

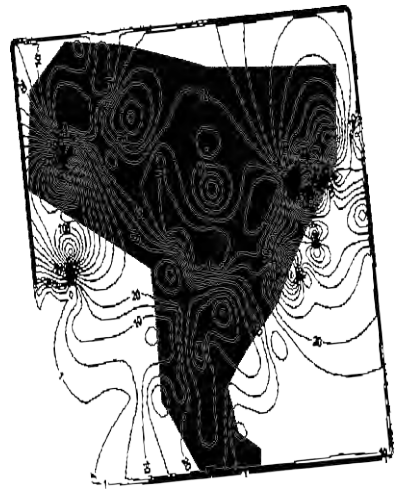
densidades



thauan santos
carlos henrique de campos júnior
paolla vieira lima
ana clara de mello figueiredo
manuella sampaio da silva
nicole arabeity irigoyen
magdalena bas vilizzio
mariano treacy
alfredo lópez rita
rafael teixeira de lima
danilo josé dalio
ana laura führ
cidonea machado deponti

20
diciembre
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

20

diciembre 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

9 A modo de presentación

13 (Des)Ordem Democrática da (Des)Integração Regional: (des)constitucionalização do MERCOSUL em matéria de impeachment
Thauan Santos, Carlos Henrique de Campos Júnior, Paolla Vieira Lima e Ana Clara de Mello Figueiredo

41 A cláusula democrática do MERCOSUL como um instrumento estratégico para o organismo: uma análise do tratamento dado a golpes de Estado e os possíveis novos direcionamentos do bloco
Manuella Sampaio da Silva e Nicole Arabeity Irigoyen

55 Protección de inversiones y solución de controversias inversor-Estado: ¿hacia una identidad latinoamericana?
Magdalena Bas Vilizzio

67 Nuevas formas de dependencia y de integración regional en tiempos de mundialización neoliberal
Mariano Treacy

97 La cuestión migratoria dentro del nuevo escenario político de la región. Genealogía reciente para discutir derechos e integración
Alfredo M. López Rita

111 O projeto de integração regional brasileiro dos governos petistas (2003-2014): aspectos e dilemas da construção de uma liderança
Rafael Teixeira de Lima

127 A marcha comum latino-americana: expectativas e divergências no processo de formação da ALALC
Danilo José Dalio

155 ESPACIOS
Integração da infraestrutura regional como forma de desenvolvimento econômico: um estudo sobre a IIRSA
Ana Laura Führ e Cidonea Machado Deponti

-
- 175 **LECTURAS**
Cines del Sur. La integración cinematográfica entre los países del MERCOSUR, de Marina Moguillansky
María Florencia Poggi
-

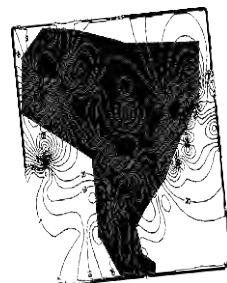
DOCUMENTOS

- 177 **República Bolivariana de Venezuela, Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores, Comunicado**
Caracas, 31 de agosto de 2016
- 178 **Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR**
Asunción, 13 de septiembre de 2016
- 180 **Declaração de Brasília, Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras**
Brasília, 16 de novembro de 2016
-

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



densidades



a modo de presentación

Estimados Lectores

¡Llegamos al número veinte!

No son tiempos de festejos, lo sabemos, pero no podemos más que sentirnos satisfechos de haber alcanzado este simbólico número, tan lejano, tan imposible en nuestro comienzo. Llegamos manteniendo un principio que nos guió desde el inicio: intentar construir un espacio de discusión sobre la integración regional de América del Sur, independiente de cualquier condicionamiento político, académico o financiero. Y haber mantenido ese principio nos ha garantizado la supervivencia en el marco de una coyuntura que se ha vuelto tan hostil a los temas que aquí tratamos.

Número a número asistimos al espectáculo de un esfuerzo denodado por la demolición de lo construido en los últimos años en la región. Si bien no son nuevos estos cambios absolutos de dirección, si nos sorprende la magnitud del daño que se está produciendo.

En el MERCOSUR es sin duda donde esto que señalamos es más visible. La bochornosa escena que tuvo lugar a las puertas del Palacio San Martín de Buenos Aires, sede de la Cancillería Argentina, es quizás su expresión más grosera, culminando una escalada de torpezas que tenían por sólo objetivo el escarnio de una nación hermana, sin medir consecuencias políticas, sociales o económicas de este esfuerzo en aislar al gobierno de Caracas, más allá de una necesidad de repercusión mediática para el consumo interno de sobreactuar el rechazo al régimen bolivariano, que parece ser la única certeza firme en la política exterior de los nuevos gobiernos del Cono Sur. Donde la confusa diplomacia argentina aparece entusiasmada avalando los exabruptos que provienen de Itamaraty.

Sin posibilidades reales de aplicar una cláusula democrática para suspender al gobierno bolivariano, se optó por el sofisma jurídico de decidir, violando la regla del consenso, apartarlo por la falta de cumplimiento de compromisos asumidos, algo que si se aplicará a los demás miembros del MERCOSUR, dicho marco de integración

hubiera desaparecido hace bastante tiempo.

Todo parece indicar que el marco regional se irá disolviendo, sin una clara agenda a seguir. Sólo resta esperar el vaciamiento de la ya establecida, y que el espacio común se vea reducido a simples comunicaciones interpresidenciales entre los dos países de mayor peso relativo que decidirán sus estrategias individuales de relacionamiento estratégico con la región y el mundo. Lo que están destruyendo no es el “virus” bolivariano, están destruyendo la poca credibilidad institucional que el MERCOSUR puede ostentar aún.

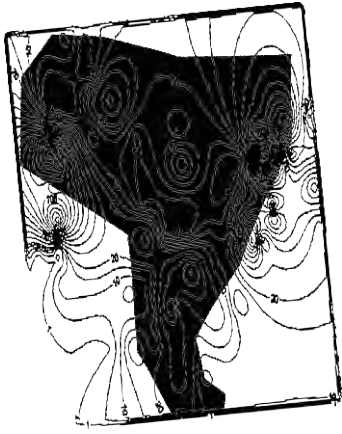
¿Qué quedará de los espacios construidos en la primera década del siglo, en un momento en que la integración se vuelve más necesaria que nunca frente a lo que puede llegar a venir desde el norte? Pasado poco más de un mes de conocerse el resultado electoral en los Estados Unidos, poco o nada se sabe de los escenarios que los hacedores de nuestras políticas diplomáticas y económicas están proyectando para afrontar el futuro inmediato. Volveremos quizás a aquel elogio de la insignificancia que apostaba todo al relacionamiento preferencial, individual, con las grandes potencias económicas globales como única estrategia de crecimiento. Este MERCOSUR flexible por el que apuestan los gobiernos de la región, aparece como la única propuesta con consenso, sin que nadie, por supuesto, se atreva a explicitar claramente los alcances de esa flexibilidad declamada.

Como hemos sostenido en otras páginas de números anteriores, creemos en una integración que sea bandera y construcción de los pueblos de nuestra región, integración para el desarrollo inclusivo, integración para la mejora en la calidad de vida de nuestras grandes mayorías, integración para la construcción de autonomía política. No creemos en aquella que es sólo retórica de documentos oficiales, de cumbres protocolares vacías de contenido. Para ello, es fundamental que la idea de un destino común atraviese las fronteras que se buscan fortificar entre nuestros pueblos y sea defendida por nuestros ciudadanos, por los movimientos sociales, los partidos políticos, los movimientos estudiantiles, los espacios de discusión académica y científica, para que esta etapa que nos toca enfrentar sea sólo “una pausa más dentro de un largo trayecto emancipador” (hermosa imagen de José Paradiso), y no un cambio total de rumbo que nos deje sumidos en la nostalgia de lo que pudo ser y no fue.

Oswaldo Andrés García

20 de diciembre de 2016





artículos

(Des)Ordem Democrática da (Des)Integração Regional: (des)constitucionalização do MERCOSUL em matéria de *impeachment*

*Thauan Santos, Carlos Henrique de
Campos Júnior, Paolla Vieira Lima e Ana
Clara de Mello Figueiredo*

1. Introdução

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), iniciativa de integração regional sul-americana da década de 1990, nasce no bojo do neoliberalismo, portanto embebido de prioridades que mudavam a concepção de crescimento/desenvolvimento dos países da região. Mais do que nunca, reformulava-se o papel dos Estados nacionais, bem como a própria concepção de

América do Sul, que deveria estar aberta aos fluxos internacionais.

Nesse cenário, e influenciado pela concepção de “regionalismo aberto”, o MERCOSUL tem em seu “DNA” as características da abertura à iniciativa privada/internacional, além da instrumentalização da integração regional como meio para garantir uma maior inserção internacional. Dessa

TS: Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e do Departamento de Defesa e Gestão Estratégica Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (DGEI/UFRJ). Apoio financeiro da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: santos.thauan@gmail.com.

CHCJ: Gestão Pública para o Desenvolvimento Econômico e Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (GPDES/UFRJ). E-mail: carloshjr@gmail.com.

PVL: GPDES/UFRJ. E-mail: paolla.vieira.lima@gmail.com.

ACMF: IRI/PUC-Rio. E-mail: anaclaramf3@live.com.

forma, focava-se, excessiva e inicialmente, nas pautas econômica e comercial, que representariam os principais *drivers* da integração regional, seja por seus resultados mais imediatos, seja pela sua facilidade de mensuração (e, portanto, legitimação) da própria iniciativa.

Contudo, e com o passar dos anos, o MERCOSUL incorpora novas pautas e temas, em particular pelo dinamismo dos anos 1990 e pelo fato de esses países viverem momentos de redemocratização após a experiência dos golpes militares. Nesse sentido, o debate democrático (res)surge com força e, quase que curiosamente, após 25 anos da iniciativa, segue sendo uma temática que estrutura não apenas as atuais divergências encontradas no MERCOSUL, mas uma questão diretamente associada à sua história de formação, bem como da região sul-americana como um o todo (Ferreira Junior, 2005).

Com o objetivo de prover uma melhor compreensão das interfaces entre democracia e o processo de formação do MERCOSUL, pretende-se elucidar como os parâmetros democráticos molda(ra)m sua história desde sua institucionalização, em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção, até os conflitos atuais com (i) a suspensão temporária do Paraguai devido ao *impeachment* (2012); (ii) a consequente adesão efetiva da Venezuela (mesmo ano); (iii) o dilema acerca da atual posse da presidência *pro tempore*

pela Venezuela (2016); e (iv) o recente processo de *impeachment* ocorrido no Brasil (mesmo ano).

No debate sobre ordem democrática, em particular nos países em desenvolvimento da América do Sul, é fundamental refletirmos sobre o significado do conceito de democracia, entendendo-o como mutável e dinâmico. Nas palavras em Chang (2002), em sua famosa obra *Chutando a Escada*, “[t]here is currently great pressure on developing countries (...) to adopt a set of ‘good policies’ and ‘good institutions’ to foster their economic development. (...) The key institutions include: democracy; ‘good’ bureaucracy; an independent judiciary (...)”.

Por isso, é fundamental que não apenas seja feita uma apresentação histórica dos processos supracitados, mas, particularmente, uma revisão crítica dos instrumentos de análise dos mesmos. Pretende-se, com esse trabalho, evidenciar a vulnerabilidade que o MERCOSUL apresenta não apenas em termos da famosa “ordem democrática”, mas, precisamente, em termos da volatilidade de seu futuro frente às mudanças domésticas ocorridas no interior de seus respectivos países.

Para tal, faz-se uma reflexão teórica e crítica sobre a pauta democrática e o próprio processo de integração do MERCOSUL para, em seguida, avaliar cada um dos conflitos atuais. Nestes casos, usam-se fontes majoritariamente qualitativas, muitas delas correspondendo às próprias leis nacionais e do

âmbito do bloco, para compreender o desenvolvimento dos processos no interior dos países, bem como seus efeitos externos sobre a região.

2. Integração Regional na América do Sul e a Questão Democrática

“Art. 1: A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para o desenvolvimento dos processos de integração entre os Estados Partes do presente Protocolo” (Protocolo de Ushuaia, 1998).

Pode-se afirmar que a concepção democrática vai muito além da expressão genérica de *“governo do povo, para o povo”*, de Abraham Lincoln, em seu *Discurso de Gettysburg*. A ideia de democracia vivenciou uma série de mudanças e agregação de características e valores, que atravessam os séculos desde os primeiros tópicos, resultados da reflexão da experiência política das cidades-estados gregas e os trabalhos de Rousseau, até as fortes influências neoliberais presentes na tão aclamada democracia de mercado presente no sistema internacional.

Como afirma Macpherson (1966:9), *“la confusión existente acerca de la democracia se debe al desconcierto que ha provocado su evolución. Puesto que la palabra democracia ha cambiado de significado más de una vez y en más de una dirección”*. Em outras palavras, a democracia pode ser compreendida como um território de disputa entre distintos atores em diferentes momentos (Dagnino, Olivera & Panfichi,

2006). Consequentemente, é imprescindível analisar como o caráter democrático latino-americano pode ser diferenciado de outras regiões do globo, ou avaliar como se configurou em um fator chave para os atuais questionamentos dentro do MERCOSUL.

Porém, fora as concepções de governança, a democracia também é associada principalmente aos ideais de liberdade, que busca eliminar distinções ou privilégios na sociedade. Cabe destacar sua aplicação aos parâmetros institucionais do MERCOSUL e também como fator essencial para compor o cenário que tornou sua criação possível, em particular porque a instituição democrática não necessariamente se pauta apenas nos governos individualmente, mas encontram-se na organização regional como um todo. Além disso, deve cumprir com o caráter que compete a uma instituição democrática como transparência institucional e representatividade (Bobbio, 1997).

A concepção de democracia, no entanto, ainda é repleta de contradições e tensões. Não obstante, como já dizia Churchill, *“a democracia é a pior forma de governo exceto todas as outras que foram experimentadas de tempos em tempos”*.

Ainda no que tange às definições do que se concebe como um órgão democrático, as variações entre contextos históricos e temporais, como já destacado, também diferenciam as

concepções de democracia (Macpherson, 1966). Nas décadas de 1980 e 1990, principal período contextual para o cenário de criação do MERCOSUL, vemos como a democracia neoliberal, com todas as suas exigências de mercado, disseminou a necessidade de regimes governamentais democráticos. Além disso, a democracia liberal poder ser entendida não só como essencial para a consolidação dos novos padrões de produção e consumo, mas como o bastião do que se concebe como liberdade no mundo Ocidental (Ferreira Junior, 2005).

Nesse contexto, a década de 1980 constituiu o marco para a onda da redemocratização no subcontinente sul-americano. Por consequência, e para efeito de exemplo, o fim das ditaduras militares ocorreu em 1983, na Argentina; em 1984, no Uruguai; e em 1985, no Brasil. Não se pode deixar de reforçar que, por conta disso, a transição democrática foi um fator essencial para que a aproximação entre Brasil e Argentina tornasse possível a criação do MERCOSUL.

O MERCOSUL nasceu em um cenário global de transição comercial pautado nas mudanças GATT/OMC. No mesmo ano de início da vigência do bloco, também temos a instituição da Organização Mundial do Comércio (OMC), que trouxe consigo regras mais restritas em determinadas áreas do comércio mundial. Soma-se a isso o fato de que o mundo tendia cada vez mais às cooperações econômicas, a exemplo da

CEE (Comunidade Econômica Europeia), que posteriormente deu origem à União Europeia (UE).

Vale destacar também que antes mesmo da criação do MERCOSUL ou do principal acordo democrático (Protocolo de Ushuaia), houve outros documentos que marcaram as tentativas de consolidação democrática. Embora não objetivassem especificamente questões democráticas, documentos como a *Ata da Integração*, de 1986, ou a *Ata da Amizade Argentino-Brasileira, Democracia, Paz e Desenvolvimento*, do mesmo ano, configuram acordos pré-MERCOSUL que enviesaram o desenvolvimento democrático estritamente ligado à intensificação do processo de integração (Santos Carneiro, 2007).

Com isso, apesar de as aproximações vistas entre os membros nos anos precedentes ao MERCOSUL focarem principalmente no desenvolvimento de questões econômicas, acabou-se por, paralelamente, desenvolver valores da democracia na região sul-americana. Embora os documentos anteriores não explicitassem obrigatoriedade de características de parâmetros democráticos para as partes do contrato, antes do Protocolo de Ushuaia o desenvolvimento da democracia era citado como objetivo das primeiras vias de integração regional.

Na *Ata para Integração* (1986:1), por exemplo, as partes já se declaravam cientes “[d]e la importancia de este momento histórico de la relación de las

*dos naciones, empeñadas en la consolidación de la democracia como sistema de vida y de gobierno*¹ Evidenciava-se, assim, o quanto o desenvolvimento econômico e a estabilidade de governos nacionais (e futuramente da própria região) estavam fundamentalmente ligados aos valores democráticos (mesmo que indiretamente).

O *Tratado de Assunção*, firmado em 1991 por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, tem como principal objetivo o processo de aumento de cooperação, integração e desenvolvimento comercial entre suas partes, bem como do sul do continente americano com outras uniões e países². Teve seu marco jurídico com a assinatura do *Protocolo de Ouro Preto*, em 1995, mas foi com o *Protocolo de Ushuaia* -acordado na cidade de Ushuaia, na Argentina, no dia 24 de julho de 1998- que se pôs em vigência a condição de efetividade das instituições democráticas dos países componentes do bloco como condição de integridade e posicionamento dentro do bloco.

O MERCOSUL, porém, não pode ser avaliado como outras entidades regionais. Ele não se enquadra em parâmetros comuns à União Europeia, embora esse tipo de análise comparada ocorra frequentemente na literatura especializada; no caso europeu, há existência de mercados comuns, instituições supranacionais, bem como uma corte de Direitos Humanos. Por

outro lado, pode-se classificar o MERCOSUL como um organismo *sui generis* no que diz respeito à sua concepção de mercado comum, mas que, na verdade, constitui-se em uma união aduaneira (“imperfeita”, para alguns). No entanto, é na sua estrutura institucional e no estabelecimento de uma cláusula democrática que constatamos como as relações históricas dos países e do bloco afetam o desenvolvimento da integração.

Não existe uma definição consensual sobre *integração regional*, especialmente por conta da interdisciplinaridade do tema, bem como das diferentes experiências existentes pelo mundo (Richard, 2014). De toda forma, pode-se assumir que a integração regional é um processo e que está diretamente ligado à interdependência entre as partes envolvidas, que busca lidar com as assimetrias (intra-)regionais, além de apresentar algum grau de institucionalização associada.

Além das concepções de flexibilização do mercado e da sensibilidade das relações comerciais, as deficiências institucionais do bloco e os problemas domésticos compõem os obstáculos que colidem com a atual conturbação. É na união entre o *déficit* democrático dos Estados-parte do MERCOSUL, somada às (im)possibilidades de invocação do Protocolo de Ushuaia em certos contextos, que reside parcela significa-

1. Ver: <<http://www.abacc.org.br/?p=555&lang=es>>.

2. Ver: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao..pdf>.

tiva do atual cenário (inter)na-cional desfavorável comparado àquele quando da criação do MERCOSUL.

Hoje, com ainda mais força, não se pode ignorar a existência de divergências políticas e ideológicas que compõem as relações dos estados membros. Foram desentendimentos que se desenvolveram progressivamente e deram corpo às divergências encontradas, em 2012, no processo de adesão efetiva da Venezuela e de suspensão temporária do Paraguai³.

Recentemente, por exemplo, houve violações democráticas por parte de seus membros (particularmente Paraguai, Brasil e Venezuela) no âmbito do MERCOSUL -temas a serem desenvolvidos nas próximas seções. Tais questões se devem, particularmente, a mudanças governamentais domésticas, que acabaram arrefecendo os posicionamentos diplomáticos e da política externa (e interna) dos signatários quanto à sua (real) vontade política frente à região (Santos, 2016).

Nesse sentido, a recente dificuldade de integração regional é uma resultante de distanciamento entre seus membros, estes pautados nas novas lideranças de guinadas mais “à direita” e ideais mais liberais, que buscam desvencilhar-se de políticas (e ditas “ideologias”) regionais. Tal situação é acentuada por um contexto de crise político-econômica

nas principais economias da região, cujo foco das políticas volta a estar sobre os interesses nacionais em detrimentos dos regionais.

Ultimamente, o afastamento das relações entre os países do MERCOSUL parece ressurgir por meio de discursos como o do atual ministro de relações exteriores brasileiro, o chanceler José Serra, segundo o qual a ideia da iniciativa regional já foi classificada como “um delírio megalomaniaco”⁴, quando ainda era membro do Senado brasileiro, e deixou claro logo nos primeiros dias assumidos seu atual posto, que a solução para o Brasil seria uma maior autonomia comercial.

Em contrapartida, destaca-se o interesse brasileiro em promover a possível aliança com a União Europeia (UE), mesmo depois de dez anos de estagnação das negociações, bem como dar prioridade à Parceria Transpacífica (TPP). Isso se deve à:

“Cláusula 32 del MERCOSUR, que insta a los estados miembros a negociar en forma conjunta, Nin Novoa sostuvo que esta ‘no está internalizada en ninguna legislación de ninguno de los países’ del bloque y señaló que ‘no tiene fuerza de ley’, sino que se trata solamente de una ‘declaración de principios’”⁵.

É na dificuldade em conciliar opiniões e concepções de soberania no plano

3. Ver: <<http://www.coha.org/the-venezuela-problem-hyper-politicization-and-fragmentation-in-mercosur/>>.

4. Ver: Pronunciamento do senador José Serra na Tribuna do Senado (04/03/2015). Disponível em: <<http://www.joseserra.com.br/pronunciamento-do-senador-jose-serra-na-tribuna-do-senado/>>.

regional que vemos como o cenário doméstico de um país influencia a questão regional. O caso recente da adesão da Venezuela serve como exemplo do renascimento do debate democrático no escopo de MERCOSUL.

A aplicação da cláusula democrática não se baseia fundamentalmente nos dez artigos do Protocolo de Ushuaia, mas também em como as proximidades políticas e bilaterais entre os membros influenciam o que é acordado dentro do MERCOSUL, destacando-se que articulações políticas fazem parte da defasagem de princípios democráticos dentro do bloco. Embora tenha sido criada como pilar para processos democráticos dentro do MERCOSUL, a cláusula não escapou à instrumentalização de “mecanismos de politicagem”. No entanto, foi justamente com a destituição presidencial que culminou na primeira invocação para aplicação da cláusula que suspenderia o Paraguai -assim como seu direito ao veto- que se abriu o caminho para a adesão da Venezuela.

Dessa forma, destaca-se a necessidade de se levar em conta a pauta democrática, bem como outras, que evidenciem a necessidade de o MERCOSUL ir pr' além da pauta econômica/comercial, característica marcante desde a sua criação. Sendo assim:

“The Uruguayan president (José Mujica) emphasised that the bloc represents not only economic, but political, integration. “Without politics, there will be no MERCOSUR in the long run, and there will be no convergence, because this is not only an economic equation” (Pierri, 2011)⁶.

3. Desenvolvimentos recentes

A presente seção apresentará eventos recentes, como o *impeachment* no Paraguai (2012) e no Brasil (2016), a adesão efetiva da Venezuela no MERCOSUL (2015), bem como dilema acerca da presidência do MERCOSUL no segundo semestre de 2016. Dessa forma, pretende-se não apenas apresentar propriamente tais eventos, mas, precisamente, relacioná-los ao *déficit* democrático do próprio MERCOSUL.

3.1. *Impeachment* no Paraguai

Em 22 de junho de 2012, o então presidente paraguaio, Fernando Lugo, foi afastado da presidência da República por meio de um *impeachment* relâmpago que o apeou do cargo. Diante desse processo tão questionável, ficam duas questões que o presente artigo, entre outros temas, pretende abordar: (i) a razão pela qual o presidente caiu de forma unânime e rápida; e (ii) como este fato pode indicar, assim como no caso brasileiro recente, uma guinada

5. Ver: <<https://mundo.sputniknews.com/politica/201610211064279361-uruguay-china-mercosur-relaciones/>>.

6. Ver: <<http://www.ipsnews.net/2011/12/south-america-mercosur-bloc-ndash-more-politics-better-integration/>>.

conservadora no projeto político de ambos os países.

Tendo como objetivo demonstrar as relativas semelhanças de fundo que deram terreno ao *impeachment* dos ex-presidentes Fernando Lugo e Dilma Rousseff, faz-se necessário expor o contexto político em que ambas as realidades estavam inseridas. No caso paraguaio, as eleições presidenciais de 2008, cujo pleito fora vencido por Fernando Lugo, marcaram uma ruptura da hegemonia de 61 anos do partido conservador (Partido Colorado) na condução política do país. A plataforma de governo do então presidente eleito tinha como meta reformas sociais tais como a redução da pobreza, da corrupção e da desigualdade:

“Lugo, a centre-left ex-bishop, won the 2008 presidential elections on a platform of far-reaching social reforms aimed at reducing Paraguay's deep-rooted poverty, corruption and inequality, offering a ‘new dawn’ for the country” (Lambert, 2012).

No entanto, ainda que Fernando Lugo tivesse ganhado as eleições com uma boa margem percentual⁷ a oposição (os liberais e o Partido Colorado) permaneceu com a maioria das cadeiras do Senado e da Câmara de Deputados, tornando a base aliada frágil e, por vezes, instável. Diante disso, o primeiro paralelo que se pode delinear a respeito dos dois países, Brasil e Paraguai, é que,

apesar de terem os ex-presidentes suas plataformas políticas chanceladas pelo voto popular e democrático, estas causavam descontentamento no âmbito da oposição conservadora. Portanto, assim como no caso da ex-presidenta, Dilma Rousseff, a gestão de Fernando Lugo foi marcada por entraves e conflitos políticos:

“It was therefore not surprising that Lugo's period in office was characterised by instability, political crises and conflict with Congress. Despite some significant gains in foreign policy (most notably his successful renegotiation of aspects of the 1973 Itaipú Dam treaty with Brazil) and some important domestic success in health and anti-poverty policies, his administration was unable to deliver on the promises made and the expectations raised in terms of social and political reform” (Lambert, 2012).

Diante desse clima de instabilidade política e emperramento das tentativas de reforma, causado pela insatisfação da classe política conservadora, é possível verificar que, tanto no Brasil quanto no Paraguai, o que se viu foi um movimento em direção à deposição dos ex-presidentes, sob o verniz do respaldo constitucional.

Para melhor explicitar os acontecimentos que desembocaram na deposição do ex-presidente Fernando Lugo, pode-se dizer que a gênese se deu no

7. Lugo obteve 42,3% dos votos contra 31,8% de Blanca Avelar, do Partido Colorado, e 22,8% do general Lino Oviedo, um ex-colorado que concorreu pela União Nacional dos Cidadãos Éticos (UNACE).

emblemático dia 15 de junho de 2012, quando houve um confronto entre as forças policiais paraguaias e um grupo de camponeses. Esse confronto foi motivado pela reintegração de posse de uma fazenda em Curuguaty (250 km a noroeste de Assunção), que havia sido invadida pelos camponeses. Como consequência desse confronto, 12 camponeses e 6 policiais morreram, além dos feridos, e teria sido só mais um lamentável episódio derivado da reivindicação dos movimentos sociais perante o Estado.

No entanto, esse incidente foi utilizado como justificativa pelo Congresso paraguaio para operacionalizar a destituição do presidente Fernando Lugo, fato ocorrido apenas trinta horas depois da abertura do processo de *impeachment* (Vieira Souto, 2012). Tal acontecimento causou surpresa e estranhamento na comunidade internacional, e mais ainda entre os vizinhos sul-americanos, quando se passou a discutir a legalidade do ato.

Do ponto de vista legal, o *impeachment* (ou “juicio político”, como é denominado na república paraguaia) é previsto na Constituição paraguaia em seu art. 225: “*El Presidente de la República, [...], solo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes*” (Constituição do Paraguai, 1992).

Ocorre que, do ponto de vista temporal, no dia 21 de junho a Câmara

dos Deputados aprovou o processo de impedimento e, no dia seguinte, foi a vez do Senado. Conseqüentemente, isto provocou a substituição definitiva de Fernando Lugo pelo seu vice, Federico Franco, conforme disposições constitucionais daquele país.

No entanto, conforme observou Vieira Souto (2012:8), “*como se percebe, tudo se passou dentro da legalidade do ponto de vista jurídico formal. Contudo, o que chamou a atenção, mesmo dos defensores do processo de impeachment, foi a celeridade dos atos*”. Chama ainda mais atenção o fato de haver peças legislativas, nomeadamente resoluções da Câmara dos Senadores do Paraguai (n^{os} 1198 e 122), que já haviam aberto precedente jurídico contra agentes públicos em matéria de cassação de mandatos. Essas resoluções previam, para o procedimento de tramitação do *impeachment*, 11 dias para o presidente e 17 dias para ministros, o que inclui produção de provas tanto da acusação quanto da defesa. Nesse caso, portanto, pode-se dizer que houve atentado tácito ao devido processo legal e ao amplo direito de defesa da parte do ex-presidente Fernando Lugo.

Assim sendo, como já exposto em outro momento neste texto, tanto o *impeachment* de Fernando Lugo quanto o de Dilma Rousseff foram processos traumáticos que suscitaram questionamentos e controvérsias quanto à legalidade e legitimidade dos atos. Tanto foi assim que, no âmbito internacional, sobretudo quando se

tratou das relações desses países com o MERCOSUL, a questão da ruptura democrática foi colocada no centro de discussão como fato passível de sanção perante a comunidade internacional.

Quando do encerramento da 43ª cúpula do MERCOSUL, ainda no fim do mês de junho de 2012, foi anunciada a decisão de suspensão do Paraguai do bloco, até que este país realizasse novas eleições presidenciais democráticas. A decisão, anunciada pela então presidente da Argentina, Cristina Kirchner, deu-se em virtude da crença dos integrantes do bloco regional de haver uma ruptura da ordem democrática, ante a destituição relâmpago do presidente paraguaio. Além disso, vale ressaltar que as sanções contra o Paraguai foram consideradas de ordem política, uma vez que, àquele país, não foi permitida a participação de nenhuma reunião do MERCOSUL até que o novo presidente assumisse por vias democráticas.

Em relação ao Brasil, no entanto, nenhuma atitude punitiva foi tomada no âmbito do MERCOSUL até o presente momento, o que pode ser explicado pela nova configuração dos Estados-partes, cujos representantes estão mais alinhados à nova onda neoliberal, bem como à própria assimetria econômica dos países no MERCOSUL. Vale mencionar que, antes da realização do *impeachment* no Brasil, a possibilidade de acionamento da cláusula democrática era aventada pelo então alto representante-geral do MERCOSUL.

“Está se desenhando uma ruptura da ordem institucional e da Constituição no Brasil, e isso preocupa todos os demais países-membros do MERCOSUL (...). Todos levam em conta o Protocolo de Ushuaia [cláusula democrática]. Se for preciso, os governos se reunirão para avaliar os fatos à luz do tratado e tomar medidas cabíveis” (Adghirni, 2016).

A partir do que foi exposto e descrito nessa seção, surgem algumas reflexões a respeito do acionamento da cláusula democrática mediante processos de *impeachment* controversos, como o foram nos dois casos analisados aqui. No caso do Paraguai, o processo de *impeachment* parece ter sido legítimo do ponto de vista material, uma vez que a Constituição paraguaia trata a questão como *juicio político* -dando maior margem de manobra para a ação parlamentar (Lafer, 2013). Porém, do ponto de vista procedimental, há uma flagrante anormalidade, isso é, um processo de *impeachment* realizado em rito sumário contraria todo o bom senso no que se refere ao devido processo legal e ao amplo direito de defesa previstos em qualquer democracia (Vieira Souto, 2012).

Quanto ao caso do Brasil, o que se apresenta parece ser justamente o oposto, isso é, apesar de o processo de *impeachment* seguir à risca todos os trâmites do ponto de vista procedimental, o crime de responsabilidade que embasa o conteúdo da acusação foi bastante questionável. Em outras

palavras, o crime político-administrativo imputado à ex-presidenta Dilma Rousseff dá margem a interpretações que sugerem um desvio do ponto de vista material. Assim sendo, o acionamento da cláusula democrática parece ser justificável em ambos os casos, sem mencionar, no entanto, os ganhos, vantagens e desvantagens auferidos no âmbito do processo de integração regional representado pelo MERCOSUL.

3.2. Adesão da Venezuela

A presente seção tem como escopo realizar uma análise sobre dois temas que são imprescindíveis para a formação do MERCOSUL: (i) a adesão da Venezuela como um membro pleno; e (ii) a atual situação da presidência do bloco. Para tanto, será realizado um estudo cronológico dos dois momentos, lembrando que temos como essência a discussão da democracia e integração regional política.

A República Bolivariana da Venezuela é uma potencialidade no tocante à Integração Regional, já que em sua Constituição de 1961 já eram observados incentivos quanto ao tema. Vale destacar, assim, seu artigo de ordenamento interno:

“Art. 108: La República favorecerá la integración económica latinoamericana. A este fin se procurará coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes” (Constitución de la República de

Venezuela, 1961).

Desde então, o país participou de importantes grupos como da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), da Comunidade Andina de Nações (CAN) e do Grupo dos Três (G3), porém toda união a grupos percorridos se deu antes da entrada de Hugo Chávez, presidente que trouxe significativa mudança política à Venezuela e que serão vistas ao longo desta seção. Segundo Martinez (2011), Chávez apresentou uma interpretação diferenciada ao processo de integração, deixando-a de observar como um processo econômico, acrescentando-a uma visão política, militar e social. Tais mudanças podem ser observadas inclusive em sua Constituição de 1999, que mostra as alterações condizentes ao novo poder.

“Art. 153: La República promoverá y favorecerá la integración latinoamericana y caribeña, en aras de avanzar hacia la creación de una comunidad de naciones, defendiendo los intereses económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales de la región. La República podrá suscribir tratados internacionales que conjuguen y coordinen esfuerzos para promover el desarrollo común de nuestras naciones, y que aseguren el bienestar de los pueblos y la seguridad colectiva de sus habitantes. (...) Las normas que se adopten en el marco de los acuerdos de integración serán consideradas parte integrante del ordenamiento legal vigente y de aplicación directa y

preferente a la legislación interna” (Constitución de la República de Venezuela, 1999).

De acordo com Malamud (2006), a saída da Venezuela da Comunidade Andina (CAN) é anunciada justamente no cenário de avanço do Tratado de Livre Comércio, o qual Colômbia negociava desde 2004 com Estados Unidos. Diante disso, a Venezuela afirma que os países da CAN estariam violando acordos comerciais regionais e revela hostilidade à ideologia representada pelos Estados Unidos. Em contrapartida, o presidente venezuelano é acusado de sair por estar objetivando negociações com o MERCOSUL, bloco do qual participava como associado desde 2004.

A incorporação da Venezuela representa um importante episódio para a integração do MERCOSUL, uma vez que o país apresenta um grande potencial energético⁸, econômico e político para a integração sul-americana. Justamente no mesmo ano de anúncio de sua saída, a Venezuela solicita ingresso como membro permanente ao bloco, diferentemente da categoria de associado, fato que é condicionado ao Capítulo IV, artigo 20 do Tratado de Assunção, que afirma que:

“O presente Tratado estará aberto à adesão, mediante negociação, dos demais países membros da Associação

Latino-Americana de Integração, cujas solicitações poderão ser examinadas pelos Estados Partes depois de cinco anos de vigência deste Tratado. Não obstante, poderão ser consideradas antes do referido prazo as solicitações apresentadas por países membros da Associação Latino-Americana de Integração que não façam parte de esquemas de integração subregional ou de uma associação extra-regional. A aprovação das solicitações será objeto de decisão unânime dos Estados Partes” (Tratado de Assunção, 1991).

Logo, a incorporação da Venezuela estaria sujeita à decisão unânime pelos quatro membros plenos do MERCOSUL. No mesmo ano, Argentina e Uruguai já haviam incorporado o Protocolo de Adesão, o Brasil incorporou transcorridos três anos, após oposições quanto à percepção de Chávez sobre a integração que seria distinta da originária do bloco, também havendo resistência interna relativa ao caráter antidemocrático do país (Lafer, 2013). O Paraguai, porém, não ratificou a adesão da Venezuela, contribuindo para que o país não fosse incorporado como membro permanente, uma vez não ocorrida a unanimidade.

No ano de 2012, contudo, com o *impeachment*⁹ sofrido por Fernando Lugo, o país foi suspenso pela evocação da cláusula democrática do Protocolo de Ushuaia, assim perdendo seu poder

8. Em particular porque os preços do petróleo nos anos 2012, 2013 e boa parte de 2014 superavam os 100 dólares o barril.

de voto e veto. Nesse contexto, como já apresentado, é aprovada a entrada da Venezuela como país-membro, corroborando para dúvida quanto à legalidade do processo de incorporação do país justamente no momento estratégico de suspensão do Paraguai (único país que até então não havia ratificado a adesão).

Segundo González Urrutia (2007), a Venezuela (de Hugo Chávez) apresentava divergências políticas-ideológicas frente aos demais países do MERCOSUL. De acordo com o Presidente da Comissão dos Representantes Permanentes do MERCOSUL, Carlos Álvarez, com a entrada da Venezuela, incorpora-se a terceira maior economia da América do Sul, que representa 6% do produto interno bruto (PIB) da região.

Ademais, além das relações econômicas, a democracia tem sido característica significativa na estrutura da integração do MERCOSUL, já que a partir da condicionante democrática, os países participantes devem se alinhar a esse modelo, vide episódio ocorrido no Paraguai acarretando em sua suspensão. Contudo, com relação à Venezuela, há uma grande dúvida quanto ao caráter democrático seguido pelos governantes

desde Hugo Chávez (Martínez Castillo, 2015, 2011) ao atual presidente, Nicolas Maduro, possibilitando considerar uma assimetria dos julgamentos feitos pelo bloco, considerando o episódio nas ruas de Caracas (01/11/2016)¹⁰.

De acordo com Stuenkel, em publicação na *Americas Quarterly* (2016), a população que foi às ruas de Caracas no dia 1 de setembro deste ano (2016), reivindicando mudanças governamentais, não obterá eficácia em seus atos. Isso se justifica, pois mesmo que haja a saída de Maduro, seu partido, o *Partido Socialista Unido de Venezuela* (PSUV), permanecerá, encontrando-se cada vez mais militarizado, controlando grande parte de órgãos e serviços do governo, revelando um governo autoritário e violando direitos humanos, o que seria uma grande causa para aplicação da cláusula democrática.

O autor ainda afirma que a saída da Venezuela não está sendo considerada devido ao reflexo traumático que isso pode trazer para o bloco, além da ascensão da popularidade do presidente venezuelano e da dificuldade de perder um membro potencial que oferece distração para questões mais importantes não resolvidas, mostrando uma

9. O *Impeachment* sofrido por Fernando Lugo foi caracterizado como golpe por alguns países. De acordo com Martínez Castillo (2015:217), “los países latinoamericanos moderados, entre ellos Brasil y Uruguay, calificaron la destitución como incumplimiento del debido proceso, dada la corta duración del juicio. Los países más críticos, es decir, Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela, calificaron el hecho como un golpe de Estado parlamentario y retiraron sus embajadores del país”.

10. Episódio ocorrido em 11 de setembro de 2016 em Caracas, na qual a população foi às ruas pedindo mudanças governamentais (Stuenkel, 2016).

relação de aprisionamento do MERCOSUL à Venezuela, fato que é discordante se analisarmos os acontecimentos posteriores, no qual o bloco analisa sua possível saída.

Segundo Bartesaghi (2016), o contexto regional do bloco atravessa crises que trazem novos desafios, completando 25 anos de história com países imersos em crises econômicas, políticas e sociais. Ao mesmo tempo, outros países iniciam etapas com presidentes de perfis opostos aos governos anteriores, revelando um início de reformas internas nos países pertencentes e, possivelmente, no próprio MERCOSUL.

Atualmente, o bloco atravessa uma crise de governança, já que, em conformidade com o procedimento interno do MERCOSUL, a presidência temporária é realizada a cada 6 meses por um chefe de Estado (sequência definida pela ordem alfabética dos países). O último presidente foi uruguaio, o que levaria a que a presidência atual fosse assumida por um representante venezuelano -fato que foi impedido por Argentina, Brasil e Paraguai.

Sendo assim, a questão da Venezuela caminha para uma intensa problemática, visando ora a interesses particulares de alguns países, que apoiaram sua adesão, ora a uma fuga de dificuldades superiores que devem ser enfrentadas pelo bloco, principalmente quanto às questões políticas internas. Logo, a presidência recente do MERCOSUL se

tornou um grande reflexo dessa problemática, visto que Argentina, Brasil e Paraguai consideram sua postergação, que deveria ser presidida pela Venezuela; enquanto isso, o Uruguai, último a presidir o bloco, mantém-se absterido. Os demais países afirmam que a Venezuela deveria adaptar todos os processos assumidos enquanto ingressante permanente, revelando a não totalidade de incorporação ao Protocolo de Adesão.

No tocante à relação Brasil-Venezuela, podemos afirmar que está gradativamente atenuada em consequência de acusações feitas por ambos. O governo brasileiro emitiu notas oficiais pelo Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais (IPRI), que está vinculado ao seu Ministério de Relações Exteriores (MRE), informando sua apreensão e preocupação com as violações ocorridas no país, aproveitando para reafirmar um Estado democrático e se defender de falsidades sobre o processo político interno ditas pelo rival.

No entanto, Venezuela também realiza queixas quanto ao regime democrático brasileiro, oficializando através de um comunicado após a saída da presidenta Dilma Rousseff, considerando “golpe de Estado parlamentar”:

“La República Bolivariana de Venezuela condena categóricamente el golpe de Estado parlamentario consumado en Brasil contra la Presidenta Dilma Rousseff, mediante el cual peligrosamente se ha sustituido

ilegítimamente la voluntad popular de 54 millones de brasileños, violentando la Constitución y alterando la democracia en este hermano país” (Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores da República Bolivariana de Venezuela, 31 de agosto de 2016).

