema jurisdiccional, con lo cual eso también explica en gran medida el porque algunas de las soluciones a las discusiones queden en el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

Existe una escasa participación ciudadana en todos los niveles del procedimiento, aun cuando en el caso de las

opiniones consultivas solicitadas por los superiores tribunales de justicia, nuestras cortes, nosotros podemos tener una intervención, es quizás la incidencia más directa que podemos tener, aunque sea forzando la interpretación de una norma, interpretación de carácter no vinculante, pero la incidencia en la participación de la ciudadanía es baja.

Existe una comprensión inconclusa o parcial del sistema de solución de controversias por parte de los operadores dentro de los poderes judiciales nacionales. Esto lo matizo un poco, por un lado hay incompreensión, falta de conocimiento, me refiero fundamentalmente al poder judicial, a los magistrados. Este desconocimiento se da también en el ámbito profesional, de nuestros colegas, en el ámbito académico también y creo que es de vital importancia reformarlo. Ese desconocimiento en el caso, por ejemplo de nuestra Corte Suprema, lo digo porque ya lo he dicho públicamente, lo he escrito, así que no puedo dar marcha atrás, a ver, a veces el desconocimiento no es tal, hay una mala utilización de los conceptos. Puedo mencionar un voto concreto en el Caso Sancor, el voto en disidencia de la ministra Highton de Nolasco o puedo mencionar en todos su ser el Fallo Whirlpool, el cual no, comparto lo más mínimo. Pero, me parece que la falta de comprensión y de conocimiento del MERCOSUR, de las normas MERCOSUR y del sistema de solución de controversias del MERCOSUR, es un punto que nos juega en contra, compensando el MERCOSUR: Porque si las cortes incluso se involucrarán creo que retraolimentarían el sistema

mismo.

Bueno, ya les dije, creo que en el diagnóstico hay una coherencia en torno a la amplitud del ámbito de aplicación del sistema. Roberto Puceiro Ripoll fue el tipo más claro, en una charla que yo he tenido, en todos estos años que me dedico al MERCOSUR, un día le pregunte porque la redacción, yo dije que cambiaba todos mis ideales de supranacionalidad para que se mantuviera el párrafo 1 del *Protocolo de Olivos*, cómo llegaron a esta redacción y me miro y se empezó a reír y me dijo, fue lo mejor que pudimos negociar. No importa, la amplitud reconocida por el tribunal en el Laudo 1/2012, yo creo que es algo que no podemos negar y no podemos claudicar, no podemos dejar de tener en cuenta.

Hace falta, creo que es necesaria la difusión y capacitación a nivel nacional y fuera de eso, creo que nos debemos, yo creo que es lo que se ha hecho hoy, un poco la postura también de lo que planteó Alejandro que venía desde otra perspectiva que es de suma utilidad, debemos discutir, discutir qué MERCOSUR queremos, qué MERCOSUR podemos y dentro de esas discusiones yo me permito hacer algunas propuestas también, tomando la máxima de la necesidad de crear cambios paulatinos que se establece a partir del acuerdo político, la Decisión 28/2010, justamente cuando el Parlamento del MERCOSUR propone la creación de la Corte de Justicia del MERCOSUR, yo creo que esas mejoras paulatinas nos permiten ver o tener un mayor juego de prueba y error, sin caer en el bochorno de fracaso nuestro sistema. hasta que podamos llegar a un ideal o a un

sistema perfeccionado.

Una de esas propuestas que yo creo que pueden mejorar el sistema, es mejorar la reglamentación de la opción de foro, en la opción de foro esto de poder irse. Otra uruguaya la Doctora Berta Feder, también me decía, por qué mirás la botella medio vacía, mírala medio llena, si vos optas por MERCOSUR no tenés chance de irte a otro foro. Bueno, creo que ha pasado bastante tiempo, agua bajo el puente, y podríamos reglamentarlo y fortalecer eso.

Dar mayor participación a nuevos actores en la selección de los árbitros, tanto de los árbitros para formar parte de tribunales *ad hoc* como los árbitros del Tribunal Permanente de Revisión. Eliminar el sistema *ad hoc*, yo soy muy crítico con eso, creo que es un despilfarro de tiempo, creo la actividad durante la vigencia de Brasilia ha sido muy buena, ha habido laudos, yo no me atrevo a criticarlos, creo que son muy buenos, pero esta audacia que tuvo el TPR para innovar y fijarse a ver, creo que quizás vos ahora podrías tener un Tribunal Permanente con minis tribunales, árbitros más estables y generar una costumbre en la interpretación y en el trabajo jurídico del MERCOSUR.

Trataría de forzar que se apruebe un sistema o un procedimiento genérico no comercial o no tan comercial. Si bien han sido inteligentes los árbitros en el caso del antecedente de Paraguay para poder llevar adelante las discusiones, me parece que reconocida la amplitud de aplicación del Protocolo del sistema de solución de controversias, tener un procedimiento específico sería bueno.

Imponer plazos a las secciones nacionales para rechazar o no un reclamo de particular y también imponer la obligación de motivación en esos mismos casos.

Formar y capacitar ciudadanos y funcionarios. Y por último en toda esta vuelta, y creo que sería importante también, tomando en cuenta algunas experiencias. No creo que todo lo de afuera o de otros procesos sea mejor ni tampoco creo que sea peor. Pero hay dos procesos que tienen una herramienta prácticamente, uno no la tiene reglamentada y el otro no la ha usado, pero que es interesante, es la facultad tanto en el caso de la Corte Centroamericana como en el Tribunal de Justicia Andino, la facultad arbitral. En el caso andino es medio un *mix*, la facultad arbitral institucional con los Estados, el tribunal de justicia y la Secretaria General Andina en el caso de arbitrajes privados comerciales. Yo creo que en el caso del MERCOSUR no perderíamos nada, al contrario creo que ganaríamos experiencia y claridad si se le otorgara al Tribunal Permanente de Revisión en este *mix* de reforma, una competencia arbitral comercial privada. Hay que armarlo y da para discutir, por supuesto todo lo que acabo de decir, pero me parecen que son propuestas que a veinticinco años nos pueden ayudar a mejorar. Gracias.

**Norberto Pontiroli:** Muchas gracias Santiago por tus reflexiones sobre las debilidades y fortalezas del sistema de solución de controversias del MERCOSUR. Y ahora vamos a abrir un espacio para preguntas, no tenemos mucho tiempo lamentablemente pero veamos cuantas podemos compartir.

**Pregunta del público:** Para el Dr. Perotti, hoy el Parlasur se encuentra en una situación híbrida, porque en realidad dos de las delegaciones han sido electas por voto directo en la composición definitiva que deben tener las delegaciones, y hay tres delegaciones que están con el número de dieciocho que era el número inicial. Lo cierto es que el reglamento y el protocolo hablan de dos situaciones, que es la situación A en la cual son paritarios los Estados y habla de la situación B, en la cual se llega al punto definitivo de elección directa y voto ciudadano. Lo cierto es que el híbrido no está tenido en cuenta en ninguno de los textos. Las cláusulas transitorias hablan para la situación inicial pero no hablan para la situación del medio. Se ha planteado, hay proyectos de parlamentarias argentinas que están pidiendo la intervención o por lo menos algún tipo de dictamen por parte del Consejo del Mercado Común y además hay un planteo de la delegación paraguaya pidiendo que el Tribunal se expida respecto a cómo solucionar esta situación. Se han hecho consultas con la Cancillería y esto del voto ponderado no está muy bien visto, aunque algunos pensamos que sí debe hacerse a través del voto ponderado, que sería una solución plausible porque hoy no se puede integrar de otra manera las delegaciones, porque además esto puede generar un problema de legitimidad en términos de las resoluciones que tome el Parlasur o que se aboque a las competencias que tiene. Entonces, la pregunta es, ¿cuál cree que podría ser una solución pertinente para salir en este momento de la encrucijada por la cual no se puede cambiar la

composición?