Todavía, de acordo Cain e Sato (2016), em publicação no *Council on Hemispheric Affairs* (COHA), uma vez que as decisões do bloco devem ser feitas de forma unânime, a postura adotada pelo Uruguai faz com que o país, sozinho, possa impedir uma possível exclusão. Ainda segundo os autores, os últimos quatro anos simbolizaram uma mudança política nos países membros do MERCOSUL, revelando uma tendência de governos mais conservadores e que adotam medidas neoliberais, restaurando um modelo de política diferente dos presidentes antecedentes e contrárias as adotadas pela Venezuela. Especulações à parte, a atual crise representa uma época de hiper-politização e fragmentação dos países participantes da integração em questão.

Em 13 de setembro de 2016, representantes dos quatro países fundadores do MERCOSUL declararam que a presidência temporária no semestre em questão não passaria a Venezuela, visto que o país não havia cumprido o Protocolo de Adesão ao MERCOSUL, assinado em 2006, tendo prazo encerrado um mês antes da declaração. Logo, a não incorporação de acordos e normas pelo ordenamento jurídico da Venezuela, fez com que os quatro representantes assumissem uma presidência compartilhada, feita através da coordenação entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai (algo inédito na história do MERCOSUL).

Além disso, na mesma declaração, revela-se a (possível) suspensão da Venezuela do bloco até dezembro de 2016, caso não cumpra com as normas, afirmando que as medidas seriam tomadas para preservação e fortalecimento do MERCOSUL. Após o fato, o governo brasileiro tem assumido uma postura de preocupação com a situação da Venezuela, vide notas oficiais à imprensa n° 335¹¹ e n° 361¹².

Em contrapartida, em cobertura do *El*

11. Nota à imprensa n° 335, Declaração do ministro José Serra sobre a situação na Venezuela, de 13/09/2016: *“Estamos muito preocupados com a multiplicação recente de detenções arbitrarias na Venezuela, como a do jornalista chileno Braulio Jatar, ocorridas à revelia do devido processo legal e em claro desrespeito a liberdades e garantias fundamentais. Esse é um desdobramento que dificulta ainda mais o diálogo entre governo e oposição, indispensável para a superação da dramática crise política, econômica, social e humanitária que afeta a Venezuela”*.

12. Nota à imprensa n° 361, Situação na Venezuela, de 29/09/2016: *“Os chanceleres que assinam abaixo manifestam preocupação pela decisão do Conselho Nacional Eleitoral da República Bolivariana da Venezuela, de 21 de setembro, que, entre outros aspectos, implica um método determinado para a coleta de assinaturas equivalentes a 20% do registro eleitoral e que tem o efeito de postergar a realização do referendo revogatório até 2017, afetando, assim, o sentido da consulta. Além disso, reiteram seu apoio e disposição em contribuir para a realização de um diálogo entre o governo e os diferentes atores políticos e sociais venezuelanos, que permita, por meio do entendimento mútuo, promover a estabilidade política, a recuperação econômica e o pleno respeito aos direitos humanos”*.

Nacional, jornal venezuelano, no *Encuentro Latinoamericano Progresista* (ELAP), a ministra das Relações Exteriores da Venezuela, Delcy Rodríguez, afirmou que a Venezuela já havia incorporado mais normas que países que possuem 25 anos de participação no bloco, além disso, acusa a “tríplice aliança” - termo usado para fazer referência à Argentina, Brasil e Paraguai- de insistir em desconhecer a legitimidade do seu país em assumir o bloco.

Logo, se a entrada da Venezuela no MERCOSUL foi feita de maneira estratégica (após a suspensão do Paraguai), segundo Hernández (2015), converteu-se em um elemento antagônico, ampliando tensões políticas internas e externas do bloco. O governo venezuelano continua a enfrentar desafios tendo, inclusive, recebido mediação de representante enviado pelo Papa Francisco para estabelecer acordos entre governo e oposição de sua política doméstica em outubro de 2016¹³.

A princípio, novos desafios são previstos para dezembro deste ano (2016), data em que será decidida a situação da Venezuela no MERCOSUL. Em notícias recentes também do *El Nacional*, o ministro de relações exteriores do Uruguai, Rodolfo Nin Novoa, acredita que o que pode ocorrer, em um próximo passo, é que a Venezuela deixe de ser membro com

voto, diante dos problemas de incorporação das normativas.

O processo de adesão da Venezuela no bloco tem histórico interessante, já que apresentou um início polêmico, por ser ratificado após suspensão do Paraguai e reacender questões de legitimidade, e por ter uma trajetória de muitas problemáticas internas, chegando a temas nunca vistos antes por um bloco que completa seus 25 anos (presidência compartilhada), fato é que todos os empecilhos enfrentados não mostram apenas problemas domésticos em sua política, mas uma fragilidade mais ampla, contemplando todo o MERCOSUL.

3.3. *Impeachment no Brasil*

A presente seção tem como escopo a análise do processo de retirada do poder da presidenta Dilma Rousseff, em 31 de agosto de 2016. Para tanto, faz-se necessário retroceder na linha do tempo para tentar alcançar a origem do grande imbróglio político que culminou na deposição da presidenta legitimamente eleita. Isso, na verdade, para entendermos a questão da democracia no MERCOSUL.

À semelhança da constituição venezuelana, na Constituição Federal Brasileira de 1988 tem-se:

“Art. 4º, parágrafo único: A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e

13. Ver: “Vatican struggles in role as Venezuela peacemaker”, *Financial Times*, 03 de novembro de 2016. Disponível em: <<https://www.ft.com/content/0d22dbac-a1d7-11e6-82c3-4351ce86813f>>.

cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações” nações (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

Dessa forma, percebe-se a preocupação com o tema da integração regional que, sob a égide do MERCOSUL, presa pela ordem democrática. Para tal, usa-se como *proxy*, como se tem feito nesse trabalho, o Protocolo de Ushuaia, de 1998.

Retomando ao caso doméstico de *impeachment* brasileiro, cabe destacar que nas eleições de segundo turno, em outubro de 2014, a ex-presidenta Dilma Rousseff foi reeleita por uma estreita margem de votos¹⁴, tendo recebido pouco mais da metade dos votos válidos. Ainda assim, o candidato da oposição, Aécio Neves (PSDB¹⁵), questiona o resultado do pleito, solicitando a instalação de uma comissão de especialistas indicados pelos partidos políticos, a fim de verificar a “lisura” das eleições. No entanto, vale destacar que o processo de votação no Brasil é realizado por urnas eletrônicas e, além disso, é referência mundial na informatização do processo eleitoral. Pode-se dizer, portanto, que essa não aceitação da recondução ao cargo, oferecida pela oposição, foi um dos primeiros movimentos que mais tarde

culminaria no *impeachment* da então presidenta Dilma.

Além disso, outro marco referencial do golpe institucional de 2016 se deu há pouco mais de um ano, em 2015, quando o então deputado federal Eduardo Cunha (PMDB¹⁶-RJ) conquistou a presidência da Câmara dos Deputados. Essa conquista pelo deputado foi simbólica para o governo federal de Dilma Rousseff (Pt¹⁷), levando-se em consideração que a petista havia apresentado um candidato próprio, Arlindo Chinaglia (PT-SP), para mandato de dois anos à presidência da Câmara. Essa derrota do então governo federal pode ser considerada significativa, tendo em vista que Dilma Rousseff tinha o estigma, no âmbito do Congresso Nacional, de governante pouco afeita às questões práticas e ao fisiologismo, que domina as relações institucionais entre os poderes.

Dessa forma, a conquista da presidência da Casa do Povo, por Eduardo Cunha, cristalizou a ascensão de forças conservadoras, tendo em vista que a presidenta Dilma representava um obstáculo para essas forças. Tanto é assim que, no seu discurso de posse, Eduardo Cunha reafirmou sua bandeira de campanha, isso é, a de que garantiria “independência” do Legislativo face ao Executivo.

14. Dilma Rousseff (PT) obteve 51,64% dos votos válidos contra 48,36% do seu adversário, Aécio Neves (PSDB).

15. Partido da Social Democracia Brasileira.

16. Partido do Movimento Democrático Brasileiro.

17. Partido dos Trabalhadores.

Pode-se dizer que essa “independência” do Legislativo, como dito acima, foi um ardid engendrado pela classe parlamentar com o objetivo tácito de “desidratar” o governo de Dilma Rousseff no tocante aos necessários ajustes e reformas. No entanto, antes de prosseguir, importante se faz uma ressalva no que se refere à acepção do termo “independência do Legislativo”.

De acordo com a atual Constituição do Brasil (1988), é cláusula pétrea a separação dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, conforme o artigo 60, § 4º daquela Carta. Assim sendo, é razoável supor que, ao defender a “independência” do Legislativo, o então recém-empossado presidente da Câmara, Eduardo Cunha, anunciava a um só tempo que: (i) a presidenta Dilma parecia estar querendo ter alguma ingerência sobre o Legislativo, usurpando o princípio pétreo; e (ii) a Casa agiria de forma autônoma rumo à consecução dos seus próprios interesses fisiológicos, em detrimento daqueles do povo.

Além disso, a “independência” engessa o próprio funcionamento do sistema político brasileiro, tendo em vista a característica peculiar do chamado “presidencialismo de coalizão”. Em outras palavras, o sistema presidencialista de coalização atrela a ação do poder executivo a barganhas e expectativas de posições de poder na máquina pública,

articulada com outros agentes políticos, principalmente os parlamentares (Avritzer, 2016). Nesse sentido, podemos afirmar com certa margem de segurança que a perda da propalada “governabilidade” de Dilma Rousseff se deveu principalmente ao boicote parlamentar às suas tentativas de estabilização da economia, o que gerou um clima de tensão e incerteza na condução do país.

No primeiro ano do segundo mandato do seu governo, Dilma Rousseff vinha sofrendo diversos reveses na tentativa de estabilização da economia, sob o comando do então ministro da Fazenda, Joaquim Levy. Com efeito, a “independência” da Câmara dos Deputados propiciou o recrudescimento da deterioração do apoio à presidenta, sobretudo no que se refere aos projetos de lei que poderiam aumentar ainda mais os gastos públicos, as chamadas “pautas-bomba”.

Dito de outra forma, diante de um clima de ajuste fiscal, que propunha necessariamente reduzir os gastos públicos e aumentar de alguma forma a arrecadação (via recriação da CPMF¹⁸, por exemplo), seria indesejável para o governo federal projetos de lei que propunham justamente o contrário: ajustes salariais ou bloqueio de novas formas de arrecadação. Não obstante, pode-se dizer que o governo federal foi relativamente vitorioso ao conseguir

18. Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira.

barrar essas “pautas-bomba”, por meio de uma reforma ministerial que permitiu maior inserção da base aliada (leia-se PMDB) no governo. No entanto, a vitória do embargo às “pautas-bomba” no Congresso, que se realizou por meio de uma votação apertada, não deixou de mostrar a fragilidade em que se encontrava a base aliada de Dilma Rousseff, como um prenúncio do que viria a seguir.

Diante do que foi exposto, não é difícil perceber que gradualmente as forças conservadoras e aristocráticas foram reconquistando o papel de protagonismo na condução em direção ao Estado liberal, o que sempre marcou a democracia brasileira.

“Rousseff, moreover, is a leftist leader whose socialist policies are popular among poor and working-class Brazilians; many of her opponents are right-leaning politicians whose base includes members of the business community and the middle and upper classes. A souring economy has aggravated tensions between these segments of society, and a polarized press has amplified those tensions. In broad strokes, these poisonous dynamics were also present during the 1964 coup” (Friedman, 2016).

Com efeito, pode-se dizer que a democracia no Brasil é relativamente nova e, antes de 1988, experimentou períodos de exceção, justamente para conformar os interesses de uma minoria privilegiada, como os grandes empresários e representantes da oligarquia.

“Making sense of such developments is particularly difficult in relatively young democracies whose institutions are still fragile and taking form (Brazil transitioned from dictatorship to democracy in 1985). It's even more difficult when the majority of the public -including, often, a rising middle class intent on restoring political stability and economic growth- backs the dubiously democratic process (roughly 60 percent of Brazilians support Rousseff's impeachment, though many would prefer that she and the vice president resign, making way for early elections). And it's more difficult still when much of that public, and their political leaders, are haunted by the ghosts of coups past (between a 1930 coup and 1985, Brazil enjoyed only two decades of democratic governance)” (Friedman, 2016).

De 1988 até então, excetuando o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992), a democracia brasileira vivenciou período de relativa estabilidade, dado que os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) conseguiram finalizar dois mandatos consecutivos, cada qual, sem qualquer ruptura da ordem democrática. No entanto, não é nenhuma surpresa que o governo FHC não tenha tido sobressaltos, uma vez que aquele governo representava a linha conservadora que dominava (e ainda domina) o Brasil.

Quanto ao presidente Lula, mesmo

que tenha tido uma orientação ideológica contrária àquela de seu antecessor, teve sagacidade política de unir interesses tanto da classe dominante quanto da classe subjugada, o que provavelmente o possibilitou a ter dois mandatos como presidente da República. Em relação à presidenta Dilma Rousseff, no entanto, pode-se dizer que houve um desequilíbrio entre estes dois setores: a classe dominante e a subjugada. Isso se dá tendo em vista que a recessão econômica faz a classe que domina querer garantir seus privilégios em detrimento das medidas assistencialistas oferecidas à camada mais popular.

Além dessa conjuntura econômica de recessão, agravada pela Câmara “independente”, a Operação Lava Jato, apontada como a maior investigação de corrupção da história do Brasil, ameaça a estrutura patrimonialista há muito vigente no país. Diante disso, foi preciso retirar a presidenta eleita do poder, porque, além de alegadamente apoiar as investigações da Operação Lava Jato, não havia e não há qualquer suspeita concreta de corrupção ligada ao nome de Dilma Rousseff.

Não obstante, por ser um dos representantes da antiga estrutura patrimonialista, não causou nenhuma surpresa quando da denúncia oferecida pela Procuradoria Geral da República (PGR) ao Supremo Tribunal Federal (STF), no âmbito da Operação Lava Jato, motivada por delações feitas contra Eduardo Cunha. Assim, pouco mais de cinco meses no comando da

presidência da Casa, o deputado federal teve seu nome envolvido e denunciado na corrupção sistêmica do país, ocasião na qual rompeu explicitamente com o governo Rousseff. Segundo o ex-presidente da Câmara, esse “rompimento político” foi uma reação à denúncia feita pelo Procurador-Geral, Rodrigo Janot, supostamente encomendada pelo governo federal como forma de perseguição, o que fez Cunha participar formalmente das fileiras da oposição.

Com efeito, ao não ter o apoio do partido de Dilma Rousseff, o PT, na Comissão de Ética da Câmara, é razoável supor que o então presidente daquela Casa aceitou o pedido de *impeachment* como forma de retaliação ao governo federal. Portanto, o caminho que levava até o golpe institucional de 2016 estava sendo pavimentado e, não por acaso, menos de uma semana depois, o então vice-presidente, Michel Temer, escreveu uma carta autodepreciativa alegando ser um “vice decorativo” da gestão petista. Além disso, vale ressaltar que, meses antes da constrangedora carta à Dilma, Michel Temer já havia apresentado em meio a empresários o programa de governo chamado “Ponte para o futuro”, a cartilha que retirava os direitos sociais e trabalhistas.

Dentro desse contexto de conspiração política, o ato decisivo para a consolidação do golpe aconteceu em março de 2016, quando o partido da base aliada do governo, o PMDB, desembarcou definitivamente para fortalecer o *impeachment*. Por

consequente, menos de um mês depois, em abril, é votado e aprovado o prosseguimento do processo de *impeachment* para o Senado, por 367 votos favoráveis e 137 contrários. A acusação, muito questionável, que foi aceita contra Dilma Rousseff, foi embasada em suposto desrespeito à lei orçamentária e à lei de improbidade administrativa, consubstanciada em crimes de responsabilidade pelas “pedaladas fiscais”¹⁹ e pela edição de créditos suplementares sem autorização do Legislativo nacional. Contraditoriamente, a presidenta estava sendo julgada por uma Câmara em que cerca de 150 deputados, incluindo o ex-deputado Cunha, estavam sendo investigados por acusações das mais variadas -figurando entre as mais comuns, a de corrupção e lavagem de dinheiro.

“And it especially doesn't amount to one when you consider that 60 percent of the 594 members of Brazil's Congress are themselves facing or under investigation for arguably more serious charges like bribery, money laundering, and electoral fraud. Many of the lawmakers who have so far voted for impeachment, including the speaker of the house, who is leading the campaign against the president, have been

implicated in a multibillion-dollar corruption scandal involving the state oil company Petrobras. Some say that even if the impeachment isn't a coup, it's a cover-up by politicians hoping to distract from and declaw investigations into their own wrongdoing” (Friedman, 2016).

Além disso, no dia da votação do prosseguimento do *impeachment* para o Senado, os deputados federais a favor pouco se ativeram à acusação pela qual a presidenta estava sendo julgada. Ao contrário, os deputados deram exemplo de desfaçatez ao se ocuparem de fazer desde declarações às suas próprias famílias até uma homenagem ao algoz de Dilma Rousseff na ditadura, o coronel Brillhante Ustra (ex-chefe do DOI-CODI²⁰). Sendo assim, aquelas eram declarações que representavam a quem o golpe servia: políticos conservadores, oligarcas, fascistas e patrimonialistas, que em nada deviam satisfação ao povo que os elegeu no momento crítico e turbulento da história da política nacional.

Menos de um mês depois, em 12 de maio, a grande farsa daria continuidade no Senado, ao ter aprovado a admissibilidade do processo de *impeachment*, por 55 votos a favor e 22 votos contra. A partir de então, como rezam os trâmites

19. A “pedalada fiscal” foi o nome dado à prática do Tesouro Nacional de atrasar de forma proposital o repasse de dinheiro para bancos (públicos e também privados) e autarquias, como o INSS. O objetivo do Tesouro e do Ministério da Fazenda era melhorar artificialmente as contas federais. Ao deixar de transferir o dinheiro, o governo apresentava todos os meses despesas menores do que elas deveriam ser na prática e, assim, ludibriava o mercado financeiro e especialistas em contas públicas.

20. Destacamento de Operações de Informação - Centro de Operações de Defesa Interna.

processuais nesse caso, a presidenta Dilma teria que ser afastada do cargo por até 180 dias, para dar lugar ao governo provisório (e início do governo ilegítimo) de Michel Temer. O governo provisório de Temer, no período em que a presidenta ficou afastada, já mostrou seus reais interesses, ao ter montado para o primeiro escalão de sua gestão um ministério formado por “homens velhos, ricos e brancos”²¹, nas palavras de Dilma Rousseff.

Adicionalmente, além de não ter um negro ou uma mulher no primeiro escalão, em menos de um mês de interinidade caíram três ministros do governo, por suspeitas de corrupção ligadas à já citada Operação Lava Jato. Em suma, o governo provisório de Temer mostrou estar a serviço, como era de se esperar, dos mais poderosos do país, não temendo, em suas próprias palavras, tomar medidas impopulares, como reajuste dos servidores públicos, a Desvinculação das Receitas da União (DRU), mudanças nas regras do pré-sal, entre outras. Portanto, esse é o novo projeto de governo que os poderosos aprovam (e o pacto para sustar alguns avanços nas políticas públicas assistencialistas e trabalhistas), cristalizado com a votação definitiva do Senado (por 61 votos favoráveis e 20 contrários).

Enfim, logrou êxito a indecente retirada do poder da presidenta

legitimamente eleita, por meio do golpe constitucional. O retrocesso aos avanços sociais e a onda conservadora -que representa a consolidação do golpe de 2016- já começam a se delinear através de medidas antidemocráticas oferecidas pelo plano de governo do atual presidente. Um desses exemplos é a Proposta de Emenda à Constituição 241 (também conhecida por PEC 55 ou PEC do teto dos gastos públicos), que propõe o congelamento por 20 anos de gastos do governo federal, ajustado à inflação do ano anterior.

Esse congelamento ataca principalmente os setores menos favorecidos da sociedade brasileira, uma vez que a saúde e a educação previsivelmente vão receber menos recursos do que receberiam antes da PEC 241. Esse é o grande debate em curso na sociedade e na economia brasileira, que ora defendem ora acusam a PEC de “salvação” ou “prisão” da realidade brasileira.

4. Conclusões

Não se pode discutir o processo de integração do MERCOSUL sem abordar o tema da democracia. São elementos intrínsecos não apenas ao próprio processo de formação do bloco, como à história e às relações entre os Estado-parte. Pensar em democracia no Mercado Comum do Sul, portanto, é parte estruturante (i) da análise sobre

21. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/06/1777721-governo-temer-e-feito-por-homens-velhos-ricos-e-brancos-diz-dilma.shtml>>.

seu funcionamento enquanto iniciativa regional; (ii) do seu ordenamento jurídico-democrático; e (iii) da representação do interesse (e da vontade) popular nos seus países membros.

Conforme apresentado, a trajetória da Venezuela é complexa, já que recebe incentivos em sua constituição para integração regional desde 1961. Porém, desde sua adesão efetiva ao MERCOSUL (2012), acaba envolvida em diversas problemáticas, reacendendo questões conflitantes com o Paraguai, tendo sua política doméstica questionada e protagonizando fatos inéditos na história do bloco (presidência compartilhada do bloco). Diante do contexto atual, é inevitável desacreditar no desenvolvimento do MERCOSUL, fato que evidencia sua fragilidade de uma maneira mais ampla.

Pôde-se perceber que o *impeachment* no Paraguai foi operado, assim como aconteceu no Brasil, por uma oposição conservadora e que essencialmente não aceitou o resultado das eleições por meio do voto popular. Em virtude de a Constituição paraguaia ser mais abrangente em relação às razões pelas quais um presidente pode ser impedido (“*juicio político*”), o Poder Judiciário daquele país afirmou que o processo teria sido legítimo. No entanto, pelo fato de o *impeachment* ter sido realizado de forma sumária, sem respeitar o devido processo legal, é possível afirmar que esse procedimento apresentou um vício formal.

Do lado do Brasil, houve o ressurgi-

mento das forças conservadoras, que até então vinham sendo acomodadas na estrutura patrimonialista que permeia a sociedade brasileira. Diante do abalo sofrido por aquela estrutura, motivado por um quadro econômico recessivo do país, bem como pelo avanço das investigações anticorrupção, é que o pacto, outrora construído e amarrado pela gestão petista, começou a se desfazer. Como vimos, esse esfacelamento atinge o seu ápice quando a ex-presidenta legitimamente eleita, Dilma Rousseff, sofreu um processo de *impeachment* controverso e questionável, na medida em que as acusações se mostraram inconsistentes e frágeis. Sendo assim, não é temerário afirmar que o Brasil presenciou um golpe, também com verniz de legalidade, operado por uma classe política desmoralizada e antidemocrática.

Portanto, não houve golpes tradicionais, que antes eram operados por forças militares com apoio civil; os casos de Honduras (2009), do Paraguai (2012) e do Brasil (2016), ao contrário, inauguram uma “nova geração de golpes” na América Latina. De acordo com Freixo e Rodrigues (2016), no *Dicionário de Política*, coordenado por Norberto Bobbio, o “golpe de Estado”, embora mude no tempo, tem sido historicamente realizado por órgãos do próprio Estado. Já para Lima (2012:1):

“[...] as mudanças em curso na América do Sul ainda não desalojaram do poder uma oligarquia predatória e um Estado patrimonial, cujo

funcionamento pode ser ameaçado pela escolha eleitoral de um presidente comprometido com mudanças estruturais em seu país, mudanças que estariam se processando dentro dos parâmetros das instituições existentes. Aí exatamente reside o maior incentivo ao neogolpismo”.

Nesse sentido, o que se percebeu nos *impeachments* do Paraguai (2012) e do Brasil (2016) não foram golpes militares, *tradicionais* do século XX, mas *novos*, na medida em que são apresentados como mudanças legais na ordem político-jurídica. Consequentemente, as lentes interpretativas e os instrumentos de compreensão dessa nova realidade precisam se adequar a esse novo contexto.

Muito embora exista um famoso ditado popular brasileiro que afirma que “as pessoas passam, mas as instituições ficam”, é curioso refletir sobre o papel desempenhado pelo Protocolo de Ushuaia na garantia da ordem democrática no MERCOSUL. É minimamente curioso como ele serviu aos interesses regionais, quando do *impeachment* do Paraguai, contudo não se pode dizer o mesmo quando do *impeachment* do Brasil -é nesse sentido que se defende a (des)constitucionalização da (des)ordem democrática da (des)integração regional no MERCOSUL.

De acordo com o dicionário *online* brasileiro, *Direitonet*, *desconstitucionalização* “é o fenômeno pelo qual as normas da Constituição anterior, desde

que compatíveis com a nova ordem, permanecem em vigor, mas com o status de lei infraconstitucional”. Nesse sentido, usamos o conceito para expressar, *mutatis mutandis*, o que o Protocolo de Ushuaia, uma vez “constitucionalizado”, tem se tornado na prática -praticamente um vínculo jurídico anulado/ignorado, “infraconstitucionalizado”, no que tange ao seu objetivo fim, que é a garantia da cláusula democrática no interior do MERCOSUL.

Correndo-se o risco inerente às previsões e à criação de cenários, o que se pode vislumbrar é um caso de estacionamento (ou mesmo retrocesso) das relações no âmbito do MERCOSUL. De fato, e mais do que nunca na história da região, tem ficado bastante clara a relação entre Integração Regional, Política Doméstica e Política Externa. Por isso, e frente a políticas e a instituições intergovernamentais, é fundamental estar atento ao que ocorre no interior dos estados do MERCOSUL para, de alguma forma, minimamente compreender os (des)caminhos a serem percorridos. ■



5. Referências

Acta para la Integración Argentino-Brasileña (1986). Disponível em: <<http://www.abacc.org.br/?p=555&lang=es>>.

Adghirni, Samy (2016). “Representante do MERCOSUL diz que impeachment geraria sanção ao Brasil”. In: *Folha de São Paulo*. Caracas, 26 de março. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/poder/2016/03/1754243-representante-do-mercosul-diz-que-impeachment-geraria-sancao-ao-brasil.shtml>>.

Avritzer, Leonardo (2016). “A democracia e os custos do presidencialismo de coalizção”. In: *Impasses da Democracia no Brasil*. 1ª ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 29-48.

Bartesaghi, Ignacio (2016). “25 años del Mercosur ¿Flexibilización o quiebre?”. In: *MERCOSUL 25 anos: Avanços, Impasses e Perspectivas*, CENEGRI, Rio Grande do Sul, Brasil, pp. 242-260.

Bobbio, Norbert (1997). *O futuro da Democracia*. 6ª Edição, Paz e Terra.

Cain, Eli; Sato, Erica (2016). “The Venezuela Problem: Hyper-Politicization and Fragmentation in MERCOSUR”. In: *Council of Hemispheric Affairs*, julho. Disponível em: <<http://www.co-ha.org/the-venezuela-problem-hyper-politicization-and-fragmentation-in-mercosur/>>.

Chang, Ha-Joon (2003). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London, Anthem Press.

Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J.; Panfichi, Aldo (2006). “Para uma outra leitura pela construção democrática na América Latina”. In: Dagnino, Evelina; Olvera, Alberto J.; Panfichi, Aldo (Orgs.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006, pp.13-92.

El Nacional (2016). “Delcy Rodríguez alega que Venezuela incorporó más normas del MERCOSUR que otros países”. Caracas, 29 de septiembre. Disponível em: <http://www.el-nacional.com/politica/Delcy-Rodriguez-Venezuela-incorporo-Mercosur_0_930507221.html>.

El Nacional (2016a). “Venezuela dejaría de ser miembro con voto en MERCOSUR”. Caracas, 18 de noviembre. Disponível em: <http://www.el-nacional.com/politica/Venezuela-dejaria-miembro-voto-Mercosur_0_960504282.html>.

Ferreira Junior, Lier Pires (2005). “MERCOSUL: o desafio da democracia”. In: *Revista Urutágua* n°8, Maringá, Paraná.

Freixo, Adriano de; Rodrigues, Thiago (2016). “Quartelada clássica agora é Golpe de Estado 2.1”. In: *Viomundo*. Disponível em: <<http://www.viomundo.com.br/politica/revista-quartelada-classica-afora-e-golpe-suave.html>>.

Friedman, Uri (2016). “Is a Coup Taking Place in Brazil? Why it’s so hard to know”. In: *The Atlantic*. May 2. Disponível em: <<http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/05/brazil-coup-dilma-rousseff/480291/>>

González Urrutia, Edmundo (2007). *La incorporación de Venezuela al MERCOSUR: implicaciones políticas en el plano internacional*. Caracas, Instituto latinoamericano de investigadores sociales. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/caracas/05550.pdf>>.

Guimarães Teixeira Rocha, Maria

Elizabeth; Ferreira Domingues, Leyza e Sousa Ribeiro, Elisa de (2008). “A adesão da Venezuela ao MERCOSUL. O manifesto da expansão integracionista”. In: *Revista de Informação Legislativa*, a. 45 n. 177, Brasília, jan./mar. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/160155/Ades%C3%A3o_venezuela_MERCOSUL_177.pdf?sequence=4>.

Hernández, Alejandro (2015). *Integración regional ¿camino al desarrollo?* Universidad Militar Nueva Granada – Unimilitar, Bogotá.

Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais - IPRI (2016). *Repertório de Política Externa: Venezuela*. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/repertorio-de-politica-externa-2015-2016/55-repertorio-da-politica-externa/687-venezuela>>.

Lafer, Celso (2013). “Descaminhos do MERCOSUL – a suspensão da participação do Paraguai e a incorporação da Venezuela: uma avaliação crítica da posição brasileira”. In: *Política Externa*. Vol. 21, n° 3. Jan/Fev/Mar. Disponível em: <<http://www.ieei-unesp.com.br/portal/wp-content/uploads/2013/03/Politica-Externa-21-03-Celso-Lafer.pdf>>.

Lambert, Peter (2012). “The Lightning Impeachment of Paraguay's President Lugo”. Aug. 9. In: *E-International Relations*. Disponível em: <<http://www.e-ir.info/2012/08/09/the-lightning-impeachment-of-paraguays-president-lugo/>>.

Lima, Maria Regina Soares de (2012). “Dossiê Paraguai”. In: *Observador On-*

Line. vol.7, n° 06, jun. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_06_2012.pdf>.

Macpherson, C. B. (1966). *La realidad democrática: liberalismo, socialismo, tercer mundo*. Barcelona: Editorial Fontanella.

Malamud, Carlos (2006). “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (1ª parte)”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, n°. 54, pp. 1-8. Disponível em: <http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/17352/original/La_salida_venezolana_de_la_comunidad_andina_de_naciones.pdf>.

Martinez Castillo, Alberto (2015). De la Comunidad Andina de Naciones al Mercado Común del Sur: nueva estrategia de integración de Venezuela, pp. 203-233. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81235391009>>.

Martinez Castillo, Alberto (2011). “Venezuela: política e integración regional”. In: *Cuadernos del Cendes*, año 28, no. 78 Tercera época, pp. 95-114. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/403/40322698005.pdf>>.

MERCOSUL (1998). *Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático no MERCOSUL, na Bolívia e no Chile*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf>.

Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (2016). *Comunicado. Venezuela condena golpe de Estado contra Presidenta Dilma Rousseff en Brasil*. Caracas, 31 de agosto de 2016.

Disponível em: <<http://www.psuv.org.ve/temas/noticias/comunicado-venezuela-condena-golpe-estado-contra-presidenta-dilma-rousseff-brasil/#.WEnWM9LhDeY>>

MERCOSUL (1998). *Protocolo de Ushuaia sobre compromisso democrático no MERCOSUL, na Bolívia e no Chile*. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/110/1/1998_protocolo_de_ushuaia-compromiso_democratico_port.pdf>.

Pierri, Raúl (2011). “South America: MERCOSUR Bloc – More Politics, Better Integration”. In: *IPS News*, dezembro. Disponível em: <<http://www.ipsnews.net/2011/12/south-america-mercosur-bloc-ndash-more-politics-better-integration/>>.

Richard, Yann. “Integração regional, regionalização, regionalismo: as palavras e as coisas”. In: *Confins*, nº 20, 2014.

Santos, Thauan (2016). “Política Externa Brasileira pós-impeachment: (des)caminhos incertos”. In: *NEAI-Núcleo de Estudos e Análises Internacionais*, 10 sep. Disponível em: <<http://neai-unesp.org/politica-externa-brasileira-pos-impeachment-descaminhos-incertos-por-thauan-santos/>>.

Santos Carneiro, Patrícia Helena (2007). *Uma avaliação crítica do processo de integração do MERCOSUL, à luz dos antecedentes, instrumentos e relações externas, em especial com a União Europeia*. Tese de Doutorado, Departamento de Direito da Universidade de Santiago de Compostela, Galícia, Espanha.


Serra, José (2015). “Pronunciamento

do senador José Serra na Tribuna do Senado”, Senado federal, 4 de março. Disponível em: <<http://www.joseserra.com.br/pronunciamento-do-senador-jose-serra-na-tribuna-do-senado/>>.

Sputnik News (2016). “Uruguay reivindica derecho a negociar con China fuera del MERCOSUR”, Montevideo, 21 de outubro. Disponível em: <<https://mundo.sputniknews.com/politica/201610211064279361-uruguay-china-mercosur-relaciones/>>.

Stuenkel, Oliver (2016). “Why MERCOSUR Is Stuck with Venezuela”. In: *Americas Quarterly*. September 7. Disponível em: <<http://www.americasquarterly.org/content/why-mercosur-stuck-venezuela>>.

Tratado de Assunção (1991). Preâmbulo. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/processoAudienciaPublicaAdpf101/anexo/Tratado_de_Assuncao.pdf>.

Vieira Souto, Cíntia (2012). “A crise política no Paraguai e o Brasil”. In: *Revista Conjuntura Austral*. Vol. 3, nº 13, Agosto, pp. 7-16. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/31146/20272>>. 



A cláusula democrática do MERCOSUL como um instrumento estratégico para o organismo: uma análise do tratamento dado a golpes de Estado e os possíveis novos direcionamentos do bloco

Manuella Sampaio da Silva e Nicole Arabeity Irigoyen

O Mercado Comum do Sul nasce em 1991 com a assinatura do *Tratado de Assunção*, em uma época de redemocratização dos países da região. Assim, inserido em um contexto de regionalismo aberto, onde os governantes eram a favor da liberalização dos mercados e das privatizações, criou-se o MERCOSUL. Os países assinantes e seus presidentes, a saber, foram: Brasil, com Fernando Collor de Mello; Uruguai, com Luis Alberto Lacalle; Paraguai, com Andrés Rodríguez, e Argentina, com Carlos Saúl Menem. Essa informação se faz relevante, visto que estes quadros políticos tiveram

interesses e expectativas bem específicas com o bloco em sua fase inicial, interesses estes que não iam de encontro a outras perspectivas que não fossem econômicas. Desta maneira, no artigo 1º do presente Tratado nada diz a respeito de temáticas sociais ou de qualquer outra instância que não fosse a comercial. Já o artigo 2º estabelece que o princípio que regerá o organismo será o da reciprocidade, ainda não levando em consideração as assimetrias entre as condições de cada membro.

Outro dado importante a destacar é que nada estabeleceu o *Tratado de Assunção* sobre a obrigatoriedade de um

MSdS: Bacharel em Comunicação Social pela Universidade Federal do Pampa (UNIPAMPA). Mestranda em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Contato: manuellasampaio@gmail.com.

NAI: Bacharel em Relações Internacionais e Tradutora Pública de Português pela Universidad de la República (UDELAR). Mestranda em Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Contato: nicole.arabeity@gmail.com.

sistema democrático para poder pertencer ao organismo, embora essa necessidade estivesse presente no entendimento dos países membros em função de seus históricos recentes de ditaduras militares. A primeira menção expressa a respeito do tema surgiria na *Declaração da Segunda Cúpula Presidencial do MERCOSUL*, em 1992, síntese da reunião onde também são fixados os prazos para aceleração do processo de implantação do organismo até o ano de 1994. Na ocasião, os presidentes afirmam que “a plena eficácia das instituições democráticas é um curso essencial para a existência e o desenvolvimento do MERCOSUL” (*Declaração Presidencial*, Las Leñas, 1992). Mas a aproximação final para o acordo desta questão se daria com a *Declaração Presidencial sobre o Compromisso Democrático do MERCOSUL*, feita em 25 de junho de 1996 na localidade de Potrero de Los Funes, Província de San Luis, República Argentina. Na declaração, os Estados membros acordam que:

“1. A plena vigência das instituições democráticas é condição essencial para a cooperação no âmbito do Tratado de Assunção, seus Protocolos e demais atos subsidiários.

2. Toda alteração da ordem democrática constitui obstáculo inaceitável para a continuidade do processo de integração em curso para o Estado membro afetado.

3. As Partes consultarão imediatamente entre si, na forma que julgarem apropriada, em caso de ruptura ou ameaça de ruptura da ordem democrá-

tica em um Estado membro. As Partes procederão igualmente, de forma coordenada, a efetuar consultas com o referido Estado membro.

4. Caso as consultas previstas no parágrafo acima resultem infrutuosas, as Partes considerarão a aplicação das medidas pertinentes. As medidas poderão abranger desde a suspensão do direito de participação nos foros do MERCOSUL até a suspensão dos direitos e obrigações emergentes das normas do MERCOSUL e de acordos celebrados entre cada uma das Partes e o Estado onde tiver acontecido a ruptura da ordem democrática.

5. As Partes deverão incluir uma cláusula de afirmação do compromisso com os princípios democráticos nos acordos do MERCOSUL com outros países ou grupo de países”.

Declaração presidencial sobre compromisso democrático no MERCOSUL, San Luis, 1996.

Ainda que com as declarações de 1992 e 1996 já se delineiem tais prerrogativas, é somente em 1998 quando, mediante o *Protocolo de Ushuaia*, incorpora-se formalmente a cláusula democrática ao MERCOSUL. O mencionado Protocolo considera que, no caso de ocorrer uma ruptura democrática em um Estado parte, esse fato poderá acarretar medidas pelos demais Estados, tais como suspensão, até que seja restabelecida a ordem democrática. No entanto, é necessário visualizar que não é detalhado o que se consideraria uma ruptura da ordem democrática neste caso. Essa lacuna informativa e, como

analisaremos aqui, estratégica, levaria às contradições vividas no tratamento dado aos casos do Paraguai, do Brasil e também da Venezuela na atualidade.

Antes de nos determos na reflexão sobre o caso do Paraguai e do Brasil, se faz importante continuar resgatando as principais mudanças que têm acontecido no bloco, a fim de entender suas repercussões. Desta maneira, uma ruptura no conceito inicial deste Mercado Comum do Sul se deu com o começo de um novo século, que trouxe consigo grandes mudanças. Assim, com a chegada dos governos “progressistas” na região, o MERCOSUL foi ampliando suas pautas para uma agenda mais inclusiva e plural. A criação do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL) significa um exemplo interessante neste sentido: o acréscimo do princípio de solidariedade ao de reciprocidade. As assimetrias entre os países eram evidentes, e um tratamento diferencial para Paraguai e Uruguai, juntamente com a eliminação dessas assimetrias, se tornou um tema central de debate. Ainda, a criação de outros órgãos, tais como o ISM (Instituto Social do MERCOSUL), o PARLASUR (Parlamento do MERCOSUL) e o IPPDH (Instituto de Políticas Públicas), dentre outros, demonstram novas preocupações adotadas pelo bloco, como também reflete José Briceño Ruiz.

“Desde el año 2000, en el MERCOSUR se ha intentado establecer una sólida dimensión social que trascienda

lo meramente laboral. En otras palabras, se trata de la aplicación de políticas redistributivas que se propone proveer a amplios sectores de la población del acceso a educación, salud, vivienda y servicios públicos de calidad. Son medidas típicas del Estado de bienestar, dirigidas a reducir la pobreza, redistribuir la riqueza, promover la justicia social y reglamentar las instituciones de mercado” (Briceño Ruiz, 2013:16).

Esta virada do MERCOSUL se deve também à necessidade de uma agenda social mais ativa que se apresenta em função das crises que os países do bloco estavam atravessando, algo que foi favorecido com estas mudanças de governos. Existe, então, um reconhecimento através do posicionamento dos Estados Partes, de que o aspecto econômico não se deve tratar separado do social, e a dinâmica do mercado deve respeitar ou atingir fins sociais. (França *apud* Di Pietro, 2008).

Desta forma, como bem classifica Briceño Ruiz, o MERCOSUL torna-se um híbrido, pertencente ao eixo revisionista, no meio dos outros dois eixos mais radicais. Nasce como um organismo de caráter fortemente comercial, mas com o decorrer do tempo, e conforme as diferentes demandas sociais, foi ampliando e abarcando temáticas com o objetivo de diminuir as assimetrias.

Contudo, já na entrada da segunda década deste século, o contexto da região parece ir mudando novamente junto das trocas presidenciais e das

medidas adotadas por estes novos quadros de poder, que apresentam retrocessos na maioria dos casos. Nesse sentido, o organismo poderia se aproximar mais ao eixo da integração aberta que ao anti-sistêmico, o que, em outras palavras, significa um bloco voltado ao livre mercado, separando o bem-estar dos povos das conquistas econômicas.

Dados esses fatores, para visualizar quais seriam os novos rumos e para onde estaria caminhando o MERCOSUL, pretende-se aqui analisar quais foram as consequências e de que forma a suspensão do Paraguai afetou o bloco e delineou uma nova fase pretendida pelo organismo. Também nos propomos a refletir as contradições suscitadas por este episódio, e comparar o caso com o que recentemente ocorreu e ainda se consolida no Brasil.

“Golpe a golpe, verso a verso”: o posicionamento e as mudanças do MERCOSUL frente a onda neogolpista

Como contextualizado, Paraguai é membro fundador do MERCOSUL, juntamente com o Uruguai, Argentina e Brasil. Em 2008, tomou a posse do cargo de presidente do país o então bispo Fernando Lugo, da Frente Guasú, uma coalizão de esquerda que buscava mudar os rumos da agenda política paraguaia. Desta maneira, Lugo chegaria para tentar tirar o Paraguai do desgaste econômico causado pelo partido colorado e pelos longos períodos ditatoriais, tocando inclusive em questões delicadas e fundamentais

como a questão agrária e distribuição de terras, já que, em palavras de Cerna Villagra e Solís Delgadillo: *“La vinculación con la tierra en este país está estrechamente ligada tanto con el poder económico cuanto con el poder político. El progresivo acaparamiento de tierras en manos de pocas familias, constituye una de las principales fuentes de la desigualdad en Paraguay”* (Cerna Villagra e Solís Delgadillo, 2012:3).