**Alejandro Perotti:** Cuando redactamos el protocolo del parlamento, yo fui parte del grupo, se fijó un calendario. Desde la entrada en vigencia del protocolo, 2006 hasta 2010, los países debían estar representados de forma igualitaria, y ese era el plazo máximo para que los países hicieran elecciones directas, por qué 2010, porque desde 2006 a 2010 en todos los países iba a haber elecciones presidenciales y ahí íbamos a poner la boleta de parlamentarios del MERCOSUR. Lo cierto es que, y eso está en el Protocolo, lo cierto es que pasó el tiempo, primero violamos los argentinos, porque en la primer elección presidencial no llamamos a elecciones directas, después vino Brasil, el único que cumplió fue Paraguay, después vino Uruguay, tampoco cumplió y qué paso, estamos en un brete y, y esto yo lo he dicho, el Parlamento del MERCOSUR prorrogó ese plazo máximo que tenía para hacer elecciones directas, lo cual fue refrendado por Consejo del Mercado Común a través de una decisión, que es inválida, porque el Consejo del Mercado Común no puede modificar el Protocolo, por una cuestión de jerarquía de normas. Ya lo ha dicho el Tribunal Permanente de Revisión, además por una cuestión democrática, el Protocolo del Parlamento del MERCOSUR, donde se establece la fecha, tiene el voto de los parlamentos nacionales, o sea fue aprobado por los congresos. Las decisiones del Consejo del Mercado Común, no. O sea que ahí ya tenemos una primera violación de origen. Esa solución o ese problema se prorrogó, se hizo una nueva decisión que tiene el mismo

defecto de origen y hoy estamos en un Parlamento que tiene cuarenta y tres votos por Argentina, treinta y siete Brasil, es decir que Argentina esta mucho más representado que Brasil, por qué, porque los acuerdos posteriores lo que hicieron fue una especie de cláusula gatillo, vos no haces los deberes y no haces elecciones directas, no tenés el máximo de representatividad.

Entonces, la cuestión que usted plantea es qué pasa con el sistema de votación. Yo creo que el problema es en el corto plazo, eso se podría solucionar encontrando una formula dentro del reglamento interno del Parlamento que se puede modificar con una norma del Parlamento, o sea que ni siquiera tengo que pasar por el Consejo del Mercado Común, ni siquiera por los parlamentos nacionales y encontrar una formula de consenso. Es decir, una formula por la cual hasta tanto todos los países hayan electo en forma directa ver las mayorías. Las mayorías podrían ser, que en las decisiones participen parlamentarios de la mayoría de los países, pero que a su vez los parlamentarios de los países que participan sean la mayoría de la delegación nacional.

Es decir, se puede jugar con los números, es fácil modificar el reglamento del Parlamento del MERCOSUR. Pero eso es una discusión a muy corto plazo, tenemos que olvidarnos del problema de que Brasil tenga setenta y cinco y Argentina tenga cuarenta y tres, porque insisto el Parlamento no va a votar por la bandera país. Cuando se discutió el tema de Venezuela, el Frente para la Victoria argentino vota con el PT de Brasil y el Frente Amplio de Uruguay, y Cambie-

mos de Argentina vota con el PMDB de Brasil y el Partido Nacional de Uruguay y los Colorados de Paraguay y los Colorados de Uruguay. O sea la votación, las votaciones son familias políticas, entonces el tema del número es una cuestión que se va a dar de aquí a dos años nada más, después ya va a cambiar el tema.

Entonces yo creo que juguemos con los números del reglamento interno es una cuestión muy difícil, porque encontrarle el número perfecto es una cuestión que es encerrarse y encontrarla a como de lugar. Cada vez que ingresa un nuevo Estado miembro a la Unión Europea es un problemón porque hay que tocar voto ponderado del Consejo y voto del Parlamento, o sea que es un problema natural y tenemos que encontrarle solución. No puede ser que no encontremos un número políticamente correcto. Si ustedes se fijan de cómo se llegó al número de setenta y cinco Brasil y cuarenta y tres Argentina, no es una justificación técnica, porque no fue así, se encontró el número y después se lo justifico técnicamente. Qué se dijo después, bueno los países que tengan de un habitante a diez millones de habitantes van a tener dieciocho. Que casualidad que Paraguay y Uruguay quedaban en esa franja. Encontremos el número, después lo justificamos técnicamente, eso no creo que sea un problema.

El tema es falta de gestión, como los parlamentos recién se están reuniendo, no tenemos todavía cultura institucional regional, tenemos desconfianzas, uy este de Argentina, uy este de Brasil como va a votar, entonces necesitamos tener más tiempo compartido. Eso implica

institucionalidad, es decir en vez de tener una reunión por mes en Montevideo, tener dos o tres días de reuniones y eso solamente se va a lograr si todos los parlamentarios son electos por el voto directo. A mi me contaba un parlamentario argentino, yo le decía, pero ustedes están solamente para eso, porque sólo pueden trabajar como parlamentario del MERCOSUR y van a Montevideo y trabajan desde la diez de la mañana hasta las siete de la tarde un día, y me dice nosotros queremos hacer reuniones semanales o que las reuniones mensuales duren tres o cuatro días pero qué nos dicen, Bolivia, Venezuela y Brasil nos dicen no podemos, nosotros tenemos una agenda interna porque somos parlamentarios nacionales, que es de lo cual vivimos, porque eso son en primer lugar, que no nos deja permanecer en Montevideo.

Entonces estos problemas institucionales, esta desconfianza que todavía queda en el resabio de la bandera país, se van a ir solucionando paulatinamente cuando empecemos a tener más permanencia en las instituciones, pero es un tema complejo.

**Norberto Pontiroli:** Muchas gracias, hay otra pregunta.

**Alejandro Perotti:** quiero decir un punto, está entre nosotros un histórico del MERCOSUR que es el Profesor Jorge Fernández Reyes. Por qué histórico, porque fue el primer secretario de la antigua Secretaría Administrativa del MERCOSUR. A mi me gusta ponerle a los alumnos en dos palabras cuál es el avance o retroceso que ha tenido el

MERCOSUR. A mi me gusta hablar con hechos no con frases, qué dice el Protocolo no, hechos. Jorge fue el primer secretario, igual que Santiago en el Tribunal, quiere decir primer secretario tiene cero poder, porque recién empieza. Y la Secretaría del MERCOSUR era un convidado de piedra en el MERCOSUR. A los países no les gusta aquello que no pueden dominar. Y Jorge me contaba las cosas que pudo hacer en el año '96 cuando fue secretario, '96, '97. Podía hacer más cosas de las que puede hacer hoy a veintiún años el director de la Secretaría del MERCOSUR, si eso no es un retroceso institucional. Cuando yo trabajaba en la Secretaría del MERCOSUR, nos pagaron el MERCOSUR un viaje a Bruselas, donde tuvimos que hablar con gente de la Comisión Europea que ya sabemos como piensan, interés regional y demás. Pero yo quería ver que pensaban los países, entonces fui a hablar con los representantes de los ministros. Entonces dije yo apago el grabador, *off the record*, era el representante del Ministerio de Justicia de España, cómo es la convivencia con la Comisión, ¿la Comisión los vigila, los controla? Me dice mirá la Comisión es cómo caminar en el desierto con un sol rajante con zapatos, borceguíes que no te podes sacar y tenés una piedra. Al zapato lo necesitas, la piedra que es la Comisión te molesta, pero si te la sacas te morís. Entonces la Comisión, o sea el órgano que piensa el interés común es molesto naturalmente, pero sin eso me dice no se puede caminar, entonces es un mal necesario. Gracias

# Em defesa de uma política externa ativa e ativa\*

*Celso Amorim*

Me da enorme alegria e emoção ver um auditório como este, repleto para ouvir e discutir temas de política internacional, mais também porque esse auditório, além das figuras importantíssimas que já foram aqui mencionadas e essas que eu deixei de mencionar para não alongar de mais, eu quero dizer o seguinte: diferentemente de outros grupos que talvez hoje estejam no poder, esse auditório tem a cara do povo brasileiro. Me alegro em ver jovens, trabalhadores, negros, mulheres, enfim, aquilo que é verdadeiramente o povo brasileiro. E é algo que gratifica ver esse povo brasileiro interessado em uma discussão sobre política externa, sobre relações internacionais. E por que as relações internacionais são tão

importantes não só em sua prática, digamos naquilo que ela traz de concreto, mais também no seu simbolismo?

Eu às vezes até me espanto, recentemente, porque eu acostumei, acompanhei até algumas campanhas eleitorais, sobre tudo a reeleição do Presidente Lula, onde as pessoas simplesmente dizem não a política externa. Não é um tema de debate. Não interessa o povo não dá voto, mas, ajuda a formar a percepção que o povo tem de si próprio. E é isso, e por isso que se vê de uma maneira tão intensa a mídia brasileira, parte das elites brasileiras, intelectuais, escrevendo e criticando tanto a política externa.

Por que se fala tanto sobre a política

---

Celso Amorim formou-se pelo Instituto Rio Branco (1965), obtendo título de pós-graduação em Relações Internacionais pela Academia Diplomática de Viena, Áustria (1967). Foi Ministro das Relações Exteriores do Brasil (1993-1995 / 2003-2010) e Ministro da Defesa (2011-2015).

\*Conferência realizada em 04 de julho de 2016 na sede da Casa de Portugal, São Paulo, organizada pelo O Instituto Lula, a Fundação Perseu Abramo, a Frente Brasil Popular, o Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (Clacso), a Fundação Friedrich Ebert e o Grupo de Reflexão sobre Relações Internacionais (GR-RI).

externa se ela não dá voto? Por quê? Porque a percepção que um povo tem de si mesmo, passa pela forma pela qual esse povo se relaciona com outros povos e com outros países. Eu acho que esse fato é fundamental para que se entenda.

Eu escrevi um artiguinho que foi aqui citado de maneira indireta sobre o cantinho pequeno do Brasil em que a nova política externa parecia querer colocar o Brasil de volta no cantinho pequeno de onde nunca deveria ter saído nessa visão, e eu recebi críticas que aliás apenas mostraram que o artigo era importante de uma maneira tal que até me espantou. Gente, eu não estava falando de política de juro, eu não estava falando nem se quer das privatizações, eu estava falando de uma questão digamos de certa maneira ampla, conceitual, mas que é uma questão que no plano do simbólico mostra o que um povo quer ser. Se ele quer efetivamente se afirmar internacionalmente de maneira positiva na defesa dos seus interesses e ao mesmo tempo de uma maneira solidaria ou se ele quer ficar passivamente buscando um cantinho pequeno para se esconder.

O problema é que o Brasil é grande demais. O Brasil não consegue se esconder em nenhum cantinho. E essa importância do Brasil que eu pude ver ao longo de minha carreira diplomática e de outras funções que eu tive como foi lembrado aqui, que eu fui Ministro também do Presidente Itamar Franco,

com muita honra. Foi um momento importante também de transição e de afirmação. Eu sempre digo que uma grande diferença, quando falam do *impeachment*, claro que já houve outro *impeachment*. É que o *impeachment* do Presidente Collor uniu o país. E o *impeachment* da Presidenta Dilma está dividindo o país de uma maneira muito grave, de uma maneira que vai ter impacto na vida das pessoas, na vida dos cidadãos e na maneira como o Brasil se relaciona com outros povos, porque isso é percebido, isso é visto e isso é algo que vai nos afetar.

Bem, enfim, mas por que a política externa do Presidente Lula pôde ser ativa e altiva? Eu acho que fundamentalmente o Brasil passou por vários momentos importantes, houve o momento da democratização, extremamente importante digamos, eu botei o meu grãozinho nisso quando eu fui presidente de Embrafilme autorizando o financiamento em um filme, isso ainda era no governo militar, o filme “Pra frente, Brasil”, que tratava da tortura, em uma época que ela já não era mais praticada pelo menos de maneira sistemática, como com o Presidente Geisel, mais foi um grãozinho colocado no processo de abertura e vencemos essa etapa. Depois veio o Presidente Itamar Franco que teve muita tolerância, inteligência para conduzir esse processo. Eu sei que ele foi polêmico, mas veio a estabilização econômica, que de fato foi importante, estava se perdendo, mas veio. E o mais importan-

te, com a eleição do Presidente Lula, não só o lado simbólico, não só ser o Lula que ele é, o metalúrgico, um homem que mostrou que é possível, que muito antes do Presidente Obama de certa maneira o Lula mostrou que com sua eleição “Sim nós podemos”. Sim, um homem pobre brasileiro pode se tornar o presidente da república. Sim o Brasil pode, e isso tinha que se refletir também na política externa, não havia sentido o Brasil continuar atuando de uma maneira modesta. O Brasil tinha que atuar, porque o Brasil não é modesto, queira ou não queira, a gente pode ser até modesto assim na maneira de ser, no o trato com as pessoas, e sempre fomos, aliás o Presidente Lula, ele tratava tão bem o presidente dos Estados Unidos como a um pequeno país da América Central ou da África, tratava igualmente. Nesse sentido ser modesto sim, quer dizer, não tem soberba, mas ao mesmo tempo ter consciência da importância que o país pode ter, e da importância de defender os seus interesses de maneira ativa, e também a importância que pode ter nas relações internacionais como um todo.

Então essa auto confiança que o governo do Presidente Lula trouxe para o povo Brasileiro, ela tinha que se refletida na política externa. Então quando se fala que a política externa, eu falei até por questão de necessidade da improvisar alguma coisa, que tinha que ser ativa e ativa, nós estávamos dizendo essencialmente duas coisas. Primeiro que não havia razão para o Brasil ficar

quietinho em um canto, só agir em certas horas quando algum interesse muito forte fosse prejudicado, muito evidente e nem havia razão para o Brasil se curvar diante de pressões externas. Quer dizer, não havia. O Brasil, um país na dimensão que tem, não sozinho, mais junto com outros países, sobretudo aqui na América do Sul, o Brasil tinha que não apenas reagir a agenda internacional e reagir de maneira ativa, mas tinha que ser também um construtor da agenda internacional. É muito importante que o Brasil tenha feito durante o governo do Presidente Lula, tenha passado a contribuir para a própria agenda internacional.

Então, iniciativas, muitas que nós podemos mencionar aqui, talvez ao longo dessa conversa eu mencione outras, mas o fortalecimento do MERCOSUL, a UNASUL, a aproximação com a África com todas as consequências que isso teve, a primeira Cúpula entre América do Sul e os países Árabes, o IBAS, Índia, Brasil e a África do Sul, três grandes democracias, cada uma em um continente de um mundo em desenvolvimento que, na realidade o IBAS em grande medida, no ponto de vista diplomático, acabou atraindo os BRICS, atraindo os outros dois para a formação dos BRICS, embora, digamos assim, o termo já tivesse sido criado por um analista do mercado financeiro, mais a criação efetiva em grande medida, eu não estou falando de uma coisa teórica, eu estou falando de fato que eu fui procurado várias vezes

pelo o ministro russo e os sul africanos sobre tudo eram procurados pelos ministros chineses, falando “mas por que vocês não abrem aqui para nós participarmos?” Enfim, o IBAS continuou existindo como IBAS, mais criou-se o BRICS que é um fator importantíssimo na política mundial, não para criar, digamos uma animosidade, não é as pessoas dizerem que “Ah vocês estão trocando os Estados Unidos pela China”. Não, nós não estamos trocando uma dependência por outra, não nos interessa. O que nos interessa é você criar uma relação diversificada que facilita inclusive a defesa de seu próprio interesse, das defesas dos interesses daqueles países que se parecem conosco, seja culturalmente, seja em nível de desenvolvimento.

Enfim, a aproximação com África que digamos é um resgate inclusive da dívida que nós temos com os povos Africanos.

Recordo-me de uma das ocasiões mais emotivas da política externa, porque política externa é uma coisa árida, em general são negociações em salas fechadas e tudo, mas um dos momentos mais emotivos foi quando o Presidente Lula foi a visitar a Ilha de Gorée e o Gilberto Gil cantou aquela canção sobre a Ilha de Gorée e eu fiquei muito impressionado que aquele era um lugar de onde os escravos vinham para as Américas, e as famílias eram separadas, cada um ia para um lado e etc. E a visão daquela cena, eu até brinquei, os jornalistas que me perdoem, mas era

uma brincadeira com os jornalistas que cobriam o Itamaraty e a Presidência. Eu brinquei que até os jornalistas ficaram emocionados. Um momento assim vivo da política externa Brasileira e simbólico dessa aproximação com a África.

Eu acho e eu vejo isso, quando a gente fala e ouve as pessoas fazerem comparações absurdas, e dizerem que o Brasil tem mais embaixadas que Alemanha na África com um tom crítico. Gente, a Alemanha não tem mais do que 50% da sua população afro descendente, então é mais do que natural.