É importante conhecer esse cenário para poder compreender as causas que impulsionaram o golpe de Estado a Lugo. O processo de impedimento, indubitavelmente, teve estreita relação com as políticas que ele buscava levar a cabo, confrontadas com os interesses das elites. Outro dado interessante a mencionar são os riscos que apresentam, atualmente mais do que nunca, a formação das alianças políticas. No caso do Paraguai, o vice-presidente, Federico Franco, era contrário às ideias progressistas de Lugo e clamava por políticas liberais, como a maioria dos representantes do governo. Não é por acaso, então, que se tenha orquestrado o processo de impedimento, tal como aconteceu com Dilma Rousseff e seu vice, Michel Temer.

Em forma de síntese, a crise política do Paraguai desatou-se com a matança de 17 pessoas, entre policiais e camponeses, no que ficou conhecido como Massacre de Curuguaty, alcançando o pretexto tão buscado pela oposição para a solicitação do pedido de afastamento do presidente. Somado aos interesses

das oligarquias, principalmente contra a reforma agrária proposta por Lugo, Cerna Villagra e Solís Delgadillo consideram que também existiram inconsistências por parte do governo.

“(...) también cabe mencionar, que el presidente Lugo no tuvo control de riesgos, lo que a la postre no sólo le costó la pérdida de los apoyos de los movimientos sociales y las organizaciones campesinas, sino incluso de sus socios de gobierno más distantes” (Cerna Villagra & Solís Delgadillo, 2012:6).

Desta maneira, a figura do *impeachment* seria utilizada mais uma vez para revestir de legalidade um golpe de Estado. Deste procedimento cabe destacar alguns pontos a ter em conta: primeiramente a ilegalidade do processo, em segundo, o jogo midiático e em terceiro, os interesses das elites. Esses três fatores atuaram em conjunto no Paraguai tanto quanto atuaram e hoje ainda atuam no Brasil. No que cerne a legalidade, devido à forma em que se desenvolveu o processo, ficam evidentes as inconsistências presentes na motivação principal para abertura dos processos de impedimento. Também aparecem no horizonte destes eventos, que ocorrem não só em Paraguai e Brasil, mas em outros países da América Latina, a efetivação de novos modelos de golpes que buscam se legitimar de forma jurídica sob uma falsa alegação de imparcialidade. Como afirma Nabih Yuseff ao citar Juan Gabriel Tokatlian: *“Lo que sucedió el 22 de junio de 2012 en Asunción, no fue un juicio político a*

Fernando Lugo, sino un Golpe de Estado antidemocrático. Como muy bien lo explica el Dr. Tokatlian ‘Paraguay acaba de ser testigo del auge del neogolpismo en América latina del inicio del siglo XXI. Usualmente el golpe de Estado tradicional se desplegaba de manera violenta por parte de las fuerzas armadas (apoyado por sectores sociales), con impulso o tolerancia externa (por ejemplo, de Washington), se dirigía a reorganizar las ramas de poder y apuntaba a fundar un orden alterno. El ‘nuevo golpismo’ es formalmente menos virulento, está liderado por civiles (con soporte implícito o complicidad explícita de los militares), mantiene una cierta apariencia institucional, no involucra necesariamente a una potencia (Estados Unidos) y pretende resolver, al menos de entrada, una impasse social o política potencialmente ruinosa” (Yuseff, 2013:17).

O golpe político, como já mencionado anteriormente, esteve fortemente influenciado pelos interesses das elites, que viam com maus olhos as políticas protecionistas levadas adiante por Fernando Lugo, que em alguma medida batia contra a propriedade privada e a liberalização dos mercados. Por último, os meios de comunicação também tiveram um papel importante buscando legitimar o processo. No Paraguai, o jornal ABC Color, um dos veículos impressos de maior circulação no país, trabalhou fortemente na criminalização dos camponeses do episódio de Curuguaty e consequentemente na culpabilização do então governo.

Categorias como “invasores”, “vândalos” e “crise política” foram frequentemente encontradas nas páginas do periódico durante este período.

“El procedimiento adoptado por el Parlamento, dio unas 17 horas al presidente para que preparara su defensa y dos horas para su exposición. Las únicas ‘pruebas’ que presentó la defensa fueron artículos contra el gobierno publicados en la prensa, que en general había sido adversa al gobierno de Lugo. El resultado del juicio que se realizó en una tarde fue el desplazamiento del presidente de la república con el voto decisorio de 39 senadores sobre 45”. (Guggiari; Torrents; Ramírez, 2012:04).

A respeito do MERCOSUL, no momento do golpe, o presidente Lugo contava com o apoio dos demais presidentes da região. Esse apoio ficou plasmado na aplicação da cláusula democrática do organismo, em 24 de junho de 2012, onde em comunicado oficial os Estados partes e Estados associados declaravam:

“1. Suspender a la República del Paraguay del derecho a participar en los órganos del MERCOSUR y de las deliberaciones, en los términos del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia.

3. La suspensión cesará cuando, de acuerdo a lo establecido en el artículo 7° del Protocolo de Ushuaia, se verifique el pleno restablecimiento del orden democrático en la parte afectada. Los Cancilleres mantendrán consultas regulares al respecto”.

A cláusula democrática, como é comum se referir ao *Protocolo de Ushuaia I*, é um condicionante para os Estados pertencerem ao bloco: respeitar e observar o mantimento de instituições democráticas. Com isso, cabe também ao Tribunal Permanente de Revisão (TPR) analisar essas normas do protocolo que compõem o ordenamento jurídico do bloco, caso se torne necessário. Existe ainda o *Protocolo de Ushuaia II*, datado de 2011, que reafirma e complementa o primeiro, mas que, todavia, não está vigente.

Assim, como resultado da reunião na cidade de Mendoza, Argentina, o Paraguai ficava suspenso até que novas eleições retomassem a ordem democrática, algo que só viria a acontecer em abril de 2013. Em julho deste mesmo ano o país retorna como membro associado do organismo, agora sob o comando presidencial de Horácio Cartes, fato que colocava novamente o Partido Colorado à frente do poder político no Paraguai.

A partir deste ponto, uma questão fundamental a acrescentar é que com a saída do Paraguai, ingressa como membro pleno do MERCOSUL a Venezuela, visto que o Paraguai era o único país que ainda não havia ratificado a adesão do governo venezuelano. O paradoxo dessa oposição estava em que, segundo representantes paraguaios dentro do organismo, a Venezuela não “observaria os critérios de um Estado Democrático de Direito e não estaria de acordo com o disposto no Protocolo de

Ushuaia” (Gomes & Winter, 2015). O interesse para o ingresso deste país, segundo Faria e Guevara, se deve a vários fatores que somariam no fortalecimento do bloco, como, por exemplo, ser uma potência energética na região, tendo uma das maiores reservas de petróleo e gás natural da América, somado a isso, sua posição geográfica estratégica, com domínio sobre parte da Amazônia e, também favorecida para manter relações importantes com o Caribe e América Central, México e EUA. A entrada deste país se dá, ainda, como consolidação das relações que já vinham sendo cultivadas por vários anos com o Brasil de forma bilateral, firmadas inclusive no *Protocolo de La Guzmania* de 1994 (Faria & Guevara, 2009).

Como mencionado, diferente seria o destino atual do Brasil e a postura adotada pelo MERCOSUL. Novamente pelo fato do bloco estar atado ao caráter intergovernamental, as figuras dos presidentes e as ideias políticas de seus partidos resultam determinantes. Vale destacar, ainda, que o contexto atual da região já não é igual ao de 2012. Logo, a Argentina, com a tomada de posse de Mauricio Macri, o Paraguai com Horácio Cartes, o Uruguai com Tabaré Vázquez e a Venezuela com o Nicolás Maduro, encontram e representam divergências na hora de

chegar a um acordo.

Os novos governos na Argentina e no Paraguai são claros exemplos do retrocesso da região, da virada neoliberal dos países do Cone Sul e, portanto, do MERCOSUL. Embora no caso paraguaio se tenha justificado e demonstrado o golpe devido à violação dos prazos processuais, a vontade política alinhada e semelhante dos governantes do momento, fez a aceitação do processo de impedimento possível.

Diversos autores vêm estudando as diferentes tentativas ou consumações de golpes que a região vem experimentando desde os anos 2000 (Lima, 2012; Yussef, 2013). Para entender um pouco mais a que se refere o neologismo “neogolpe”, é importante ter presente quais são as características principais que apresenta, tais como: pouco uso da violência¹; forte participação civil e não militar; aparência de institucionalidade; objetivo de resolver graves problemas políticos ou sociais com urgência (Lima, 2012). Porém, se alcança sempre o mesmo resultado: a destituição, pela forma que seja, de um presidente eleito democraticamente, constituindo um golpe.

Em comparação aos dois casos, brasileiro e paraguaio, o contexto político atual do bloco hoje já se caracteriza de forma distinta. O único

1. Algo relativo e complexo de definir, visto que em todos os casos analisados até o momento, o uso da violência e inclusive a ocorrência de massacres estiveram presentes. Porém, entendemos aqui o “pouco uso” e concordamos com o autor ao menos quando comparado ao modelo de golpes militares anteriormente empregados.

membro pleno a denunciar o golpe de Estado brasileiro foi a Venezuela, mas devido à sua crise interna, a voz de Maduro, que não possui a mesma força que tinha a de Hugo Chávez e em nada se parece a ele como líder do Partido Socialista, não é escutada no bloco. Inclui-se aí como outro fator de peso a discussão atual da OEA sobre o caso venezuelano, em um impasse por “definir” se este país estaria violando ou não a ordem democrática.

No que concerne a legalidade dos processos dentro do organismo, o caso Venezuelano, que citaremos brevemente aqui, se constitui em outra contradição. Em julho de 2016, competia à Venezuela assumir a presidência pró-tempore do MERCOSUL, mas isto foi impedido e comunicado através de uma declaração conjunta que fizeram os demais Estados partes do organismo, como comunicou o Itamaraty na figura do então ministro de relações exteriores, José Serra:

“A Declaração estabelece que a presidência do MERCOSUL no corrente semestre não passa à Venezuela, mas será exercida por meio da coordenação entre Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, que poderão definir cursos de ação e adotar as decisões necessárias em matéria econômico-comercial e em outros temas essenciais para o funcionamento do MERCOSUL. O mesmo ocorrerá nas negociações comerciais com terceiros países ou blocos de países.

Em 1º de dezembro de 2016, a persistir o descumprimento de obrigações, a

Venezuela será suspensa do MERCOSUL” (Declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, 13 de setembro de 2016).

Desta maneira, os países fundadores do bloco, com a abstenção do Uruguai, combinavam paralisar as atividades e não ceder a presidência, por entender que diferentes normas e acordos não tinham sido incorporados ao ordenamento jurídico interno do referido país, sendo isto requisito *sine qua non* para sua permanência. Mas, como bem rebate José Félix Rivas Alvarado, representante permanente da Venezuela junto ao MERCOSUL e à ALADI, em nota publicada pela imprensa regional, o incumprimento como tal não aparece contemplado na normativa do MERCOSUL, e, portanto, careceria de fundamento jurídico. Em palavras do próprio autor: *“Esta situação, que vem ocorrendo no MERCOSUL desde o mês de junho, é um dos atos mais graves na história da integração regional, tomando em conta que se utilizou aqui uma estratégia de exclusão claramente política-ideológica, expressada em ações ilegais e ilegítimas, desconhecendo os princípios e paradigmas que fundamentam o modelo integracionista, para implantar o autoritarismo, a intolerância e a discriminação”* (Rivas Alvarado, 2016).

Desta forma, caso seja aprovada a suspensão da Venezuela do MERCOSUL, tal fato, juntamente com o posicionamento que vem sendo

expresso pelo organismo na forma como trata os casos de golpes aqui trabalhados, representa uma quebra do que este mesmo organismo vinha construindo desde princípio dos anos 2000.

O peso do Brasil e os possíveis novos direcionamentos do bloco

No caso brasileiro se estabeleceram semelhanças com os eixos que compuseram a arquitetura do processo de *impeachment* no Paraguai: a quebra das alianças políticas, o respaldo parlamentar, o apoio das elites e a legitimação efetuada pelos veículos de comunicação. No que tange a este último alicerce, no caso do Brasil, a emissora de TV e conglomerado de comunicação Globo foi um pivô fundamental para consolidar a campanha pelo *impeachment* da presidenta, criminalizando movimentos sociais que militavam em defesa do estado de direito e, sobretudo, incitando o ódio e rechaço ao Partido dos Trabalhadores.

Já a respeito do posicionamento do MERCOSUL no que tange aos processos de *impeachment* realizados por Paraguai e Brasil, diferente seria sua postura a respeito do acontecido no Brasil. Logo do impedimento de Dilma Rousseff, em 31 de agosto, a Argentina seria o primeiro país vizinho a se pronunciar, declarando que “*respeita o processo institucional verificado e que continuará dialogando com as autoridades constituídas*”. Já a Venezuela, enquanto um país membro e Equador e Bolívia, enquanto países associados ao

MERCOSUL, retiraram seus embaixadores do país sinalizando o rechaço ao processo antidemocrático.

No entanto, resulta importante salientar que o peso do Brasil no MERCOSUL em nada se parece com o do Paraguai, sendo este o fator mais forte que teria influenciado no não posicionamento e aplicação da cláusula democrática com a suspensão do país, visto que, como pontuam Oliveira e Onuki: “*O significado político do MERCOSUL evidencia-se pelo modo como o Brasil instrumentaliza o bloco nas negociações internacionais. Sub-regionalmente, a integração no Cone Sul tem operado como o principal ativo que o Brasil possui para estender sua área de influência a todo o continente sul-americano*” (Oliveira & Onuki, 2000:114).

O Brasil, juntamente com a Argentina, é o membro de mais relevância do bloco, devido ao seu contingente populacional, sua dimensão geográfica continental e sua economia. Politicamente, este organismo representa a oportunidade de manter uma zona de controle e domínio. O Brasil é, basicamente, o que dá sustento ao MERCOSUL, embora ele também precise do bloco para alcançar objetivos comerciais, por exemplo. Os dados a seguir dão uma mostra da relevância deste país no bloco.

“*La espina dorsal del bloque la forman Argentina y Brasil. Esos dos países juntos representan más del 95% de cualquiera de las variables que definen al MERCOSUR (sea la población, el*

producto, la actividad industrial, las exportaciones, etc.). A su vez, Brasil ocupa el centro neurálgico del bloque por su tamaño nacional. Para tener una idea de las magnitudes relativas, se podría decir que su población es casi cinco veces mayor que la registrada por la Argentina, y su producto bruto supera en tres veces al de esta última. Asimismo, su producción fabril es del orden de cuatro veces la registrada por su vecino. Esta asimetría (que se hace aún más grande cuando se observa la relación con los otros dos miembros del bloque) genera relaciones complejas, pero no por eso negativas. El impulso productivo tradicional del Brasil, y la capacidad potencial de su mercado interno, ofrecen poderosos incentivos al proceso de inversión y el ritmo de actividad en los restantes miembros del bloque, en la medida en que estos se vuelcan hacia dicho mercado. Inversamente, el impacto negativo de una crisis en Brasil repercute con intensidad en sus socios, y, más aún, proyecta sus efectos negativos sobre buena parte del continente” (Schvarzer. 2001:22).

Desta maneira, esses dados corroboram com o entendimento de que, além do elemento da vontade política atual, existe a dificuldade de se manifestar suspendendo o Brasil do bloco. Somando-se a isso o fato de que tanto o Protocolo de Ushuaia I quanto o II, não são precisos na hora de definir o que é considerado como “ruptura da ordem democrática”, e isso, justamente, vai ao encontro do caráter presidencialista do

MERCOSUL, já que deixa ao livre arbítrio do momento a estabilização ou desestabilização do bloco conforme interesses particulares e não por causas reais, como acontece com o caso brasileiro na atualidade.

O peso do Brasil no MERCOSUL ficou mais uma vez evidenciado quando, depois do golpe parlamentar ocorrido, nesta sequência de neogolpes que a região vem sofrendo, não foi suspenso no bloco. Estes neogolpes demonstram a necessidade das elites de tirar os governos que não caminham em detrimento de seus interesses. Assim, nas palavras de Maria Regina Soares de Lima: “[...] as mudanças em curso na América do Sul ainda não desalojaram do poder uma oligarquia predatória e um Estado patrimonial, cujo funcionamento pode ser ameaçado pela escolha eleitoral de um presidente comprometido com mudanças estruturais em seu país, mudanças que estariam se processando dentro dos parâmetros das instituições existentes. Aí exatamente reside o maior incentivo ao neogolpismo. Uma das principais características dos processos de mudança nos países andinos, em especial Bolívia, Equador e Venezuela é que a transformação estrutural do status quo normativo e institucional está ocorrendo de forma pacífica e democrática” (Lima, 2012:1).

O MERCOSUL tem evidenciado, então, que a cláusula democrática é aplicada só quando há consenso político, sem importar a aplicação correta da mesma. O peso do Brasil, fica

refletido na sua permanência dentro do bloco e, com uma postura totalmente radical na atualidade a respeito da situação da Venezuela e sua posição, paradoxalmente, pedem para a suspensão deste país.

Conclusão

A cláusula democrática, devido ao caráter intergovernamental do MERCOSUL, está mais ligada às vontades políticas que a efeitos de preservar um regime democrático. Isso ficou evidenciado na comparação dos processos vividos por Paraguai em 2012 e Brasil neste ano de 2016. No caso paraguaio, dado o consenso político da época, e dentre os fatores aqui citados, foi possível suspendê-lo aplicando o texto previsto nos protocolos de Ushuaia. Diferente foi o rumo do Brasil e a atitude do bloco, reservando-se a qualquer manifestação sobre a situação, chegando -algum dos países- a alegar, inclusive, que se tratava de uma questão de ordem interna e não de ruptura da ordem democrática, e, portanto, seria uma competência a ser resolvida pelos brasileiros. Nas palavras de Andrea Ribeiro Hoffman: *“apesar do revigoração da promoção internacional da democracia mediante o uso da cláusula democrática, não há consenso a respeito da efetividade desse instrumento”*. (Hoffman, 2005).


Desta maneira, somando este texto a outras análises, tudo indica que este instrumento, como parte dos pesquisadores que estudam e observam o desenvolvimento do Mercado Comum

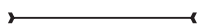
do Sul acreditam, não resulta eficiente. Isso pode estar ligado necessariamente a três fatores, a saber: falta de clareza na precisão dos protocolos de Ushuaia, principalmente do primeiro, escrito e aprovado em 1998, e único que se encontra vigente, sobre o que é considerado uma **“ruptura da ordem democrática”**; carência de estruturas sólidas que façam com que o MERCOSUL não varie de políticas e lineamentos conforme o recâmbio presidencial, e, por último, o peso real que cada país tem dentro do organismo, onde certamente não se entendem da mesma forma as consequências de suspender um país como o Paraguai e suspender um país como o Brasil.

Desta forma, como reflexão deste trabalho, encaminhamos o entendimento de que a atual cláusula democrática, da forma como está construída e como vem sendo aplicada, se trata muito mais de um instrumento estratégico do que uma ferramenta para a promoção dos valores democráticos, do estado de direito e dos direitos humanos. Tal instrumento é usado segundo à conveniência da conjuntura política e, principalmente, levando em consideração interesses especificamente econômicos, indo de encontro a este retrocesso pelo qual, acreditamos, se encaminha o organismo.

Ainda que o recente acontecer dos fatos dificulte determinar se o MERCOSUL está ou não se aproximando ao eixo da integração aberta a que se refere Briceño Ruiz, podemos

constatar essa afirmação como uma realidade presente no bloco. Desta maneira, as políticas e decisões que se estão adotando atualmente já não têm muitos pontos em comum com o MERCOSUL que, juntamente com a virada de século, demonstrava mudanças, avanços e ampliação de sua agenda com a chegada de governos progressistas.

A respeito da conclusão desta breve análise, caberá seguir desenvolvendo-a de acordo com os rumos que irá tomando o bloco, e esperar que, dadas as circunstâncias, o MERCOSUL permaneça dentro do eixo “híbrido” antes que retome as características basicamente comerciais que o fundaram, algo que representaria uma guinada para trás, frente a todos os avanços até então constituídos em sua agenda social. 



Referencial teórico

Briceño Ruiz, José (2011). “Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del MERCOSUR”. IN: *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Ed: Teseo.

Briceño Ruiz, José (2013). “Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina”. IN: *Estudios Internacionales* vol. 45, n°175, Santiago de Chile, Instituto de Estudios Internacio-

nales de la Universidad de Chile, pp. 9-39. Disponível em: <<http://revistaei.u-chile.cl/index.php/REI/article/view/27352/30148>>.

Cerna Villagra, Sarah Patricia e Solís Delgadillo, Juan Mario (2012). “La crisis institucional paraguaya de 2012 a la luz de las elites parlamentarias”. IN: *Boletín Elites Parlamentarias Latinoame-ricanas*, n°42, Instituto de Iberoamerica, Universidad de Salamanca, octubre. Disponível em: <http://americo.usal.es/oir/elites/Boletines_2012/Bol etin%20datos%20de%20opinión42Para guay.pdf>.

Di Pietro Paolo, Luis José (2003). “La dimensión social del MERCOSUR: Recorrido institucional y perspectivas”. IN: *Foro sobre Integración Regional y agenda Social*, Buenos Aires, BID-INTAL, pp. 1-22.

Do Monte, Débora Silva (2015). “O uso estratégico da cláusula democrática do MERCOSUL: uma breve análise sobre a visita da comitiva brasileira à Venezuela em junho de 2015”. IN: *Em Debate*, Belo Horizonte, vol.7, n°4, pp.42-49, setembro. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/301302470>>.

Faria, Juliana e Guevara, Kalki Zumbo Coronel (2009). “O Processo de Integração da Venezuela no MERCOSUL e suas Implicações no Âmbito Regional e Internacional”. IN: *Revista Eletrônica de Direito Internacional*, vol. 5, pp. 176-201. Disponível em: <http://www.cedin.com.br/static/revistaeletronica/volume5/arquivos_pdf/sumario/juliana_kalki.pdf>.

França, Ilana Conrado (2008). *MERCOSUL em debate: mudanças e resistências no enfrentamento da “questão social”*. Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/119707/285319.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>.

Gomes, Eduardo Biacchi e Carta Winter, Luís Alexandre (2015). “Caminhos para a estabilidade democrática no MERCOSUL: a questão da Venezuela”. IN: *Revista Direito e Liberdade*, vol.17, n°1, pp. 69-90, jan.-abr. Disponível em: <http://www.esmar.n.tjrj.jus.br/revistas/index.php/revista_direito_e_liberdade/article/viewFile/743/643>.

Guggiari, Giovanna; Torrents, Alejandra e Ramírez, Delia C. (2012). “Narrativas autoritarias del ‘Frente Golpista’ en el contexto de ruptura de la democracia en Paraguay a partir de un golpe parlamentario en junio de 2012”. IN: *Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, Revista del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay*, n°1, pp. 92-120. Disponível em: <<http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/revistaparaguay/article/download/1678/1450>>.

Hoffmann, Andrea Ribeiro (2005). “Avaliando a Influência das organizações regionais de integração sobre o caráter democrático dos regimes de seus Estados-partes: o caso do MERCOSUL e o Paraguai”. IN: *Cena Internacional*, n°2, pp. 88-89. Disponível em: <<http://132.248.9.34/hevila/CENAInternacional/2005/vol7/no2/4.pdf>>.

Lima, Maria Regina Soares de (2012). “Precedente Perigoso”. IN: *Dossiê Paraguai. Observador On-Line*, vol.7, n°06, jun. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/observador/observador_v_7_n_06_2012.pdf>.

Malamud, Andrés (2003). “Presidentialism and MERCOSUR: A Hidden Cause for a Successful Experience”. IN: Laursen, Finn (Ed.). *Comparative Theoretical Perspectives*. Aldershot, Ashgate. Disponível em: <[http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_\(Laursen_book\).pdf](http://apps.eui.eu/Personal/Researchers/malamud/Presidentialism_and_Mercosur_(Laursen_book).pdf)>.

Oliveira, Amâncio Jorge de e Onuki, Janina (2000). “Brasil, Mercosul e a segurança regional”. IN: *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 43, n°2, pp.108-129, jul-dec. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n2/v43n2a05.pdf>>.

Rivas Alvarado, José Félix (2016). “Um MERCOSUL sob a sombra da ilegalidade e da intolerância”. IN: *Carta Maior*, 28 de setembro. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Um-Mercosul-sob-a-sombra-da-ilegalidade-e-da-intolerancia/4/36910>>.

Schvarzer, Jorge (2001). “El Mercosur: un bloque económico con objetivos a precisar”. IN: *Los rostros del Mercosur, el difícil camino de lo comercial a lo societal*. Buenos Aires: CLACSO. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101026061347/3schvarzer.pdf>>.

Soares, Arthur Felipe Murta Rocha (2016). *Paraguai 2012: o papel do Brasil e a ação da Unasul*. Dissertação de mestrado apresentada pelo Programa de Pós-

Graduação em Relações Internacionais – UNESP, UNICAMP E PUC SP, São Paulo. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/136300/soares_afmr_me_mar.pdf?sequence=3&isAllowed=y>.

Souto, Cintia Vieira (2012). “A crise política no Paraguai e o Brasil”. IN: *Revista Conjuntura Austral*, vol. 3, n.º.13, ago.-set. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/ConjunturaAustral/article/view/31146/20272>>.

Visentini, Paulo Fagundes (2007). “O Brasil, o MERCOSUL e a integração da América do Sul”. IN: *Revista de Estudos e Pesquisas sobre as Américas*, vol.1, n.º1, ago-dez. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/repam/article/view/1489/1114>>.

Yussef, Nabih (2013). Neogolpismo: el caso paraguayo. Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI), Universidad Nacional de Rosario. Disponível em: <http://www.iri.edu.ar/images/Documentos/CENSUD/boletines/41/art_yuseff.pdf>.

Sites e documentos consultados

Declaração Presidencial sobre Compromisso Democrático no MERCOSUL (1996). Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/cmc_1996_acta01_declarapresiden_pt_compdemo cratico.pdf>.

Protocolo de Montevideu sobre Compromisso com a Democracia no MERCOSUL (Ushuaia II) (2011). Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/2485/1/ushuaia_ii.pdf>.

Protocolo de Ushuaia sobre Compromisso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile

(1998). Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4054/1/1998_protocolo_es_ushuaiaacomprodemocraticomcsbych.pdf>.

Tratado de Asunción (1991). Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf>.

Declaración conjunta relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR (2016). Disponível em: <<https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/13-09-2016%20Declaraci%C3%B3n%20sobre%20Venezuela%20y%20el%20MERCOSUR.pdf>>.

Tribunal Permanente de Revisão (2012) “Compilado de noticias de prensa difundidas por los medios de comunicación, sobre la Medida Excepcional de Urgencia presentada por la República del Paraguay ante el Tribunal Permanente de Revisión referente a la suspensión de su participación en los órganos del MERCOSUR y la incorporación de Venezuela como miembro pleno”. Disponível em: <http://www.tprmercosur.org/pt/activ/Comp_06-25jul12.pdf>.

Decisión sobre el cese de la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático (2013), Montevideo, 12 de julio. Disponível em: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4506/1/decision_cese_suspension_paraguay_es.pdf>.

Decisión sobre la suspensión del Paraguay en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático / Declaración sobre la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR (2012), Mendoza, 29 de junio. Disponível em: <<http://www.19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202012/10296.pdf>>. ■

Protección de inversiones y solución de controversias inversor-Estado: ¿hacia una identidad latinoamericana?

Magdalena Bas Vilizzio

1. Introducción

Analizar la existencia de una identidad latinoamericana más allá de la geografía desde el Río Bravo al Cabo de Hornos o del imaginario colectivo no es una tarea sencilla, o resulta, en palabras de Ansaldi (2013), “*una liebre muy esquivada*”. En este sentido, Bohoslavsky (2009) explica que la identidad latinoamericana es más fácil y productiva entenderla por la negación del “otro” que por la homogeneidad del propio sujeto, ya sea desde el punto de vista de la lengua, la religión o la historia. Con esta dificultad en vista, este trabajo busca responder a las siguientes preguntas ¿existe o existió una identidad latinoamericana en relación a el arbitraje inversor-Estado como principal mecanismo para resolver controversias previsto en los tratados bilaterales

de inversión (TBI)? En caso de existir, ¿dicha identidad surge de sí misma o se moldea en función del “otro” que determina las reglas o frente a quien se reacciona?

Para responder tales preguntas se procederá a hacer un *racconto* de la relación de los Estados Latinoamericanos en torno al binomio TBI-Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI), marcado por tres momentos que aportar a la construcción de una identidad latinoamericana, a saber: 1) la doctrina Calvo y el “No de Tokio” (1968-década de los ochenta); 2) el consenso de Washington (década de los ochenta-década de los noventa); 3) la reconfiguración del siglo XXI (década del dos mil en adelante). Si bien se parte de un

Profesora Adscripta de Derecho Internacional Público y Asistente de Comercio Exterior en la Universidad de la República, Uruguay. Doctoranda en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Contacto: magdalenabas@gmail.com.

abordaje que estudia el tema en la larga duración a escala de toda la región como propone Ansaldi (2013:23), no se abandona el análisis comparado entre Estados, dada la fragmentación existente en el tercer momento del racconto.

2. La doctrina Calvo y el no de Tokio: la identidad latinoamericana en función de la reacción ante el “otro”

Hasta entrada la década del ochenta, América Latina presenta una posición uniforme frente al arbitraje internacional inversor-Estado, cuya base se encuentra en la identificación con la doctrina Calvo y generó una evidente diferenciación del resto de los Estados o grupos de Estados en todo el globo. La mencionada doctrina, elaborada en 1868 por el jurista argentino Carlos Calvo y recogida en varias constituciones latinoamericanas, tenía como sustento los principios de igualdad soberana, no intervención y trato igualitario entre extranjeros y nacionales. Los Estados, como soberanos, tienen derecho determinar libremente sus políticas internas y externas, sin injerencia extranjera, y dado que los extranjeros tienen iguales derechos a los nacionales, estos deben agotar todos los

recursos de la jurisdicción doméstica antes de pedir la protección diplomática¹ del Estado de su nacionalidad a fin de hacer efectiva la responsabilidad internacional del otro Estado (Tamburini, 2002:82).

En materia de protección de inversiones extranjeras, la limitación implicaba el agotamiento de la jurisdicción doméstica como condición para que el inversor extranjero iniciara un arbitraje contra el Estado anfitrión. No obstante, una versión más restringida de la doctrina Calvo fue incluida en diferentes contratos entre inversores extranjeros y Estados Latinoamericanos, la denominada “cláusula Calvo”. Esta disposición determinaba que el inversor no estaba habilitado a recurrir a la protección diplomática de su Estado de nacionalidad, ya fuera implementada o no mediante medios pacíficos de solución de controversias internacionales² (Polanco, 2014:5).

Tanto la doctrina como la cláusula Calvo muestran una América Latina con una posición uniforme, con una identidad común frente a lo que podía entenderse como un “enemigo externo”, al considerar que las potencias dominantes, especialmente las Euro-

1. La protección diplomática establece que el Estado de la nacionalidad del particular afectado quien hace propio el reclamo frente al Estado incumplidor¹ y no el particular (Torreja Mateu, 2012:317; Burgos-De la Ossa y Lozada-Pimiento, 2009:272). Actualmente, a diferencia de lo que sucedía durante el desarrollo y consolidación de la doctrina Calvo, la doctrina mayoritaria así como el Proyecto de artículos sobre protección diplomática de la Comisión de Derecho Internacional de la Organización de Naciones Unidas, 2006, condiciona el ejercicio de la misma a que el particular afectado tenga un vínculo de nacionalidad con el Estado reclamante, y que agote previamente de los recursos internos en el Estado incumplidor. Una parte minoritaria de la doctrina exige adicionalmente que el particular no haya contribuido con su conducta al hecho que le ha causado el daño (Torroja Mateu, 2012:322).

2. Cabe señalar que en este momento no estaba en vigor la Carta de las Naciones Unidas, por tanto la prohibición del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones entre Estados no era una realidad.

peos, imponían el arbitraje internacional como única opción fuera de la intervención armada, una forma de presión más sofisticada que la diplomacia de las cañoneras pero con su misma lógica. En este sentido, la construcción de la identidad latinoamericana en esta materia se construye en medio de un juego dialéctico entre su control por las potencias extranjeras y la reacción sus pueblos, como propone Ansaldi (2013:18).

Es en el plano multilateral que la identidad cobra especial valor frente al borrador de tratado internacional que estableciera el arbitraje internacional *ad hoc* como mecanismo para la solución de controversias inversor-Estado elaborado por el Banco Mundial. Este determinaba la constitución de una institución que atendiera arbitrajes bajo una serie de parámetros, esto es, controversias entre un inversor nacional de un Estado signatario del mencionado acuerdo y un Estado también signatario, directamente relacionadas con una inversión, siempre y cuando existiera prórroga de jurisdicción por escrito. Quien iniciaba el arbitraje era necesariamente el inversor extranjero que veía incumplida la protección a que el Estado anfitrión estaba obligado a brindar, y no viceversa, asimismo nada se establecía respecto a la obligatoriedad de agotar la jurisdicción doméstica.

Es por tanto que, en la reunión anual de la Junta de Gobernadores del Banco Mundial el 9 de setiembre de 1964 en la

ciudad de Tokio, movidos por la tradición jurídica en torno a la doctrina Clavo y por ende en protección de premisas constitucionales, diecinueve Estados Latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela (Boeglin, 2012)), junto a Irak y Filipinas votan en contra del borrador preliminar del Convenio de Washington constitutivo del CIADI.

En el discurso realizado por el representante de Chile en la Junta de Gobernadores se resumen los principales puntos del de ahí en más conocido “No de Tokio”, en particular el hecho que:

“El nuevo sistema que se ha sugerido daría al inversionista extranjero, sólo en virtud del hecho de que es un extranjero, el derecho a demandar a un Estado soberano fuera de su territorio nacional, prescindiendo de sus tribunales de justicia. Esta disposición es contraria a los principios jurídicos aceptados de nuestros países y, de hecho, otorgaría un privilegio al inversionista extranjero, colocando a los nacionales del país de que se trate en una posición de inferioridad” (citado por Polanco, 2014:10).

Aun sin el apoyo de los Estados Latinoamericanos el borrador es aprobado y entra en vigor en 1966 bajo el nombre de Convenio constitutivo del Centro de Arreglo de Diferencias

relativas a Inversiones (CIADI) (Convenio de Washington).

3. El Consenso de Washington: identidad latinoamericana conforme a las reglas del “otro”

Con el Convenio de Washington en vigor, el “No de Tokio” se vio poco a poco revertido. El primer Estado Latinoamericano en adherir fue Paraguay en 1981, posteriormente Ecuador en 1986 y a continuación los demás Estados al inicio de la década de los noventa, a excepción de salvo Brasil, México e Irak que nunca adhirieron y República Dominicana que adhirió pero no lo ratificó. La presencia del “otro” como factor aglutinante estaba nuevamente en la agenda, pero esta vez no generó una reacción de rechazo de las naciones latinoamericanas sino que el “otro” (las potencias dominantes) era quien establecía los caminos a seguir.

Estos caminos eran los propulsados por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, todos con sede en la ciudad de Washington, en el denominado “consenso de Washington”. Entre otros aspectos, el consenso propulsaba reformas estructurales basadas en la desregulación del mercado, la apertura comercial mediante la rebaja de aranceles y eliminación de barreras no arancelarias, la privatización de servicios públicos y la liberalización

de las barreras a la inversión extranjera directa (Fernández Alonso, 2013:48-50; Bohoslavsky, 2010:18; Gianelli, 2012:20). El paquete propuesto generó el clima propicio para que los gobiernos neoliberales de los noventa comiencen la práctica de celebrar TBI y consoliden la adhesión al Convenio de Washington.

Los TBI tenían como objetivo compensar los riesgos políticos o no comerciales, especialmente en países en desarrollo, evitando cualquier cambio en la legislación nacional que sea factible de afectar tales inversiones y generando un clima de seguridad política para el inversor (De Azevedo, 2001:4). Asimismo, el intento fallido de concretar el Acuerdo Multilateral de Inversión impulsado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo en 1995, acuerdo multilateral que pretendía vincular incluso Estados no miembros de la organización, deriva en una mayor proliferación de TBI.

Conforme a los 275 TBI que celebrados por Estados Sudamericanos y que entraron en vigor (con excepción del caso de Brasil) y que fueron analizados en una investigación previa, 226 son firmados en la década de los noventa. Se destaca particularmente el caso de Argentina, Estado con el mayor número de TBI en la región (55), 96% de los cuales son firmados durante la década del noventa³. Asimismo, los mencionados acuerdos presentan como

3. Ambas cifras comprenden la duplicación de acuerdos entre Estados. Excluyendo la duplicación, serían 207 de 255 acuerdos.

mecanismos de solución de controversias más habituales el arbitraje en el CIADI (89%), jurisdicción doméstica del Estado receptor (71%), tribunal *ad hoc* según Reglamento de Arbitraje de la UNCITRAL (63%), el mecanismo complementario del CIADI (39%) y arbitraje *ad hoc* (12%).

Cabe preguntarse si la etapa neoliberal de seguimiento a raja tabla de los postulados del Consenso de Washington representa un verdadero ejemplo de identidad latinoamericana o si, por el contrario, demuestra una fuerte presencia del “otro” destruyendo la identidad existente y construyendo economías cuyo comportamiento siguiera su necesidades más que las propias. Esta pregunta cobra fuerza cuando en la primera década del siglo XXI comienzan a darse movimientos en los Estados Latinoamericanos que fragmentan la posición monolítica pro Consenso de Washington.

4. Reconfiguración en el siglo XXI: la identidad latinoamericana fragmentada

La primera década del siglo XXI y los años siguientes se caracterizan por un importante aumento en el número de demandas contra los Estados Latinoamericanos, muchas de ellas reclamando cuantiosas indemnizaciones. A modo de ejemplo, en el Caso Occidental Petroleum Corporation y Occidental Exploration and Production Company contra Ecuador (CIADI caso número ARB/06/11), el tribunal arbitral hace lugar a la solicitud de

indemnización de casi 1800 millones de dólares. En el caso argentino, Estado con mayor número de demandas en América Latina y el mundo el monto individual de los reclamos no llega a una cifra como la anterior, por ejemplo, en octubre de 2013 Argentina llega a un acuerdo con cinco empresas, por el pago de laudos de arbitrajes de inversiones en su contra por 677 millones de dólares.

Particularmente, se destacan aquellas que cuestionan nueva legislación doméstica relativa a sectores sensibles como ser petróleo, gas y minería, energía eléctrica y otras fuentes de energía, aguas y servicios de saneamiento, finanzas, instrumentos de deuda, entre otros. Estos sectores involucran temas que no quedan exclusivamente en el ámbito económico, sino que desbordan hacia otras áreas del Derecho, como ser los derechos humanos. En este sentido se destacan los casos Aguas del Tunari SA contra Bolivia (CIADI caso número ARB/02/3) en relación al acceso al servicio de agua potable y saneamiento de Cochabamba; Chevron Corporation & Texaco Petroleum Company contra Ecuador (Corte Permanente de Arbitraje caso número 2007-2) vinculado a la terminación de la concesión de la empresa a posteriori de un sonado caso de contaminación en el Lago Agrio; y CMS Gas Transmission Company contra Argentina (CIADI caso número ARB/01/8) en función de las medidas tomadas para paliar la crisis económica argentina del año 2001.

En este contexto, se generan movimientos en los Estados Latinoamericanos que fragmentan la unión de los noventa en torno a los postulados del Consenso de Washington. Tomando en cuenta la posición de los Estados en torno al binomio TBI-CIADI (como principalmente foro al cual remiten los TBI) es posible construir una tipología de Estados según estos sean miembros, externos o disidentes⁴.

En el caso de los **miembros**, sus expectativas convergen en la protección de inversiones, lo cual implica la existencia de mecanismos de solución de controversias, usualmente arbitraje ad hoc. Para ser parte del sistema, los Estados deben celebrar TBI y ser miembros del CIADI, adhiriendo al Convenio de Washington. Ejemplo de este tipo de Estados es Argentina, Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Uruguay.

Es particularmente interesante el caso de Argentina, puesto que es el Estado con mayor número de TBI en vigor en Latinoamérica (55) y mayor número de demandas de inversores tanto sea tomando el conjunto de Estados Latinoamericanos como el mundo entero (59 de acuerdo a datos del Investment Hub de la UNCTAD⁵). Este último punto se debe a que las

empresas concesionarias de servicios públicos⁶ privatizadas en la década del noventa inician procesos arbitrales al verse afectadas por las medidas tomadas a partir de diciembre de 2001 para paliar la crisis económico-social. Se destaca la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (Ley 24.561 sancionada el 6 de enero de 2002), norma que deja sin efecto las cláusulas de ajuste en dólares u otras monedas extranjeras y las cláusulas basadas en parámetros internacionales, como ser los índices de precios de otros Estados, y “pesifica” los precios y tasas incluidos en contratos públicos (Fernández Alonso, 2013:58, Ricaurte Herrera, 2012:156).

Si bien durante el gobierno de Néstor Kirchner se toma la decisión de no celebrar ni ratificar más TBI, los TBI en vigor continúan renovándose automáticamente. El reciente cambio de gobierno plantea posibles cambios en esta postura, implicando un regreso a la práctica típica de los noventa relativa a la negociación de TBI como herramienta para la atracción de inversores.

En relación al siguiente grupo de Estados, los **externos**, son aquellos que entienden que los beneficios recibidos una vez incorporado en el régimen, no son mayores ni iguales a los que se percibían antes de su incorporación y

4. Esta tipología puede verse explicada de manera más profunda en Bas (2016).

5. Datos actualizados al 10 de octubre de 2016.

6. Los principales sectores económicos involucrados son: petróleo y gas, energía eléctrica, aguas y saneamiento, informática y comunicaciones (particularmente telefonía).

eligen permanecer fuera. Por consiguiente no firman, adhieren y/o ratifican el Convenio de Washington ni TBI. Este es el caso de Brasil, puesto que durante la presidencia de Henrique Cardoso, un Grupo de Trabajo Interministerial determina que resulta conveniente retirar del Congreso los TBI celebrados por el Ejecutivo, hecho que tiene lugar en el año 2002 (Actis, 2014:23). De Azevedo (2001:9) destaca que los inconvenientes para la aprobación de los TBI por parte del Congreso se centraron en que comprometen al Estado por períodos muy extensos, privilegian más al inversor extranjero en detrimento del nacional, y que pueden presentar problemas de constitucionalidad, por ejemplo en relación a la solución de controversias en instancias internacionales de arbitraje⁷ y la libre transferencia de capitales puede presentar riesgos en la balanza de pagos.