O Brasil, talvez junto com o os Estados Unidos, teria que ser o país que teria mais embaixadas e não diminuir. Nós não temos que fechar embaixadas, nós temos que abrir embaixadas. E essa história de fazer uma análise de custo benefício é uma brincadeira que não existe, porque se relaciona. Se houver um problema, vamos ver, houve a bola em três países africanos, até houve outros episódios antes, mas estou falando disso porque eu participei recentemente de uma comissão da ONU sobre esse tema, teve em Libéria, Serra Leoa e Guiné. Guiné-Conacri. Muitos próximos, Guiné-Conacri com fronteira com Guiné-Bissau. Eu me Pergunto. Se a Bola chegasse a Guiné-Bissau, o Brasil não iria fazer nada? Iria fazer uma análise custo-benefício de fazer alguma coisa em Guiné-Bissau? Impossível! Então, você não pode ver a política internacional apenas por essa visão mesquinha do que você vai ganhar

de maneira imediata. É claro que nós temos que pensar no nosso interesse comercial, econômico, todos os países fazem isso, todos os estados fazem isso, mas sem perder de vista certos princípios, certas atitudes humanas que são absolutamente fundamentais. Se nós queremos, e olha, eu digo com muita alegria, que uma vez a Matilde que era secretária para assuntos de igualdade racial, ela me disse quando já nem ela era ministra e eu era ministro da defesa, em uma conversa comigo ela me disse “você sabe que isso que vocês estão fazendo, a política que vocês fizeram, a política externa para a África, é muito importante também internamente”. Porque as pessoas entendem a importância. Porque preconceito todo mundo diz que não tem. Não é? Mas nas pequenas coisas do dia a dia, aliás a característica do preconceito em geral, não do racismo agressivo e etc. Mas a característica do preconceito é não se reconhecer. Ah, não tinha mulheres no ministério, eu não tinha reparado. Não é? Ah, não tinha negros no ministério, eu não tinha reparado. O preconceito é isso, você não repara que estão fazendo as coisas. E a política Africana chamava a atenção também para as desigualdades que existem no Brasil e que nós temos que superar ainda. O presidente Lula ajudou muito a presidenta Dilma a avançar nesse campo, mas, tem muito que fazer. Por isso que eu volto a dizer, a política externa tem um reflexo interno muito forte, e é por isso que digamos a política externa desperta tanta atenção da parte, digamos assim, da grande

mídia para criticar evidentemente e para que volte essa imagem que corresponde a quem defende os interesses de que o país continue a ser dependente, porque não é uma coisa puramente cultural, não é uma coisa puramente ideológica para dizer a palavra que eles gostam de usar, é a defesa de interesses específicos. Quer dizer, o país não é vira-lata só porque tem o complexo de vira-lata no sentido que o Nelson Rodrigues diz. É que tem gente ganhando com o fato do país se ver como vira-lata. Então superar isso para a política externa, foi algo extremamente importante.

Eu fico muito contente também de ter alguém aqui da Fundação Friedrich Ebert, porque uma das primeiras atitudes do governo do presidente Lula que marcou, digamos assim, esse desassombro em relação da política externa e desassombro é uma palavra que eu uso de propósito, porque desassombro é não ter medo da própria sombra. Não que dizer que você não tenha que ser cauteloso, aqui, ou ali, ou prudente, mas é desassombrado, você não vai ficar com medo da própria sombra achando que cada coisa que você vai fazer será um problema enorme, não, você tem que lutar e será um problema enorme se você não fizer nada.

Mas uma das primeiras atitudes foi condenar de maneira clara, inequívoca, o próprio presidente Lula fez questão de falar a invasão do Iraque pelos Estados Unidos, porque os Estados Unidos e Reino Unido principalmente

que teve consequências trágicas. Isso que nós estamos vendo hoje do Estado Islâmico que é realmente uma coisa horrível, em grande medida é decorrência não vou dizer que é o único fator, mas em grande medida, é decorrência da destruição das estruturas de estado no oriente médio, muito pessoalmente no Iraque, depois ocorreu algo parecido na Líbia também. Não é? Nós voltamos, para quem aqui estudou ciências políticas, um período assim pré *hobbesiano*, digamos assim, em que é guerra de todos contra todos. Você quando olha o que está ocorrendo, além de outros componentes que naturalmente existem no estado Islâmico, mas evidentemente há também uma falta de estrutura de estado para enfrentar. O estado Islâmico surgiu em um vácuo, então essas atitudes que o Brasil teve juntamente com outros, neste caso a Alemanha e França que tiveram atitudes muito positivas também, o que já de pronto, nós não fizemos isso por nenhum oportunismo, mas de pronto criou uma afinidade que nos permitiu ir adiante é um dos aspectos. A integração Sul Americana pela qual nós lutamos, eu mencionei aqui rapidamente o MERCOSUL e eu estou procurando, digamos assim, não ser muito enfadonho e relacionar com coisas recentes, hoje quando eu ouço falar de flexibilização na MERCOSUL, pergunta aos Ingleses que votaram no *Brexit* e que estavam pensando em uma flexibilização da União Européia o que eles acham. Estão todos arrependidos. Claro que aqueles que são racistas

contra a imigração, não. Esses querem isso mesmo. Mas aqueles que estavam só na dúvida, dizendo “quem sabe a gente consegue flexibilizar um pouco”. Não existe isso. Não é? É como se eu chegar para a mulher e dizer: Vamos flexibilizar nosso casamento? Eu acho que não tem isso. Entende? Quer dizer, é fundamental na política externa e na integração Sul Americana, as pessoas entenderem os fundamentos. Não se criou o MERCOSUL, eu acompanhei isso, de certa forma desde o início como diplomata de carreira inicialmente e depois como ministro do Itamar e obviamente com o presidente Lula e depois com a presidenta Dilma também na área de defesa que é muito importante, o MERCOSUL não nasceu com o objetivo de dar ganhos comerciais a quem quer que seja. O MERCOSUL da mesma forma que a União Europeia ou o antigo mercado comum Europeu, ele começou como parte da consolidação da paz e da democracia nessa parte da América do Sul, nos acordos entre o presidente Sarney e o presidente Alfonsín, depois da democratização eles sentiram que tinham que eliminar qualquer veleidade de voltar um governo autoritário e usar para isso, pretextos de rivalidades falsas, forjadas ou sei lá o que. Então, o que você quer criar na América do Sul ou no MERCOSUL não é apenas uma zona de livre comércio, o que nós queremos criar, é uma identidade Sul Americana ou se possível até Latino Americana e Caribenha, mas, uma identidade Sul Americana que faça da

nossa região uma zona de paz.

É um grande privilégio, a paz é uma coisa assim, como nós no caso do Brasil, afora o nosso envolvimento que é um caso muito especial na segunda guerra mundial, o Brasil vive em paz a quase 150 anos, agente não percebe, mas a paz é como a liberdade, eu me lembro quando eu sai da Embrafilme, justamente, eu dizia assim “a liberdade é como ar, você só percebe que é importante, quando sente falta”. E a paz também.

Então, o que nós queremos aqui, é consolidar na nossa região um relacionamento pacífico. Um relacionamento de cooperação e isso envolve muitas vezes, ter uma capacidade de compreensão, inclusive dos países que tem mais dificuldade, os países mais fracos. Fomos muito criticados, aí, pelas atitudes que tomamos em relação Bolívia e ao Paraguai, muito criticados pela oposição e pela mídia, mas, na realidade o Brasil estava trabalhando para o seu interesse de longo prazo e ao mesmo tempo ajudando os outros países.

Toda essa ideia de ideologização, claro, há uma simpatia maior porque eu conheço aqueles presidentes, mas o presidente Lula, teve uma relação muito próxima com o presidente Uribe, não para apoiá-lo, mas para facilitar o diálogo. Quantas vezes nós, eu digo nós, porque eu o acompanhava frequentemente como o Marco Aurélio também, muitas vezes e em alguns casos o Dulce também. Mas o Dulce

estava aqui mais ocupado com a sociedade civil, muito bem ocupado aliás, mas, quantas vezes nós estivemos na Colômbia e estivemos na Venezuela ou estivemos no Equador, para ajudar a consolidar o ambiente de cooperação. Porque paz e cooperação são duas coisas indissociáveis. Porque se você ficar longe do seu vizinho, qualquer coisinha de repente pode virar uma razão de conflito. Agora você tem que ter uma visão conjunta dos seus interesses, por isso a integração da América do Sul, é preciso que se veja a integração sob esse aspecto e o MERCOSUL em grande medida e em outra medida também a UNASUL fez coisas muito avançadas.

Quando as pessoas falam, por exemplo, da aliança do pacífico, com todo respeito, cada um faz lá o que acha melhor, mas existe liberdade e movimento das pessoas como existe no MERCOSUL? Não creio. Ou mesmo no UNASUL? Não creio. Existem acordos previdenciários, acordos sociais, acordos em direitos humanos como temos no MERCOSUL e no UNASUL? Tenho minhas dúvidas. Quer dizer, é uma aliança comercial, muito bem, façam a sua aliança comercial, quer podemos participar dela ou não, vamos ver. Agora, não vamos destruir com essa falsa palavra de flexibilização, é um engano, aquilo que nós construímos. E como é no Reino Unido agora. Um país pelo qual eu tenho uma grande estima, eu morei lá, tenho uma filha que morou lá e que

nasceu lá e eu tenho grande estima. É um país que tem grandes pensadores, eu aliás, estudei lá, tive um grande supervisor que é o Ralph Miliband, mas, que sofre um pouco desse problema da Insolidariedade, digamos assim, e que tomou uma atitude da qual agora muitos se arrependem, por que eles acham que era possível ter uma União Europeia assim à La carte. Não é? Você escolher em um Menu. E a mesma coisa, as pessoas que falam em flexibilizar o MESCOSUL, é o que elas pensam em fazer. Então a América do Sul é isso, a África eu já mencionei e tudo isso que eu digo e que eu tenho falado.

Eu tenho essa dimensão cultural política mais ampla, mas tem também uma dimensão econômica comercial. O nosso comércio na região aumentou enormemente, enquanto o comércio mundial aumentou acho que 5 vezes desde que o MERCOSUL foi criado o comércio entre o MERCOSUL aumentou 12 vezes. Então dizer que o MERCOSUL é um fracasso? Não. Está um momento difícil? Está. A União Europeia também está em um momento difícil. E você vai dizer que a União Europeia é um fracasso? Claro que não. E no objetivo maior dela que é evitar conflitos ela tem sido bem sucedida. Então, eu acho que essa visão é uma visão que não nos serve. Essa visão comercialista de curto prazo. Claro, vamos defender o nosso interesse, defendemos com muito vigor e a ALCA, só para retomar um outro tema,

ela não passou, porque nós defendemos os nossos interesses profundamente. Nós negociamos, quando nós chegamos em um ponto em que os temas, as exigências e as demandas que mais nos afetavam, ficou claro que elas eram impossíveis, os próprios americanos para falar a verdade se desinteressaram. Então na realidade, foi um processo desse tipo, entre esses temas, e eu falo isso porque está muito em moda agora falar dos acordos comerciais. Ah o Brasil está se isolando de todo mundo. Primeiro é uma brincadeira dizer que o Brasil está se isolando do mundo, porque o Brasil e os BRICS, os BRICS representam 30% da população mundial, talvez até mais, China, Índia, Brasil e Rússia, África do Sul.

Como é que você, até brincando aqui com os Ingleses, uma época em que os Britânicos diziam que “hoje tem neblina no canal da mancha, o continente está isolado”. Então, como é que você pode isolar os BRICS? Não tem como isolar os BRICS. Então, não é o Brasil que está tomando essa atitude e não é um preconceito contra. Quando eu ouço, também, dizer, entrando no capítulo da ideologia que “Ah, o Brasil fez uma opção ideológica pela OMC”. Gente, uma opção ideológica pela OMC? A OMC é sucessora do GATT, criada pelos Americanos depois da guerra, transformado em OMC principalmente por interesses da Europa e dos Estados Unidos em que o Brasil também participou, até acho importante que tenha feito isso, porque

ajudou, ganhamos algumas questões importantes como o algodão, o açúcar e etc. Mas dizer que a opção pela OMC era ideológica é para rir, porque na realidade, eu estou dizendo isso porque frequentemente aparece “Ah, porque não fez acordos bilatérias?”. A OMC era o único lugar em que nós podíamos negociar as coisas que mais nos interessavam que eram os subsídios agrícolas e outros aspectos que eram de interesse do Brasil, mas enfim, o que eu quero salientar com tudo isso é que o Brasil passou a ser muito respeitado e passou a ser chamado para participar de grandes eventos internacionais que antes não havia participado, por exemplo, o Brasil foi convidado para conferências, graças às visitas do presidente Lula que eu fiz na sequência, inúmeras, aos países Árabes, mas também a Israel. Acho que nós nunca tivemos, o pessoal fala e uma vez publicaram uma foto minha ao lado do Ahmadineyad como se nós fossemos grandes inimigos de Israel. Naquela mesma época o primeiro ministro Netanyahu havia nos pedido para ajudar com uma intermediação com a Síria. O grande inimigo de Israel fazendo intermediação com a Síria? Eu fui 5 vezes à Israel. O presidente Lula fez a primeira visita de um presidente Brasileiro à Israel. Agora, não podemos deixar de defender o direito do povo Palestino, isso não há como deixar de defender e não há como deixar de reconhecer que o maior problema e o problema que impediu inclusive que o processo que foi lançado em Anápolis

não prosperasse são os assentamentos em território Palestino. Esse é o maior problema, não quer dizer que não haja outros problemas, não quer dizer que não tem que haver também diálogo das duas partes. Mas enfim, essa propensão nossa, propensão do presidente Lula ou diálogo, as pessoas até brincavam, eu ouvi isso de vários chefes de Estado, ministros dizendo assim, “o presidente Lula é o único que consegue ser amigo do Bush e amigo do Chávez”. Eu não sei se era amigo do Bush, mas, eles se davam bem, falava bem pragmaticamente. E eu vi aqui, eu sou seguramente o mais velho dessa mesa, eu me lembro de quando eu era menino, me lembro da campanha assim, ainda menino que “o petróleo é nosso”. Quando é que eu podia imaginar um presidente norte americano visitar uma refinaria da Petrobrás e botar o capacete da Petrobrás na cabeça? Por causa do Etanol, estava interessado no Etanol claro, cada um tem o seu direito. Então, isso são demonstrações que o nosso relacionamento com os Estados Unidos e com a Europa só fez melhorar. Só se fez se fortalecer.

O Brasil por convite Europeu, criou junto com a união Europeia uma parceria estratégica e os Estado Unidos tiveram um diálogo que deram um nome de Diálogo Global com o Brasil para poder tratar de temas em vários lugares, temas tipo o oriente médio e etc. Então tudo isso demonstra que é muito importante o Brasil não se ausentar, primeiro a gente tem que

voltar a ter um papel importante na integração Sul Americana e evidentemente não vai ser flexibilizando o MERCOSUL que se vai conseguir isso, evidentemente que o momento é muito difícil, porque o papel que o Brasil desempenhou, tinha muito haver com o que representava aqui o governo do presidente Lula, depois o da presidenta Dilma, infelizmente nós não temos essa mesma configuração hoje e isso não vai ser possível, mas de qualquer forma, não se pode abandonar o MERCOSUL, eu não ouvi falar nenhuma vez, por exemplo, no Conselho de Defesa Sul Americano, nesses 2 meses, e o Conselho de Defesa Sul Americano é extremamente importante para a criação de confiança para evitar que você veja o seu vizinho como um inimigo. Não é? Porque às vezes acontece. Fronteira é fronteira. Você está perseguindo um bandido ou outro está perseguindo um bandido e de repente pode até entrar no território do outro. Então você tem que ter um entendimento pleno, nós quando fizemos aquelas operações de fronteira que fazia parte do programa da presidenta Dilma, operações Ágata, nós falávamos sempre, convidávamos os Paraguaios, os Bolivianos, os Uruguaios, os Argentinos, quem fosse, Venezuelanos, Colombianos a virem para o Brasil para observarem, para não ter dúvida sobre isso. Então a coisa dá maior importância desenvolver uma base de indústria de defesa não só Brasileira, mas também Sul Americana que impulsiona novas tecnologias e etc.