Un punto interesante para el análisis es el pequeño giro que ha dado Brasil dentro de esta posición con el nuevo modelo de tratado bilateral de inversiones (2015) que no incluye disposiciones sobre arbitraje inversor-Estado, sino únicamente mecanismos de solución de controversias Estado-Estado y medios alternativos de resolución de conflictos,

los acuerdos de cooperación y facilitación de inversiones (ACFI). A la fecha se han celebrado tres ACFI con Estados africanos (Angola, Mozambique y Malawi) y con tres Estados Latinoamericanos (México, Colombia y Chile). Cabe preguntarse qué postura tomará el nuevo gobierno de Michel Temer respecto a este tema.

Finalmente, los **disidentes** son aquellos Estados que fueron miembros del binomio TBI-CIADI pero decidieron dejar de serlo, denunciando el Convenio de Washington e iniciando procesos de terminación los TBI en vigor con diferente grado de avance. El proceso de abandono es motivado por la percepción que los costos de permanecer en el régimen son mayores a los de estar fuera del mismo. Este es el caso de Bolivia (2007), Ecuador (2009) y Venezuela (2012).

El caso de Bolivia es el más avanzado es el más remoto y tiene sus orígenes en la denominada “Guerra del agua” en Cochabamba, que culmina en 2002 con la demanda de la empresa Aguas del Tunari SA (propiedad de la estadounidense Betchel) solicitando una indemnización por cincuenta millones de dólares (CIADI caso número ARB/02/3). Asimismo, otros antecedentes están dados en el inicio del

7. Particularmente colisionan con los siguientes artículos de la Constitución Brasileira (1988): 1.1. “*La República Federal del Brasil, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en Estado Democrático de Derecho y tiene como fundamentos: 1. la soberanía*”; y 4-34. “*Todos son iguales ante la ley, sin distinción de cualquier naturaleza, garantizándose a los brasileños y a los extranjeros residentes en el País la inviolabilidad del derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad, a la seguridad y a la prioridad, en los siguientes términos: (...) 34. la ley no excluirá de la apreciación del Poder Judicial la lesión o la amenaza de derechos.*”

proceso de nacionalización de empresas privatizadas que gestionan recursos estratégicos en 2006, especialmente el sector de los hidrocarburos⁸; así como la demanda de la empresa ETI Euro Telecom International NV en 2007 (CIADI caso número ARB/07/28)⁹.

Dentro de las razones para salirse de la organización, se destacan la incompatibilidad con la doctrina Calvo incorporada en la Constitución de 1967 vigente en ese momento; temas de procedimiento (conflictos de interés entre los actores y los árbitros, doble enjuiciamiento, jurisprudencia libre, *forum shopping*, *treaty shopping* y *cherry picking*¹⁰); los altos costos de los procedimientos; la minoría de laudos a favor de los Estados; y los conflictos de interés en el Banco Mundial como propulsor de las políticas de ajuste estructural que llevaron a la privatización de empresas que al ser estatizadas reclaman cuantiosas compensaciones (Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de Bolivia, 2008:108-124).

En adición, se realizan cambios sustanciales en el Derecho Interno, como ser el artículo 320 inciso II de la Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009, último año de la primera presidencia de

Evo Morales, que determina que las inversiones extranjeras estarán sometidas a la jurisdicción y normas bolivianas, y la disposición transitoria novena, la cual da un plazo de cuatro años desde la elección del nuevo Órgano Ejecutivo, 6 de diciembre de 2009, para renegociar o denunciar aquellos tratados, anteriores a la Constitución, que sean incompatibles. Este mandato deriva en la terminación de todos los TBI bolivianos, ya sea por no renovación al vencimiento del plazo de vigencia, o por denuncia unilateral por parte de Bolivia.

Cabe destacar que el grupo de los disidentes si bien ha sido fuente de ruptura latinoamericana también ha generado instancias de discusión y creación de alternativas en forma conjunta, primer paso para retomar el camino de la construcción de una identidad latinoamericana. Este es el caso del Centro de solución de controversias en materia de inversiones de la UNASUR, propulsado desde 2009 especialmente por Ecuador con el apoyo de los demás Estados del bloque. El texto resultante de la reunión de agosto de 2013 relativa al Acuerdo constitutivo del Centro de solución de controversias en materia de inversiones

8. El Decreto Supremo 28701 del 1 de mayo de 2006, determina la nacionalización de toda la producción de petróleo y gas, la cual pasa a manos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos.

9. El proceso es suspendido por solicitud del actor, luego de haber acordado con el Estado el pago de 100 millones de dólares.

10. Se denomina *forum shopping* a la selección de uno o más foros de solución de controversias, aplicables al mismo caso, ya sea por contarse con más de una opción o por aplicación de la cláusula de la nación más favorecida. Se denomina *treaty shopping* o *cherry picking* a la práctica de selección de disposiciones entre diferentes TBI, en función de la mencionada cláusula.

de la UNASUR al cual se tuvo acceso, establece como competencia del centro la resolución de controversias inversor-Estado y controversias entre Estados mediante facilitación, conciliación y arbitraje (artículos 2.1 y 13). Asimismo, el artículo 10 establece la facultad del Estado de exigir el agotamiento previo de la jurisdicción doméstica para someter una controversia inversor-Estado a conciliación o arbitraje. La facultad debe ser ejercida al momento de otorgar la prórroga de jurisdicción a favor del Centro, contenida en un tratado, contrato, declaración específica u otros actos jurídicos (artículo 5)¹¹.

Aun si el proyecto propone un regreso parcial a la doctrina Calvo y la posibilidad de elección deja la puerta abierta a modernas versiones de la diplomacia de las cañoneras, la existencia de lógicas regionales frente a las multilaterales, donde la voz de los Estados tenga un peso mayor a las presiones de las empresas multinacionales muestra una Latinoamérica que si bien en la actualidad no está integrada, en el futuro puede ser integrable, como proponen Ribiero y Sánchez (citados por Ansaldi, 2013:19).

5. Reflexiones finales

A lo largo de este trabajo se analizaron las diferentes etapas en la construcción de la identidad latinoamericana en torno al arbitraje internacional inversor-

Estado, desde el rechazo inicial en el marco de una doctrina nacida en Latinoamérica que se defiende del “otro”, pasado por la etapa neoliberal de seguimiento de los postulados del Consenso de Washington donde el “otro” determina el camino a seguir, hasta la etapa actual de fragmentación de posiciones y planteo de alternativas tendientes a la creación de una institucionalidad con lógicas latinoamericanas.

Si bien la existencia de una identidad latinoamericana puede verse con claridad en la primera etapa caracterizada por una construcción propia en la defensa de los intereses continentales y resistencia frente al “otro”, se desdibuja en las dos etapas siguientes. Ahora bien, Latinoamérica es un concepto en curso que surge de la puja entre el “nosotros” y el “otro”, la independencia -la identidad y la dependencia- la identificación por imposición. En este sentido, como concepto en curso, aun en un momento de fragmentación y de incertidumbre, especialmente a partir de los nuevos gobiernos en Argentina y Brasil, la apuesta a la creación de entidades institucionales comunes abona la conformación de una identidad propia, diferente a las otras. Si bien la respuesta a las preguntas planteadas al comienzo debe responderse de manera dinámica a lo largo del tiempo, hoy la respuesta, así

11. Estos instrumentos pueden ser: tratados bilaterales de inversión, capítulos dedicados a inversiones en acuerdos multilaterales o tratados de libre comercio, leyes internas de inversión, contratos entre inversores y Estados, entre otros

como la liebre y la propia Latinoamérica, es muy esquiva.■



Referencias

Actis, Esteban (2014). “Brasil y la promoción de Tratados Bilaterales de Inversión: El fin de la disyuntiva”. En: *Latin American Journal of International Affairs*. [online], vol. 6, n° 1, pp.18-33. Disponible en: <<http://www.lajia.net/volumenes/LAJIA%20vol6%20n1%20Art02.pdf?attredirects=0&d=1>>. [acceso 01/10/2016].

Ansaldi, Waldo (2013). “América Latina, una liebre muy esquiva”. En: *Cuadernos del GESCAL*, Año I, n° 1, Agosto 2013, pp.18-23. Buenos Aires: Grupo de Estudios sobre Colombia y América Latina. Disponible en: <<http://gescal.org/cuadernosdelgescal/wp-content/uploads/2013/06/CdG1-Numero-completo.pdf>>.

Bas Vilizzio, Magdalena (2016). “América do Sul em face dos tratados bilaterais de investimento: rumo ao retorno do Estado na solução de controvérsias”. En: *Revista de Direito Internacional*, vol. 13, n° 1, pp.132-144. Brasília: Centro Universitario de Brasília. Disponible en: <<http://www.publicaoacademicas.uniceub.br/rdi/articloe/view/3944/pdf>>. [acceso 01/10/2016].

Boeglin, Nicolás (2012). “Ecuador y el CIADI: nuevo pulso con posibles repercusiones”. En: *América Latina en*

Movimiento [online], publicado el 10 de octubre. Disponible en: <<http://www.alainet.org/active/58693>>. [acceso 01/10/2016].

Bohoslavsky, Ernesto (2009). “¿Qué es América latina? El nombre, la cosa y las complicaciones para hablar de ellos”. *Ponencia presentada en el Taller de Reflexión sobre América Latina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines, 15 y 16 de octubre.

Bohoslavsky, Juan Pablo (2010). *Tratados de protección de las inversiones e implicaciones para la formulación de políticas públicas (especial referencia a los servicios de agua potable y saneamiento)*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Colección Documentos de proyecto, n° 326. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3769/1/S2010545_es.pdf>.

Burgos-De la Ossa, María Angélica y Lozada-Pimiento, Nicolás (2009). La protección diplomática en el marco de las controversias internacionales de inversión. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional*. [online], n° 15, pp.243-278. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. Disponible en: <<http://www.scielo.org.co/pdf/ilrdi/n15/n15a09.pdf>>. [acceso 10/9/2016].

De Azevedo, Déborah Bithiah (2001). *Os acordos para a promoção e a proteção recíproca de investimentos assinados pelo Brasil* [online]. Brasília: Câmara dos

Deputados, Brasil. Disponible en: <<http://www2.camara.leg.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/estnottec/arquivos-pdf/pdf/102080.pdf/view>>. [acceso 01/10/2016]

Fernández Alonso, José (2013). “Controvérsias entre Estados e investidores transnacionais: reflexões sobre o acúmulo de casos contra a República Argentina”. En: *Revista Tempo do mundo* [online], vol. 5 n° 1, abril, pp.45-87. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponible en: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/rtm/140903_rtmv5_n1_port_cap2.pdf>. [acceso 01/10/2016].


Ministerio de Relaciones Exteriores y Cultos de Bolivia (2008). Bolivia y el CIADI: crónica de un divorcio anunciado. En: Valdomir, Sebastián y Santos, Carlos (Edición General). *Soberanía de los pueblos o intereses empresariales* [online], pp.103-128. Montevideo: Fundación Solón, Redes Amigos de la Tierra, Uruguay Sustentable, Amigos de la Tierra. Disponible en: <http://209.62.67.242/wp-content/uploads/2008/08/libro_ciadi.pdf>. [acceso 01/10/2016].

Polanco, Rodrigo (2014). *Lecciones Aprendidas y Lecciones por Aprender: ¿Qué Pueden Aprender los Países Desarrollados de la Experiencia de Latinoamérica en disputas sobre Inversión Extranjera?* 20th Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política, Yale University (Lima, 20 al 22 de Junio). Disponible en:

<https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2515265>. [acceso 08/10/2016].

Ricaurte Herrera, Catherine (2012). “Las razones del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CIADI: análisis y evaluación del caso CMS contra Argentina (Jurisprudencia)”. En: *Foro: Revista de Derecho* [online], n° 18. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional. Disponible en: <<http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/3639/1/09-Jurisprudencia.pdf>>. [acceso 01/10/2016].

Tamburini, Francesco (2002). “Historia y Destino de la Doctrina Calvo: ¿Actualidad u obsolescencia del pensamiento de Carlos Calvo?” En: *Revista de estudios histórico-jurídicos* [online], n° XXIV, pp.81-101. Valparaíso: Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Disponible en: <<http://www.rehj.cl/index.php/rehj/article/view/363/343>>. [acceso 01/10/2016].

Torreja Mateu, Helena (2012). “Protección diplomática”. En: Sánchez, Victor (Director). *Derecho Internacional Público*, pp.315-330. Barcelona: Huygens Editorial. 



Nuevas formas de dependencia y de integración regional en tiempos de mundialización neoliberal*

Mariano Treacy

Introducción

El problema de la Integración Regional, se inscribe dentro del campo de las relaciones internacionales, el comercio internacional y los procesos de desarrollo y subdesarrollo y ha sido abordado desde numerosas perspectivas teóricas. Los planteos funcionalistas (Mitrany), del intergubernamentalismo liberal (Moravcsik) y del neofuncionalismo (Sandholtz y Stone Sweet; Schmitter) enfatizan el aspecto económico y comercial y conciben la integración como un proceso que responde a una tendencia natural que exige la reducción de barreras y la construcción de instituciones que

favorezcan una reducción de los “costos de transacción”. Los enfoques gramscianos -realistas y neorealistas- (Cox; Bieler y Morton), por lo contrario, conciben la integración regional, la política exterior y las relaciones entre los Estados como una expresión de la lucha hegemónica con intereses de clase. Desde el open marxism (Clarke, 1991; Burnham, 1996; Holloway y Bonefeld, 1994) se ha señalado la necesidad de desarrollar una teoría de las relaciones internacionales que reconcilie una visión de Estado definido a partir de una estructura de clases y a partir de un sistema internacional de Estados. Aquí, la

Investigador-Docente en la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina. Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magíster en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Doctorando en Ciencias Sociales (UBA). Miembro de la Sociedad de Economía Crítica (SEC). Contacto:mtreacy@ungs.edu.ar.

*El trabajo que aquí se presenta forma parte de los avances de la tesis de doctorado del autor. En este caso, se trata de una adaptación de la monografía final del seminario “Controversias Actuales sobre la Teoría de la Dependencia” dictado por el Dr. Claudio Katz durante el segundo semestre del 2015.

historia del sistema moderno internacional es la historia de la tensión entre las necesidades de la acumulación del capital a nivel global y las estrategias económicas particulares de cada Estado nacional (Kan, 2013).

Recogiendo este planteo, algunos autores locales (Bonnet, 2003; Katz, 2012; Kan y Pascual, 2011; Kan, 2013; Kan, 2015) entendieron a la política exterior, los procesos de integración regional y las relaciones internacionales como una expresión de la lucha y de las alianzas de clases y de fracciones de clase. Bajo esta concepción se entiende la integración de los Estados en mercados ampliados, la atracción de capitales y la regulación del conflicto interno que se da en la actualidad como una respuesta a la fuga territorial de capitales que se dio desde los '70 (Bonnet, 2003), que había sido a su vez la respuesta a la agudización de la lucha de clases de los '60. En este movimiento histórico, la tensión entre las relaciones de explotación y dominio globales y la administración local de esas relaciones se termina de resolver en el espacio nacional de regulación estatal (Burnham, 1996).

Así como el ciclo radicalizado de lucha de clases de los '60 y '70 condujo a una fuerte ofensiva del capital frente al trabajo que se cristalizó en el neoliberalismo, la reacción popular de fines de los '90 frente a los efectos devastadores del llamado "Consenso de Washington" (Stiglitz, 2002) configuró un proceso de reestructuración que llevó

a una "revitalización de la soberanía estatal" nacional y regional, que modificaron las condiciones en las que se desarrolló el regionalismo en la década del '00, desde una concepción "comercialista" hacia una concepción "politizada" (Kan y Pascual, 2011). En este proceso de lucha, restauración, resistencia y reconfiguración, las clases dominantes jugaron también un rol protagónico, ya que ellas mismas fueron impulsoras y defensoras del rediseño de la integración, que les permitió una mayor gravitación (Katz, 2006).

Los modos en que se entiende y se configura la integración regional se vinculan, en el marco teórico que aquí se espera articular, con la fase específica en la que el sistema mundial capitalista se encuentra. La fase actual se inaugura con los ciclos de lucha de la posguerra y la crisis de los '70, donde se dio origen a un nuevo régimen de acumulación a escala mundial (Arrighi, 1999) denominado neoliberalismo (Anderson, 1996; Harvey, 2007) o fase mundializada de la acumulación del capital (Chesnais, 2001; Arceo, 2011). Esta nueva fase está caracterizada, a grandes rasgos, por un cambio en las formas de organizar la producción y los procesos de trabajo -Toyotismo- (Coriat, 1992), en las formas de Estado (Hirsch, 1996; Alvater, 1999; Holoway y Bonefeld, 1994; Jessop, 1999) y en la localización de la producción guiada por una segmentación internacional de la producción o cadenas globales de

valor (Kaplinsky, 2005; Arceo, 2005; Gereffi, 2001; Minian, 2009).

De la nueva fase de acumulación del capital se desprende asimismo una nueva forma de hegemonía política, que sin lugar a dudas tiene consecuencias sobre las relaciones internacionales, las estrategias de integración regional y los modos en los que los países participan y se insertan en la división internacional del trabajo. Así, de la mano de la reestructuración productiva y la recuperación de la tasa de ganancia (Brenner, 1999) se dio también un proceso de reestructuración geopolítica, donde los Estados Unidos lograrían consolidar su hegemonía económica, política y militar desde 1983 mediante la doctrina del mercado autorregulado y el libre comercio (Arrighi, 1999). La “nueva” hegemonía norteamericana se ha cristalizado en la década del ‘90 en el conocido “Consenso de Washington” (Stiglitz, 2002), que provocó en América Latina una mayor predisposición a establecer un tipo de relaciones económicas y políticas conocidas como “Regionalismo Abierto” (CEPAL, 1994). Los efectos de este proceso abrirían un período de luchas políticas y sociales antineoliberales que derivarían en 2005 en el rechazo a la estrategia de integración regional de los Estados Unidos (Kan, 2010), el Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), que hubiese tenido efectos devastadores sobre las estructuras productivas y los mercados de trabajo (Arceo, 2003).

Como un efecto de esta derrota, el

multilateralismo como estrategia de integración predominante ha ingresado en un período de crisis y en la actualidad ha mutado hacia formas bilaterales como los Tratados de Libre Comercio o acuerdos “mega regionales”, donde se profundizan las lógicas por las cuales se reproducen las asimetrías productivas, las brechas tecnológicas, sociales y de ingresos entre los países participantes en un claro sentido centro/periferia. Como agravante, los acuerdos comerciales se fueron perfeccionando y ampliaron su influencia hacia esferas que anteriormente no habían sido incorporadas.

En la actualidad, el capitalismo contemporáneo ha consolidado la tendencia hacia una mayor movilidad geográfica del capital y hacia un régimen de acumulación flexible, reubicando parte de los procesos productivos hacia los países periféricos y reorganizando el proceso de producción hacia un sistema de especialización flexible (Arrighi, 1999). Bajo la hegemonía estadounidense, se han dado por finalizados los acuerdos que regían el sistema monetario internacional de Bretton Woods finalizando unilateralmente el patrón oro-dólar, y constituyéndose la moneda estadounidense como dinero mundial, regulado por su propio banco central (Eichengreen, 1996).

Bajo esta nueva configuración de las relaciones económicas y políticas a nivel mundial, la estratificación del sistema mundial entre naciones de distintas jerarquías políticas y militares y la

tendencia a la polarización económica entre naciones con distintos “niveles” de desarrollo se agudizó (Callinicos, 2001). Una de las formas en las que se cristalizó esta creciente polarización fue a través de una “nueva” división internacional del trabajo (NDIT), en la que se refleja con elocuencia el nuevo orden geopolítico mundial. Debido a las nuevas formas de organización del trabajo, las nuevas tecnologías de comunicación y el abaratamiento de los costos de transporte, se pueden encontrar centros estratégicos de planificación y diseño y periferias con industrias de producción de insumos y partes y de ensamblado de productos finales (Arruda Sampaio, 2006).

El estudio de la dependencia y la integración regional adquiere sentido ya que los tratados que se firman, los acuerdos que se suscriben o los bloques que se construyen configuran, con el correr de los años, un tipo específico de inserción regional e internacional que no es indiferente sobre las condiciones de vida de los sectores populares ya que ofrece mecanismos concretos a través de los cuales los capitales locales pueden acceder a los mercados externos y los capitales mundiales pueden ingresar a los mercados internos, lo que tiene un efecto directo sobre las condiciones de vida locales (Kan, 2013). Sin ir más lejos, la competencia entre estados periféricos por la atracción de capitales extranjeros ha provocado en los últimos años una “carrera hacia el fondo” (*Race to the bottom*), lo que implica una base

espuria donde el fomento a la radicación de empresas transnacionales se da mediante la flexibilización de normas sociales y ambientales, lo que tiene perjuicios directos sobre el acceso a derechos humanos y socioambientales.

En este trabajo se evaluarán las condiciones en las que se desenvuelven las nuevas estrategias de integración regional y las tensiones generadas con la integración regional realmente existente. El trabajo que aquí se presenta es un primer trabajo exploratorio, en el que se describirán las principales características de la fase actual de la acumulación del capital y las regulaciones internacionales sobre comercio, inversiones y “nuevos temas”. Asimismo, se intentará proponer un marco teórico para el abordaje de los problemas de integración regional desde el marco teórico dependentista.

Nuevas formas de dependencia e impacto en las estrategias de Integración regional en el marco de las transformaciones del capitalismo mundial

La globalización puede definirse como un proceso a través del cual las comunidades políticas de todo el mundo convergen hacia un sistema común de regulaciones, comercio, flujo de capitales y formas culturales (Malamud, 2011). Por su parte, la integración regional se puede definir como aquel proceso por el cual los Estados nacionales “*se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden*

ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquirieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (Malamud, 2011: 219).

Tras la crisis de los ‘70, la estrategia del capital a escala global fue desligarse de los límites territoriales, configurándose una “fuga territorial de capitales” (Bonnet, 2003). En este mismo movimiento, se dio la “internacionalización de las funciones de los Estados” (Piccioto, 1991), a través de la cual los Estados “comunican” el desenvolvimiento de sus luchas internas a través de su política internacional.

Von Braunmühl (1983) plantea que el punto de partida para la comprensión de lo político-estatal debe ser el mercado mundial, donde se expresa la unidad capitalista. En esta misma línea, Burnham (1996) plantea la necesidad de desarrollar una teoría de las relaciones internacionales que reconcilie una visión de Estado definido a partir de una estructura de clases y a partir de un sistema internacional de Estados. Desde su perspectiva, el principal dilema que enfrentan los Estados Nacionales es que, a la vez que necesitan promover la acumulación del capital ingresando a rondas de comercio multilaterales, este mismo ingreso les genera desventajas ya que puede dañar su estrategia económica.

El comercio internacional, a diferencia de lo que postulan las teorías

convencionales¹, no es un intercambio entre iguales mutuamente beneficioso ni de suma cero. Las diferencias radican en la dimensión, el poder de negociación y la relación que guardan con respecto a sus Estados. Lo que determina los flujos comerciales además que las ventajas comparativas en función de los costos de los factores productivos son los rendimientos crecientes con los que operan las Empresas Transnacionales derivados de economías de escala internas (integración) y externas (aglomerados productivos), para las que el Estado cumple una función central ya que abastece de infraestructura, educación, seguridad social, investigación y desarrollo, etc. (Romo Guillen, 2001).

La Inversión Extranjera Directa (IED) es una de las formas de observar la integración “realmente existente” ya que se trata de firmas extranjeras que desterritorializan y reterritorializan su producción instalándose mediante inversiones productivas. Los estados periféricos compiten por la atracción de IED mediante el establecimiento de regímenes especiales de radicación, ofreciendo abundancia de recursos naturales, flexibilidad en las auditorías de impacto ambiental, baratura de mano de obra y control sindical, subsidios fiscales, libertad para remitir ganancias y protección jurídica internacional.

Con el correr de los años se ha vuelto

1. Una síntesis de las teorías convencionales puede encontrarse los manuales de Economía Internacional de Krugman y Obstfeld (1999) y de Appleyard y Field (1995).

más evidente que la integración regional “realmente existente” ha sido un producto de la nueva fase del capitalismo y los poderes fácticos que la han promovido. La reglamentación neoliberal Asume la forma liderada por las Empresas Transnacionales, que promueven la concentración, centralización y extranjerización de los polos dinámicos de la acumulación y una inserción comercial en la División Global del Trabajo (DGT) mediante ventajas comparativas estáticas o basadas en competencia espuria y la “carrera al fondo”, como por ejemplo bajos costos laborales o elevados costos ambientales y sociales.

Esta especialización ha generado escasos “derrames” en términos de aprendizaje, apropiación del conocimiento, eslabonamientos y encadenamientos y ha hecho a las economías periféricas más proclives a la vulnerabilidad externa ya que las reconvirtió en monoexportadoras, estructuralmente deficitarias en términos de balanza de pagos y “deuda-dependientes”. Lejos de satisfacer las aspiraciones de desarrollo de los países periféricos, la mundialización ha reproducido las diferencias y ha desarrollado nuevas formas de dependencia.

La dependencia es un concepto que nos permite observar la relación que existe entre la reglamentación internacional en materia comercial y de

inversiones, el rol de la empresa transnacional, la división global del trabajo y la repartición de los “beneficios” de la integración funcional neoliberal. La Teoría de la Dependencia fue uno de los intentos más originales de realizar una caracterización de los patrones de acumulación y de la interrelación entre el proceso de desarrollo capitalista en el centro y el de “subdesarrollo” en la periferia ya que reelaboró las teorías del imperialismo con una mirada desde “el sur global”. La Teoría Marxista de la Dependencia (TMD)², en particular, fue aquella que, a diferencia de los enfoques weberianos de la dependencia o desarrollistas, planteó la imposibilidad de emprender un proceso de desarrollo económico independiente en el marco del sistema capitalista tal como aquel que habían emprendido los países ya desarrollados (Palma, 1987).

La dependencia ha sido un concepto que históricamente estuvo asociado a la necesidad de comprender la estratificación del mundo en naciones con distintas jerarquías. En términos genéricos, la dependencia puede definirse como la falta de capacidad para manipular los elementos operativos de un sistema económico (Roxborough, 1985), y se puede expresar mediante la transferencia de excedente desde la periferia hacia el centro (Dos Santos, 1971), la superexplotación de la fuerza de trabajo (Marini, 2008) y en la consolidación de

2. Sus principales exponentes a nivel continental fueron Dos Santos, Gunder Frank, Braun, Bambilra, Marini, Quijano (Kay, 1998).

una estructura económica desequilibrada y dependiente del capital internacional y del sistema de poder mundial (Brewer, 1990), siendo condicionada en función de su inserción en la división internacional del trabajo, de la capacidad de generar tecnología de forma endógena, del grado de extranjerización de la estructura industrial, de la vulnerabilidad de la balanza de pagos (Braun, 1970) y la estructura interna de la lucha de clases (Cueva, 1979).

Al ser una teoría crítica del desarrollo, cuyo presupuesto epistémico parte de la unidad mundial de la acumulación del capital, la teoría de la dependencia nos advierte de los efectos que tiene la relación centro/periferia sobre el desarrollo del capitalismo en los países dependientes (Treacy, 2013). Metodológicamente, esto se puede verificar a través de los cambios en la regulación del sistema internacional (factor histórico-sistémico), un análisis de la inserción en la división internacional del trabajo (factor externo) y mediante un análisis de las características de la estructura económica, la composición del bloque dominante y del bloque subalterno (factor interno-estructural). Los tres factores aquí presentados configuran la caracterización del desenvolvimiento del capitalismo en un país dependiente (Osorio, 2002).

Si bien la Teoría de la Dependencia nace como teoría crítica de los procesos desarrollistas que se estaban dando en América Latina en la posguerra (CEPAL) en un contexto específico con un mundo “bipolar” y experiencias prometedoras del desarrollo del socialismo real (Borón, 2008), la propuesta de actualizarla y utilizarla para abordar las relaciones internacionales radica en la relevancia que tienen las jerarquías nacionales y los conceptos de centro y periferia a la hora de explicar la inserción en la división global del trabajo, el tipo de integración regional realmente existente y las dificultades que experimentan los procesos de desarrollo.

La dependencia permite observar la relación funcional que existe entre la inserción internacional de los países de la periferia, la transferencia estructural del excedente y la imposibilidad de devenir países centrales debido al control que estos ejercen de los segmentos más rentísticos de las cadenas globales de valor dinámicas (Treacy, 2015). Asimismo, la dependencia nos acerca a los debates sobre las nuevas teorías del imperialismo, que consideramos también son explicativas de la (im)posibilidad de los países periféricos de devenir centrales.

Como desarrollaremos en los próxi-

3. “En definitiva, el capitalismo y sus resultados en lo que se refiere a naciones y regiones desarrolladas y subdesarrolladas no puede explicarse sino desde una perspectiva que imbrique lo externo y lo interno, en donde ambos elementos se integren, permitiendo que lo exógeno se internalice y lo endógeno se externalice, para conformar una energía social unificada” (Osorio, 2002:86).

mos apartados con más detalle, el nuevo orden mundial, cristalizado en la reglamentación de los intercambios comerciales y de los flujos de dinero, promueve el libre movimiento del capital y de mercancías, y una prórroga de jurisdicción para resolver las controversias que pudieran surgir entre naciones o entre empresas y naciones. El conjunto de estas características ordena una nueva división internacional del trabajo que presenta grandes diferencias con respecto a la clásica división centro/periferia característica entre fines del Siglo XIX y mediados del Siglo XX.

El control de la comunicación, de la tecnología y de la innovación productiva, de los flujos financieros internacionales, de recursos naturales estratégicos y de armas de destrucción masiva son, en la actualidad, los factores que permiten a un país posicionarse en la jerarquía mundial⁴ y participar de los organismos “rectores” de la institucionalidad global como el Consejo de Seguridad de la ONU, la OTAN, el FMI o el BM.

Los flujos comerciales en la actualidad son en su gran mayoría comercio intrafirma e intrasectorial, donde las Empresas Transnacionales cumplen un rol protagónico mediante la relocaliza-

ción geográfica, el otorgamiento de licencias y el establecimiento de cadenas de subcontratación, lo que les permite segmentar la producción y crear cadenas globales de valor.

La integración productiva, financiera y comercial existente es por lo tanto una consecuencia de la reglamentación neoliberal y una característica insoslayable del nuevo modelo de acumulación del capital a escala global. Aquellos países que participan en los segmentos más rentísticos de las cadenas productivas conquistan nuevos mercados, mejoran su capacidad productiva, absorben derrames tecnológicos, incrementan sus niveles de ingreso, emiten capitales.

La División Global del Trabajo se caracteriza entonces por la posibilidad planificar y diseñar productos de elevado contenido tecnológico en los “centros”, elaborarlos en la “periferia” y luego re-exportarlos (Arceo, 2009), lo que ha generalizado la existencia de procesos de subcontratación, que han tenido efectos perjudiciales sobre las condiciones en las que se reproduce la fuerza de trabajo (Arceo, 2005). Esto ha favorecido que en países periféricos se elaboren productos de última tecnología, con altos parámetros de productividad y bajos salarios (Osorio, 2015), lo

4. Para Amin (2001), se pueden identificar tres fases de desarrollo del capitalismo reciente. La primera (1850-1945) se caracteriza por la clásica división centro/periferia en función del grado de industrialización, donde el monopolio central lo constituía la industria. La segunda etapa (1945-1979) comienza tras el fin de la segunda guerra mundial y se caracteriza por el inicio de proyectos nacionales burgueses, ya sea a manos de burguesías nacionales o de burguesías del Estado. La fase actual (1980-) se caracteriza porque el contraste entre el centro y la periferia ya no se da en función del grado de industrialización sino mediante el control de cinco monopolios: 1) Tecnología; 2) Acceso a los Recursos Naturales; 3) Flujos Financieros Internacionales; 4) Comunicación; 5) Armas de Destrucción Masiva (Amin, 2001).

que ciertamente constituye una novedad histórica que es preciso dimensionar y nos permite plantearnos la posibilidad de la actualización de las formas en las que se expresa la dependencia histórico-estructural en los planos geopolíticos (Ceceña, 2007; Bruckman, 2012; Fornillo, 2015), comerciales (Arceo, 2005) y tecnológico-financieros (Dos Santos, 2011).

Aquellos países peor posicionados en las cadenas productivas se ubican en segmentos más intensivos en el uso de mano de obra no calificada (con tendencia a la superexplotación) o en la explotación rentística primaria (generando una tendencia al extractivismo). Lejos de disfrutar de las bondades del comercio, caen nuevamente en la trampa del subdesarrollo ya que absorben escasos derrames tecnológicos, generan pocos eslabonamientos y encadenamientos productivos, y producen una industria local muy volcada al ensamblaje, con poco valor agregado y estructuralmente deficitaria en términos de divisas. Esto produce una fuerte concentración y extranjerización de la estructura productiva, impone techos al aumento de los salarios, genera fuertes niveles de

inequidad y vulnerabilidad macroeconómica debido a la inestabilidad de los flujos del capital y a la tendencia recurrente a experimentar crisis de balanza de pagos.

En el próximo apartado veremos cómo se configura el orden global contemporáneo del capitalismo y ejemplificaremos las relaciones de dependencia que éste impone sobre los países de la periferia.

Nuevo orden global del capitalismo

La gran crisis mundial que sufrió el capitalismo en la década del '70 impulsó grandes transformaciones o ajustes espacio-temporales (Harvey, 2005) en el modo de acumulación del capital a escala global. La ofensiva neoliberal se debió a una grave crisis de acumulación del capital que se enfrentó a las condiciones que se habían generado tras los acuerdos de posguerra. Esta crisis fue consecuencia de la caída de la tasa de ganancia y provocó estanflación (desempleo, inflación y recesión), caída de los ingresos fiscales y redireccionamiento de los gastos (Harvey, 2007).

Sin desconocer el carácter "global" que asumió la acumulación capitalista desde sus orígenes⁶, es preciso señalar

5. "La estrategia de las ET en América Latina durante las últimas dos décadas ha estado enfocada a establecer operaciones de ensamblaje en la región para construir una plataforma de exportación hacia Estados Unidos y el mercado mundial. Esa estrategia ha sido particularmente exitosa en México, en el caso de las industrias automotriz, autopartes, plásticos, electrónica, ropa y confección. En estas últimas dos ramas han proliferado también las maquiladoras de los países de la Cuenca del Caribe" (Guillen, 2001).

6. Existen numerosas controversias con respecto a los orígenes del capitalismo. Están quienes afirman que comenzó con el "descubrimiento" de nuevos mercados en el Siglo XVI (Braudel, Wallerstein, Arrighi; Sweezy) y quienes lo ubican en el Siglo XVIII en Inglaterra con la primera revolución industrial (Dobb). Para un abordaje específico se recomienda *El debate Brenner: estructura de clases agrarias y desarrollo económico en la Europa preindustrial*, de T. H. Ashton y C. H. E. Philpin (comps.), Crítica, Barcelona, 1988.

que la fase contemporánea del desarrollo del capitalismo asume una forma mundializada inédita debido a la consolidación del proceso de centralización del capital en niveles nunca antes vistos. Aprovechando la revolución tecnológica aplicada a comunicaciones y transporte y como una respuesta a las dificultades que estaba experimentando la acumulación del capital en un contexto de exacerbación de la puja distributiva (entre el capital y el trabajo) y geopolítica (entre el polo capitalista y el socialista), el capital transformó el modo en que organiza su producción a escala global.

Entenderemos a la “mundialización” como la agudización de la unidad mundial de la acumulación del capital, caracterizada por una creciente internacionalización productiva, comercial, financiera y tecnológica. La mundialización es posible gracias a la implementación de un patrón de acumulación flexible (Harvey, 2007) o posfordista (Coriat, 1992), sustentado en la reorganización regional en el abastecimiento de insumos, la racionalización en la estructura de proveedores locales y la instalación de cadenas de subcontratación y tercerización de los productos y procesos menos vinculados con su negocio central (Bustos y Vázquez del Faro, 2016).

El actor principal de esta fase mundializada de la acumulación del capital es la Empresa Transnacional (ETN), cuya presión política en sus respectivos estados de origen provocó

la transformación de la regulación internacional con el objetivo de reducir los costos unitarios y los costos de transacción. El Estado Nacional otorga garantías nacionales a las clases dominantes transnacionalizadas para avanzar en la mundialización de sus estructuras (Robinson, 2007). La consolidación de la centralización del capital, impone a empresas y oligopolios transnacionales la obligación de tener acceso inmediato al mercado mundial para poder desarrollar su competitividad y sostenerse en la competencia. Los objetivos de las ETN consisten en reducir costos, incrementar ganancias y extender mercados, para lo que operan a escala global y regional, funcionando como una unidad financiera.

Lo que queda de manifiesto en la fase actual es la consolidación de la unidad mundial de la acumulación del capital, con una segmentación del esquema productivo donde se intentan reducir los costos unitarios y los costos de transacción mediante Tratados de Libre Comercio (TLC) que implican un arancel 0% a la circulación de mercancías. En la práctica los TLC funcionan como una extensión de las necesidades de acumulación y reproducción ampliada de las Empresas Transnacionales.

En esta fase, el conocimiento y el cambio tecnológico cumplen un rol protagónico en el proceso de valorización del capital, pero, sin embargo, generan paralelamente nuevas contradicciones derivadas de la

creciente complejidad de los procesos de producción resultantes de la división “cognitiva” del trabajo. Con la posmodernización de la producción el centro deja de ser la línea de montaje y pasa a ser la red, que se sostiene sobre formas de cooperación abstracta. La producción se desterritorializa, se descentraliza, pero el control se centraliza de forma inédita (Miguez, 2013).

La regulación “neoliberal” es portadora de estas necesidades de expansión, desterritorialización y reterritorialización por parte de las Empresas Transnacionales (Jessop, 1999). Mediante la exportación de capital cristalizada en un excedente de capital-dinero que se reterritorializa para poner en movimiento la acumulación del capital, el capital lleva adelante el ajuste espacio-temporal que le permite contrarrestar los efectos de la crisis (Harvey, 2005). La remoción de las trabas para el comercio, la libertad y el otorgamiento de garantías para el movimiento del capital, la relocalización de segmentos de la producción, la regulación del movimiento de personas y la creación de “guaridas” fiscales son una expresión de ello (Rua, 2014).

La institucionalidad neoliberal aporta un carácter jurídico a estas necesidades, imponiendo un marco regulatorio internacional de la mano de un régimen disciplinario mediante la creación de tribunales de resolución de controversias con prórroga de jurisdicción⁷. La culminación de la regulación neoliberal y de la estrategia multilateralista será el establecimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, que describiremos más adelante.

La forma que ha adoptado el capitalismo y las instituciones que lo gobiernan luego de la crisis de los ‘70 han sido una expresión de la necesidad del poder económico de los Estados Unidos⁸ de sostener su hegemonía frente a la amenaza de Alemania y Japón en los ‘80, los países del sudeste asiático en los ‘90 y China en los ‘00 y ‘10⁹. También resulta una expresión de las necesidades de las grandes corporaciones de recuperar su tasa de ganancia luego de la crisis de los ‘70.

La regulación neoliberal permite al capital aprovecharse del cambio tecnológico que posibilitó la reducción de los costos de transporte y comunicación para obtener “ventajas” territo-

7. La prórroga de jurisdicción implica la cesión de soberanía por parte de un Estado en manos de un tribunal internacional de resolución de controversias (Ghiotto, 2013)

8. Esta nueva reglamentación global no ha hecho otra cosa que consolidar el poder económico de las transnacionales norteamericanas, que controlan de forma oligopólica los mercados de semillas, fertilizantes, productos electrónicos, software, productos farmacéuticos y productos del petróleo, entre otros.

9. Como muestra de la disputa hegemónica se pueden mencionar una serie de indicadores económicos que dan muestra de la debilidad norteamericana. EEUU dejó de tener una balanza comercial superavitaria en 1976 (40 años) y su cuenta corriente es deficitaria desde 1983. Ha dejado de ser el principal acreedor del mundo (en manos de China, que cuenta con 3,3 billones de dólares de reservas internacionales (2013), el equivalente al 30% de las reservas mundiales) y debe financiar sus desequilibrios emitiendo dinero y financiándose con los ahorros del resto del mundo.

riales (derivadas de las diferencias “nacionales” en los marcos institucionales y jurídicos que regulan las cuestiones ambientales o laborales, por ejemplo) allí donde fuera posible (Holloway y Bonefeld, 1994).

Martínez Peinado (2010) propone la categoría División Global del Trabajo (DGT) como uno de los modos de caracterizar la Nueva División Internacional del Trabajo (NDIT). Según el papel que tenga cada país en las Cadenas Globales de Valor pertenecerá al centro, la semiperiferia o la periferia. Morales Ruvalcaba (2013) afirma que la semiperiferia participa activamente de las Cadenas Globales de Valor pero sin la capacidad de controlarla ni de apropiarse de la ganancia. En este marco, la semiperiferia puede desarrollar empresas transnacionales propias que sin embargo no logran controlar la CGV ya que se inscriben en los segmentos menos adelantados o con menor capacidad de apropiación de renta.

A diferencia del enfoque de las cadenas de valor (Porter), del de sistema de negocios (Whitley), o de cadenas productivas (Gereffi, Kaplinsky), el enfoque que se presenta aquí incorpora explícitamente la dimensión internacional y la cuestión del poder que ejercen las principales empresas en los distintos segmentos de la cadena productiva, como así también la coordinación de la cadena completa como una fuente clave

de ventaja competitiva y el aprendizaje organizativo que las empresas pueden utilizar para consolidar sus posiciones en la cadena. Este enfoque nos permite comprender la organización de la producción industrial a escala global y su vinculación con las estrategias de desarrollo.