Mas enfim, eu queria dizer que na realidade, além dessa prioridade, digamos assim, muito grande que é ter uma integração, fortalecer a integração e de ter essa relação diversificada com os BRICS com a União Europeia, com a África, com os países Árabes e no caso dos países Africanos, nós temos muito que dar, nós temos muito que oferecer e é muito importante que a gente faça isso, eu cito sempre, já citei várias vezes, você já devem ter ouvido, inclusive os que foram na minha palestra sobre o dia da África o ano passado, eu conheci um professor Africano de Harvard que dizia uma frase muito boa, “para cada problema Africano existe uma solução Brasileira”. Ele estava se referindo mais a agricultura, mas é verdade, é uma satisfação muito grande você ver que pode contribuir, nós ajudamos, por exemplo, os 4 países mais pobres produtores de algodão a desenvolver variedades que permitiam a eles exportar mais e enfrentar os subsídios dos países mais ricos, sobretudo neste caso os Estados Unidos. Quando começamos a fazer a fábrica de medicamentos anti-retrovirais em Moçambique, isso também não é um fato de solidariedade, quer dizer, é uma solidariedade ativa e não retórica e que rende frutos também a longo prazo, quer dizer eu sei que eu costumava dizer e quero repetir, isso faz parte da política externa ativa e altiva. A generosidade e a sua capacidade de ver o seu interesse em longo prazo e não mesquinamente em curto prazo um ganho aqui que você abaixou mais uma

tarifazinha ali e etc. Então eu acho que essas coisas são muito importantes e obviamente nunca tiveram ou tiveram muito pouco reconhecimento na mídia ou na elite Brasileira e essa frase que foi citada de que nós queremos ter uma política externa modesta, eu não tinha ouvido, é “absmante”, na verdade então apenas confirma aquilo que eu pus no meu artigo, dizer que o país, a elite podia ficar tranquila, sossegada que o Brasil iria voltar para o cantinho pequeno de onde nunca deveria ter saído, porque é isso que ela quer e é daí que eles tiram os seus benefícios, porque eles são intermediários dessa dependência. É preciso entender bem como é que essas coisas se passam. Hoje em dia ninguém mais vai fazer uma ocupação militar de um outro país, ou muito raramente, ou mesmo digamos economicamente, aquilo é disfarçado através de interesses locais, suas ações e etc. Então essas pessoas tem um interesse forte em manter a dependência. Esse interesse de manter a dependência é que querem que o país não se projete no mundo, não tenha uma política externa a altura das suas capacidades e assuma compromissos também de acordo com a sua história, a sua cultura, a sua etnia e etc.

Enfim, eu talvez para terminar isso, eu estou muito preocupado com o rumo que o Brasil está tomando, eu não quero fazer julgamentos pessoais, eu não gosto de fazer julgamentos pessoais, embora não haja como às vezes deixar de fazer, mas eu fico muito preocupado

quando eu ouço falar que, eu não sei qual é o número exato, mas enfim, hoje vi um dos jornais dizendo que o Brasil pretendia obter não sei quantos bilhões através de privatizações.

Eu acho que talvez o risco maior que a gente corra, mais do que as opiniões desse ou daquele ministro é esse problema estrutural, porque, o país está passando por uma crise econômica, não há dúvida. Ele, até agora não vi propriamente as medidas de ajuste fiscal porque provavelmente está guardando para depois de ficar confirmado. Se ficar confirmado. Não Sei. Mas o fato é que vai precisar mostrar resultados e uma das maneiras de mostrar resultado rápido é você abrindo para entrada de capital estrangeiro fácil, eu não sou contra o capital estrangeiro, mas em tudo você tem que fazer uma coisa negociada, pausada, consciente, firme, ativa e essa abertura total, naturalmente vai trazer capitais, vai talvez trazer um certo alívio do ponto de vista da economia Brasileira, mas, no longo prazo será desastroso porque isso vai diminuir a capacidade de atuação do Brasil no plano internacional e vai diminuir a nossa capacidade de decidir políticas internas Brasileiras.

Um dos grandes problemas com acordos tipo ALCA e agora mais ainda esses acordos de última geração chamado TTP, a sigla em Inglês da parceria trans pacífica é que eles invadem questões que na realidade não são questões comerciais, são questões

que tem haver com o meio ambiente, com a produção de medicamentos, com a saúde, com a educação, são questões que tem haver com a regulação da vida dentro do país, e você não pode trocar isso por uma tarifazinha melhor nesse ou naquele produto, não vejo que isso pode, pode ser que alguém se beneficie com isso, mas o país não. Então é essa consciência de que você está lutando, não por esse ou aquele interesse, mas pelo conjunto do país, um país que você quer mais justo, com melhor distribuição de rendas. É essa consciência que nos levou, que levou o presidente Lula ter essa política ativa e altiva e, ao ser ativa e altiva, ao contrário do que dizem aqui, ela atraiu o interesse até dos países ricos para uma associação de uma outra natureza.

Bem, essas são as palavras que eu queria dizer para não tomar muito tempo, porque eu posso ficar aqui contando sem parar, não vale a pena, eu acho que o mundo está passando por grandes transformações. Essa saída do Reino Unido da União Europeia, algo desestabilizaste, não sei bem qual será o resultado final. Essa nova onda de uma direita populista, muito perigosa na Europa e que esteve por trás de grande parte também, não todas as pessoas naturalmente, mas, de grande parte pelo menos da propaganda em favor do Brexit e que está presente em outros países europeus.

A questão do terrorismo que é indissociável de outras questões, nada justifica o terrorismo em minha

opinião, vamos deixar isso claro. Nada justifica o terrorismo e ele tem que ser combatido, mas não pode também esquecer que você tem populações muçulmanas discriminadas na Europa e você tem essa questão eterna da Palestina e a tolerância com a questão que faz com que os muçulmanos achem que realmente é assim mesmo, que eles são mal tratados e acabam, um ou outro sendo doutrinado de maneira negativa a fazer coisas que não devem. Mas vamos também dizer, não existe só fundamentalismo muçulmano não. Existe fundamentalismo em muita gente e uma das razões que levou ao ataque ao Iraque, claro, o principal foi o petróleo, mas havia também uma dosezinha de fundamentalismo religioso naquela ação. Então, o fundamentalismo não é privilégio de nenhuma religião, nós temos que ver isso com muita clareza e entender essas questões dentro do contexto que elas têm. O Brasil não pode se ausentar delas, eu dizia, até no tempo em que era meio arriscado dizer o seguinte, para alunos quando eu dava aula, “nós não podemos deixar de nos interessar pela política, porque a política vai se interessar pela gente”. A gente queira, ou não queira. E isso é verdade na política internacional. Então você pode não querer ir aos problemas, mas, os problemas vêm a você. Então é muito melhor que você esteja capacitado a tratar deles, lutando para obter fora os elementos e que permitam você construir uma sociedade mais justa e projetando esse sentido de justiça e solidariedade, como disse o

Chico Buarque uma vez, se me permitem citá-lo, “eu gosto da política externa porque ela fala grosso com os Estados Unidos e fala fino com a Bolívia”.

Nós não falamos fino com a Bolívia a rigor não, mas falamos com compreensão e as pessoas nunca entenderam porque a gente conseguiu uma coisa que é difícil, como nas crises com a Europa de fornecimento, nunca faltou uma molécula de gás para o Brasil em uma época de demanda muito forte e tudo isso em um clima de razoável harmonia, fortalecendo a integração Sul Americana, nos aproximando da África, nos aproximando dos países Árabes, criando IBAS, criando BRICS e sem perder o bom relacionamento com países mais ricos. Claro que muita gente não gosta, muita gente de vários lugares, eu tenho certeza que quando houve aquela capa famosa do *The Economist*, ficou incomodada. Não só lá, mas aqui também porque aqui não interessa.

Então é mais ou mesmo isso que eu queria fazer a observação. Eu costumava dizer, eu me lembro duma época da política externa independente, Santiago Dantas, conterrâneo aqui do nosso Dulce, de Minas, o que eu ia dizer é que política externa independente a rigor é um pleonasma porque toda política externa tem que ser independente, mas as vezes o pleonasma é necessário, em um país como o Brasil que fica muito tempo querendo dizer, eu não posso, eu não quero, o Brasil não pode, o

Brasil não deve é preciso dizer sim que a política externa tem que ser ativa e ativa porque se ela não for ativa e ativa ela não é política externa.

Muito obrigado. <sup>d</sup>

*Transcrição e edição por densidades  
sem supervisão ou correção do  
conferencista e organizadores*

VFL



## Declaración de la CELAC acerca de la Protección de Migrantes en la América Latina y el Caribe

*Quito, 27 de enero de 2016*

Las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y del Caribe, reunidos en Quito, Ecuador, en ocasión de la IV Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), el 27 de enero de 2016:

Subrayando la importancia que los países de América Latina y el Caribe atribuyen al aporte de las personas migrantes en el desarrollo de los países y sus familias, y a la gobernabilidad de las migraciones internacionales, incluyendo un enfoque de derechos humanos y reafirmando las Declaraciones Especiales aprobadas por la CELAC sobre el tema;

Reconociendo la importancia histórica de la migración internacional en el desarrollo de las naciones desde el punto de vista económico, político, social y cultural, y la necesidad de fortalecer las sinergias entre la migración internacional y el desarrollo a nivel mundial, regional y nacional;

Destacando la necesidad de que los flujos migratorios en la región y desde la región sean, regulares, seguros y ordenados, de tal forma que se resguarden integralmente los derechos humanos y la dignidad de las personas migrantes y sus familiares.