Aquellos países que se incorporan en los segmentos de diseño, gestación del producto, logística, comercialización o marketing y acceden a plusganancias vinculadas con la innovación y el desarrollo tecnológico (como Alemania, Japón o Estados Unidos) pertenecen al centro. Estos países tienen la posibilidad de capturar plusganancias asociadas a las rentas tecnológicas, rentas de organización y rentas de control territorial¹⁰ (Dabat, Rivera y Sztulwark, 2007).

Por lo contrario aquellos que se concentran en la transformación productiva pueden pertenecer a la semiperiferia o a la periferia en función del lugar de la CGV en el que se inserten. Quienes extraigan los recursos primarios o se concentren en el ensamblaje final, pertenecerán a la periferia y quienes produzcan la transformación productiva podrán ubicarse en la semiperiferia.

La centralización del capital y su libertad de movimiento generan un incremento en las barreras de entrada ya que para competir es necesario cada vez

10. En estos países se ha planteado un debate con respecto a si la supremacía tecnológica permite compensar la “desindustrialización” como efecto de la relocalización de partes del proceso productivo.

más una mayor escala y un acceso diferencial a las “ventajas territoriales” y al conocimiento tecnológico. A nivel global, este esquema termina configurando un régimen de competencia “acotada” entre los grandes conglomerados.

La existencia de diferencias territoriales compensa la tendencia a la homogeneización de las condiciones tecnológicas y productivas en las que se desenvuelve el capital, que al acceder a la gestión territorial de las “particularidades” captura una porción de la “Renta Global” (Dabat, Rivera y Sztulwark, 2007). Las empresas líderes a nivel mundial controlan tanto el acceso al conocimiento técnico como el proceso de producción, las redes de comercialización, logística y las marcas. El acceso a la renta global está, por lo tanto, reducido a un “selecto grupo” conformado por una élite mundial.

Institucionalización del orden neoliberal en materia comercial

La crisis de los ‘70 fue una crisis de sobreproducción que reflejó la agudización de las contradicciones entre el capital y el trabajo, inaugurando un nuevo ciclo sistémico de acumulación (Arrighi, 1999). La liberalización de los movimientos del capital a escala global y el vuelco masivo del capital hacia el dinero líquido dieron origen a un proceso que muchos autores han denominado “financiarización” (Chesnais, 2001; Dumenyl & Levy, 2011).

Si bien la esfera financiera del capital se incrementó notablemente, la valorización del valor siguió sosteniéndose sobre la misma esencia: el capital productivo. En este nuevo ciclo sistémico de acumulación, la extracción de plusvalor fue favorecida por la libertad de movimiento del capital, el proceso de deslocalización productiva y la flexibilización de las relaciones salariales y laborales (Ghiotto, 2013)

Los cambios en el orden regulatorio internacional cristalizan la necesidad de garantizar este proceso, reduciendo aquellos factores que generaban incertidumbre mediante un “andamiaje legal internacional” que otorgaría seguridad jurídica al capital a través de Tratados de Libre Comercio (TLC) y Tratados Bilaterales de Inversión (TBI). En esta etapa, la “seguridad jurídica” consistiría entonces en una legislación acorde a las necesidades de la libre circulación del capital (Estay, 2005).

Este “nuevo andamiaje legal internacional” cristalizado en la letra de los TLC y los TBI es una expresión del antagonismo social, ya que la garantía a la libre circulación del capital permite agudizar los mecanismos de control del capital sobre el trabajo (Ghiotto, 2013). El nuevo orden global y el poder del capital transnacional presionan a los Estados Nacionales para que otorguen un “trato nacional” al capital extranjero. Sin embargo, el “trato nacional” está injustamente distribuido entre países del centro y de la periferia. De las 500

empresas que más facturaron a nivel mundial en 2010, 433 (86,6%) tienen su casa matriz en los Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, Japón, Corea del Sur y Australia (Fortune Global 500, 2010). En 2015, cinco países (Estados Unidos, China, Japón, Francia, Gran Bretaña y Alemania) ubicaron 368 empresas en el ranking de las primeras 500 (73,6 %), lo que refleja la concentración geográfica de las grandes decisiones de firma (Fortune Global 500, 2015).

Por otro lado, abonando el mismo argumento se puede señalar que en la actualidad el 80% del comercio mundial es intrafirma, por lo que se vincula con la segmentación y deslocalización de las CGV. Además, cerca de un 80% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios (medidas en valor bruto) corresponden a comercio en cadenas de valor, asociado a la participación de empresas multinacionales (UNCTAD, 2013). Las principales cadenas de valor tienen una clara dimensión regional que se refleja en un elevado porcentaje de comercio intrarregional (CEPAL, 2014).

Si bien en su accionar el capital transnacionalizado genera asociaciones temporales con ciertos estados y ciertos proveedores locales para sostener la ganancia, lo cierto es que sus decisiones económicas son realizadas en función

de las necesidades globales de la empresa, que difícilmente coincidan con las necesidades del estado local que la alberga (Ghiotto, 2013). La empresa transnacional busca desregular mercados, disminuir impuestos y reducir la regulación y los costos laborales y ambientales.

El Estado no es un “representante del bien común” que actúa en consecuencia, como señala la tradición contractualista, sino que cristaliza una determinada correlación de fuerzas. En el orden global actual el Estado debe garantizar un libre y desregulado acceso a sus mercados, para estar bien posicionado en la competencia intercapitalista por atraer capitales e inmovilizarlos en su territorio (Holloway y Bonefeld, 1994). Quienes no lo hacen pueden sufrir multas, consecuencias geopolíticas, económicas o incluso militares. Es por este motivo que se suscriben los TLC y los TBI, que reducen el riesgo empresario otorgando seguridad jurídica a los capitales para que se radiquen en territorios que no controlan políticamente (Ghiotto, 2013).

Junto con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)¹¹, la Organización Mundial del Comercio (OMC) es la institución creada para acelerar la integración capitalista mundial, promoviendo el libre comercio y la

11. Es elocuente el modo en que Joseph Stiglitz, antiguo vicepresidente y economista jefe del BM (1997-2000), describe su efecto sobre los países periféricos: “Escribo este libro porque en el Banco Mundial comprobé de primera mano el efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo, y especialmente sobre los pobres en esos países”. Stiglitz, J., *El malestar en la Globalización*, Taurus, Buenos Aires, 2002, p. 11.

libertad en el movimiento del capital, y ofreciendo un tribunal de resolución de controversias entre países. Comenzó a funcionar en 1995, luego de un largo período de negociaciones en el marco de la Ronda Uruguay (1986-1994) y tras el fracaso del marco del Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT), que había sido creado en 1948 junto con el FMI y el BM en el marco de los acuerdos de Bretton Woods para garantizar la paz.

Para Samir Amin (2003), la OMC es *“una organización que intenta imponer una división internacional del trabajo (...) en función de los intereses colectivos de las transnacionales dominantes”* y surgió con el objetivo de constituirse como el principal instrumento de gestión del orden económico global por parte del imperialismo colectivo bajo hegemonía norteamericana¹².

El redespiegue hegemónico de los EEUU tuvo para las Américas distintas fases. La Alianza para el Progreso (1961-1970)¹³, el TLCAN (1988)¹⁴, la “Iniciativa para las Américas” (1990), el

ALCA (1994-2005), y los actuales TLC (2004-actualidad) y acuerdos mega regionales como el TTP (2016).

Entre las estrategias tradicionales, la OMC promueve que se facilite el acceso a los mercados mediante la eliminación de las restricciones al comercio de mercancías y servicios, a la inversión y al acceso a las compras gubernamentales y la reducción de subsidios, así como también prácticas comerciales que considera “desleales” como el *dumping*.

Como vemos en la Tabla I, el nuevo modo de acumulación a escala global y la institucionalización de las reglas del juego por parte de la OMC han llevado a consolidar un proceso de apertura que se ha tornado irreversible. En menos de diez años, con la imposición del Consenso de Washington, los aranceles promedio en América Latina se redujeron considerablemente del 48% en 1985 al 6% en promedio en el año 2014. El salto cuantitativo y cualitativo de la reducción arancelaria se dio a comienzos de los años ‘90 en el marco de la suscripción de acuerdos en el marco de

12. La frase fue extraída de una entrevista de Gabriela Roffinelli y Néstor Kohan a Samir Amin que puede encontrarse en el texto citado de Roffinelli (2007).

13. La Alianza para el Progreso (Alpro) fue impulsada por Kennedy en 1961 en el contexto de la Guerra Fría, para contener la influencia de la revolución cubana. Consistió en Apoyo financiero estadounidense, público y privado, apoyo a medidas reformistas (reforma agraria, modernización de la infraestructura de comunicaciones, reforma de los sistemas de impuestos, acceso a la vivienda, entre otras) y también asistencia e intervención político-militar

14. El caso del Tratado del Libre Comercio del Atlántico Norte y sus efectos sobre la economía mexicana es sintomático de los efectos de la División Global del Trabajo sobre los patrones de especialización productiva y comercial de los países de la periferia. La rápida liberalización del comercio afectó profundamente la Estructura Económica y Social de México, generando grandes factorías de bienes de bajo valor agregado orientados al mercado mundial (Maquiladoras), que pagan bajos salarios, no contribuyen a la capacitación de recursos humanos, generan tendencias regresivas en la distribución del ingreso y no promueven la diversificación de la producción ni el *upgrading* en la cadena productiva (Chavez, 2014). Las maquiladoras (o maquilas) son típicamente una economía de enclave que consiste en plantas industriales de armadura o costura con nulos derechos laborales, salarios paupérrimos y escasos impactos tecnológicos y de desarrollo de nuevas capacidades. Para ver con más detalles los efectos sobre la economía Mexicana se recomiendan los artículos de Marcos Chavez publicados en *voltairenet* en 2014.

la OMC y en el caso de países como Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, por el MERCOSUR.

Como muestra de este proceso, entre 1985 y 1995 en Argentina se redujeron del 28% a 9%, en Brasil del 80% al 9%, en Paraguay del 72% al 11% y en Uruguay del 32% al 11%. En la

actualidad los aranceles aplicados al ingreso de productos manufacturados no superan en promedio el 8%, lo que da muestras de una abismal diferencia entre el funcionamiento del comercio internacional hasta la década del '80 y de la actualidad.

Tabla I
Tasa arancelaria aplicada al ingreso de productos manufacturados,
media ponderada, países seleccionados de América Latina,
años 1985, 1995, 2005 y 2014 (%)

	1985	1995	2005	2014
Argentina	28	9	6	8
Brasil	80	9	6	8
Paraguay	72	11	10	7
Uruguay	32	11	10	7
Bolivia	20	9	6	8
Colombia	83	11	4	2
Ecuador	50	11	10	7
Perú	64	11	10	7
Venezuela	30	11	10	7
Chile	36	11	4	2
México	34	11	10	7
LATAM	48	11	8	6

Fuente: elaboración propia en base a Romo (2001) y WDI (2016).

Otra forma de apreciar el fuerte proceso de apertura es observando el peso del comercio internacional sobre el producto, lo que se conoce en la literatura como coeficiente de apertura económica. En 1960 el comercio internacional representaba en promedio en América Latina y el Caribe alrededor de un cuarto del tamaño de la

economía. Ese porcentaje asciende en la actualidad a casi la mitad. Es decir que en 55 años el comercio duplicó su importancia en la economía de los países de la región, lo que puede verse también como un incremento de la apertura económica.

Tabla II
Apertura de la economía (comercio total como % del PBI),
países seleccionados de América Latina,
años 1960, 1970, 1980, 1990, 2000, 2010, 2015

	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2015
Argentina	15	10	12	15	23	35	23
Bolivia	33	49	47	47	46	76	85
Brasil	14	14	20	15	23	23	27
Chile	29	29	50	65	58	70	60
Colombia	30	30	32	35	33	34	39
Ecuador	36	22	35	45	59	60	45
México	20	17	24	38	53	61	73
Paraguay	nd	nd	nd	89	85	107	82
Perú	42	34	27	30	36	50	45
Uruguay	32	29	36	42	37	52	45
Venezuela, RB	43	38	51	60	48	46	54
LATAM & CARIBE	24	22	30	33	39	43	43

Fuente: elaboración propia en base a WDI (2016).

El proceso de apertura sin embargo tuvo su salto entre los '80 y los '00. Como muestra de ello, entre 1990 y 1999 crecieron las exportaciones al 9,4% anual y las importaciones a un ritmo promedio del 11,1% anual, lo que da muestras del incremento del intercambio comercial y de los coeficientes de apertura económica. Los efectos de la apertura fueron la desaparición de empresas locales (principalmente aquellas orientadas a bienes de consumo y a fabricación de máquinas y herramientas), la ruptura de eslabonamientos productivos y la concentración y extranjerización del capital (Arceo, 2003).

Además de los temas tradicionales sobre el comercio de bienes, la OMC ha impulsado “nuevos temas comerciales”

que presentan estrategias novedosas vinculadas a la protección a la propiedad intelectual y al comercio de servicios, en el marco de acuerdos vinculantes sobre Propiedad Intelectual. La OMPI, dependiente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) debía ser el foro para discutir asuntos de Propiedad Intelectual, pero los países del sur establecieron una posición firme de que el conocimiento tecnológico debía ser patrimonio común de la humanidad y no pasible de ser apropiado por compañías radicadas en los países desarrollados. Esto llevó a las empresas de los países industrializados a buscar otros foros donde impulsar sus acuerdos comerciales multilaterales, en sucesivas Rondas de negociación que encontraron primero en el GATT (Acuerdo

General en Tarifas y Comercio) y luego en la OMC (Organización Mundial del Comercio) su espacio privilegiado (Drahos y Braithwaite, 2004).

El traslado de los temas de propiedad intelectual hacia la OMC y el abandono de la OMPI (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) respondió a la presión corporativa de las grandes transnacionales norteamericanas. Así fue como se ampliaron los plazos de vigencia de las patentes y también los productos “patentables”: formas de vida (células, microorganismos, plantas, animales), moléculas (proteínas, aminoácidos), ensambles de esas moléculas (secuencias de ADN), métodos para manipulación de ADN. Para controlar el cumplimiento, crearon mecanismos de adecuación obligatoria y la posibilidad de imponer sanciones (Drahos y Braithwaite, 2004).

En la actualidad, tomando como antecedente el Convenio de Berna se establecieron otros tratados sobre derechos de autor y propiedad intelectual como el Acuerdo de Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC)¹⁵ de la OMC, que regula la normativa de patentes y fija un monopolio mínimo de 20 años tras su asignación. Asimismo, establece un

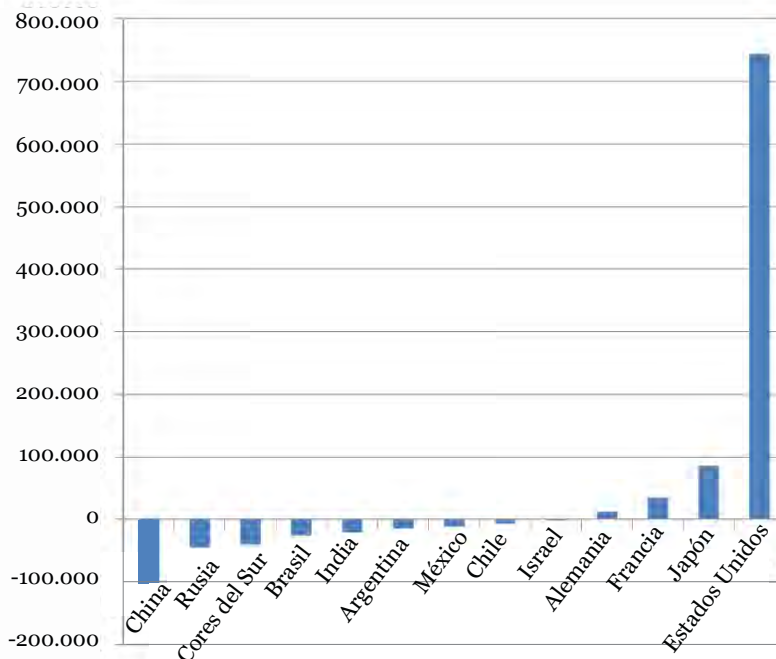
monopolio de 10 años sobre diseños industriales siempre que sean novedosos o singulares. Los ADPIC+, en pleno proceso de negociación, incluyen la protección de patentes de más de 20 años que los que asegura ADPIC (Busaniche, 2011). Los ADPIC representan un mecanismo contemporáneo de acumulación por desposesión ya que, mediante el uso de patentes y licencias, mercantilizan y privatizan aspectos biológicos que anteriormente habían permanecido en el dominio público como semillas o materiales genéticos (Harvey, 2005).

Como podemos observar en el **Gráfico I**, entre 2005 y 2014, la distribución geográfica de los beneficios del régimen de Propiedad Intelectual sigue el mismo patrón centro/periferia. Los países con un saldo neto superavitario en el período señalado son Estados Unidos, Japón, Francia y Alemania, mientras que aquellos con saldo deficitario comprenden, entre otros, a la Argentina, Brasil, China, Rusia e India. El caso de los Estados Unidos es sintomático y merece un párrafo aparte, ya que concentra el 85% del superávit mundial en materia de ingresos netos por el uso de propiedad intelectual. Entre 2005 y 2014 recaudó por este concepto 743,5

15. Antes de esta regulación, cada país era libre de decidir el diseño de las regulaciones de propiedad intelectual, aún cuando existieran foros internacionales (como la OMPI - Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) para discutir acuerdos internacionales en esta materia. Mientras que los acuerdos en la OMPI no comportaban ningún carácter vinculante, y por lo tanto la adhesión a ellos no exigía la adopción de los estándares a la legislación local, la OMC introducía la novedad del sistema vinculante, la obligación de cumplir con los pisos mínimos establecidos en los acuerdos, y la implementación de un mecanismo de resolución de controversias con sanciones comerciales (Busaniche, 2011).

mil millones de dólares corrientes (el 4% de su PBI de 2015) (WDI, 2016).

Gráfico I
Ingresos Netos por el uso de propiedad intelectual, neto (cobros-gastos)
Países seleccionados, sumatoria 2005-2014
(Millones de USD Corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos del WDI (2016).

La OMC promueve dos principios básicos: la no discriminación y el libre comercio. Dentro del primer principio, los acuerdos de la OMC establecen el principio de “Nación Más Favorecida” (NMF) que exige otorgar a los miembros de la OMC toda ventaja que se conceda a cualquier otro país, sea o no miembro de la organización. Este principio se debería aplicar tanto al comercio de bienes como de servicios y

de propiedad intelectual¹⁶. En conjunto con el principio NMF se establece el del “Trato Nacional” que implica la igualdad de trato para nacionales y extranjeros, impidiendo que un país favorezca productos y servicios nacionales en detrimento de aquellos importados (una vez que aquellos hubieran ingresado al mercado interno). Los derechos aduaneros no violan este principio ya que sólo afecta a aque-

16. Artículo I del GATT, Artículo II del Acuerdo General Sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y Artículo IV del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)

llos bienes que ya se encuentran en el mercado (OMC)¹⁷.

En lo que respecta al libre comercio, las Rondas de Negociaciones establecieron un objetivo de paulatina reducción de tarifas arancelarias y barreras no arancelarias para el comercio de bienes, servicios y derechos de propiedad. Como medidas complementarias a la reducción de aranceles y barreras no arancelarias se promueve también el acceso al crédito, una asistencia de corto

plazo para desempleados, la eliminación de indemnizaciones por despido y del salario mínimo, el control de la influencia de sindicatos, y la mejora en infraestructura y educación (OMC).

En la actualidad la OMC cuenta con 160 miembros plenos, pero tras una serie de conferencias ministeriales donde no pudieron lograrse acuerdos debido a diferencias entre los países del norte y del sur global sobre asuntos agrícolas (Cancún 2003, Hong Kong

Tabla III
Historia de las Rondas Comerciales (GATT y OMC)

Año	Lugar / Ronda	Temas abordados	Cantidad de Países
1947	Ginebra (SUI)	Aranceles	23
1949	Annecey (FRA)	Aranceles	13
1951	Torquay (ING)	Aranceles	38
1956	Ginebra (SUI)	Aranceles	26
1961	Ronda Dillon	Aranceles	26
1964-67	Ronda Kennedy	Aranceles y Anti-Dumping	62
1973-79	Ronda Tokio	Aranceles y Normas Jurídicas	99
1986-94	Ronda Uruguay	Aranceles y Creación OMC	105
1996	Marrakech OMC	“Nuevos Temas”	109
2001-2010	Ronda Doha	Acceso a Mercados, Servicios, Agricultura, Propiedad Intelectual, NAMA (mercados no agrícolas y bienes industriales)	153

Fuente: elaboración propia con datos de la OMC.

17. Dentro de la legislación de la OMC existen también algunas excepciones en lo que respecta a: Trato especial para los países en desarrollo; Protección de salud, vida y ambiente (Artículo XX del GATT y Artículo XIV de ADPIC); Acuerdos Comerciales Regionales (Artículo XXIV del GATT y Artículo V del AGCS); Cláusula de habilitación para países en desarrollo mediante tratos arancelarios y no arancelarios preferenciales; Riesgo de crisis de balanza de pagos (Artículo XII y Sección B del Artículo XVIII del GATT); Medidas comerciales correctivas ante prácticas comerciales desleales: medidas *antidumping*, medidas compensatorias y medidas de salvaguardias.

2005, Ginebra 2008), la Ronda de Doha¹⁸ ha perdido relevancia. En su lugar, se han abierto formas bilaterales o “neorregionales” de integración mediante los Tratados de Libre Comercio y los llamados “megaacuerdos regionales”, que describiremos más adelante.

Los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) son la extensión corporativa de los acuerdos de libre comercio ya que ponen en el mismo nivel a las empresas transnacionales y a los estados. Comparten en general las mismas cláusulas de Trato Nacional y Nación Más Favorecida que las que describimos de los TLC. Sin embargo, debido a sus características específicas, agregan algunas cláusulas que vale la pena observar en detalle¹⁹:

-Definición de Inversión: se considera “inversión” (y por lo tanto protegida por el Tratado) toda propiedad de bienes, acciones, participaciones, títulos, acreencias; Derechos de propiedad intelectual; Concesiones económicas; ganancias reinvertidas.

-Protección y Seguridad plenas: prohíbe expropiaciones, nacionaliza-

ciones directas o indirectas salvo por motivos de utilidad pública (salud, medio ambiente), que debe indemnizar; exige libre remisión de ganancias y utilidades.

-Cláusula de Estabilización: exige mantener condiciones contractuales y jurídicas²⁰.

-Requisitos de Desempeño: Prohíbe exigir resultados a las inversiones extranjeras (en materia de requisitos de exportaciones, sustitución de importaciones, etc.).

-Duración con efecto residual: los TBI duran 10 años, se renuevan automáticamente, tardan entre 10 y 15 años hasta que se dan de baja una vez que se derogan²¹.

-Prórroga de Jurisdicción en la resolución de controversias (al CIADI, tribunal del BM en Washington).

Si bien la OMC funciona más democráticamente que otros organismos multilaterales como el FMI y el BM (que promueven votos “calificados” en función de aportes), las discusiones en el seno de esta organización son también un reflejo de la correlación de

18. La Ronda de Doha se refiere a una serie de reuniones que se dieron en el marco de la OMC desde 2001, en torno al logro de acuerdos de liberalización del comercio en lo que respecta a subsidios agrícolas, aranceles industriales, servicios, plazos de aplicación de los acuerdos, medio ambiente y algunas cláusulas de propiedad industrial (Estay, 2005).

19. Este listado fue tomado del trabajo de Ghiotto (2013). Para un análisis más pormenorizado, se recomienda la lectura del trabajo original.

20. Argentina recibió juicios de energéticas, agua y saneamiento y telecomunicaciones por devaluación y congelamiento de tarifas en 2002

21. Si uno considera la duración del contrato y el “efecto residual” de 10 años, esta cláusula implica que en la mayor parte de los casos el tiempo que se demoraría en derogar el TBI sería mayor al ciclo político y económico que transita un país, lo que da muestra de las dificultades que implica salirse de la regulación neoliberal de las relaciones internacionales.

fuerzas en la esfera internacional. En la actualidad el sistema se encuentra fuertemente desequilibrado en favor de las economías centrales que buscan reproducir su hegemonía y perpetuar las asimetrías existentes entre países (Sternberg y Sanches, 2013).

Las reglas de la OMC no han podido enfrentar el “neoproteccionismo” de algunos países industrializados. Prevalce un “doble patrón” sobre la liberalización comercial y sus supuestas contribuciones al crecimiento de largo plazo y el achicamiento de las brechas, ya que el discurso y la regulación de la liberalización comercial impide a los países en desarrollo emprender las mismas políticas industriales que ellos mismos siguieron para fomentar el salto industrial (Chang, 2002).

En adición a la mutilación de la posibilidad de emprender políticas de desarrollo, la hipocresía de la regulación comercial hace que los países desarrollados continúen aplicando aranceles, contingentes arancelarios, subsidios a la producción y a la exportación, políticas no justificadas de defensa comercial, medidas ambientales, regulaciones

sanitarias y fitosanitaria, obstáculos técnicos al comercio y políticas de compra pública que discriminan en favor de productores locales. Asimismo, son quienes reciben un mayor número de demandas por vulneraciones de estas cláusulas²² (Regueiro Bello, 2008).

Estados Unidos consiguió imponer, al igual que la UE, una suerte de “proteccionismo legalizado” para sí mismo en el marco de la OMC al aplicar subsidios directos a la producción y las exportaciones de productos agropecuarios. Además, aplican picos arancelarios prohibitivos para algunos productos primarios: tabaco (350%), maní (140%), queso (50%), azúcar (49%).

De esta manera, los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón bloquean sistemáticamente las iniciativas de liberalizar el mercado agrícola y aplicarle las mismas reglas que se le aplican a los productos industriales, obstaculizando el ingreso de productos de los países en desarrollo, que se enfrentan a la competencia internacional de una forma claramente desigual²³. Con este marco regulatorio y la

22. Estados Unidos es el país que recibió el mayor número de demandas en la historia de la OMC (121 acusaciones) y el país que más casos ha perdido en la OMC (fue condenado en el 75% de los casos en los que, siendo parte demandada, hubo un fallo del Órgano de Solución de Diferencias). (Sternberg y Sanches, 2013). Además, Estados Unidos es el segundo país del mundo en cantidad de investigaciones antidumping iniciadas (508 casos iniciados, 319 medidas definitivas) y sostiene sus precios agrícolas mediante Ley Agrícola o Farm Bill. La nueva Ley, que prevé subsidios y ayudas por US\$ 956 mil millones -el equivalente a una vez y media el PIB argentino- para los próximos 10 años (MRECIC, 2014).

23. La Unión Europea presenta aranceles que van desde el 71% al 151% en productos como manteca, arroz, carne bovina, ajo, queso, centeno, jugos, cebada, aceite de oliva, trigo y maíz, y subsidia la producción interna y la exportación de productos agrícolas como la leche, el trigo, la harina, las carnes bovinas porcinas y aviares, los huevos, el azúcar y el aceite de oliva mediante la Política Agrícola Común (PAC) con el 40% de su presupuesto anual. Los efectos sobre el comercio es que los productos llegan al mercado con valores artificialmente bajos, a lo que se suman las trabas arancelarias y para arancelarias (como las medidas sanitarias y fitosanitarias) al ingreso de productos

mundialización del proceso productivo en manos de las grandes empresas transnacionales, el margen de autonomía para encarar políticas estratégicas de desarrollo a nivel nacional es sumamente restringido, lo que pone de evidencia una relación de dependencia.

Reflexiones finales

El desarrollo del capitalismo como sistema de acumulación a escala mundial ha asumido diversas formas a lo largo de los siglos, articulando las necesidades de la acumulación del capital con la organización del espacio económico y político. En la actualidad, la acumulación capitalista asume una forma mundial que en su impulso necesariamente polariza, generando crecientes desigualdades e imposibilitando el ascenso de los países “atrasados” en los términos en que lo hicieran los países “desarrollados” en su momento (Amin, 2001; Chang, 2003).

Las necesidades de la acumulación del capital en los países centrales han dado forma al desarrollo del capitalismo a escala mundial y han orientado históricamente el desarrollo del capitalismo en la periferia (Marini, 2008). El control político directo o indirecto, la concentración del capital, la extranjerización del aparato productivo, la debilidad competitiva de las burguesías locales y los mecanismos de subordinación, en conjunto con el marco regula-

torio de protección de las ventajas tecnológicas a través de las leyes de patentes y de los derechos de la propiedad intelectual, configuran un marco en donde el desarrollo geográficamente desigual del capitalismo está a la orden del día y la reducción de las brechas se torna cada vez más difícil (Harvey, 2007).

Este marco nos permite afirmar que el concepto de “dependencia”, utilizado en la década del ‘60 y ‘70 para explicar las dificultades que experimentan los procesos de desarrollo capitalista en los países periféricos, tiene plena vigencia. La unidad mundial de la acumulación del capital y los distintos actores que en este proceso se involucran (Empresas y Estados) generan un desarrollo geográficamente desigual del capitalismo, configurando una relación funcional entre el desenvolvimiento capitalista en el polo central y el desenvolvimiento capitalista dependiente en el polo periférico. La Teoría de la Dependencia nos debe asistir a analizar el problema del desarrollo desde una perspectiva crítica e histórica. Las brechas de ingresos, de acceso a tecnologías, de condiciones de vida, de reglamentaciones ambientales, laborales, las dificultades para garantizar derechos humanos y civiles son en gran medida funcionales a la acumulación del capital a escala global. Una vez que lo

extrazona. En materia de política comercial, lejos de ser los alumnos “ejemplares”, los países centrales (tanto EEUU como los de la Unión Europea y Japón) vulneran como norma las cláusulas de la OMC y presionan para que el resto de los países las respete (Sternberg y Sanches, 2013).

entendemos como algo funcional y no como una “externalidad negativa” es cuando comprendemos que en realidad el desarrollo geográficamente desigual del capitalismo ha sido la norma histórica y no una excepción al progreso y a la modernidad que el capitalismo traía bajo su brazo.

El sistema mundial cuenta con una estratificación relativamente estable de jerarquías nacionales (países centrales, periféricos y semiperiféricos) que se puede verificar en su inserción en la división global del trabajo pero también a nivel geopolítico. El modelo de desarrollo que guía la acumulación del capital es necesariamente excluyente, ya que necesita de la estratificación del consumo, de la desigualdad social, del desempleo, la indigencia y la contaminación ambiental para generar un soporte de rentabilidad.

En este trabajo estudiamos las características del modo de acumulación a escala global actual y las imposiciones de las nuevas reglamentaciones sobre movimiento de bienes, servicios y capital. Asimismo, argumentamos en torno a la idea de que el patrón de inserción internacional sigue teniendo un claro sesgo geográfico marcado por una jerarquía centro/periferia. La “integración funcional” legada por la regulación neoliberal implicó una remoción de trabas para el comercio, el establecimiento de garantías plenas y

libertades al capital, la regulación del movimiento de personas y la consagración de estos propósitos como instrumentos jurídicos permanentes de validez internacional.

Con el cambio político vivido en algunos países de la región, en particular los del MERCOSUR, la agenda de la integración regional ha vuelto a estar marcada por el libre comercio y la vuelta “al mundo”. El impulso de Tratados de Libre Comercio de 3ª generación como el TTP y el TTIP y el giro hacia el pacífico de los gobiernos de la región provocan que el asunto de la integración, lejos de estar resuelto, deba ser nuevamente rediscutido. La apuesta geoestratégica se hará por una integración neoliberal a los acuerdos “neorregionales” como el TTP vía el ingreso a la Alianza del Pacífico. Desde el oficialismo se afirma que “*la Argentina se puede beneficiar mucho con este acercamiento*” y que “*a largo plazo, la Argentina ingresará en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP)*”²⁴.

¿Qué consecuencias tendría “Insertarse al mundo” en los términos en los que se plantean estos acuerdos? ¿Qué sectores podrían sobrevivir y cuáles quebrarían? ¿Qué alternativas existen para que los sectores populares mejoren sus condiciones de vida?

26. Esta frase pertenece al Secretario de Comercio de la Argentina, Miguel Braun. Ver: Di Natale, Martín: “Giro estratégico:

Bibliografía

Alvater, E. (1999). “El mercado mundial como campo de operaciones, o del ‘estado de seguridad’ al ‘estado nacional competitivo’”. En: *Cuadernos del Sur*, n°28, Buenos Aires.

Amin, S. (2001). *Capitalismo, imperialismo, mundialización*. Buenos Aires, CLACSO.

Anderson, P. (1996). *Balance del neoliberalismo*. Buenos Aires, Editorial El Cielo.

Appleyard, D., & Field, A. (1995). *Economía Internacional*. Irwin.

Arceo, E. (2003). “El ALCA y su probable impacto en el mercado de trabajo en América Latina”. En: De la Garza Toledo, E. y Salas C., *NAFTA y MERCOSUR; Procesos de apertura económica y trabajo*. Buenos Aires, CLACSO. Accesible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101108020733/2arceo.pdf>>.

Arceo, E. (2005). “El impacto de la globalización en la periferia y las nuevas y viejas formas de la dependencia en América Latina”. En: *Cuadernos del CENDES*, vol. 22, n°60, pp. 25-61, Caracas, diciembre. Accesible en: <http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1012-25082005000300003>.

Arceo, E. (2009). “América Latina. Los límites al crecimiento exportador sin cambio estructural”. En: Arceo, E. y Basualdo, E. (Comps.). *Los condicionantes de la crisis en América Latina*.

Inserción internacional y modalidades de acumulación. Buenos Aires: CLACSO, agosto. Accesible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/grupos/arceo/arceo.basualdo.pdf>>.

Arceo, E. (2011). *El largo camino a la crisis. Centro, periferia y transformaciones de la economía mundial*. Centro Cultural de la Cooperación / Cara o Ceca, Buenos Aires.

Arrighi, G. (1999). *El largo Siglo XX: Dinero y poder en los orígenes de nuestra época*. Madrid, Akal.

Arruda Sampaio Jr. P. (2006). “Ofensiva neoliberal e reversão neocolonial na América Latina”. Pensamiento y acción por el socialismo. Buenos Aires, FISIP-CLASO.

Bonnet, A. (2003). “El comando del capital-dinero y las crisis latinoamericanas”. En: *A 100 años del ¿Qué Hacer?: Leninismo, crítica marxista y la cuestión de la revolución hoy*. Buenos Aires, Herramienta.

Borón, Atilio (2008). “Teoría(s) de la dependencia”. En: *Realidad Económica* N°238, pp. 20-43, Buenos Aires, 16 de agosto/30 de septiembre. Accesible en: <<http://www.estudiosdeltrabajo.cl/wp-content/uploads/2008/12/teorias-de-la-dependencia-a1-boron.pdf>>.

Braun, O. (1970). *El desarrollo del Capital Monopolista en la Argentina*. Buenos Aires, Editorial Tiempo Contemporáneo.

Braunmühl von, C. (1983). “Mercado mundial y Estado nación”. En: *Cuadernos*

Macri busca un acercamiento a la Alianza del Pacífico”. En: *La Nación*, Buenos Aires 31 de mayo de 2016. Accesible en: <<http://www.lanacion.com.ar/1904116-giro-estrategico-macri-busca-un-acercamiento-a-la-alianza-del-pacifico>>.

políticos n°35, México.

Brewer, A. (1990). *Marxist theories of imperialism: a critical survey*. London, Routledge.

Bruckman, M. (2012). *Recursos Naturales y la geopolítica de la Integración Sudamericana*. Instituto Perumundo, Lima, Fondo Editorial J. C. Mariategui.

Burnham, P. (1996). “Estado y mercado en la Economía política internacional: una crítica marxiana”. En: *Doxa. Cuadernos de ciencias sociales* n°16, Buenos Aires, primavera-verano.

Busaniche, B. (2011). “Cláusulas ADPIC Plus en Tratados de Libre Comercio impulsados por la Unión Europea: Análisis comparativo de los TLC UE-Corea, las negociaciones UE-India y las perspectivas en las negociaciones UE-MERCOSUR”. Accesible en: <https://www.vialibre.org.ar/wp-content/uploads/2011/03/busaniche.tra_bajo.final_.agroambiental.pdf>.

Bustos, G. y Vázquez del Faro (2016). “El dilema del libre comercio (TPP)”. En: *Panamá Revista*. Accesible en: <<http://panamarevista.com/el-dilema-del-libre-comercio-tpp/>>.

Callinicos, A. (2001). *Imperialismo hoy*. Madrid, ediciones El mundo al revés.

Ceceña, A. E., Aguilar, P. y Motto, C. (2007). *Territorialidad de la dominación: La Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires, Observatorio Latinoamericano de Geopolítica. Accesible en: <www.ecopor-tal.net/content/download/154304/1375298/>.

CEPAL (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integra-*

ción económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, CEPAL. Accesible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2140/1/S9481108_es.pdf>.

Chang, Ha-Joon (2003). “Patada a la escalera: la verdadera historia del libre comercio”. Este trabajo fue presentado en la conferencia “Globalization and the Myth of Free Trade” en el New School for Social Research.

Chavez, M. (2014). “El Tratado de Libre Comercio y el mito exportador”. 3 de marzo. Accesible en: <<http://www.voltairenet.org/article182546.html>>.

Chesnais, F. (2001). *La mundialización financiera: génesis, costo y desafíos*. Buenos Aires, Losada.

Clarke, S. (Ed.).(1991). *The State Debate*. London, Palgrave Macmillan.

Coriat, B. (1992). *Pensar al revés: trabajo y organización en la empresa japonesa*. México, Siglo XXI.

Cueva, A. (1979). “Problemas y perspectivas de la teoría de la dependencia”. En: Cueva, A., *Teoría social y procesos políticos en América Latina*, México, EDICOL, pp. 15-39.

Dabat, A., Rivera Ríos, M. y Sztulwark, S. (2007). “Rentas económicas en el marco de la globalización: desarrollo y aprendizaje”. En: *Problemas del Desarrollo*, vol. 38, n° 151, México, UNAM. Accesible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v38n151/v38n151a2.pdf>>.

Dos Santos, T. (1971). “La estructura de la dependencia”. En: Sweezy, P., *Economía Política del Imperialismo*, pp. 41-64. Buenos Aires, Ediciones Periferia.

American Economic Review, vol. LX.

Dos Santos, T. (2011). *Imperialismo y Dependencia*. Caracas, Fundación Biblioteca Ayacucho.

Drahos, P. y Braithwaite, J.. (2004). *¿Quién posee la economía del conocimiento? Organización política detrás de los ADPIC*. Londres, Corner House Briefing 32.

Eichengreen, B. (1996). *La globalización del capital: historia del sistema monetario internacional*. Bosch, España.

Estay Reyno, J. (comp.) (2005). *La economía mundial y América Latina: tendencias, problemas y desafíos*. Buenos Aires, CLACSO. Accesible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20101013121047/estay.pdf>>.

Gereffi, G. (2001). "Las cadenas productivas como marco analítico para la globalización". En: *Problemas del Desarrollo*, vol. 32, n° 125, México, IIEC-UNAM, pp.9-37

Ghiotto, Luciana (2013). "Los tratados bilaterales de inversión y la protección a las inversiones: un análisis del caso argentino". En: Kan, Julián y Pacual, Rodrigo (comps.). *Integrados (?) Debates sobre las relaciones internacionales y la integración regional latinoamericana y europea*. Buenos Aires, Imago Mundi.

Guillen, Arturo (2001). *Flujos comerciales en América del Norte en el marco del tratado de libre comercio*. Iztapalapa, UAM. Accesible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Mexico/dcsh-uam-i/20100518020116/guillen.pdf>>.

Guillén Romo, H. (2001): "De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina". En: *Comercio Exterior*,

vol. 51, n° 5, México, mayo. Accesible en: <<http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/36/1/RCE.pdf>>.

Harvey, D. (2005). "El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión". En: Panitch, Leo y Leys, Colin, (eds.), *El nuevo desafío imperial*. Socialist Register 2004, Buenos Aires, CLACSO, pp. 99-129. Accesible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf>>

Harvey, D. (2007). *Breve Historia del Neoliberalismo*, Madrid, Akal.

Hirsch, J. (1996). *Globalización, capital y estado*. México, Universidad Autónoma Metropolitana.

Holloway, J. y Bonefeld, W. (eds.) (1994). *¿Un nuevo estado? Debate sobre la reestructuración del estado y el capital*. México, Fontamara.

Jessop, B. (1999). *Crisis del estado de bienestar: hacia una nueva teoría del estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá, Siglo del hombre.

Kan, J. (2010). "De Cancún a Mar del Plata: Las disputas y alineamientos entre los gobiernos de la región y Estados Unidos en la derrota del ALCA". En: *Revista Ciclos*, Año XX, vol. XIX, n° 37-38, pp.77-102.

Kan, J. (2013). "Relaciones internacionales, integración regional y política exterior: elementos para un abordaje desde la teoría crítica y esbozo de análisis del escenario latinoamericano reciente". En: *Globalización, Revista de Economía, Sociedad y Cultura*, México, diciembre de 2013.

Kan, J. (2015). *La integración desde arriba. Los empresarios ante el MERCOSUR*.

SUR y el ALCA, Buenos Aires, CICCUS-Imago Mundi.

Kan, J. y Pascual, R. (2011). "Integración regional en América Latina y Argentina: ¿Solamente una cuestión de Estados?". En: Bonnet, A. (Comp.), *El país invisible: debates sobre la Argentina reciente*. Buenos Aires, Continente, pp. 45-79.

Kaplinsky, R. (2005). *Globalization, poverty and inequality: between a rock and a hard place*. Ed. Polity.

Katz, C. (2006). "América Latina: socialismo o neodesarrollismo". En: *Rebellion*, 1 de diciembre.

Katz C. (2012). *Bajo el imperio del capital*. Buenos Aires, Luxemburg.

Kay, C. (1998). "Estructuralismo y teoría de la dependencia en el período neoliberal". En: *Nueva Sociedad*, n° 158, noviembre-diciembre, pp.100-119. Accesible en: <http://nuso.org/media/articles/downloads/2728_1.pdf>.

Malamud, A. (2011). "Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional". *Norteamérica*. Revista Académica del CISAN-UNAM, vol. 6, n° 2, julio-diciembre, pp. 219-249.

Marini, R. M. (2008): "Dialéctica de la dependencia (1973)". En: Martins, C.E., *América Latina, dependencia y globalización. Fundamentos conceptuales*. Bogotá, Siglo del Hombre-CLACSO. Accesible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20100830090624/marini.pdf>>.

Martínez Peinado, J. (2010). *La estructura teórica Centro/Periferia y el análisis del Sistema Económico Global: ¿obsoleta o necesaria?* En: *Revista de Economía Mundial*, n° 29, pp. 29-59,

Sociedad de Economía Mundial, Huelva, España. Accesible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/866/86622169001.pdf>>.

Miguez, Pablo (2013). "Del General Intellect a las tesis del 'capitalismo cognitivo': aportes para el estudio del capitalismo del Siglo XXI". En: *Bajo el volcán*, año 13, n° 21, septiembre 2013-febrero 2014. Accesible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/286/28640302003.pdf>>.

Minian, I. (2009). "Nuevamente sobre la segmentación internacional de la producción". En: *Revista Economía*, UNAM, vol.6, n° 17, pp.46-68. Accesible en: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/eu/nam/v6n17/v6n17a3.pdf>>.

Morales Ruvalcaba, D. (2013). "En las entrañas de los BRICS: Análisis de la naturaleza semiperiférica de Brasil, Rusia, India y China". En: *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, vol.2, n°4, jul-dez, pp.147-181.

MRECIC (2014). *El Proteccionismo de Estados Unidos y su impacto sobre la Argentina*. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, Buenos Aires, septiembre. Accesible en: <https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/Proteccionismo_en_EEUU.pdf>.

Osorio, J. (2002). "Sobre las recetas para salir del subdesarrollo". En: *Política y Cultura*, n° 17, primavera, pp. 69-98. Accesible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/267/26701705.pdf>>.

Palma, G. (1987). "Dependencia y desarrollo: una visión crítica". En: Seers, D. (comp.), *La teoría de la dependencia:*

una revaluación crítica. México, FCE.

Piccioto, Sol (1991). "The Internationalisation of the State". En: *Capital & Class* 43, primavera, pp. 43-63.

Regueiro Bello, M. L. (2008). *Los TLC en la perspectiva de la acumulación estadounidense*. Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. Accesible en: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/tlc/tlc.pdf>>.

Robinson, W. I. (2007), *Una teoría sobre el capitalismo global: Producción, clases y Estado en un mundo transnacional*. Bogotá, Ediciones desde abajo.

Roffinelli, G. (2007). *La teoría del sistema capitalista mundial. Una aproximación al pensamiento de Samir Amin*. Caracas, Fundación Editorial el perro y la rana.

Roxborough, I. (1985). *Theories of Underdevelopment*. Londres, Macmillan Education Ltd.

Rua, M.B. (2014). "Fuga de Capitales V. Argentina, 2014: Los "facilitadores" y sus modos de acción". CEFID-AR. *Documento de Trabajo* n° 60, Agosto.

Sternberg, S. y Sanches, P. (2013): "Notas sobre la Organización Mundial del Comercio", mimeo.

Sternberg, S. y Sanches, P. (2013). "Organización Mundial del Comercio", mimeo.

Stiglitz, Joseph (2002). *El malestar en la globalización*. Buenos Aires, Taurus.

Treacy, M. (2013). "Teoría de la dependencia: reflexiones sobre el capitalismo periférico latinoamericano y elementos para analizar la transferencia

de excedente en la Argentina en la actualidad". Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina, Buenos Aires.

Treacy, M. (2015). "Dependencia, restricción externa y transferencia de excedente en la Argentina (1970-2013)". En: *Cuadernos de Economía Crítica* n° 2, La Plata.

UNCTAD (2013). *Informe sobre las inversiones en el mundo*. Organización de las Naciones Unidas.^d



La cuestión migratoria dentro del nuevo escenario político de la región. Genealogía reciente para discutir derechos e integración

Alfredo M. López Rita

Introducción

Las consideraciones que iremos desarrollando a continuación deben encuadrarse en el nuevo contexto político suramericano, en el cual los procesos políticos posneoliberales que propiciaron buena parte de los avances sobre los que trabajaremos más abajo, parecieran haber iniciado un momentáneo estancamiento. La victoria de la propuesta política encabezada por el Ing. Mauricio Macri en la Argentina; del Movimiento de Unidad Democrática (MUD) en las últimas elecciones legislativas en la República Bolivariana de Venezuela y la desde entonces aguda crisis que enfrenta ese país (con suspensión reciente del MERCOSUR); del NO en la consulta popular de febrero pasado en el Estado Plurinacional de

Bolivia, referente a la propuesta por parte de su gobierno de habilitar una reforma constitucional que permitiese al presidente Evo Morales presentarse a elecciones para un nuevo mandato al frente del ejecutivo; y el escandaloso, ilegítimo e ilegal *impeachment* impuesto al gobierno de Dilma Rousseff en Brasil, ofrecen un escenario completamente distinto al de hace apenas unos pocos años atrás. Las tratativas que encabezan hoy a todo vapor los gobiernos del MERCOSUR para concretar un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea es significativo de esta nueva época, tanto como la ausencia en la ciudad de Montevideo de cuatro de los cinco presidentes del bloque el pasado 26 de abril, en la conmemoración del veinticinco aniversario

Doctorando en Historia por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Ha realizado cursos de posgrado en Políticas Migratorias Internacionales, Asilo y Derechos Humanos en la Universidad Nacional de Tres de Febrero y en la Universidad Nacional de Lanús, y en Desarrollo, Políticas Públicas e Integración Regional en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Contacto: lopezritaalfredo@gmail.com.

sario de la firma del Tratado de Asunción.

No debemos olvidar que en las últimas décadas las transformaciones políticas y económicas experimentadas en el subcontinente, sean estas resultados de los gobiernos neoliberales primero o nacional-populares después, han generado un aceleramiento de la movilidad de los flujos poblacionales en la región que ha llevado al bloque de países a contar, por primera vez en su historia, con políticas migratorias activas y coordinadas a nivel regional, avanzando con diversos instrumentos -leyes, artículos obrantes a partir de reformas constitucionales en los países donde éstas se produjeron e instructivos, entre otras normas- y a distintas velocidades, hacia políticas alternativas a las históricamente restrictivas que ponen el foco en la dignidad de la persona migrante, sus derechos humanos y los de su familia. Sin embargo, los aspectos relacionados con el ejercicio de la ciudadanía no han evidenciado éxitos análogos y, en atención a la situación que mencionamos, todo hace prever que se producirán retrocesos significativos en ambos sentidos.

Un tema que se vuelve prioritario abordar cuando se habla de derechos humanos y políticas públicas, es el de los derechos de los migrantes y el de las políticas migratorias más específica-

mente. Esto se debe a que los derechos de este grupo son cada vez más un eje central de la política migratoria propiamente dicha, sobre todo cuando se consideran los voluminosos flujos de personas que se desplazan constantemente y cada vez en mayor medida a lo largo y ancho del planeta. La situación de los migrantes resulta así un tema de plena actualidad en las discusiones sobre derechos humanos, ya que la definición y ordenamiento de una política migratoria es inseparable de este principio.

La estructura poblacional y demográfica en América del Sur. Datos a tener en cuenta

Observación de tendencias de largo plazo

A fines del año pasado, la CEPAL¹ elaboró a solicitud de la Secretaría General de la UNASUR, un informe que da cuenta de las características que en los últimos años la estructura poblacional y demográfica de la región ha ido adquiriendo. Según los resultados de estas investigaciones, el total de la población que conforman los países de Suramérica es de 412.296.000 personas, número que representa el 65% de la población total de toda América Latina y el 5,6% de la población mundial. Los estudios recientes sobre la estructura demográfica de la región dan cuenta de un descenso del ritmo del crecimiento

1. CEPAL, UNASUR. *Un espacio de cooperación e integración para el desarrollo*, Santiago de Chile, noviembre de 2014. Accesible en: <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37353/S1420796_es.pdf;jsessionid=20434CF8E3008D8576038BDB68800315?sequence=1>.

poblacional y de una estructura etaria más envejecida, no obstante lo cual se proyecta un volumen de crecimiento demográfico hacia el 2025 que llegará a los 446.495.778 personas, y a 489.839.041 para el año 2050.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que a pesar del crecimiento poblacional en América del Sur, el mismo, en los últimos años, ha sido a menor velocidad, replicando así lenta pero sostenidamente patrones similares a los observados en el transcurso de la segunda mitad del siglo XX sobre todo en países desarrollados y, en particular, en la Europa de posguerra. Entre 1950 y 1975 se registró en la región una tasa de crecimiento anual en torno al 2,5%. A pesar de ello, para el periodo 2015 y 2025 se prevé una reducción de dicha tasa de crecimiento poblacional en torno al 0,8%, que se pronunciará, según estimaciones, en torno al 0,3% anual hacia 2025 y 2050.

Estos cambios, tanto de la tasa de crecimiento como de la propia estructura demográfica suramericana, responden al descenso sostenido de la mortalidad y en especial de la fecundidad como tendencia general, fenómeno que se observa en todas las naciones, aunque con diferentes velocidades. Mientras que la tasa global de fecundidad entre 1950 y 1955 era de 5,5 hijos por mujer, entre el quinquenio 2010 y 2015 se redujo a 2,2. Se estima que para dentro de los próximos quince años, la misma sostendrá su baja llegando a ubicarse debajo del nivel de reemplazo de la

población. Se estima en tal sentido que las mujeres tendrán en promedio dos hijos entre 2025 y 2030. En tanto que en el año 1950 la esperanza de vida al nacer de ambos sexos no superaba los 60 años, entre 2010 y 2015 el promedio de vida es de aproximadamente de 74 años; 71 para los hombres y 77,5 para las mujeres. Al respecto, no deben soslayarse las diferencias identificadas entre países: la esperanza de vida al nacer más alta se registra en la República de Chile (79 años), mientras que la más baja se encuentra en el Estado Plurinacional de Bolivia (67 años). En consonancia, es lícito prever que en los próximos treinta años la población seguirá ganando años de vida, del mismo modo que lo ha hecho hasta ahora. Las proyecciones arrojan que entre 2040 y 2045, la esperanza de vida al nacer será de 79 años, aunque las diferencias entre hombre y mujeres, y también entre países, habrá de persistir.

Las tensiones del crecimiento: gente más vieja, ciudades más pobladas

Siempre dentro de los parámetros que los resultados del informe de la CEPAL arroja, a continuación se detallan algunos datos por demás significativos a propósito de los cuales conviene detenerse para observar el más arriba mencionado patrón de envejecimiento poblacional advertido en las últimas décadas en la región y pronunciados en los últimos años, síntoma a menudo común de aquellos países que ingresan en fases de crecimiento económico y movilidad social ascendente, y que

deben atenderse al momento de considerar la aplicación de determinadas políticas públicas, tanto migratorias en este caso, como de derechos sociales, económicos y culturales en términos más generales. Cabe destacar que este fenómeno de población tendencialmente más envejecida representa una dificultad de consideración en países desarrollados tales como Alemania, Italia y Japón, sólo por mencionar algunos casos. Neutralizadas en los últimos años por la existencia de economías nacionales altamente desarrolladas y tecnificadas, en las últimas décadas han empezado a encender las alarmas en sus respectivas sociedades. El rol, por ejemplo, de los dos primeros países en el marco de la crisis migratoria que enfrenta la Unión Europea, en favor de avanzar hacia una política de refugio más flexible y amplia, invitando al resto de los países del bloque a imitarlos en relación a la política de concesión de asilo para las población víctima del conflicto sirio, es inherente a la urgencia que presenta esta realidad y es, a nuestro juicio, una de las razones que se deben considerar atentamente si se quiere interpretar el fenómeno.

Retomando. En la estructura etaria de la población suramericana se consideran tres grupos: personas menores de 15 años, de 15 a 64 años y mayores de 64 años. El primer y tercer segmento es considerado población potencialmente dependiente. Al año 2015, el 25% de la población regional es menor de 15 años, mientras que el 8% se ubica en el grupo

de mayores de 64, y el 67% de los hombres y mujeres de América del Sur tiene entre 15 y 64 años de edad, constituyendo así el grupo mayoritario de población potencialmente activa. Se observa, en tal sentido, que la estructura por edad de la población seguirá modificándose. En 2025 la proporción de menores de 15 años disminuirá hasta llegar al 21,9% (-6,6%), en tanto la importancia relativa de la población del segmento de 15 a 64 años y más seguirá aumentando. El grupo correspondiente a personas de 65 años y más llegará al 10,8% (+47%), mientras que la población de 15 a 64 años representará el 67,3% de la población total subcontinental (+9%).

Si bien hoy la población mayor de 60 años en la región alcanza un promedio aproximado del 11,2% del total, se estima que para el 2025 esta franja se extenderá al 14,6%, llegando al 24,9% en 2050. Uruguay, Argentina y Chile se destacan dentro de este escenario que bien podría denominarse de transición demográfica, al encontrarse en una fase marcadamente avanzada de envejecimiento, con el 18,4%; el 14,5% y el 13,1% respectivamente. Se espera que para 2050 aquellos países que actualmente se encuentran en una fase más incipiente de senectud poblacional superen el 14% de población de 60 años y más.

Al atender la migración internacional entre los países de la región, sobresalen los comportamientos de la República Argentina y la República Bolivariana de

Venezuela, los dos países que concentran el mayor número de población extranjera², sobre todo al observar el comportamiento de los flujos migratorios durante la primera década del presente siglo. En este escenario se observa de forma significativa el aumento de la importancia relativa que han adquirido aquellos migrantes provenientes de países de la región en el total de inmigrantes (más del 90% en el caso argentino), lo mismo que su mayor tasa de crecimiento anual. Son estas las nuevas tendencias que siguen el actual patrón latinoamericano, cuyos flujos migratorios internos se asientan normalmente, y al igual que en otros sistemas migratorios regionales, en las grandes urbes y, en particular, sus aglomerados.

Así, Suramérica es hoy una de las regiones más urbanizadas del mundo, localizándose en ella seis de las ocho ciudades de más de 4 millones de habitantes con las que cuenta América Latina y el Caribe: San Pablo (19,5 millones), Buenos Aires (12,8 millones), Río de Janeiro (11 millones), Lima (8,5 millones), Bogotá (7,3 millones) y Santiago (5,4 millones) están al frente de las ciudades más pobladas de América del Sur. El 66,4% de la población reside en ciudades de por lo

menos 20.000 habitantes y el 34% en ciudades de por lo menos 1 millón.

Este fenómeno es por tanto el que invita a considerar de manera urgente la ampliación de los derechos económicos, sociales y culturales, no sólo como política migratoria focalizada y cuyos destinatarios resultan ser exclusivamente personas extranjeras residentes en el país, sino como una decisión de política social mucho más amplia de la que a menudo se observa en algunas legislaciones locales. Si efectivamente, tal como indican los estudios, la tendencia a la mayor concentración demográfica en zonas urbanas, es abandonada a la libre concurrencia de los actores que en ella participan, prescindiendo del rol indispensable que el Estado y las políticas públicas en tal sentido debieran tener, se coadyuva a la generación de un cuadro que en no mucho tiempo está condenado a tornarse crítico. Siguiendo esta línea de razonamiento, no debe desatenderse el hecho de que *“el menor o mayor reconocimiento de derechos sociales a la población inmigrada no es sólo un problema para ellas, sino que incide (...) en la calidad de vida del resto de la comunidad. La garantía de un entorno habitacional digno o de servicios públicos adecuados condiciona la salud y la seguridad de barrios enteros, sobre todo*

2. Sin embargo, un dato a tener en cuenta y que se registra en el presente año en curso es la cantidad de trámites de residencia iniciados por ciudadanos venezolanos ante la Dirección Nacional de Migraciones de la República Argentina. Se trata de una tendencia por cierto novedosa y que nunca antes se había manifestado, ya que se trata de un país históricamente receptor de población extranjera sobre todo de origen regional y con un mínimo de población migrante con destino a nuestro país. Evidentemente se impone en lo inmediato avanzar en investigaciones que permitan conocer en profundidad las causas y características de tal fenómeno, más allá de las razones evidentes que a primera vista el mismo tendría.

de los que ya padecen una mayor deficiencia de equipamientos. La concentración de alumnado extranjero en los centros educativos más deteriorados es un factor de erosión de la pluralidad y de la calidad en general de la esfera pública, tanto presente como futura. La existencia de trabajadores. La situación de marginación y exclusión a la que las leyes condenan a los inmigrantes generan focos de violencia o atentados contra la pequeña propiedad que tienen lugar, principalmente, en los barrios y entre los sectores en situación de mayor vulnerabilidad económica. La criminalización de estos actos, a su vez, genera una espiral de represión, bloqueo social e impotencia política que, en última instancia, coloca en entredicho derechos y libertades fundamentales de todos los habitantes y propicia la irrupción de conductas xenófobas”³.

En definitiva, cuando se condena a un extranjero a no acceder a la salud pública, se vulneran sus derechos como ser humano y se pone en riesgo sanitario a toda la población. Y cuando se condena a niños sin documentos a la exclusión de la educación pública se proyecta una sociedad futura con problemas sociales de extrema gravedad. Por lo tanto, avanzar en decisiones orientadas a la ampliación de ciudadanía de la población extranjera y su consecuente inclusión social, resulta

una decisión ordenada conforme a los más estrictos parámetros de gestión pública y, sobre todo, de racionalidad política.

Algunos aspectos en torno a la ciudadanía común. Los inicios de una discusión de larga data

Una pregunta que podría ser un disparador para iniciar algunas reflexiones en torno al tema en cuestión sería interrogarse respecto de cómo es posible que, habiendo sido los derechos humanos proclamados como universales, las personas puedan ver vulnerados sus derechos más básicos debido al estatus de “ciudadanía” configurado por la nacionalidad, en un mundo cada vez más interconectado, globalizado y transnacional.

La cuestión de la integración ciudadana y democrática de las personas extranjeras no puede basarse en una definición de pertenencia que, por otra parte, la más de las veces resulta improbable. Cabría reflexionar en torno a aquellos que “pertenecen” a un país porque sus abuelos vivieron en él y son de ese modo portadores de algunos derechos, aunque jamás hayan pisado aquel suelo ni presenten el mínimo interés por sus asuntos públicos; o bien los casos de quienes tienen ciertos derechos en su país de nacimiento, a pesar de haber partido de allí cuando eran niños, al que no regresaron nunca

3. Pisarello, Gerardo. “Derechos Sociales e Inmigración: razones para una comunidad de iguales”. En: *Universitas*, n°110, julio-diciembre 2005, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 13-60. Accesible en: <<http://www.redalyc.org/pdf/825/82511001.pdf>>.

ni tienen pensado regresar. Estas situaciones debieran inducir a la reflexión sobre ciertos basamentos que al día de hoy siguen rigiendo la práctica política contemporánea, nociones que en tiempos pasados pudieron haber tenido su razón de ser pero que hoy día ciertamente representan contradicciones irresolubles, al menos racionalmente. En efecto, en un contexto de mayor movilidad internacional parece desacertado conservar como mecanismo excluyente a una lógica propia del período de conformación de los Estados-Nación del siglo XIX.

El 17 de diciembre de 1996, el Consejo Mercado Común (CMC) creó por Decisión 7/96 la Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados con el fin de avanzar en la cooperación, coordinación de políticas, y elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar la integración regional. En el año 2002 se avanza hacia la aprobación de los Acuerdos sobre “Residencia para nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”, probablemente la medida social más audaz y concreta que desde el Mercado Común se haya tomado. Desde el punto de vista de la movilidad humana, estos compromisos constituyen la norma regional más importante en materia migratoria del MERCOSUR desde

entonces. La adopción de ambos instrumentos se debió a la necesidad de avanzar en el fortalecimiento y profundización del proceso de integración mediante la implementación de mecanismos de acceso a la regularidad migratoria tendientes a una futura libre circulación de personas en la región, en un contexto económico en el que se estimulaba la libre circulación de factores de producción, por lo que, con ese criterio, la fuerza de trabajo no podía ser una excepción. Toda esta ingeniería normativa, acompañada por otros tantos instrumentos complementarios, resultan los elementos a partir de los cuales a lo largo de la década pasada los países de la región pudieron orientar mancomunadamente la política migratoria con los éxitos ya conocidos⁴. La firma, el 16 de diciembre de 2010, del “Plan de Acción del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR” establece en su artículo 7° que dicho “Plan de Acción deberá estar íntegramente implementado en el 30° aniversario del MERCOSUR. El Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR podrá ser instrumentado mediante la firma de un protocolo internacional que incorpore el concepto de “Ciudadano MERCOSUR” y forme parte del Tratado de Asunción”.

Uno de los grandes problemas en materia de derechos en general, pero

4. Cfr. Zurbriggen, C. y Mondol, L. (Coords.), *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR*. Colección Aportes. FLACSO-Uruguay, 2010. Accesible en. <<http://web.flacso.edu.uy/assets/politicasmigratorias.pdf>>.

atendiendo a los casos de la región en particular, es que suele existir una distancia entre los instrumentos nacionales ratificados, e incluso a veces, incorporados parcialmente en las legislaciones o en análogas normas nacionales, y la forma en que se hacen efectivos esos derechos. En el marco de lo dispuesto por el Plan de Acción, la puesta en marcha del mismo, sobre todo atendiendo el nuevo escenario político regional ya referido puede representar una ocasión inmejorable para elevar el nivel de protección de los derechos humanos en la región, fundamentalmente aquellos de índole económicos, sociales y culturales, y finalmente unificar criterios definitivos a propósito de un enfoque integral en las políticas migratorias con base en los principios y estándares de derechos humanos, o bien pueden orientar la norma al servicio de la adopción de mecanismos excluyentes y restrictivos, en perjuicio de los derechos de colectivos migrantes que habiten o intenten ingresar-transitar-salir a/de alguno de los países del bloque.

Este déficit histórico estructural de poca población y baja fertilidad tantas veces estudiado, no puede ser fácilmente corregido, ya que se trata de una problemática de muy sensible complejidad y cuyos resultados sólo son observables en el largo plazo y expresado en índices generalmente de muy bajo incremento. No obstante, pueden arbitrarse medios para dosificar su impacto a partir de una decisión política

bastante menos audaz de lo que se pudiera suponer. Si se atiende a las iniciativas, los consensos generados y la adopción de políticas migratorias amplias e inclusivas, fundamentalmente en el transcurso de la última década y media por parte de los países del MERCOSUR y del MERCOSUR Ampliado en ámbitos como la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), el Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIMD) y el Foro Global de Migraciones y Desarrollo (FGMD), entre otras instancias del tipo, se podrá concluir que obran elementos suficientes como para avanzar en esa línea. Es a partir de los trabajos realizados en el marco de estas instancias donde se fueron generando los espacios de reflexión, y el intercambio de experiencias permitirían posteriormente que, a lo largo del transcurso de una década y media, Suramérica avanzase en la homogeneización de buena parte de su plexo normativo migratorio hasta llegar a discutir un tema tan sensible y avanzado como el de la ciudadanía común.

Luego de razonar conforme a esta línea de interpretación, no sería difícil ver un retroceso lamentable en el contexto político regional presente. Así, todos estos avances indiscutibles que, insistimos, se ven respaldados no sólo en el ámbito de la pertinencia histórica propiciada por la afinidad ideológica que los gobiernos populares

han tenido hasta tan sólo algunos meses atrás, sino en el estudio de las estructuras sociales de los países del Cono Sur, en la actual coyuntura correrían riesgo de diluirse en las agendas nacionales.

Es necesario hacer estas aclaraciones, entre otras cosas, porque una lectura atenta del Plan Acción permite observar que su redacción omite referirse a los Estados Asociados del MERCOSUR, concentrando la atención en los Estados Parte, lo que, insistimos, una intencionalidad política que busque mecanismos excluyentes y restrictivos podría exceptuar a los nacionales del MERCOSUR Ampliado, dejando el ejercicio de la ciudadanía a los nacidos en los Estados parte y conculcándolos a los del resto de los países del bloque. *“Por estas razones, es preciso hacer una reflexión en torno a la noción de ciudadanía, especialmente en dos sentidos. Por un lado, sobre su vinculación con la nacionalidad, es decir, la concepción restrictiva que supone considerar ciudadanos únicamente a quien posee una determinada nacionalidad (o algunas), negando así la territorialización de la pertenencia. Y por el otro, la atribución de derechos humanos, ya no en razón de tal condición sino por el hecho de ser nacionales de un determinado Estado”*⁵.

Interesan de estas consideraciones, fundamentalmente a partir de la

plausibilidad que adquieren estas hipótesis, analizar en qué medida esta nueva etapa del proceso de integración regional de gobiernos neoconservadores puede impactar en los derechos de la población migrante suramericana en general, ya sea de algunos de los Estados parte o de otros países e, incluso, de los de más allá del Cono Sur. En definitiva, una posible interpretación literal del Plan de Acción puede circunscribir el reconocimiento de derechos e igualdad de condiciones entre nacionales y extranjeros a aquellas personas que son nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR excluyendo a quienes no lo sean y mutilando de ese modo la posibilidad de una ciudadanía común suramericana.

El rol de la Argentina y la incidencia de las migraciones en ella como ejemplo

Los movimientos migratorios hacia la República Argentina iniciados a mediados del siglo XIX son un elemento relevante de la historia nacional por numerosas razones que van desde la decisiva incidencia que tuvieron en la conformación de la estructura social, las variadas modalidades de inserción política que fueron adoptando las clases populares más o menos organizadas y dentro de las que ciertos grupos migratorios son un dato concreto,

5. Ceriani Cernadas, Pablo, “Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el MERCOSUR”. En: *Revista de Derechos Migratorio y de Extranjería*, n° 29, Madrid, Ed. Lex Nova, 2012, p. 85. Versión revisada y actualizada accesible en: <http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf130237-ceriani_cernadas-apuntes_criticos_sobre_derechos.htm>.

proyectando su protagonismo al de sus descendencias a lo largo de todo el siglo XX. La constitución de nuestro país como Nación, y su posterior configuración económica, social y cultural, ha contado con el invaluable aporte de la inmigración europea inicialmente, para luego, a mediados del siglo pasado, comenzar a recibir un incipiente flujo poblacional que, de procedencia suramericana en general y limítrofe más específicamente, adquirió un progresivo rol hasta llegar a representar más del 90% de la migración con destino al territorio nacional en la actualidad (hoy en día cerca del 75% de la población inmigrante en Argentina es nativa solamente de Bolivia, Paraguay y Perú). Nuestro país deja de ser uno de los principales destinos de migrantes europeos para pasar a consolidar su condición de país receptor de población intracontinental. Esta característica hace que toda decisión que en política migratoria y de derechos humanos tome la Argentina, casi sin excepción repercute en el resto de los países de la región, tanto por la reciprocidad que debiera esperarse en tales casos como por ser, como ya lo hemos reiterado, el primer país receptor de población regional, sin perjuicio de que en los últimos años, aunque sin la exposición estadística de la población regional vista hasta aquí, han llegado a nuestro país migrantes oriundos de Corea del Sur, China, Taiwan, países de la ex URSS, en particular ucranianos, de República Dominicana, Senegal, Nigeria, Colombia y Venezuela.

Un ejemplo concreto de ello ha sido la sanción de la Ley 25.871 en el mes de diciembre del año 2003. La misma provee a la República Argentina de un nuevo marco normativo para el gobierno de su política migratoria. De esta manera se invoca explícitamente en su redacción, y por primera vez en la historia de la legislación nacional, la existencia real de un proceso de integración regional. A partir de esto se resuelve otorgar a los ciudadanos de los países de la región, particularmente según le dispuesto en el artículo 23, inciso L, de la referida norma, un trato diferenciado preferencial: la condición de nativo de país MERCOSUR y Estado Asociado es requisito suficiente para obtener una residencia por dos años cuya prórroga luego de transcurrido ese plazo lo hace beneficiario de una residencia permanente.

Hay entre los especialistas regionales un consenso unánime a la hora de afirmar cómo la experiencia argentina pone en evidencia la potencialidad de la vinculación entre migración y derechos humanos al momento de pensar nuevas estrategias de intervención desde los Estados. El contexto económico y social del año 2003, en el cual el Congreso nacional decide avanzar con la aprobación de la nueva Ley, lejos de resultar una coyuntura alentadora para una tal iniciativa que, habitualmente, podría resultar una inmejorable oportunidad para instalar chivos expiatorios o responsables de la crisis de la que recién se comenzaba a salir, o mismo distraer la

atención de la opinión pública tal como hoy se puede observar en los grandes medios de comunicación gráficos y audiovisuales nacionales y extranjeros, no es un dato menor. La Argentina avanza entonces en una medida alternativa y por demás creativa, sin esperar reciprocidad alguna de parte del resto de los países de la región, cuyos connacionales residentes en nuestro país encontraban una solución definitiva al problema de la irregularidad al que desde hacía décadas estaban subsumidos sin importar los insistentes reclamos de las organizaciones de las comunidades residentes y de derechos humanos en general.

En síntesis, la Argentina de principios del siglo XXI se encuentra con una proporción de población extranjera en su territorio en su nivel más bajo de los último cien años; con una inmigración latinoamericana que ya supera a la europea, y con características demográficas claramente diferenciales; además, con un flujo de emigrantes al exterior que transforma al país en un lugar de origen de flujos de personas⁶.

Consideraciones finales

Desde hace unos años, la cuestión migratoria comienza a adquirir un importante protagonismo en la agenda internacional, que desde ya se precipita con la crisis humanitaria de los *boat people* procedentes del África en el Mar

Mediterráneo y el reclamo cientos de miles de peticionantes de asilo provenientes de Siria con rumbo a la Unión Europea, del mismo modo que otros nuevos temas comienzan a ocupar una significativa relevancia: tráfico de personas, de estupefacientes, de armas, trata, cambio climático, entre otras que hacen a la nueva agenda que impone a los Estados la globalización y la transnacionalidad. Y a la que América del Sur no es ajena.

Con un sistema de flujos migratorios propios, en nuestra región la cuestión migratoria no parece tener las complicaciones por momentos desesperantes de otras geografías, lo que no quiere decir que no requieran suma atención, ya que hay datos que tener en cuenta, sobre todo cuando se dispone de un excelente piso a partir del cual definir nuevas políticas inclusivas y ciudadanas. Las nuevas tecnologías permiten a los migrantes conservar los lazos con su patria o mantenerse estrechamente vinculados con aquellos que ya se han aventurado hacia otros destinos. Lejos del italiano que se despedía para siempre de su pueblito, cruzaba el Océano Atlántico y con los años asimilaba las características de la sociedades de acogida, los migrantes preservan hoy en casi todo el mundo, por medio de redes sociales, *Skype* y la democratización en el acceso al transporte aéreo, al menos parte de su cultura y su modo de vida, lo

6. Lelio Mármora (Comp.), *Impacto de las migraciones actuales en la estructura económica y sociocultural de la Argentina*. Eduntref (2015), p. 17.

que los dota de una “visibilidad étnica” que pone en jaque el viejo ideal asimilacionista, incluso cuando la presencia real de población extranjera, tal como se ve por ejemplo a partir de los resultados del Censo de 2010 en nuestro país, es relativamente poca cuando se consideran números globales. Mientras que en el mundo 232 millones de habitantes son migrantes, lo que representa el 3,2% de las personas⁷, en nuestro país, de un total de 40.117.096 personas censadas, 1.885.700 son residentes no nativos, lo que representa un 4,5% del total de la población. En el año 2013, la Organización de Naciones Unidas publicó un estudio en el que se proyectó los resultados del Censo a 2.000.000, lo cual incrementa el total de ese valor en tan sólo una décima, pasando a representar el 4,6% de población extranjera residente en Argentina. Si estos números se comparan con las 46.000.000 de personas extranjeras que viven en los Estados Unidos (14,3% de población migrante en ese país); los 11.000.000 que viven en Rusia o los 9.000.000 de extranjeros que hay en Arabia Saudita, puede verse que buena parte de las discusiones que se dan en

torno a un presunto “problema migratorio” tanto en la Argentina como en el resto de la región no es tal⁸, incluso comparando sólo porcentuales con otros países receptores de población migrante como son los casos de Australia (27,7%), Nueva Zelanda (25,1%) y Canadá (20,7%), por ejemplo, o en América Latina misma, donde Costa Rica cuenta con un 8,6% de población extranjera y Belice con el 15%. Esto, desde ya, no quiere decir que la agenda al respecto no deba ser atendida sino que, por el contrario, la situación actual representa un estimulante punto de partida para discutir los temas atinentes a la ampliación de derechos para la población migrante en Suramérica⁹.

Hemos visto más arriba que recientes estudios especializados verifican que tanto la región en general como nuestro país en particular presentan una tendencia demográfica decreciente, temprana reducción de la fecundidad, propensión a un mayor envejecimiento poblacional, incremento de la emigración de población joven¹⁰ y fuerte concentración urbana en términos de pautas de asentamiento poblacional en general, lo que, de alguna manera, hace prever que

7. Oceanía es, en proporción, la región del mundo que recibe más inmigrantes (20,7%), seguida por América del Norte (14,9%) y Europa (9,8%).

8. Después de Argentina, los países latinoamericanos con mayor cantidad de extranjeros son Venezuela (puesto 38 del ranking mundial, 1.100.000 de inmigrantes), México (43º, 1.000.000 de inmigrantes) y Brasil (59º, 600.000 inmigrantes).

9. Ver: <http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?mostrar_novedad=2738>.

10. Entre 2000 y 2003, cerca de 250.000 argentinos se fueron del país con destino a Estados Unidos, otros países de América Latina y Europa. Esta corriente migratoria disminuyó paulatinamente durante la primera década del presente siglo, revirtiéndose en los últimos años con un incipiente proceso de retorno.

estas tendencias pueden ser profundizadas en los sucesivo. En este contexto, la importancia que históricamente han tenido las migraciones en nuestro país sigue siendo una constante y, al menos en el caso argentino, todo parece indicar que la variable migratoria constituye un recurso asociado al desarrollo, pero no por ello reñido con el trato que debieran orientarse en el marco de políticas sociales, económicas y culturales inclusivas y respetuosas de los derechos humanos.

A medida que se alarga el período de residencia de las personas migrantes sin que le sean reconocidos sus derechos en calidad de ciudadanos, a medida que se integran en la vida económica, social y cultural del país, se hace cada vez más anómalo concebir un status que no sea el de ciudadano pleno. Los motivos para considerarlos de tal modo adquieren, como se puede observar, cada vez mayor fortaleza, por lo que urge proveer en consecuencia en el marco de políticas públicas amplias y respetuosas de esas demandas. Se debe avanzar sobre una definición de ciudadanía que dé cuenta cabal de la movilidad y de la fluidez de las pertenencias, sobre todo al encuadrar las reflexiones presentes en un proceso de integración regional que, necesariamente, por su naturaleza misma, implica asumir instancias donde

deban cederse competencias soberanas a partir de un criterio concreto como lo es la residencia efectiva de la persona y no su nacionalidad. Es evidente que buena parte de estas discusiones, generadas en los últimos años en el marco de una serie de transformaciones políticas regionales más o menos coordinadas y que encontraron en espacios académicos especializados, agencias internacionales y organizaciones de migrantes y de derechos humanos, una arena de discusión, reflexión y reclamos, hoy, ante el cambio de color político de los gobiernos de la región, deja en suspenso todo aquello en un escenario de notable incertidumbre y preocupación.

Finalmente, estamos persuadidos que abordar las tensiones entre el carácter nacional de la ciudadanía moderna y las nuevas formas de la ciudadanía en el marco de la globalización y las transnacionalidad, que surge de las luchas concretas por la extensión de los derechos encarnados por distintos grupos sociales y minorías, resulta imprescindible y, de eso se trata, son los desafíos que la política del siglo XXI debe atender. Si se enfoca dicho reto desde políticas públicas diseñadas dentro del marco de los derechos humanos para ejercer la ciudadanía regional al interior de nuestro

11. Cabe tener presente que a este respecto, recientemente y como medida primera, la UNASUR ha sancionado el concepto de "ciudadanía suramericana" a los efectos de impulsar el libre tránsito por la región. Entre los derechos otorgados a dicho concepto se encuentran el de homologar títulos universitarios a los graduados de países de la región en otros países de la región, el de acceder a protección consular en cualquier representación que integre el bloque y estando fuera de él, pasaporte común, entre otros.

subcontinente, cabría interrogarse hasta qué punto debiera acreditarse nacionalidad alguna, toda vez que resulta discordante con el objetivo enunciado en los acuerdos que le dan sentido en su origen. Por lo tanto, la suscripción y el reconocimiento de tratados internacionales con competencia en la materia por parte de la Argentina en particular, y de los miembros del MERCOSUR en general, la restricción de los derechos de la ciudadanía devienen una contradicción evidente y hasta el momento irresuelta que, en tanto el proceso de integración actualmente en curso busque consolidarse realmente, a pesar de los obstáculos que hoy no es muy difícil detectar, deberá tratarse con la urgencia que requiere sobre todo ante el *deadline* inminente del año 2021 referente al Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del bloque. En tal sentido, no está demás insistir en que, en atención a las políticas migratorias y de control fronterizo ensayadas recientemente por lo actuales gobiernos de Paraguay, Argentina y Brasil, los anuncios efectuados por el presidente electo estadounidense respecto de la deportación inminente de entre dos y tres millones de personas, y la realidad europea actual en relación a esta problemática, encuentra de momento una respuesta para nada feliz y que esperamos América del Sur no colabore en su agudización.▣

O projeto de integração regional brasileiro dos governos petistas (2003-2014): aspectos e dilemas da construção de uma liderança

Rafael Teixeira de Lima

Introdução

Durante as décadas de 1980 e 1990, a reinstauração de regimes democráticos na América Latina ocorreu de forma simultânea à propagação da doutrina ideológica neoliberal como a única possível, a “linha de chegada” do capitalismo, reafirmando a globalização como instrumento fundamental para a expansão dos mercados, das tecnologias, das comunicações, e, no caso latino-americano, do *Consenso de Washington*, com impactos desastrosos às economias da região (Harvey, 2007).

O impacto da globalização, representado pela expansão das corporações transnacionais e a crescente “financeirização de tudo”, era entendida também como uma forma de propagação e expansão da democracia e da liberdade dos Estados Unidos para todo o

mundo. Dessa forma, a imposição do neoliberalismo para a América Latina representou um incremento totalitário (tanto que o geógrafo brasileiro Milton Santos fala em *globalitarismo*), enérgico e antidemocrático, características essas que ampliam as contradições do modelo e a necessidade de pensar em alternativas (e a integração regional é parte importante desse esforço) mais inclusivas e menos fantasiosas e desastrosas.

Ainda que o período tenha servido para estreitar relações de cooperação entre os países da região, tais intentos eram fortemente influenciados pela ideologia de mercado e pela matriz neoliberal, culminando em discussões comercialistas. Foi somente a partir da ascensão de governos progressistas e mais orientados à esquerda do espectro

Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPGICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). E-mail: rafatdelima@gmail.com.

político que novas organizações, fundos, e espaços institucionalizados de cooperação são pensados com maior grau de relevância e prioridade.

A necessidade de encontrar soluções para problemas latentes, em tempos de avanço da globalização, como os problemas ambientais, ampliação do extrativismo, das desigualdades sociais, da precarização laboral, entre tantos outros, são elementos chave para compreender as ações e políticas dos governos petistas para com os vizinhos que, historicamente, sempre estiveram distantes, apesar da proximidade geográfica.

Novos olhares da política externa brasileira: repensando autonomia, desenvolvimento e protagonismo internacional

Para Briceño Ruiz (2012), o pensamento integracionista na América Latina esteve vinculado a duas características centrais em seus tempos, sendo elas: a autonomia política durante o século XIX e a ideia de desenvolvimento econômico no século XX. No primeiro momento, Bolívar e os independentistas tinham preocupações com a ameaça de reinstauração dos modelos coloniais por parte da Espanha e da Santa Aliança nas repúblicas recém-independentes.

Nesse sentido, eram pensadas iniciativas de integração para que fosse conformado um tipo de aliança supranacional que enfrentasse a ameaça externa. Daí surge a ideia do Congresso

Anfictiônico, realizado no Panamá em 1826, ao qual se seguem os Congressos de Lima (1847-48) e (1864-65) e o Congresso de Santiago (1856-57) (Briceño Ruiz, 2012), que malogram por forças contrárias do caudilhismo e dos nacionalismos (Cervo, 2013).

A partir de 1870, a ideia de unidade hispano-americana perde força pelo fato de que não havia mais uma clara ameaça de tentativa de reconquista no continente. Com o avanço da hegemonia estadunidense sobre a região, país que necessitava de novos mercados para a sua plena expansão econômica, se estabelecem as Conferências Panamericanas, enfocadas nas temáticas do comércio e união monetária, com o objetivo de criar uma união aduaneira.

Houve iniciativas para criar novos mecanismos de integração como o Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) em 1915, mas o mais emblemático e estruturado foram os estudos da Cepal (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe). A partir de 1949, quando Raúl Prébisch busca teorizar as causas do subdesenvolvimento latino-americano, propondo uma nova concepção de regionalismo, com base no modelo de planejamento da industrialização por substituição das importações, influencia os governos de Juscelino Kubitschek (1956-1961) no Brasil e de Arturo Frondizi (1958-1962) na Argentina.

Não obstante, com a insuficiência da teoria cepalina surgem autores que vão defender a interconexão entre o

desenvolvimento econômico e a importância do aspecto da autonomia na política, principalmente externa, dos países da região. Briceño Ruiz (2012) acaba por concluir que a partir das propostas da Cepal e a necessidade de explicar as causas do subdesenvolvimento e os caminhos para superá-lo, ocorre uma mescla das importâncias da autonomia e do desenvolvimento econômico em seus aportes para a integração em nossa região, pensamento que pode ser relacionado, nas concepções de Cepaluni e Vigevani (2007), com a política externa brasileira de FHC e de Lula:

“Na nossa interpretação, ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas diretrizes, desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política” (Cepaluni e Vigevani, 2007:

275, destaques meus).

Amado Cervo (2013), por sua vez, defende que as tentativas de integração regional empreendidas por Bolívar no século XIX e pela Cepal no XX são sucedidas pela percepção que a política externa brasileira dá ao projeto de integração regional, desenvolvimentista e sul-americano de alcance, concebido e programado pela diplomacia brasileira a partir dos anos 1990.