Resaltando que es imperativo que los países de América Latina y el Caribe unamos esfuerzos para enfrentar las acciones de los grupos que, aprovechando la vulnerabilidad de los migrantes, sobre todo en los flujos migratorios irregulares, inseguros y desordenados, se dedican al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas y ponen en peligro la vida, la integridad y los derechos humanos de las personas migrantes, especialmente de las mujeres, niños, niñas y adolescentes y trabajadores migrantes;

Preocupados por las políticas migratorias selectivas de países fuera de la región que privilegian a ciertos migrantes de determinado origen, lo que estimula la migración desordenada y crea serias dificultades a los países de tránsito en la región;

1. Los países integrantes de la CELAC se comprometen a examinar y adoptar medidas para fortalecer el enfrentamiento a los traficantes de migrantes que aprovechan los flujos migratorios irregulares, inseguros y desordenados para lucrar con los migrantes, poniendo en peligro su vida, integridad y dignidad y enfrentar conjuntamente este flagelo, respetando el ordenamiento jurídico de cada país y el Derecho Internacional;

2. Instan a aquellos países que aplican políticas selectivas hacia los migrantes, como la denominada política de pies secos-pies mojados, a ponerles fin debido a las dificultades que generan para los países de la región;

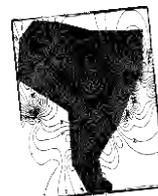
3. Deciden también que la V Reunión sobre Migraciones de la CELAC dé prioridad, en sus deliberaciones a la búsqueda de soluciones integrales y viables, bajo un esquema de cooperación y responsabilidad compartida, destinadas a proteger a los migrantes;

4. Exhortan a la comunidad internacional a garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes de acuerdo a lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en toda la normativa internacional de los Derechos Humanos y migratoria;

5. De igual manera, llaman a promover que las personas migrantes sean informadas de todos los procesos en los que estén involucrados en los países de tránsito y destino, incluyendo las opciones de las que puedan beneficiarse como garantía para la protección de sus derechos humanos;

6. Resaltan la importancia de realizar actividades de formación que eduquen y sensibilicen a los funcionarios públicos de los países de origen, tránsito y destino, sobre las migraciones internacionales y la visión de la región en cuanto a la garantía de los derechos humanos de los migrantes.

*Quito, 26 de enero de 2016*



# Declaración XX Cumbre Social del MERCOSUR

*Montevideo, 1 de julio de 2016*

Las organizaciones sociales y sindicales reunidas en la XX Cumbre Social del MERCOSUR en la ciudad de Montevideo, el 30 de junio y 1° de julio de 2016, atentas ante las dinámicas desarrolladas en nuestra región y el mundo, caracterizadas por la incertidumbre y el retroceso en el efectivo ejercicio de derechos manifestamos que:

Reivindicamos el sentido de la integración, entendida como una herramienta para el desarrollo integral de nuestros pueblos, para lo cual será imprescindible el cumplimiento efectivo de los acuerdos de complementación productiva, los compromisos asumidos en el Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR, la concreción del Plan de Acción para la Conformación del Estatuto de Ciudadanía y la internalización de la Declaración socio laboral del MERCOSUR para que la misma sea un marco real de definición y protección de derechos.

En estos tiempos donde el imperialismo afina su estrategia de ataque contra los pueblos, en medio de una profunda crisis del modelo capitalista rentista, improductivo, extractivista y multiimportador, generando condiciones para atentar contra la estabilidad política, la independencia y la soberanía.

De allí que la coyuntura política, social y económica de los países latinoamericanos determina el carácter de los derechos sociales y políticos (transversalizados por los DDHH), necesita identificar el verdadero sujeto social de cambios que permite

---

Declaración aprobada en general, con el disenso de la delegación Argentina del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil del MERCOSUR en los párrafos: 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 30 y 34.

Comisión Redactora: Argentina: Alberto Arcos (Consejo Consultivo de la Sociedad Civil). Bolivia: Janet Mantilla (Organización Matriz de Mujeres Juana Azurduy de Padilla), Angel Walter Illanes Suño (CONALJUVE). Brasil: Edson França (UNEGRO), Ricardo Jacques (CUT). Paraguay: Cintia Ribas (UNTE-SN), Gladys Cabrera (ASOPAMI). Uruguay: Jorge Cartagena (CUDECOOP), Rodolfo Lourtet (Observatorio Derechos Humanos en el MERCOSUR). Venezuela: Laura Franco (Movimiento Feminista Popular-UNAMUJER), Jesús Aguirre (Corriente Clasista de trabajadores y trabajadoras "Cruz Villegas"). Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur: Andrés Lairisgoitia.

impulsar las transformaciones que no es otro que la clase trabajadora en su más amplio concepto.

En el marco de la lucha de clases internacional contra el imperialismo, se observa un avance criminal, sostenido, multifacético e integral de agresión de la derecha fascista contra los pueblos y sus procesos de cambio, se requiere fortalecer la conciencia patriótica y la movilización obrero-popular del pueblo en general, para responder en el terreno que se presente en la lucha de clases.

Pues han surgido distintas estrategias, no solamente políticas sino una combinación de elementos de presión vinculadas a grupos de poder históricos, con claras posturas antidemocráticas y debilitantes de la institucionalidad. Hoy ya no solo requieren de fuerzas militares para imponer su modelo, sino que adquieren nuevos instrumentos como los grupos de empresas mediáticas y sectores del poder judicial, que persiguen a los líderes y lideresas más destacados de nuestras latitudes, que han trabajado en la última década para la redistribución de la renta, mejorar los niveles de igualdad y sobre todo, sacar a una gran parte de la población de los niveles de pauperismo más degradantes elevando su dignidad, su capacidad de consumo y calidad de vida.

Brasil sufre un ataque a la democracia sin precedentes desde el golpe de 1964. En esa oportunidad, el golpe no fue hecho con tanques y fusiles. La ruptura democrática de 2016 es un golpe mediático-judicial-parlamentario. Una conspiración que tiene el dedo del imperialismo reúne, en Brasil, los derrotados en las cuatro últimas elecciones, grandes fracciones del empresariado nacional, del capital financiero, de las familias que mandan en los medios de comunicación, y del aparato del Ministerio Público-Judicial-Policía.

El *impeachment* sin crimen de responsabilidad es golpe, no está previsto en la Constitución. Ahora, durante el juicio en el Senado, va quedando aún más nítida la maniobra golpista, porque todos los dictámenes técnicos oficiales encomendados por el Senado apuntan que la presidenta de la República no cometió crimen incumpliendo leyes presupuestarias que, en tesis, justificarían su separación.

No se trata a penas de un golpe contra la presidenta Dilma Rousseff. No se trata a penas de derribar una presidenta electa democráticamente con más de 54 millones de votos y sustituirla por el vice Michel Temer (uno de los articuladores del golpe).

En realidad se trata de una tentativa de destruir las principales conquistas que la población más pobre de Brasil tuvo en los últimos 13 años durante los gobiernos Lula y Dilma. Sobre todo, se trata de aplicar un programa ultra-liberal de privatizaciones, desnacionalizaciones y retirada de derechos sociales. Además de un ataque a los derechos humanos y a las libertades democráticas.

Los movimientos sociales de los Estados Partes del MERCOSUR y Bolivia, los sectores democráticos y progresistas, los sectores patriotas, nacionalistas, estamos en la lucha y nos sumamos a todos los luchadores del continente contra la ola conservadora, neoliberal y fascista, y reivindicamos que los gobiernos de la región no reconozcan el gobierno interino golpista de Michel Temer en Brasil.

En caso que prospere el golpe en Brasil, con la separación definitiva de la presidenta Dilma Rousseff, solicitamos que los gobiernos de América Latina y el Caribe denuncien esta ruptura democrática en los organismos internacionales correspondientes y la inmediata aplicación del Protocolo de Ushuaia del MERCOSUR.

La propia existencia del MERCOSUR y de los espacios sociales, como esta Cumbre pasa por la manutención de la democracia en nuestros países y en todo el continente.

En defensa de la democracia y la autodeterminación de los pueblos, rechazamos contundentemente y exigimos la derogación del decreto Obama, que señala a la República Bolivariana de Venezuela como una amenaza inusual y extraordinaria para la seguridad de los Estados Unidos de Norteamérica.

Los movimientos sociales del MERCOSUR exigimos respeto al pueblo venezolano y su gobierno legítimo, democrático y constitucional encabezado por el Presidente obrero Nicolás Maduro Moros.

Demandamos el cese del bloqueo económico y financiero contra el pueblo venezolano, expresado en una guerra económica impuesta por los sectores económicos dominantes y el imperialismo norteamericano.

Repudiamos todos los intentos de algunos gobiernos de los países de quebrar la institucionalidad del MERCOSUR oponiéndose al traspaso de la presidencia pro tempore a Venezuela.

Denunciamos la acción del estado paraguay y agentes privados que desarrollan una estrategia sistemática de criminalización de la lucha campesina. De la misma forma la situaciones de explotación y precarización laboral que desconocen los derechos básicos de trabajadores generando mayores niveles de exclusión.

En el caso de la masacre de Curugaty repudiamos la manera impropia en que las víctimas fueron judicializadas y el atropello a sus derechos humanos, exigiendo la inmediata absolución de los compañeros y una profunda y objetiva investigación que procese y condene a los verdaderos responsables.

Manifestamos nuestro apoyo a Bolivia en su reclamo por el derecho a tener una

salida soberana al mar.

Sostenemos que las aguas de los lagos, ríos, mares y océanos, leche de Nuestra Madre tierra pertenecen a los Pueblos. El manantial Silala, el río Lauca le pertenecen al Pueblo boliviano, no a las empresas privadas y transnacionales.

Los Pueblos somos hermanos, compartimos nuestro territorio del Abya Yala y no se debe restringir el libre tránsito por intereses económicos de empresas privadas y transnacionales. cón efectiva

Ratificamos nuestro apoyo a la república Argentina en su legítimo reclamo a la soberanía sobre las islas Malvinas, Georgias del Sur y Sandwich del Sur.

Los movimientos sociales reunidos en está Cumbre valoramos el aporte y la presencia sostenida en las cumbres sociales del MERCOSUR por parte de los representantes de los movimientos sociales y pueblos indígenas originarios campesinos de Bolivia, Estado en proceso de adhesión. Solicitamos a las instancias de decisión del MERCOSUR, que tomen todas las medidas necesarias para que las mismas sigan participando en todos estos ámbitos en las mismas condiciones que las delegaciones de los estados miembros plenos.

De la misma forma instamos a los gobiernos de los Estados a realizar todos los esfuerzos para garantizar la participa efectiva en estos espacios de los pueblos originarios de Argentina, Brasil, Paraguay, Venezuela.

El territorio del MERCOSUR y de América Latina es territorio de paz. Por eso saludamos el acuerdo alcanzado entre el gobierno colombiano y la insurgencia para dar una solución pacífica y negociada que ponga fin a la violencia y nos comprometemos a mantenernos atentos al efectivo cumplimiento de los acuerdos para lograr el fin de la guerra civil.

Manifestamos nuestro repudio a la corrupción, corruptos y corruptores, públicos y privados, que se adueña de porciones importantes de los poderes de gobierno, del ejecutivo, legislativo y judicial de nuestros países, desgastando y deteriorando los principios centrales de las democracias

Consideramos que es necesario avanzar en la definición normativa del bloque para asegurar que los procesos de participación ciudadana tengan un mayor grado de incidencia y vinculación de sus propuestas e iniciativas hacia el MERCOSUR, abogando por el fortalecimiento de la Unidad de Apoyo para la Participación Social (UPS) en el cumplimiento de sus cometidos.

En pos de una mayor transparencia promovemos la utilización de los avances tecnológicos para obtener la información en tiempo real, un mejor y más participativo

uso de las páginas oficiales, utilizar mecanismos de consulta apoyados en la utilización de redes sociales, entre otras herramientas de las comunicaciones en el siglo XXI.

Proponemos la conformación de un frente amplio de solidaridad entre los pueblos y defensa de la democracia, que promueva acciones conjuntas de rechazo a los atropellos que se desarrollan hoy en la región, que afectan gravemente los intereses de los pueblos y la autodeterminación de los mismos.

El proyecto de MERCOSUR, soberano para defender sus recursos, autónomo para definir las estrategias que avancen en la construcción de un espacio de desarrollo integral, equitativo, democrático y plural, está en riesgo. Instamos a los gobiernos de los Estados Partes a desarrollar la agenda externa del MERCOSUR teniendo como eje articulador el desarrollo integral de nuestra región en los aspectos sociales, comerciales y económicos, rechazando toda falsa oposición entre integración regional así entendida y procesos comerciales unidimensionales basados en el libre comercio, que no constituyen una alternativa, sino la afirmación de los intereses de las corporaciones transnacionales y a afirmar el papel subordinado de nuestra región como productor de materias primas.

Reafirmamos nuestro compromiso con la democracia y la plena vigencia de sus instituciones, como condición esencial para el desarrollo del proceso de integración regional. Los principios democráticos deben manifestarse también fuertemente en la institucionalidad del bloque, en todas sus instancias y en particular en el Parlamento del MERCOSUR, como órgano de representación de los pueblos que lo integran. En ese sentido exhortamos a los parlamentos nacionales de Brasil, Uruguay y Venezuela y a los gobiernos de los estados a tomar las medidas necesarias para que en las próximas instancias electorales se dé la elección directa de los parlamentarios y parlamentarias del MERCOSUR, así como la implementación de los mecanismos preferencial para la internalización de normas definidos en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

Somos conscientes y hemos denunciado desde su nacimiento, hace un cuarto de siglo que el MERCOSUR, pensado como un proceso de integración tiene demasiadas asignaturas pendientes para reducir las verdaderas asimetrías, para generar un mercado integrado y complementario, y construir un espacio geopolítico basado en la cooperación y el desarrollo con justicia social.

Sin embargo, hoy vemos como en base a estas deficiencias se busca destruir este proyecto de integración para suplantarlos con un modelo de libre comercio, extractivista y dependiente que solo traerá más miseria y desigualdad a nuestros pueblos. Tal como lo afirmamos el primer día, el déficit de democracia, de redistribución y de desarrollo que hoy muestra el MERCOSUR, solo se soluciona con

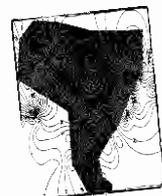
MÁS MERCOSUR. Lucharemos por nuestro proyecto de integración y no aceptaremos proyectos de exclusión política, social y económica.

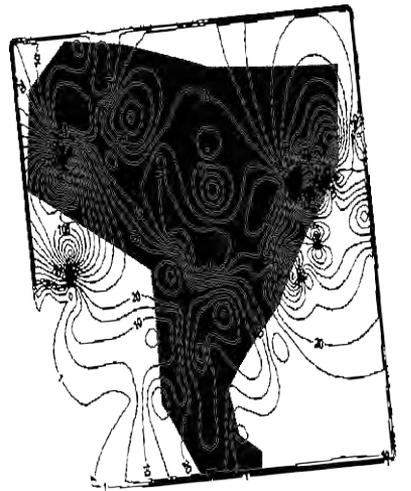
Consideramos que el funcionamiento de las instituciones del MERCOSUR constituye un elemento central para avanzar en la configuración de un proceso de integración regional que tenga como base el respeto a las normativas acordadas y a la cooperación entre los Estados. Entendemos que ha sido muy débil el compromiso manifestado por la acción de los gobiernos hacia esa institucionalidad, en especial hacia los mecanismos de resolución de controversias y al Parlamento del MERCOSUR. No obstante ser necesario un rediseño institucional, que el bloque tiene en agenda desde hace tiempo, creemos que la responsabilidad de los estados con el funcionamiento institucional debe ser asumida

Saludamos la próxima presidencia *pro tempore* de Venezuela, con la expectativa que la misma signifique la oportunidad de seguir avanzando en los caminos de la consolidación del bloque y esperamos que la próxima Cumbre Social nos permita darle continuidad a esta articulación de los pueblos y potenciar el Mercosur social, como un mecanismo de integración humanista, con total reconocimiento y respeto a la autodeterminación y soberanía de los pueblos, de sus legítimos gobiernos, de las características propias de cada movimiento social y popular.

Finalmente, a diez años del Encuentro Productivo y Social y de la primera Cumbre Social del MERCOSUR, valoramos los aportes y logros obtenidos, destacando nuestra visión de continuar impulsando una integración económica, social y política, con participación y aporte colectivo como elemento dinamizador que fortalece el avance hacia el desarrollo inclusivo y democrático de nuestros pueblos.

*Montevideo, 1 de julio de 2016*





densidades

El número **diecinueve** de la revista **densidades** fue  
editado en la Ciudad de Buenos Aires, República  
Argentina, América del Sur,  
en el mes de **agosto** de 2016.

Distribución libre y gratuita