Entre os objetivos de tal projeto estão elevar o nível de desenvolvimento dos países da região, especialmente da infraestrutura, e daí surge a ideia de criação da IIRSA (Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana), a partir da reunião de chefes de Estado da América do Sul em Brasília, entre agosto e setembro do ano 2000; e criar um polo de poder para atuar em escala global em melhores condições, dentro do que ele denomina de criação de um “*paradigma logístico em escala regional*” (Cervo, 2013:245).

Para tanto, a estruturação da política externa do governo Lula se apropria da possibilidade de fortalecimento da cooperação internacional do período anterior (1985-2002), tendo como marco histórico a transição para um mundo pós-Guerra Fria, e como variáveis fundamentais os ataques de 11 de setembro de 2001 e as dificuldades da Rodada Doha (iniciada nesse mesmo ano) da Organização Mundial do Comércio (OMC).

Outro aspecto relevante é o do esgotamento do modelo nacional-

desenvolvimentista nos anos 1980, impulsionada pela crise da dívida externa e pelos choques do petróleo que trouxeram consequências graves e duradouras para os países da América Latina até meados da década de 1990 (Cepaluni e Vigevani, 2007:284).

“Ou seja, se até 1988 os parâmetros da política externa sob governos autoritários, ou sob o governo civil a partir de 1985, davam sentido para políticas protecionistas, voltadas para a ideia da ‘autonomia pela distância’, na nova configuração internacional haveria a necessidade de incorporar na agenda externa do país a defesa dos direitos humanos, a proteção ambiental, a transição democrática, os direitos sociais e, no campo econômico, as reformas liberais, a abertura e a aceleração da integração latino-americana” (Cepaluni e Vigevani, 2007:286).

Dessa forma, e com essas características, a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) é caracterizada por Cepaluni e Vigevani (2007) por uma “autonomia pela participação” representada pela adesão aos regimes internacionais, inclusive os liberais, sem a perda da capacidade de gestão da política externa e que buscava se contrapor, naquele momento, ao modelo que prevaleceu até o final do governo Sarney de “autonomia pela distância”, cuja crença era em um desenvolvimento voltado para o mercado interno e a preservação da soberania nacional frente a determinados aspectos da agenda das grandes

potências.

Para tais autores, a política externa do governo Lula (2003-2010) é caracterizada por uma “autonomia pela diversificação”, ao passo que se caracteriza pela tentativa do presidente de inserir o Brasil no cenário mundial, acentuando formas autônomas, como a cooperação Sul-Sul, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras, no sentido de consolidar mudanças de programa na política externa (Cepaluni e Vigevani, 2007:283).

“Acreditamos que a maior parte das mudanças se enquadra na ideia de ajuste ou de mudança de programa, pois as metas da política externa não foram alteradas de forma significativa (como ocorreria em uma situação de mudança de meta). Assim, defendemos que o governo Lula da Silva realizou mudanças de ênfases e de tonalidade em sua política externa (ajustes), buscando novas formas de inserção internacional para o país (mudanças de programa)” (Cepaluni e Vigevani, 2007:282, destaques meus).

As mudanças de programa a que se refere o trecho acima estavam vinculadas à primazia da agenda política (buscando maior equilíbrio internacional frente ao unilateralismo), tendo o Estado um papel importante na coordenação econômica (adensando relações diplomáticas para consolidação de intercâmbios econômico, financeiro, tecnológico e cultural) e a preocupação com questões sociais, que vão da neutralização das assimetrias estrutu-

rais entre os países à inclusão de amplos segmentos antes excluídos dos direitos da cidadania política e dos benefícios econômicos (Cepaluni e Vigevani, 2007; Cervo, 2013; Soares de Lima, 2014).

Após a consolidação dos objetivos iniciais, buscava-se um aprofundamento das iniciativas de cooperação Sul-Sul como a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa), criada em 2004, uma intensificação das relações com os países emergentes Índia, China, Rússia e África do Sul, bem como com os países Africanos e com os países Árabes, com a implementação das Cúpulas de diálogo América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (Aspa), sem deixar, contudo, de manter laços de amizade e desenvolvimento de relações econômicas com os países do “centro”, inclusive com os Estados Unidos.

A vontade de mudar a atitude da política externa e de “contribuir para a construção de uma nova ordem política e econômica internacional” nas palavras do próprio presidente Lula implicavam em adotar uma conduta ativa (não se submeter aos ditames de outras potências, mesmo que mais poderosas que o Brasil no sistema internacional, aspirando certo protagonismo, e buscar certo grau de independência diplomática) e ativa (descolar-se da concepção anterior que não acreditava na possibilidade de protagonismo do Brasil de propor assuntos, iniciativas e agendas novas) (Amorim, 2014:34).

“A política externa do presidente Lula da Silva, mantendo a postura multilateralista, defende a soberania nacional com maior ênfase do que a administração anterior. Esta característica, condizente com a ideia de ‘autonomia pela diversificação’, ganhou relevância e pareceu traduzir-se em alguns momentos em um sentimento de liderança, ao menos regional (Cepaluni e Vigevani, 2007:301).

A construção da liderança brasileira e de seu projeto de integração para a região

Partindo da afirmação de que “a América do Sul é a circunstância inevitável, histórica e geográfica do Estado e da sociedade brasileira” (Guimarães, 1999), o fortalecimento de um projeto de política exterior que buscava maior protagonismo do Brasil no cenário internacional não poderia desconsiderar a importância da região sul-americana, mas deveria considerá-la o centro para a construção de sua liderança regional, sendo fundamental o reestabelecimento de parcerias com a vizinha Argentina (Guimarães, 2007).

A elevação do patamar de relações entre o Brasil e a Argentina passa a ocorrer no período pós-redemocratização dos dois países e da mudança do paradigma econômico da região de desenvolvimentista para neoliberal, que era aplicado na América Latina sob os auspícios do *Consenso de Washington*. O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) figura como o principal fruto

dessa reaproximação nos anos 1980, que acabaria sendo aprovado pelo Tratado de Assunção em 26 de março de 1991. (Souza, 2012).

A configuração do mundo multipolar a partir dos anos 1990, contava, por um lado, com a gradual formação de blocos regionais, com avanços significativos do progresso científico e tecnológico, mas por outro, apresentava desafios a serem enfrentados em escala global, como a crescente concentração de capital, a financeirização da economia, aceleração da degradação ambiental, processos migratórios, insegurança energética, entre outros (Guimarães, 2007), que reiteravam a necessidade de repensar o alcance e as capacidades dos processos de integração regional.

Dentro desse cenário, se encontrava a alternativa de integração comercial proposta pelos Estados Unidos para as Américas: a criação da Alca (Área de Livre-Comércio das Américas). Para o governo Fernando Henrique Cardoso, por mais que afirmasse serem prioritárias as relações com os países da América do Sul, a concentração de energias se voltava a outros objetivos, como o processo de negociações para a aprovação da Alca. A visão do ministro das relações exteriores, Celso Lafer na época, era a de seguir com as negociações e, se fossem vantajosas para os interesses brasileiros, que fosse colocada em prática; de outra forma, o posicionamento do país seria contrário à criação.

Em contrapartida, a posição de Celso

Amorim era de que a negociação desse instrumento de integração era, em suma, muito negativa em vários sentidos, pois questões vitais para os interesses brasileiros, e que também eram compartilhadas pela América Latina, não eram colocadas em pauta ou eram deixadas em segundo plano, como a dos subsídios agrícolas, medidas *anti-dumping* e questões ligadas à tecnologia (Amorim, 2014:39). Para ele, o fracasso do projeto Alca representava grande feito não só para a diplomacia brasileira, mas para aproximação da região em novas forças de integração:

“Na questão da Alca, nós mudamos a agenda da América do Sul. Posso dizer que, com minha experiência de 50 anos em relações internacionais, mudar um projeto básico dos Estados Unidos não é uma coisa fácil (Amorim, 2014:41).

Com a adesão do México ao Tratado de Livre-Comércio da América do Norte (NAFTA), criado em 1992, e a consolidação das relações econômico-comerciais desse país com os Estados Unidos e o Canadá, o foco da integração regional brasileira passa a se pautar de forma mais efetiva na integração da América do Sul, uma vez que a América Central estava mais vinculada às influências do México e dos Estados Unidos, conforme analisa Soares de Lima:

“É curioso que a diversidade como traço característico do regionalismo sul-americano tenha sido induzida, de modo indireto, pela adesão do México ao Nafta. Simbolicamente, representa

sua saída da América Latina. Como resultado, até por iniciativa brasileira, o conceito de região a ser integrada passou a ser a América do Sul” (Soares de Lima, 2014:225).

A política de integração do governo Lula da Silva passa, então, a ser direcionada à consolidação de organizações regionais que representem as reais necessidades dos Estados sul-americanos e que sejam abarcativas, no sentido de suplantarem a exclusividade de integrações comerciais ou de caráter econômico que privilegiem o livre-comércio como único benefício da integração. Em seu discurso de posse da reeleição para o cargo de presidente da República em 2007, Lula salienta que:

“Fizemos do entorno sul-americano o centro de nossa política externa. O Brasil associa seu destino econômico, político e social ao do continente, ao MERCOSUL e à Comunidade Sul-Americana de Nações (Lula Da Silva, 2007).

No ano seguinte ao da posse (em maio de 2008), é criada, de forma definitiva, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), como resultado da 1ª Cúpula da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa) realizada em Brasília, no ano de 2005. A nova organização, que conta com todos os 12 países da América do Sul, tem o propósito de cooperação em diversos campos, como o militar, energético, logístico e de infraestrutura, produtivo, na área de saúde pública e mesmo na coordenação de temas de segurança como a questão

das drogas e do narcotráfico (Souza, 2012; Soares de Lima, 2014:225-226).

A divisão da UNASUL em Conselhos dos mais variados assuntos representa o grau de abrangência que a organização buscava alcançar. São criados os Conselhos da Saúde, de Educação, do Desenvolvimento Social, da Cultura, da Ciência, Tecnologia e Inovação, de Defesa e o de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), vinculado à Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Sul-Americana (IIRSA), que já existia desde 2000.

“Nesse contexto, ampliaram-se as possibilidades de exercício de políticas externas com maior grau de autonomia em relação ao centro e algumas de natureza claramente anti-hegemônicas. Por outro lado, evidenciou-se mais claramente a assimetria estrutural na América do Sul em favor do Brasil colocando-se a possibilidade do exercício de um novo papel regional deste último (Soares de Lima, 2014:211-212).

No contexto de criação de novas formas de pensar a integração da região, favorecidas por uma aproximação nunca antes observada, a posição desempenhada pelo Brasil merece destaque. Soares de Lima (2014) fornece quatro características para a definição de poder regional, que servem para pensar a posição ocupada pelo Brasil nos processos de integração sul-americanos, sendo eles: possuir capacidades materiais e organizacionais (políticas) para a projeção de poder regional;

demonstrar vontade em assumir esse papel; obter o reconhecimento e aceitação dos vizinhos para o exercício desse papel; e, por fim, a liderança regional.

Como ressaltado anteriormente, a orientação da política externa para a redução das assimetrias entre o Norte e o Sul global, passavam pela aproximação com a América do Sul. A criação de mecanismos de cooperação nas diversas áreas ampliaram os espaços para o diálogo e ressaltaram a disposição brasileira em assumir um papel de maior protagonismo tanto na região quanto no sistema internacional.

Se nos pautarmos por critérios tradicionais de análise como a população de mais de 200 milhões de habitantes (206.726.085) (IBGE, 2016) e o PIB (Produto Interno Bruto), observa-se que o brasileiro é 3,5 vezes maior que o argentino, 6 vezes maior que o colombiano e 45 vezes o boliviano (FMI, 2016), representando, aproximadamente, 51,5% do PIB da América do Sul, ainda com a recessão econômica pela qual o país passa nos últimos anos. Ou seja, a capacidade de projeção de poder regional é consolidada pelo protagonismo brasileiro no comércio, investimentos e financiamentos.

Outros aspectos importantes para a análise da liderança regional se dá pela participação e mediação brasileiras em episódios de instabilidade, tais como a crise política vivenciada pela tentativa de golpe de Estado contra o governo Hugo Chávez na Venezuela em 2002,

quando o Brasil garantiu o abastecimento de petróleo ao país, em um momento de forte ofensiva da oposição contra o governo e intermediou as negociações para a criação do Grupo de Amigos da Venezuela, assumindo protagonismo e viabilizando a negociação (Amorim, 2014).

Também vale mencionar o papel brasileiro em momentos de instabilidade do governo Evo Morales na Bolívia em 2008, o conflito envolvendo Equador, Colômbia e Venezuela nesse mesmo ano, a defesa da democracia nos episódios de destituição do presidente Manuel Zelaya em Honduras no ano de 2009, bem como do presidente Fernando Lugo, do Paraguai em 2012 (Soares de Lima, 2014).

Cabe mencionar, nesse sentido também, a participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah), com todas as ressalvas e críticas que podem e devem ser feitas, criada por Resolução do Conselho de Segurança da ONU (Organização das Nações Unidas) em 2004, para *“restabelecer a segurança e normalidade institucional do país após sucessivos episódios de turbulência política e violência, que culminaram com a partida do então presidente, Jean Bertrand Aristide, para o exílio”* (Defesa, 2016). Tal participação buscava reforçar a capacidade brasileira de mediação de conflitos regionais, dentro de uma estratégia que aspirava uma vaga como membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas.

A construção de uma política externa que se apoiava em um caráter universalista, e do Brasil como um *Global Trader* e *Global Player*, com intensa participação em fóruns bilaterais, regionais e multilaterais, se define como um objetivo maior ao qual a integração regional está vinculada no âmbito intergovernamental. Dessa perspectiva de análise, Ramanzini Jr. e Vigevani (2012) defendem que a característica permanente do pensamento brasileiro sobre a integração regional é marcada pela “*contextualização das regiões América do Sul e América Latina, sem deixar de considerar a inserção do Brasil em outras arenas internacionais*” (Ramanzini Jr. e Vigevani, 2012:136).

De fato, com a proposta de criação da Celac (Comunidade Econômica Latino-Americana e Caribenha), como espaço de consulta e concerto político da América Latina, a partir da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe em Riviera Maya no México, em 2010, busca-se uma unidade política que se distancie cada vez mais do pan-americanismo e retome a ideia de latino-americanismo, frente ao avanço de blocos regionais focalizados em relações comerciais e acordos bilaterais com os Estados Unidos, como ocorre com a Aliança do Pacífico.

“A formação da Celac foi uma tentativa de ampliar os limites da cooperação regional para além da sub-região sul-americana e também da tentativa de recriar a ideia de América Latina em um contexto de grande

heterogeneidade entre os países das duas grandes sub-regiões” (Soares de Lima, 2014:219).

Dilemas e desafios do projeto de integração regional brasileiro

Por mais que tenham sido criadas novas organizações que buscassem estreitar relações entre os países da região e que estas fossem muito facilitadas pela emergência de governos com orientação progressista e mais à esquerda, desde a eleição de Hugo Chávez na Venezuela em 1998, tais instituições enfrentam críticas e desafios para a ampliação de sua efetividade.

Uma das principais críticas se refere à quantidade de iniciativas de integração criadas a partir dos anos 1990 e de sua fragmentação e fraca articulação de temas ou interesses comuns, resultando em perda de eficiência e estagnação. Tal crítica, por ser embasada na matriz eurocêntrica, que tem como modelo a União Europeia, pode ser contraposta à ideia de que não existe um “roteiro” para a integração capaz de ser transposto e aplicado em qualquer realidade político-econômico-social, ainda mais se levarmos em consideração as dificuldades atuais pelas quais passa a integração europeia, com a aprovação em referendo, de saída do Reino Unido e enfraquecimento do bloco.

Para tanto, entender o papel e a percepção que a elite brasileira tem da integração regional se torna essencial, uma vez que muitos dos projetos são financiados por parcerias público-

privadas e, na medida em que existe um amplo grau de permeabilidade entre o governo brasileiro e a iniciativa privada deste país.

Soares de Lima (2014) identifica três tendências, no que se refere à integração regional, entre os setores especializados da elite: os de orientação “globalista”, que não atribuem grande peso à integração regional, somente em áreas nas quais o setor tenha possibilidade de lucros como o comércio, investimentos, comunicação e infraestrutura de transportes.

Um segundo grupo é denominado de “regionalistas”, ao defenderem que a capacidade de integrar o continente é elemento de consolidação da unificação dos mercados mundiais e da projeção global brasileira. E, por fim, os “pós-liberais”, defensores de uma agenda profunda de integração com a América Latina, questionando os modelos de integração liberais por sua natureza essencialmente comercialista e a denúncia da exclusão de grupos sociais.

Além das diversas concepções e importâncias atribuídas à integração regional pelas elites brasileiras, outro ponto de crítica se dá pela composição assimétrica de forças entre o Brasil e os outros Estados da América do Sul. O que se observa, a partir da análise de aspectos da política externa brasileira, é que há uma alternância entre a projeção de poder sobre a região e políticas que busquem reduzir assimetrias regionais.

Por um lado, o financiamento e implementação da construção de obras

de infraestrutura nos marcos do Cosiplan (Conselho da Unasul) e da IIRSA, a pressão política para inviabilizar e enfraquecer o Banco do Sul, tendo em vista os interesses e o papel desempenhado pelo BNDES como financiador de projetos em outros países; ou os interesses da Petrobrás em inviabilizar a criação da Petrosul, proposta do governo Venezuelano de integração energética da América do Sul, evidenciam a capacidade brasileira de projetar poder e conter a criação de instrumentos que não sejam favoráveis a seus interesses.

“Minha hipótese é que esse novo papel político é simultâneo ao processo de regionalização do capitalismo brasileiro e, em algumas circunstâncias, os interesses corporativos das empresas podem se sobrepor aos interesses políticos do governo (Soares de Lima, 2014: 242).

Por outro, exemplos de atitudes no sentido de reduzir assimetrias entre o Brasil e seus vizinhos estão representados na criação do FOCEM (Fundo para a Convergência Estrutural do MERCOSUL), que entra em operação em janeiro de 2007, propondo uma inovação na cooperação regional pelo princípio do tratamento especial e diferenciado, pelo qual o Brasil é responsável por 70% dos aportes de recursos financeiros, sendo as duas economias menores do bloco as maiores beneficiadas (Paraguai é o destinatário de 48% dos recursos para projetos e o Uruguai de 32%)

(MERCOSUL, 2016).

Outro exemplo de negociação que buscou reduzir as assimetrias de poder é pela proposta conciliadora brasileira adotada frente à nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia em 2006, que garantiu maiores taxas de impostos ao governo boliviano, ainda que os principais poços de petróleo e gás permanecessem sendo administrados, em grande medida, pela brasileira Petrobrás e pela espanhola Repsol; e, por fim, da renegociação do contrato da Usina de Itaipu, referente à compra de energia excedente do Paraguai, em 2009.

Há ainda análises de que a partir de 2010, alguns fatores foram preponderantes para o prosseguimento ou travamento dos projetos integracionistas na região. Um deles se deve ao fato de que a presidente Dilma Rousseff, eleita em 2011, não possuía o mesmo perfil de negociação e não orientava sua política externa com tanta ênfase às possibilidades da integração.

Um segundo fator, se refere ao surgimento de novas iniciativas como a Aliança do Pacífico, oficialmente criada em 28 de abril de 2011, entre México, Colômbia, Peru e Chile, com objetivos que destacam como forma prioritária, a integração dos mercados, acordos comerciais de livre-comércio como fundamentos para o alcance do desenvolvimento econômico (Aliança do Pacífico, 2016).

Dessa forma, a fragmentação da região em vários blocos com interesses

prioritários distintos, enfraquece as capacidades brasileiras em consolidar um projeto unitário e as capacidades da região sul-americana de reconhecer pontos de fragilidades comuns e estratégias conjuntas para a construção de ambientes de maior autonomia.

Outro fator relevante e destacado por diversos autores (Cervo, 2013; Guimarães, 2014; Soares de Lima, 2014) é o da presença chinesa no continente, de forma mais efetiva a partir de 2010, criando uma demanda extraordinária por produtos primários, no caso brasileiro por soja e minério de ferro, do argentino por milho, soja e trigo e dos países andinos por minérios. Tal evento leva à massiva entrada de capitais, financiando obras de infraestrutura, e de produtos industrializados chineses nesses países, se tornando o maior parceiro comercial da maior parte dos países da América do Sul.

De fato, a intensificação das relações com a China tem impacto direto sobre a estrutura produtiva brasileira, que passa por um processo de reprimarização e de dificuldades para manter o projeto de política externa atrelado ao desenvolvimento de organismos regionais autônomos que promovam integração em diversos aspectos, como ressalta Soares de Lima no trecho:

“O papel progressivamente predominante da China no comércio exterior brasileiro e da região de modo geral pode estar levando à diminuição da interdependência comercial do Brasil com seus vizinhos (Soares de Lima,

2014:243).

O cenário de dependência externa, que cresce com o avanço dos capitais chineses na região, favorece um cenário de desintegração e reafirma o argumento que defende a existência de uma pluralidade de ideias sobre o que deve ser a integração regional (Gutiérrez, 2012). Se, para Guimarães, ela tem a função de superar as grandes assimetrias nos mais diversos aspectos entre os Estados-parte, funcionando como um meio para a superação do subdesenvolvimento, Cervo acredita que:

“A construção da América do Sul somente é viável com os meios que o Brasil se dispõe a acionar no bojo de seu projeto regional: empresas, capitais e tecnologias. E com o entendimento indispensável da Argentina, a outra grande nação que respalda o mesmo projeto desenvolvimentista” (Cervo, 2013:252).

Não há dúvidas de que a ameaça dos capitais chineses ao projeto de integração regional brasileiro para a América do Sul, e, em menor medida, mas também considerando a América Latina como região a ser integrada, apresenta obstáculos e dilemas quanto aos desdobramentos e possibilidades de avanços significativos em um futuro próximo, até mesmo pelo enfraquecimento e esgotamento da onda de governos que se poderia chamar de “pós-neoliberais” ou progressistas, mais dispostos ao diálogo e à proposição de alternativas, vendo na integração regional um caminho necessário e

possível.

Considerações finais

Levando em consideração o objetivo deste artigo de apresentar e discutir aspectos do projeto de integração regional do Brasil, proposto pelos governos petistas à América do Sul/Latina, e como tal intento se insere na política externa desenvolvida pela diplomacia brasileira no período, evidencia-se que a onda de governos progressistas e mais voltados à esquerda contribuiu para um aprofundamento de esforços em mecanismos de integração regional que transbordassem os interesses meramente comerciais e econômicos, atribuindo maior caráter político e de protagonismo do Estado nessa direção.

O “projeto de integração à brasileira”, ao reconhecer a importância da reaproximação com a vizinha Argentina e a disposição das elites nacionais em investir na região, propõe maior autonomia política combinada com desenvolvimento econômico, alternando momentos de projeção de poder sobre a região e outros de tentativa de redução de assimetrias entre os países.

Dessa forma, os novos espaços de discussão que surgem no período como a Comunidade Sul-Americana de Nações (Casa) e que depois viria a originar a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), bem como a Comunidade Econômica Latino-Americana e Caribenha (Celac) e a ampliação do grau de abrangência do MERCOSUL, são exemplos da

disposição brasileira em promover uma reaproximação da região, em momentos mais voltada à América do Sul, e em outros, pensando na América Latina como região a ser integrada.

Não obstante, a liderança brasileira nesse processo enfrenta desafios mais claros a partir de 2010, com a eleição da presidente Dilma Rousseff que, apesar de representar um governo de continuidade em muitos aspectos, não demonstrava a mesma disposição para com a integração que Lula da Silva. Mas também com o surgimento da Aliança do Pacífico em 2011, que contribuiu para dividir interesses e esforços, bem como o avanço significativo do comércio da região com a China, o que, para o Brasil, representa um enfraquecimento de sua posição de liderança, ampliando a dependência da exportação de *commodities*, da importação de produtos industrializados, e de capitais para investimento em obras de infraestrutura.

Por fim, o esgotamento dos governos que protagonizaram esse novo período da integração regional latino-americana não traz bons indícios para o futuro e sinaliza para a retomada de acordos bilaterais do tipo Norte-Sul, sobretudo no âmbito comercial e na integração de mercados, ou seja, novos obstáculos e desafios ainda mais complexos para a já difícil e controversa posição brasileira frente à integração regional. ■



Referências Bibliográficas

Aliança do Pacífico (2016). ¿Qué es la Alianza? Disponível em: <<http://www.alianzapacifico.net>>.

Amorim, Celso (2014). “Início de uma política externa ativa e ativa”. in: Berron, G.; Maringoni, G.; Schutte, G. R. 2003-2013: *Uma Nova Política Externa*. Tubarão, Copiart.

Bava, Sílvio Caccia (2009). “Gigante pela própria natureza”. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, nº 19, fevereiro.

Briceño Ruiz, José (2012). “Autonomía y desarrollo en el pensamiento integracionista latino-americano”. In: Briceño Ruiz, José; Casas Gragea, Ángel M.; Rivarola Puntigliano, Andrés (eds.). *Integración latinoamericana y caribeña: política y economía*. Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.

Cepaluni, Gabriel e Vigevani, Tullo. (2007). “A Política Externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela Diversificação”. In: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, nº 2, pp. 273-335, julho/dezembro.

Cervo, Amado Luiz (2013). *Relações Internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias*. 3ª ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva.

Defesa, Ministério da (2016). *O Brasil na Minustah (Haiti)*. Ministério da Defesa Brasileiro. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>.

FMI (2016). *Gross Domestic Product in Latin America*. Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <<http://www.imf.org>>.

Gentili, Pablo e Sader, Emir (Orgs.)

(1995). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo, Paz e terra.

Guimarães, Samuel Pinheiro (2014). “2003-2013 – O Brasil frente aos grandes desafios globais”. In: Berron, G.; Maringoni, G.; Schutte, G. R. *2003-2013: Uma Nova Política Externa*. Tubarão, Copiart.

Guimarães, Samuel Pinheiro (2007). “O mundo multipolar e a integração sul-americana”. In: *Comunicação & Política*, v. 25, n° 3.

Guimarães, Samuel Pinheiro (1999). *Quinhentos anos de periferia*. 3ª ed. Porto Alegre; Rio de Janeiro: Ed. da UFRGS; Contraponto.

Gutiérrez, Alejandro (2012). “América Latina: Evolución en el pensamiento y en las estrategias de integración”. In: Briceño Ruiz, José; Casas Gragea, Ángel M.; Rivarola Puntigliano, Andrés (eds.). *Integración latino-americana y caribenha: política y economía*. Madrid, Fondo de Cultura Económica de España, 2012.

Harvey, David (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Ediciones Akal.

IGBE (2016). *População brasileira absoluta*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. [Acesso em: 21/11/2016].

Lula Da Silva, Luiz Inácio (2007). *Discurso do presidente da República no Congresso Nacional ao ser empossado para o mandato 2007-2010*. Presidência da República, 1/1/2007. Brasília, MRE.

Lula Da Silva, Luiz Inácio (2003). “Discurso do senhor presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na sessão de posse, no Congresso Nacional,

em Brasília”. In: Amorim, C.; Guimarães, S. P.; Lula Da Silva, L. I. *A política externa do Brasil*. Brasília: IPRI/ Funag.

MERCOSUL (2016). *Fundo para a Convergência Estrutura do MERCOSUL (FOCEM)*. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br>.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto (2008). “O Brasil como potência regional e a importância estratégica da América do sul na sua política exterior”. En: *Revista Temas & Matizes* n°14, Cascavel.

Patriota, Antônio de Aguiar (2014). “Próximos anos: cenários e desafios da política externa”. In: Berron, G.; Maringoni, G.; Schutte, G. R. *2003-2013: Uma Nova Política Externa*. Tubarão: Copiart.


Ramanzini Jr., H. e Vigevani, T. (2012). “Pensamiento brasileño e integración regional”. In: Briceño Ruiz, José e Casas Gragea, Ángel M.; Rivarola Puntigliano, Andrés (eds.). *Integración latino-americana y caribeña: política y economía*. Madrid, Fondo de Cultura Económica de España.

Soares de Lima, Maria Regina (2014). “A nova agenda Sul-Americana e o papel regional do Brasil”. In: Hershberg, E.; Serbin, A.; Vigevani (eds.), T. *Pensamiento Próprio/CRIES, El hemisfério en transformación: Regionalismo, multilateralismo y políticas exteriores en un entorno cambiante*, edición especial, Buenos Aires, ano 19, ed. 39, jan/jun, pp. 211-248.

Souza, Nilson Araújo (2012). “América Latina: as ondas da integração”. En: *Oikos*, Rio de Janeiro, vol. 11, n° 1, pp. 87-126.

Vigevani, Tullo et al (2008). “O papel da

integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites”. In: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 51, nº1, Brasília.

Zibechi, Raúl (2012). *Brasil Potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*. Málaga, Baladre/Zambra. 



A marcha comum latino-americana: expectativas e divergências no processo de formação da ALALC

Danilo José Dalio

Introdução

“Estou convencido de que esta é a hora da regionalização econômica do mundo, da criação de grandes espaços econômicos exigidos pela moderna indústria e que, sem atravessarmos esta fase intermédia, impossível será chegarmos à integração mundial que tem no fato econômico talvez seu principal alicerce”. (Entrevista de José Garrido Torres ao jornal *Última Hora*, 12 de abril de 1957).

“[...] el mercado común podrá realizarse tanto mejor y con tanto menos trastornos en una América Latina que crezca vigorosamente. Pero ese crecimiento vigoroso no podrá lograrse sin la intensificación del comercio recíproco que aquél trata de conseguir. Hay pues estrecha interdependencia entre el mercado común y la

aceleración del desarrollo económico. En realidad, el mercado común responde al empeño de crear un nuevo módulo para un intercambio latinoamericano adecuado a dos grandes exigencias: la de la industrialización y la de atenuar la vulnerabilidad exterior de estos países. [...]”. (CEPAL, 1959:4).

Tão logo o “programa”¹ da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) acerca do subdesenvolvimento latino-americano começou a ser elaborado e difundido entre os países do continente, as análises econômicas desenvolvidas pelo órgão incluíam, como condição fundamental para avanço da industrialização, a proposta de ampliação dos

Professor de Ciências Sociais no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Goiás, Campus Formosa. É bacharel na referida área pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), mestre em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e doutor em História Econômica pela Universidade de São Paulo (USP).

1. Segundo Gurrieri (1982:13), o pensamento cepalino nos seus primeiros anos, sob a coordenação de Prebisch,

mercados e coordenação das atividades produtivas em âmbito regional. Mais precisamente, “[...] o projeto estruturalista em torno da industrialização substitutiva de importações considerou a integração latino-americana como condição necessária para o sucesso das ações propostas” (Braga, 2012:23).

De fato, as referências à temática da integração econômica regional constam desde a realização do primeiro período de sessões da instituição, celebrado em Santiago do Chile no mesmo ano de sua fundação². Em 1951, os países da América Central (El Salvador, Nicarágua, Guatemala, Costa Rica e Honduras) solicitaram formalmente apoio técnico da CEPAL face às perspectivas de desenvolvimento econômico da região, do que resultou a publicação em 1952 do documento intitulado *Integración y reciprocidad económica en Centroamérica* -origem do atual Mercado Comum Centro-Americano³.

Contudo, somente a partir de 1956 com a criação do Comitê de Comércio da CEPAL, a concepção de mercado regional seria explorada sistematicamente nos estudos e encontros da Comissão. Durante a *Conferência*

Econômica Interamericana realizada em Buenos Aires, em 1957, convencionou-se a criação do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano (GT-MRLA), que estruturaria os pilares do programa integracionista cepalino. A partir desse momento, ampliar-se-ia o conceito de mercado regional para incluir não apenas a América do Sul, mas também a América Central e o Caribe.

Argentina, Brasil, Chile e Uruguai iniciaram, paralelamente, negociações visando impulsionar e aprofundar as relações comerciais tradicionalmente mantidas entre os quatro países no Cone Sul. Essa proposta era, contudo, menos ambiciosa àquela do GT-MRLA. Tratava-se da formação de uma Zona de Livre Comércio, que se adequasse às determinações e aos compromissos assumidos por essas nações junto ao GATT (General Agreement on Tariffs and Trade).

O Tratado de Montevideu (1960) pode ser considerado, como bem o definiu Miguel Wionczek (1969), um *denominador comum* entre essas duas propostas as quais, se não eram contrapostas, pelo menos indicavam

caracteriza mais propriamente um “programa” do que um paradigma, pois não se restringe ao conhecimento científico. É também o fundamento da criação e consolidação das instituições que servem de âmbito favorável para o crescimento e difusão de suas ideias e, sobretudo, o meio com que penetra a realidade para conhecê-la e transformá-la. Ver também Bielschowsky (2000) e Rodríguez (2009).

2. Cf. “Proyecto de Resolución presentado por el Grupo de Trabajo. Unión Aduanera Latinoamericana. 22 de junio de 1948” e “Resumen de Acta de 1a décima sexta sesión celebrada en Santiago de Chile en 24 de Junio de 1948 a las 4:00 p.m.” In: CEPAL. *Documentos del Primer Período de Sesiones de la Cepal*. Santiago, 1948. Disponíveis em: <<http://repositorio.cepal.org>>.

3. Cf. CEPAL. *Integración y reciprocidad económica en Centroamérica. Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para la América Latina*. Tegucigalpa, Honduras, 23 de agosto de 1952. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org>>.

caminhos e visões diferentes rumo à integração econômica latino-americana. De um lado, o “Mercado Comum” admitia a possibilidade de se iniciar a integração a partir de um grupo de países, sempre que “*a) todos los países de América Latina sean invitados a la negociación inicial, y b) los que no suscribieren el Acuerdo desde un principio pueden hacerlo ulteriormente*” (CEPAL, 1959:32). De outro, a “Zona de Livre Comércio”, um acordo multilateral que Argentina, Brasil, Chile e Uruguai projetaram para alavancar suas relações comerciais, mas tendo em vista “*la posible formación del mercado común latinoamericano, se tuvo presente la conveniencia de dar al proyecto de acuerdo una estructura cuya flexibilidad facilite su ampliación a un número creciente de países y productos*” (Ibid.:78).

Em ambos os casos, a busca de factibilidade para a integração econômica regional sugeria apoiá-la no núcleo das relações comerciais mais significativas entre os países da América Latina, isto é, os do Cone Sul. Dessa forma, o esboço final do acordo amalgamaria as recomendações de princípios e os objetivos mais ambiciosos presentes no projeto do *Mercado Comum Latino-Americano*, destacados no Preâmbulo do Tratado, com as partes mais operacionais do projeto dos quatro países do Sul, a *Zona Livre de Comércio*, realçadas nas cláusulas centrais referentes ao estabelecimento da área de livre comércio.

Por meio deste convênio, subscrito em 18 de fevereiro de 1960, os governos de Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai estabeleceram uma zona de livre comércio e instituíram a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), com sede na cidade de Montevidéu. A ratificação ficou prevista para 2 de maio de 1961 e o Tratado entraria em vigor 30 dias após. Outros países ingressariam posteriormente no bloco: Colômbia (30 de setembro de 1961) e Equador (3 de novembro de 1961). Ao final de 1961, com exceção da Bolívia, Venezuela e as três Guianas, o Tratado já vigorava em toda a América do Sul (Dell, 1966:45).

Esse artigo pretende resgatar um debate hoje relativamente esquecido sobre as diferentes propostas e as divergências intergovernamentais que marcaram, na década de 1950, as negociações entre os países latino-americanos rumo à integração econômica regional.

Além dessa breve introdução, o artigo está composto por mais quatro sessões em que são analisados, respectivamente, a proposta inicial globalista de formação de um mercado regional latino-americano, a iniciativa sub-regional sul-americana de criação de uma Zona de Livre Comércio, os aspectos institucionais e técnicos do Tratado de Montevidéu e uma breve conclusão sobre o legado integracionista dos anos 50.

A análise aqui empreendida do

processo de formação da Associação Latino Americana de Libre Comércio se apoia na premissa de que os eventos e processos históricos, tanto internacionais quanto domésticos, ao serem submetidos a uma análise racional e comparativa -a que são obviamente suscetíveis. poderão contribuir para torná-los referenciais esclarecedores aos propósitos democráticos de iniciativas atuais.

O Mercado Comum em construção

Ao realizar-se em Bogotá o VI Período de Sessões da Cepal, entre 29 de agosto e 16 de setembro de 1955, os debates sobre a necessidade de se fortalecer o comércio intra-regional obtiveram um lugar de destaque nos trabalhos do evento. Durante o já tradicional discurso de abertura das atividades, Raúl Prebisch insistiu na importância da conjugação das políticas de substituição de importações com medidas voltadas a facilitar o intercâmbio entre os países latino-americanos, buscando progressivamente a multilateralização do comércio. Já as delegações dos países participantes, interessadas em alçar ao nível intergovernamental as conversações sobre a liberalização do comércio latino-americano, propuseram a criação

de um mecanismo permanente de consulta, que se convencionou chamar de *Comitê de Comércio* da Cepal.

Segundo a Resolução 101 da Comissão aprovada em 15 de setembro de 1955, o objetivo do Comitê de Comércio seria “*procurar a intensificação do comércio latino-americano [...] mediante a solução dos problemas práticos que o impeçam ou entorpeçam e a preparação de base que facilitem as negociações comerciais*”⁴. Para tanto, o Comitê, integrado por todos os países-membros da Cepal, se dedicaria à “*elaboração de fórmulas concretas, harmonizando-as com as obrigações atuais e futuras de caráter bilateral e multilateral dos governos membros e as revisões que se possa fazer e levando em consideração as condições nacionais ou de zonas*”, além de se considerar “*temas...tais como problemas de pagamentos latino-americanos, política comercial, problemas específicos de intercâmbio de produtos específicos e transporte marítimo [...]*”⁵.

De imediato, a Cepal organizou um grupo de especialistas integrado por representantes de sua própria Secretaria e dos governos brasileiro (José Garrido Torres) e argentino (Eusébio Campos), a fim de percorrer os diversos países

4. A Resolução em análise, com nove artigos, está transcrita em “Aprovada, pela CEPAL, a criação da Comissão de Comércio Interamericana”, *Diário Carioca*, 15/09/1955. Ressalta-se que o artigo primeiro da referida resolução ponderava: “[...] *sem prejuízo da expansão do comércio com outras áreas e levando em conta a fundamental necessidade de ser aumentado o intercâmbio mundial em conjunto [...]*”.

5. Segundo destacou Urquidí (1960:62, nota 5), a ideia da criação de um comitê que se ocuparia das questões referentes ao comércio latino-americano foi originalmente formulada em 1953 durante o V Período de Sessões da Cepal. Nessa oportunidade, nenhuma decisão foi tomada a respeito.

latino-americanos e preparar a documentação básica que seria apresentada ao I Período de Sessões do Comitê de Comércio, a ser realizado em Santiago de 19 a 29 de novembro de 1956. Dessa viagem de estudos originou-se um documento intitulado *Los pagos y el mercado integral inter-latinoamericano*, o qual, como primeira expressão de ideias definidas sobre a estruturação do mercado regional para acelerar a industrialização dos países latino-americanos, influenciaria sobremaneira os rumos dos debates sobre a integração econômica da América Latina.

Segundo recomendava o referido informe:

“Se estima necesario celebrar acuerdos destinados a promover -mediante la colaboración multinacional y con aportes financieros provenientes tanto del área como foráneos- el establecimiento o desarrollo de industrias que requieren grandes capitales y extensos mercados.

Juzgase conveniente establecer principios generales y ciertos procedimientos concretos de política comercial que sean aptos para estructurar paulatinamente un mercado regional, multilateral y competitivo. Con este mercado regional se podrían intensificar producciones industriales latinoamericanas, cuya reducción de costos y expansión futura dependen fundamentalmente del incremento de la capacidad de consumo.

En ese plano y como primera etapa, se

sugiere el levantamiento del mapa industrial de América Latina, con vistas especialmente a determinar la acción posible y aconsejable”. (CEPAL, 1959:23, nota 2).

Possível e aconselhável, observava o documento, seria abordar o problema da industrialização no hemisfério a partir do conjunto dos países em que o progresso industrial era mais intenso, ou seja, desde a América do Sul até se alcançar paulatinamente o objetivo mais ambicioso de formação de um grande mercado na América Latina, por meio de políticas de complementação industrial e agrícola, crescimento da produtividade e expansão do consumo, superando as condições reinantes de paralelismo dos mercados nacionais e de capacidade ociosa instalada.

Nesse contexto, as iniciativas europeias a respeito da liberalização intra-regional do comércio, a formação da Comunidade do Carvão e do Aço e a iminência da assinatura em março de 1957 do Tratado de Roma exerceriam considerável influência sobre a perspectiva de integração econômica da América Latina (Saraiva, 1999).

Apesar das expectativas crescentes entre os governos latino-americanos, a Cepal sugeria cautela quanto à possibilidade de seguir a via do “mercado comum” à europeia. Raúl Prebisch, ao discursar na sessão inaugural da primeira conferência do Comitê de Comércio, preveniu as delegações dos países participantes sobre o perigo em se adotar “fórmulas generosas de

aproximación económica” (CEPAL, 1957:23). Sugeriu, por outro lado, o estabelecimento de acordos mais limitados por séries de produtos de indústrias a serem criadas ou em estado incipiente, especialmente naqueles ramos mais complexos que requeriam mercado mais amplos. Talvez naquela oportunidade, Prebisch julgasse prudente e ainda necessário evitar constranger interesses já consolidados dentro das economias latino-americanas, com os quais o processo de integração teria que se defrontar. Mas isso, contudo, não o impediu de considerar necessária a eliminação de restrições aos pagamentos, que afetavam adversamente o intercâmbio de produtos tradicionais, e a expansão do comércio de matérias-primas. De qualquer modo, a integração econômica da América Latina reclamava a busca de “*fórmulas nuevas*” (Ibid.:24).

Em seu primeiro período de sessões, o Comitê de Comércio avançaria de forma considerável no desempenho de seus trabalhos para a construção do Mercado Regional Latino-Americano. Por meio de sua Resolução 3 de 28 de novembro de 1956, e considerando que “*el futuro desarrollo industrial de América Latina requiere mercados más amplios que los actuales*”, resolveu criar um Grupo de expertos latino-americanos para aprimorar os estudos já realizados pela Secretaria da Cepal e cumprir as seguintes tarefas:

“i) definir las características del mercado regional, teniendo en cuenta el

diferente grado de industrialización de los países del área;

ii) estudiar sus posibilidades y proyecciones, y

iii) hacer recomendaciones sobre los principios de acuerdo y procedimiento para su implantación, dentro del mandato del Comité de Comercio contenido en la Resolución 101” (CEPAL, 1959:29).

Além do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano, a Resolução I do Comitê de Comércio, a fim de se estabelecer gradualmente um regime multilateral de pagamento, determinou a criação de um Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais dos países titulares de contas latino-americanas de compensação, cuja primeira reunião ocorreria em Montevideu no mês de abril/maio de 1957. Recomendava-se, ainda, pela Resolução 4, aos governos-membros a adoção de uma política de liberalização gradual do comércio latino-americano de produtos naturais, matérias-primas e alimentos.

Apesar da advertência no informe elaborado pelos consultores Garrido Torres e Eusébio Campos de que se devesse avançar, pragmaticamente, por aqueles países ou sub-regiões onde as circunstâncias fossem mais favoráveis e das ponderações de Raúl Prebisch acerca dos riscos de uma maior abrangência nos acordos de reciprocidade, as resoluções da primeira celebração do Comitê de Comércio não se resignaram a considerar apenas os problemas de interesse sul-americanos,

tampouco se limitaram a tratar apenas o comércio de determinados produtos.

As repercussões das resoluções aprovadas em novembro de 56 se fariam sentir intensamente em dois encontros interamericanos no ano de 1957. O VII Período de Sessões da CEPAL, realizado em La Paz, de 15 a 29 de Maio de 1957, examinou o informe publicado pelo Comitê e deu amplo respaldo ao plano de trabalho relativo ao mercado regional latino-americano. Os elementos industriais e a questão da abrangência do mercado regional, “*en la que se considere a todos y a cada uno de los países latinoamericanos*” (CEPAL, 1959:30), foram os aspectos mais enfaticamente tratados na conferência. Também foram abordados os problemas de transporte, de pagamentos e das restrições existentes ao comércio de produtos específicos. Pediu-se, ademais, à Secretaria da Cepal, que apresentasse à Conferência Econômica da OEA um relatório completo dos trabalhos realizados em La Paz, em elaboração ou programados em relação ao mercado regional.

Ao se realizar em agosto de 1957 a Conferência Econômica da Organização dos Estados Americanos, em Buenos Aires, as delegações dos países participantes apresentariam ideias bastante distintas a respeito do mercado regional, as quais poriam em destaque as diferentes perspectivas de como pensavam a integração econômica regional. Enquanto alguns defendiam a formação de um só mercado latino-americano,

outros cogitavam da criação de alguns “mercados regionais” -batizados em 1959 de “sub-regionais”- os quais interagiriam entre si. Também nesse evento, surgiria pela primeira vez a expressão “área de livre comércio”, refletindo talvez a preocupação prévia de conformar às disposições do GATT o sistema integracionista que se pretendia adotar.

A Conferência de Buenos Aires reafirmou, contudo, a ideia expressa em La Paz de “*que sería conveniente estudiar medidas e indicar medios posibles de integración económica que consideren a todos los países de América Latina y que tiendan a la creación de un amplio mercado latino-americano*” (CEPAL, 1959:31). E como declaração considerou “*La conveniencia de establecer gradual y progresivamente, en forma multilateral y competitiva, un mercado regional latino-americano*” (Ibidem). Mais uma vez, a primazia da Cepal na condução dos trabalhos que levariam ao Mercado Regional Latino-Americano foi reafirmada, ao se pedir ao Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) que consultasse a Secretaria daquela instituição previamente à elaboração de seus próprios estudos.

A partir desse momento, expressões como “gradual e progressivamente” e “de forma multilateral e competitiva” presentes na declaração da OEA seriam constantemente retomadas nas reuniões posteriores, por vezes decisivas no processo de definição da estrutura e da forma do “mercado regional”,

quer dizer, aberto à participação de qualquer país latino-americano que assim o desejasse e coerente com a política de multilateralismo preconizada pelo GATT.

Nesse sentido, duas reuniões consecutivas do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano (GT-MRLA) -a primeira realizada em Santiago do Chile de 3 a 11 de fevereiro de 1958 e a segunda celebrada entre 16 e 27 de fevereiro de 1959 no México- estabeleceriam de forma mais precisa os contornos do que a Cepal pretendia para seu projeto de integração econômica latino-americana. Essa tarefa foi pensada para realizar-se em duas etapas: na primeira seriam definidas as bases gerais do programa integracionista, posteriormente submetidas ao escrutínio da opinião pública e dos governos latino-americanos; em seguida, o GT faria recomendações sobre a estrutura e a forma do mercado comum. Expressivo da evolução dos debates acerca da definição do programa integracionista seria a substituição, nessa segunda fase, do termo “mercado regional” por “mercado comum”.

Na formulação dos princípios gerais durante a I Reunião do GT-MRLA em 1958⁶, tanto os debates e as ponderações feitas em conferências anteriores quanto a experiência do mercado comum europeu, vista com certa desconfiança (CEPAL, 1959:23)⁷, foram consideradas como pontos de partida.

Segundo o Grupo de Trabalho, o mercado regional “*deberá estar abierto a la incorporación de todos los países latino-americanos*” (Ibid.:24), mas esse marco geral comum não poderá redundar em prejuízo àqueles países que, pela sua proximidade geográfica ou afinidade de interesse, desejassem realizar negociações especiais, desde que as concessões outorgadas entre eles não sejam exclusivas e possam ser estendidas a qualquer tempo aos outros interessados (I). O mercado regional deveria também abarcar, mas de forma gradual e progressiva, a totalidade dos produtos da América Latina (II). Os países “menos avançados” usufruiriam de vantagens especiais de tipo tarifário, financeiro, entre outras, “*a fin de asegurar la equitativa reciprocidad del intercambio*” (III). Julgava-se, além do

6. O Grupo da primeira reunião foi formado pelas seguintes personalidades: José Garrido Torres (Presidente do Conselho Nacional de Economia do Brasil); Rodrigo Gómez (Diretor-Geral do Banco do México S. A.); Flavián Levine (Gerente da Companhia de Aço do Pacífico e professor da Universidade do Chile); Eustaquio Méndez Delfino (Presidente da Bolsa de Comércio de Buenos Aires e ex-Presidente da Comissão Nacional Honorária de Economia e Finanças da Argentina); Juan Pardo Heeren (ex-Ministro da Fazenda do Peru); Galo Plaza (ex-Presidente da República do Equador); Joaquín Vallejo (ex-Ministro de Fomento da Colômbia).

7. No preâmbulo do informe da primeira reunião do GT-MRLA, faz-se a seguinte advertência: “[...] *el mercado común europeo, por innegables que sean sus ventajas para los seis países que lo forman, y por beneficiosas que puedan ser sus repercusiones indirectas para América Latina, traerá además algunos efectos desfavorables, principalmente por las medidas preferenciales que establece para los territorios de ultramar. [...] el mercado común europeo va a dar impulso considerable a la revolución tecnológica que ya se viene operando en su agricultura, así como en su producción de materias primas sintéticas; y todo ello tendrá consecuencias adversas para los países productores de América Latina*” (CEPAL, 1959:23).

mais, necessário preservar a livre concorrência no interior do mercado regional, proscrevendo práticas desleais e formações de monopólios (V e IX), salvo em casos especiais de proteção à agricultura e determinadas indústrias (V e VIII). A participação da iniciativa privada era considerada fundamental para a realização dos objetivos do mercado regional (XII) (Ibid.:24-25).

Como pode ser observado, os princípios básicos procuraram refutar propostas concorrentes que defendiam, para o mercado regional, uma abrangência mais limitada de países e de produtos a serem comercializados.

O grupo de especialistas encarregados de estabelecer as características gerais do mercado regional também buscaram, de maneira realista, definir o formato mais viável a ser adotado no projeto cepalino de integração. Embora considerassem conveniente “*llegar en última instancia a la unificación de las tarifas aduaneras ante el resto del mundo*” (IV) -o que caracterizaria uma união aduaneira- ponderavam que outras restrições, com frequência mais importantes, deveriam ser eliminadas o quanto antes (Ibid.: 24-25). Com efeito, o GT previa a adoção, como etapa intermediária, de uma zona de livre comércio, o que poderia estar mais próxima das disposições do GATT. Em suas palavras: “*La reducción progresiva de derechos y restricciones podría iniciarse dentro de una zona de libre comercio, mientras se dan los pasos decisivos hacia el establecimiento de una tarifa común*” (Ibid.:26). Em termos

monetários, o mercado regional deveria adotar um regime multilateral de pagamentos que garantisse a máxima reciprocidade do intercâmbio dentro do território (VI). Também seria importante contar com um regime de créditos e assistência técnica, para estimular as exportações intrarregionais e ajudar a criar e desenvolver as indústrias de bens de capital (X). Quanto ao financiamento externo, de médio e longo prazos, sugeria-se “*crear una entidad especial de fomento*” acompanhada de serviços de assistência técnica. No sétimo item do informe, julgava-se também necessário acrescentar dispositivos de exceção ou salvaguarda que reservassem a cada país a possibilidade de restringir temporariamente as importações fosse para corrigir desequilíbrios no balanço de pagamentos ou reacomodar atividades nacionais prejudicadas pelo mercado regional (VII).

Em síntese, o resultado da primeira reunião do Grupo de peritos, convocados pela Secretaria da Cepal (Resolução 116 aprovada em La Paz em maio de 57), para apresentar aos governos recomendações tendentes à organização do mercado regional latino-americano especificava 12 princípios a serem seguidos:

1. Eventual adesão de todos os países da América Latina;
2. Inclusão, oportunamente, de todos os produtos;
3. Tratamento especial para os países mais atrasados;
4. Regime tarifário único frente ao resto do

mundo; 5. Especialização crescente das atividades econômicas nacionais; 6. Multilateralização regional dos pagamentos; 7. Restrições temporárias ao comércio intra-regional por motivos de desequilíbrio de balanço de pagamentos ou de desocupação tecnológica da mão de obra; 8. Regime especial para a produção primária; 9. Abstenção da concorrência desleal; 10. Provimento de crédito comercial e de assistência técnica e financeira para o desenvolvimento; 11. Estímulo à iniciativa privada; 12. Estabelecimento de órgão consultivo para supervisão do mercado regional. (Torres, 1958:105).

Um ano depois, a contar com um grupo mais ampliado de experts⁸ e com uma documentação de base mais completa, a segunda reunião do Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano pôde aprofundar as recomendações aos governos da região sobre o regime que se conviria adotar para a formação do mercado comum e a política julgada mais eficaz para cumpri-lo.

A II Reunião do Grupo de Trabalho do MRLA, de 16 a 27 de Fevereiro de 1959, no México, alimentava a expectativa de que, se aprovadas suas recomen-

dações durante os trabalhos do VIII Período de Sessões da Cepal em maio próximo, a Secretaria da Comissão já poderia iniciar os preparativos de “*un proyecto de acuerdo inicial del mercado común, que facilitaría la aglutinación de los países interesados en dar vida inmediata a esta idea*” (CEPAL, 1959:32). As recomendações elaboradas tinham como objetivo diminuir a complexidade da tarefa sobre a qual tão logo os países deveriam se debruçar: traduzir a estrutura prévia e as normas centrais em projetos concretos e quantificar as metas de redução de direitos, impostos e restrições acerca das transações comerciais latino-americanas. Em outras palavras,

“[...] *los gobiernos, al contar con un esquema concreto, habrán de disponer de un elemento de juicio adecuado para la consideración de las ventajas y repercusiones del mercado común en sus respectivas economías, facilitándose así la evolución hacia un Acuerdo que haga realidad dicho mercado*”. (Ibidem).

Estava claro para o GT que o *mercado común* seria um objetivo ulterior. Deveria antes ser precedido por uma zona de livre comércio que em dez anos buscaria reduzir *progressivamente* os

8. Compuseram o Grupo de Trabalho os seguintes nomes: Carlos D'Ascoli (Senador venezuelano); José Garrido Torres (Diretor Executivo da Superintendência da Moeda e do Crédito do Brasil); Rodrigo Gómez (Diretor Geral do Banco do México); Flavián Levine (Diretor do Banco Central do Chile, professor da Universidade do Chile, Gerente da Companhia de Aço do Pacífico); Carlos Lleras Restrepo (Senador colombiano); Eustaquio Méndez Delfino (Presidente da Bolsa de Comércio de Buenos Aires e ex-Presidente da Comissão Nacional Honorária de Economia e Finanças da Argentina); Raymond F. Mikesell (Professor do Departamento de Economia da Universidade do Oregon, EUA); Juan Pardo Heeren (ex-Ministro da Fazenda do Peru); Galo Plaza (ex-Presidente da República do Equador); Assistiram às deliberações vários funcionários da Cepal, da OEA e do governo do México, sede do encontro.

impostos e as restrições da maior parte do comércio latino-americano. A adoção de uma tarifa externa comum aos países do bloco econômico, junto a qual a liberalização do comércio configuraria uma união aduaneira, estava temporariamente descartada. Tratava-se tão somente de reduzir *gradualmente* as tarifas existentes no comércio entre os países-membros.

A transformação gradual que sugeria o GT-MRLA começaria por uma redução percentual uniforme a cada um dos direitos aduaneiros e uma redução equivalente de outras restrições no primeiro ano; no quinto ano as restrições quantitativas seriam eliminadas ou transformadas em impostos aduaneiros; e no transcorrer de uma década se reduziriam sistematicamente as tarifas médias entre os países membros. Não obstante, os experts propunham que as reduções fossem realizadas distinguindo entre três categorias de produtos: i) os bens primários, para os quais, salvo algumas exceções, se poderia eliminar totalmente os impostos e outros gravames; ii) os bens de capital, veículos e demais bens intermediários e duráveis, além daqueles cuja demanda tende a crescer ou que apresentem ampla margem para substituição de importações; em todos estes a meta seria reduzir os impostos até “*el promedio más bajo posible*” (Ibid.:33) (item V); iii) os bens de consumo correntes, cuja demanda se apresenta pouco dinâmica e que são produzidos em quase todos os países,

pediam redução mais “moderada” de impostos. Em relação às duas últimas categorias, a adoção de um nível médio como metas de redução de impostos ofereceria aos países do bloco flexibilidade na aplicação das reduções e facilitaria a negociação para o acesso de novos países (Ibid.:37).

Um regime diferencial fora proposto para países de menor desenvolvimento relativo e de industrialização incipiente. Segundo as margens disponíveis de substituição de importações e as potencialidades de exportação que ofereciam a cada uma das categorias de bens antes mencionadas, eles deveriam ficar assim classificados: a) Grupo A: países que tivessem alcançado um desenvolvimento mais avançado nas categorias ii e iii; b) Grupo B: países com desenvolvimento relativamente avançado em bens manufaturados de consumo corrente (categoria iii) e com produção incipiente ou inexistente em bens de capital e outros bens da categoria ii; e c) Grupo C: países de baixo desenvolvimento industrial em bens da categoria iii e sem desenvolvimento nenhum de produtos da categoria ii.

Era admitido ainda o estabelecimento de acordos de complementação ou especialização industrial entre países que apresentassem interesses afins ou proximidade geográfica, reservando-se somente a eles as reduções ou eliminação de impostos acordadas. Ademais, reconhecia-se que as concessões preferenciais já existentes poderiam, a

fim de se evitar deslocamentos bruscos nas correntes de intercâmbio habituais, ser eliminadas gradualmente e que o *mercado común centro-americano* constituiria uma unidade própria dentro do conjunto de países latino-americanos (item X).

Chama-nos a atenção o fato de que, embora fosse mantida a recomendação original de que o mercado regional devesse abarcar a totalidade dos países latino-americanos, o bloco econômico regional poderia ser iniciado por um grupo mais reduzido de países, desde que se convidasse os demais países a participarem das negociações iniciais e se permitisse a adesão ulterior de outros membros. Finalmente, a destoar das recomendações anteriores, o GT-MRLA admitiu a necessidade de um Comitê de Política Comercial e Pagamentos, integrado por representantes de todos os países-membros, para o funcionamento da zona de livre comércio (XI).

Além da estrutura geral de uma ZLC, algumas normas gerais foram definidas para assegurar o desenvolvimento do acordo. Dentre elas destaca-se o *princípio de reciprocidade*, pelo qual os países-membros que aumentassem suas exportações ao mercado comum sem um crescimento proporcional de suas importações, em decorrência das facilidades que lhes fossem outorgadas, deveriam intensificar o ritmo de redução de seus direitos, impostos e outras restrições. Outras normas a serem observadas referiam-se à equipa-

ração tarifária para importação de terceiros países sobre determinados produtos sempre que a discrepância de níveis exteriores constituísse um obstáculo para criação da preferência regional (item IV) e à conveniência da coordenação da política comercial frente ao restante do mundo (item V).

Assim como nas normas apresentadas durante a primeira reunião do GT-MRLA, os especialistas latino-americanos incluíram aqui recomendações sobre crédito e financiamento, regras de concorrência, de exceções, além de enaltecerem a participação da iniciativa privada, etc. Surgiram também aspectos normatizadores novos, como a determinação da origem dos produtos, a uniformização da nomenclatura tarifária e estatística.

Já tendo se encerrado a segunda reunião do Grupo de Trabalho e publicado suas recomendações, o Sr. Raymond Mikesell, um dos integrantes do GT, fez saber à Secretaria-Executiva da Cepal que considerava que o acordo estabelecendo o mercado comum latino-americano deveria estipular uma data ou um período específico para a completa liberalização do intercâmbio dentro do bloco, sob pena de sugerir a impressão de tratar-se de uma simples zona preferencial. E questionou a pertinência da recomendação de permissão de acordos especiais sobre determinados produtos cuja redução de impostos não se estendesse a todos os países-membros (Ibid.:42).

A proposta do GT-MRLA elaborada

em sua segunda reunião seria, dois meses mais tarde, objeto central de apreciação pelo Comitê de Comércio da Cepal durante conferência realizada entre 11 e 19 de maio de 1959 no Panamá. Ao seu lado, seria também considerado, mas apenas a título informativo, um informe elaborado por um grupo de experts de quatro países (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai), que se reuniram em Santiago do Chile, entre os dias 6 e 17 de abril de 1959. De uma série de reuniões de consulta sobre política comercial, coordenadas também pela Cepal, foi aprovado um projeto de acordo de livre comércio “sub-regional” que pretendia oferecer respostas satisfatórias aos problemas gerados pelos convênios bilaterais que vinham regendo as relações comerciais entre os países meridionais do continente.

Embora ambas as propostas pesassem em todos os debates do Comitê de Comércio e as resoluções aprovadas no Panamá reproduzissem melhor as ideias desenvolvidas pelo GT-MRLA, prevaleceria a opinião oficiosa de que o projeto dos países do Sul era o mais viável naquele momento, desde que os demais países pudessem, a seu critério e tempo, aderir ao acordo e que nele se incluíssem princípios importantes como aqueles referentes aos países de menor desenvolvimento relativo.

Tal foi a posição defendida pela delegação brasileira, ao se manifestar de acordo com o princípio da maior abrangência possível do mercado

comum latino-americano. Considerava, entretanto, que a adoção de um instrumento único para toda América Latina desconsideraria as particularidades econômicas de cada país. Defendia, portanto, o caminho inverso: “*abordar primero lo sub-regional o sectorial hasta llegar por último al mercado común general*”, seguindo a tendência natural:

“En América Latina se observan en la actualidad movimientos de agrupación subregional, compatibles a su juicio con el objetivo último del mercado global, siempre que esos movimientos se funden en acuerdos parciales susceptibles más tarde de incorporarse o absorberse en instrumentos más amplios”. (CEPAL, 1959:101).

Para evitar distorções e incompatibilidades que dificultassem a futura formação do mercado comum latino-americano, a delegação brasileira propunha a criação de um organismo integrado por todos os países -como o próprio Comitê de Comércio- a fim de estabelecer normas e princípios funcionais que orientassem os acordos sub-regionais rumo ao objetivo maior.

Outros países, a exemplo da delegação de Cuba, deixaram explícita sua objeção à fórmula gradualista do particular ao geral, porque “*sólo toma en cuenta los intereses particulares de los países que lo han originado*”. E complementava: “*No parecería justo colocar a los demás países de América Latina, en situación de tener que considerar la adhesión a un acuerdo en cuya negociación no participaron*”.

(Ibid.:102).

Questionamentos importantes às recomendações do Comitê de Comércio também seriam registrados pelos organismos internacionais e pela delegação dos Estados Unidos. O representante do GATT, ainda que ressaltasse o apoio de sua instituição ao projeto de integração econômica latino-americana, manifestava apreensão quanto à existência em acordos preferenciais de garantias aos interesses de terceiros países, “*porque siempre la meta final debe ser el mercado competitivo sin limitaciones*” (Ibid.:105). Para garantir o princípio da igualdade de tratamento era necessário que a cláusula da nação mais favorecida se mantivesse a regra e não a exceção, como pode se supor ao ler a extensa lista de exceções previstas no informe da I Reunião do GT-MRLA, realizada no México.

A delegação norte-americana, por sua vez, chamou a atenção para o caráter insatisfatório do esquema preparado pelo Grupo de Trabalho. Considerava que o nível de preferência comercial sugerido, sem um compromisso concreto de prosseguir na formação da zona de livre comércio, gerava um alto grau de incerteza, dificultando o reconhecimento da preferência regional por parte de terceiros países. Mencionaria ainda que as regras sobre a adoção do nível médio de reduções tarifárias poderiam ter como resultado a limitação da concorrência (Ibid.:97).

Já o Fundo Monetário Internacional (FMI) manifestou suas dúvidas de que

o comércio latino-americano pudesse ser estimulado por uma União de Pagamentos. Acreditava que a maior contribuição para a formação do mercado comum seria a aplicação de programas de estabilização para pôr ordem às finanças, a adoção de tipos de câmbios mais realistas e a liberalização efetiva do comércio. Julgava, por outro lado, que uma união de pagamentos prolongaria ou perpetuaria o bilateralismo. Ao se inspirar equivocadamente na experiência europeia, um sistema multilateral de pagamentos latino-americanos desconsiderava as particularidades da América Latina e a tendência recente para a convertibilidade total vista em países como Argentina, Bolívia, Chile, Colômbia, Paraguai e Peru (Ibid.:105).

Além de algumas vozes discordantes em relação a pontos específicos das recomendações do GT-MRLA, alguns países-membros declararam sua impossibilidade de ingressar no mercado comum sem uma etapa prévia de estudos, a exemplo de Peru e Panamá.

Por outro lado, a decisão mais significativa do Comitê de Comércio, respaldada pela Secretaria-Executiva da Cepal, consistiu em requerer, “*más tardar en febrero de 1960*” (prazo de doze meses), a convocação de uma reunião de especialistas governamentais de alto nível para preparar um anteprojeto para a formação do mercado comum latino-americano, o qual, após ser estudado pelos governos, serviria de base para “*la discusión y*

elaboración del proyecto definitivo de Acuerdo que será sometido a los gobiernos latino-americanos para su firma” (Ibid.:107).

Ao mesmo tempo o Comitê de Comércio recomendaria as seguintes normas gerais que deveriam orientar a elaboração do (ante) projeto de integração econômica latino-americano, o Mercado Comum:

“a) Estar integrado por todos los países latinoamericanos que decidan participar en su formación; b) Permanecer abierto a la participación de los demás países latinoamericanos; c) Basarse en condiciones competitivas y abarcar el mayor número posible de productos; d) Tomar en consideración las desigualdades existentes entre los países latinoamericanos, en lo que concierne a su diferente grado de desarrollo económico; e) Caracterizarse por la progresiva uniformidad de los regímenes arancelarios y de otros instrumentos de política comercial de los países latinoamericanos, en sus relaciones con otras áreas, teniendo en cuenta los compromisos internacionales; f) Contar, para su realización con la más amplia colaboración de la iniciativa privada; g) Promover una creciente especialización de las actividades económicas, con vistas a la mejor utilización de los factores de producción disponibles en el área; y h) Contribuir a la expansión y diversificación del intercambio comercial entre los países latinoamericanos y entre éstos y el resto del mundo” (Ibidem).

Apesar de tudo, o grupo de técnicos indicados pelos governos-membros para formular o anteprojeto nunca chegaria a se reunir. A proposta estabelecida na segunda conferência do Comitê de Comércio e referendada no VIII Período de Sessões da Cepal (14 a 23 de maio de 1959, também no Panamá) se depararia com a preparação simultânea de um plano para o estabelecimento de uma área sub-regional de livre comércio, patrocinado pelos países do Cone Sul. Tal plano, influenciado pelas normas gerais recomendadas pelo Comitê, ganharia nova roupagem. Assim, o segundo semestre do ano de 1959 seria marcado por intensas negociações tentando conciliar os objetivos de longo alcance do GT-MRLA com as medidas pragmáticas, de curto e médio prazos, dos quatro países sulistas (Wionczek, 1966:97).

A Zona de Livre Comércio em perspectiva

Nos estudos e nas recomendações sobre a constituição de um mercado regional latino-americano já se previa a possibilidade de se iniciar o processo integracionista partindo de uma associação mais restrita de países que apresentassem uma maior interdependência em razão da proximidade geográfica ou de outras afinidades.

O fato de que oito países latino-americanos pertencessem ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), dentre eles alguns dos mais interessados no processo de regionalização econô-

mica, sugeria a conveniência de se pensar em um plano de integração que, a semelhança da Comunidade do Carvão e do Aço e da Comunidade Econômica Europeia, pudesse se ajustar a alguns dos mecanismos de exceção do referido Acordo, dentre os quais destacava-se a aplicação da *cláusula da nação mais favorecida*⁹ para os países integrantes do bloco.

Na avaliação da delegação brasileira durante o II Período de Sessões do Comitê de Comércio, no Panamá, não se tratava de convênios sub-regionais a se reconfigurarem, posteriormente, em um só bloco regional, mas sim de se aproveitar a iniciativa já em andamento de algumas economias importantes na América Latina para incorporar, *gradual e progressivamente*, outras e criar o núcleo do futuro mercado comum.

Tal iniciativa já estava, de fato, a caminho. Problemas de pagamentos nos convênios bilaterais e uma redução de cerca de 25% do intercâmbio praticado mediante contas de compensação entre 1955 e 1957, exigiram que Argentina, Brasil, Chile e Uruguai encontrassem uma forma de liberalizar o comércio recíproco e de compensar os saldos derivados dos convênios

monetários¹⁰.

A primeira reunião oficial de consulta sobre política comercial entre representantes dos quatro países aconteceu, sob coordenação da Cepal, entre 26 de Agosto e 1º Setembro de 1958, na cidade de Santiago no Chile. Nela, com o objetivo de promover a liberalização do comércio entre as partes, decidiu-se pelo estabelecimento de uma *zona de preferência aduaneira intrarregional* cuja viabilidade, segundo os consultores, dependia da obtenção junto ao GATT de uma “exceção” latino-americana à cláusula da nação mais favorecida, conforme previsto no artigo XXV de seu estatuto. O inciso 5º do referido artigo previa que por decisão de 2/3 das Partes Contratantes do Acordo, um grupo de países poderia isentar-se das exigências da cláusula de nação mais favorecida.

A comunicação de tal decisão ocorreria em novembro de 1958, durante o XIII Período de Sessões do GATT. O anúncio do propósito de submeter à consideração das partes contratantes o projeto sulista de uma zona preferencial latino-americana fora, contudo, desaprovado pela instituição. Sugeriu-se, no lugar da cláusula de exceção,

9. Esta previa que “cualquier ventaja, franquicia o privilegio que se conceda por una Parte Contratante a productos originarios de otra Parte Contratante o de un país será inmediata e incondicionalmente extendido a cualquier producto similar” (CEPAL, 1959, p. 86), originário (de) ou destinado ao território de outro participante do bloco.

10. No Brasil, com a aprovação em 1957 da Lei 3244, regulamentando o sistema tarifário, introduziram-se modificações significativas no regime do comércio exterior com a taxação das importações com base em alíquotas “ad valorem”; a referida lei recomendava a revisão dos acordos bilaterais e multilaterais de comércio. Daí a necessidade de rever as posições negociadas no GATT e, no eixo bilateral regional, os tratados de comércio negociados com Argentina, Chile e Uruguai, os quais representavam mais de 50 % das exportações e mais de 70% das importações latino-americanas.

examinar como alternativa mais viável um plano de constituição de uma zona de livre comércio, de acordo com o artigo XXIV¹¹.

O projeto de Acordo de uma Zona de Livre Comércio seria finamente definido pelos representantes dos quatro países, ao se reunirem oficialmente pela segunda vez em Santiago do Chile, na sede da Cepal, de 6 a 16 de Abril de 1959. A urgência do acordo se faria notar logo na declaração de princípios com que se iniciava o texto do projeto, uma vez que

“Si lo adoptaran los respectivos gobiernos, reemplazaría a varios de los convenios bilaterales que han venido rigiendo el intercambio entre países meridionales de América Latina. Tales convenios se han vuelto ineficaces, sobre todo a causa de la Argentina e Chile y de la aplicación de un nuevo arancel aduanero en el Brasil. Ello ha hecho resaltar la urgencia de adaptarlos a las normas de tendencia multilateral en que se inspiran esas reformas y, al mismo tiempo, de abrir cauce a nuevas corrientes comerciales, particularmente al intercambio de manufacturas” (CEPAL, 1959:77).

Apoiando-se em documentos e

recomendações mais gerais da Cepal sobre a integração econômica latino-americana, a ZLC fora considerada um ponto de partida visando constituir um mercado comum (item I). Nesse sentido, anunciava a disposição de renegociar este acordo com a participação “*mayor posible de países latino-americanos*” (Ibid.:85) tão logo fossem definidas as soluções concretas. Ficaria, portanto, aberto à incorporação de outros países latino-americanos, incluindo aqueles de menor desenvolvimento relativo, haja vista à *flexibilidade* constante de suas disposições (item II).

Uma das metas previstas era de que o comércio recíproco na zona abarcasse todas as atividades existentes, fossem elas primárias ou industriais (item III), desde que os países que o subscrevessem compatibilizem-no “*con los principios fundamentales de instrumentos vigentes relativos al tráfico internacional*” (Ibid., id.), a fim de estimular igualmente o comércio com o restante do mundo (item IV).

O objetivo do acordo era criar uma zona de livre comércio em um prazo não superior a dez anos, durante o qual se eliminariam gradualmente os impostos e outras restrições às transações comerciais das partes contratantes.

11. O artigo XXIV do GATT prevê que entre dois ou mais territórios aduaneiros se possam eliminar os direitos e outras restrições referentes ao “essencial” do intercâmbio de produtos deles originários, sem que seja obrigatório unificar as tarifas da zona frente ao resto do mundo e sempre que as respectivas tarifas aduaneiras aplicadas aos países alheios à zona não sejam em conjunto mais elevadas do que eram ao constituir-se o bloco. Além disso, qualquer convênio provisório entre as partes que pretenda criar uma ZLC deverá apresentar um plano e um programa para o estabelecimento, em um prazo razoável, de tal regime. Todo membro do GATT que se disponha a fazer parte de uma zona de livre comércio fica obrigado a divulgar o projeto aos demais membros da instituição, a fim de que o analisem e decidam sobre sua compatibilidade com as disposições do referido artigo.

tes. A liberalização seria efetuada por meio de negociações anuais, em que cada participante reduziria, para as importações originárias dos demais, pelo menos 8% acumulativo a média ponderada das tarifas vigentes para terceiros países na data em que o acordo passasse a vigorar. Cada país possuía liberdade para definir as reduções concedidas em cada produto, desde que cumprisse a média estipulada. Assim, convencionou-se que ao final de três anos, 25% do comércio intrazonal estivesse liberado; 50% após seis anos; 75% concluído 9 anos do acordo; e 80% ao final do período (1º de janeiro de 1970).

Como não era requisito estabelecer uma tarifa única frente ao mercado exterior, previa-se a harmonização dos regimes de exportação e importação, assim como dos tratamentos fiscais e cambiais aplicados ao resto do mundo, pois se reconhecia implicitamente que a disparidade referente a determinados produtos ou suas matérias-primas poderia causar dificuldades ao mercado intra-regional. A aplicação da cláusula de nação mais favorecida estendia-se a todos integrantes da ZLC.

Diferentemente do projeto de mercado comum elaborado pelo GT-MRLA, a ZLC não estipulava uma classificação de produtos a ser considerada nas negociações ou no grau de liberalização que se deveria aplicar. Estabelecia, no entanto, cláusulas de salvaguarda que permitiam impor restrições quantitativas ou outras medidas equivalentes em

relação à importação de produtos que “*se destinen a complementar producciones internas básicas que tengan gravitación importante en la economía nacional o que sean objeto de programas especiales de estímulo gubernamental*” (Ibid.:87) ou para restringir a exportação a fim de assegurar o abastecimento nacional de determinados produtos.

Em relação aos países menos desenvolvidos, enquanto o projeto de mercado comum lhes outorgava concessões especiais, o projeto dos quatro países apenas considerava a possibilidade de “*aprobar medidas transitorias por las cuales las Partes Contratantes concedan ventajas con el carácter de exclusivas a otras Partes Contratantes a fin de contribuir a la aceleración del desarrollo de determinados producciones*” (Ibid. id.). Por outro lado, se concebia a ocorrência de exceções não extensivas a todos os produtos tampouco a todos os países-membros, em virtude de acordos específicos de complementação industrial.

Para a administração da ZLC recomendava-se a criação de um Comitê de Comércio e Pagamentos, integrado por representantes governamentais de todos os países-membros, e uma Secretaria, a contar com o assessoramento técnico da Cepal. Já os pagamentos dentro do bloco ficariam sujeitos ao sistema de compensação multilateral recomendado pelo Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais da América Latina, o

chamado Protocolo do Rio de Janeiro¹².

O processo simultâneo de formulação de duas propostas de integração econômica regional sugeria à CEPAL e aos governos latino-americanos a necessidade de definirem-se sobre o melhor caminho a ser seguido. A confrontação dos dois projetos durante o II Período de Sessões do Comitê de Comércio no Panamá, em maio de 1959, se bem que o Acordo da Zona de Livre Comércio assumisse na ocasião um caráter informativo, gerou certa apreensão em alguns países da região, a exemplo de Cuba, México e Peru. As objeções apresentadas de que um agrupamento sub-regional dificultaria a constituição posterior de um mercado mais abrangente não foram suficientes para que o Comitê de Comércio defenestrasse o projeto sulista.

Com efeito, o Comitê de Comércio não somente procurou recomendar os princípios gerais a que deveria ajustar-se o projeto de mercado regional latino-americano, como também encomendou a um grupo intergovernamental de *experts* de alto nível a elaboração de um anteprojeto, que após ser analisado pelos governos da região serviria de base para um Acordo definitivo a firmar-se em janeiro de 1960.

Apesar da maior viabilidade operacional do projeto sulista de acordo sobre a

zona de livre comércio, as recomendações e iniciativas emanadas do Comitê de Comércio influíram sobre os rumos tomados pelo processo integracionista no segundo semestre de 1959. Em junho desse ano, os quatro países do sul convidaram Bolívia, Paraguai e Peru a tomarem parte nas negociações, mas ainda assim prevalecia a formação de um acordo sub-regional. O Uruguai convocou então uma conferência diplomática, realizada em setembro de 1959 na capital do país, para preparar o esboço final de um tratado de zona de livre comércio, para a qual foram convidados observadores de México e Venezuela. O esboço definitivo acabou incluindo muito pontos importantes do plano elaborado pelo Grupo de Trabalho do Mercado Regional Latino-Americano. O Tratado seria assinado em Montevidéu em 18 de fevereiro de 1960.

Tratado de Montevidéu: “um denominador comum”

O Tratado de Montevidéu (1960), pelo qual se formou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, vinculava a expansão do comércio entre os sete signatários iniciais e futuros aderentes ao objetivo principal de aceleração do crescimento econômico. Impunha-se como meta central chegar, de forma gradual e progressiva, ao

12. Cf. “Resolução 4: Proyecto de Protocolo para el establecimiento de un sistema latino-americanos de compensación multilateral de saldos bilaterales”. In: CEPAL, Op. cit., 1959, Anexo IV, p. 89-90. O Grupo de Trabalho dos Bancos Centrais reuniu-se oficialmente em duas ocasiões: abril de 1957, em Montevidéu; e 24 de novembro a 3 de dezembro de 1958, no Rio de Janeiro.

mercado comum latino-americano e favorecer a complementação e integração das economias da região. Como bem observou Furtado (2000:331): “[...] a teoria da integração constitui uma etapa superior da teoria do desenvolvimento e a política de integração, uma forma avançada de política de desenvolvimento. O planejamento da integração surge, pois, como a forma mais complexa dessa técnica de coordenação das decisões econômicas”.

Uma das conclusões mais assinaladas na historiografia alalquiana é certamente o fato desse acordo¹³ ter se mantido um pouco aquém do *Mercado Comum* ainda que um pouco além da *Zona de Livre Comércio*.

O prazo previsto para eliminação gradual dos gravames¹⁴ e outras restrições sobre a importação de produtos originários dos territórios de qualquer parte contratante saltaria de 10, conforme sugerido anteriormente, para 12 anos (Artigo 3). As negociações se dariam em rodadas anuais com o objetivo de reduzir os gravames em 8% da média ponderada daqueles vigentes para países alheios ao bloco econômico (Artigo 5). Os produtos negociados frequentemente integrariam uma “lista nacional”, cujas concessões outorgadas poderiam ser retiradas mediante negociação e compensação adequadas.

Também seria formada uma “lista comum” de produtos sobre os quais se eliminariam totalmente os gravames (Artigo 4), representando ela 25% do valor transacionado entre os signatários do acordo ao término de três anos; 50% ao final de seis anos, 75% após nove anos, e no último triênio, “lo essencial”. Nesta lista, as concessões outorgadas eram irrevogáveis (Artigo 7).

Uma das principais regras estabelecidas no Tratado de Montevideu referia-se ao chamado “princípio de reciprocidade”, tanto em relação às concessões, a fim de que não fossem unilaterais, como à “*expectativa de corrientes crecientes de intercambio*” (Artigo 13) para os produtos negociados, entre cada parte contratante e o conjunto dos países. Não se tratava de buscar igualar as exportações às importações para cada país, mas sim de evitar que houvessem desvantagens “*acentudas y persistentes*” (Artigo 11) para um determinado país. Caso a disparidade dos níveis de gravames e outras restrições fosse muito acentuada, se introduziria nas negociações um critério de equidade com o objetivo de garantir a reciprocidade de concessões. No interesse de evitar dificuldades que prejudicassem o estímulo ao comércio intra-regional, buscar-se-ia harmonizar os regimes de importação e exportação, bem como o tratamento aplicado aos

13. Cf. *Tratado de Montevideo. Constitutivo de La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC)*. 18 feb. 1960. Disponível em: <<https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/trat128591621681.HTML>>.

14. Por gravames entende-se os direitos alfandegários e quaisquer outros encargos de efeito equivalente, sejam eles de caráter fiscal, monetário ou cambial, que incidam sobre as importações.

capitais, bens e serviços procedentes de fora da ZLC (Artigo 15). Deveria prevalecer, portanto, a prática de incrementar o intercâmbio, evitando ao máximo restringi-lo. Conforme sintetizou Sidney Dell, “[...] o problema da reciprocidade consiste em assegurar a todos os participantes de um mercado comum a coleta de benefícios por tal participação na medida das concessões por êles feitas” (Dell, 1966, p. 147).

Por outro lado, o processo de eliminação de barreiras ao comércio intrazonal apresentava uma ressalva: a chamada *cláusula de salvaguarda*. Poder-se-ia aplicar restrições quando as importações de produtos negociados “*causen o amenacen causar prejuícos graves*” (Artigo 23) a determinadas atividades produtivas consideradas importantes e quando correspondam a medidas de correção de um desequilíbrio global da balança de pagamentos (Artigo 24); tais medidas restritivas deveriam, no entanto, ser transitórias e, caso durassem mais de um ano, submetidas à negociação visando extingui-las (Artigo 26).

Em relação à possibilidade de celebração de convênios de complementação e integração industriais, o Tratado de Montevidéu discorreu de forma mais ampla e detalhada que as propostas anteriores. Nele ficou estabelecido que as partes contratantes se comprometeriam a realizar esforços para promover “*una gradual y creciente coordinación de las respectivas políticas de industrialización*” (Artigo 16) e se

disporiam a firmar acordos de complementação por setores industriais, dentro dos quais poderia ser fixado um programa de liberalização especial para os produtos do setor, inclusive cláusulas destinadas a harmonizar as políticas aplicadas às matérias-primas e aos componentes complementares utilizados na fabricação dos produtos. Em tais negociações nenhum país seria excluído caso desejasse delas participar (Artigo 17).

Também para o setor agrícola eram previstos acordos especiais, de coordenação das políticas de desenvolvimento agrícola e das transações comerciais de produtos agropecuários na área. Por outro lado, era permitido restringir as importações desses produtos se necessário para regularizar o abastecimento e a produção interna, mas compatibilizando tais iniciativas com medidas voltadas para incrementar o comércio desses bens primários (Capítulo VII).

Um capítulo especial no Tratado de Montevidéu regia a situação dos países de menor desenvolvimento relativo. As partes contratantes se comprometiam a unir esforços no sentido de criar condições favoráveis ao crescimento das economias daqueles países. Dentre as medidas possíveis constavam a autorização para que um país concedesse vantagens exclusivas a outros menos desenvolvidos, a permissão para que aqueles que se encontrassem nessa categoria cumpram “*en condiciones más favorables*” o programa de redução

(Artigo 32, b) e eliminação de gravames e protejam suas balanças de pagamento e suas produções nacionais. Era considerada de responsabilidade coletiva apoiar medidas financeiras e técnicas de ampliação das atividades existentes e estimular novos nichos de industrialização nesses países, como também promover programas especiais de assistência técnica voltados para a elevação da produtividade em certos setores de produção. O Tratado entendeu, na ocasião de sua homologação, que somente Bolívia e Paraguai enquadravam-se nessas condições (Protocolo nº V).

Para além do que pretendia o anteprojeto, o Tratado especificava que a ALALC se apoiaria em dois órgãos (Capítulo IX): a Conferência das Partes Contratantes onde se tomariam as decisões mais fundamentais, por maioria de dois terços dos votos, a reunir-se anualmente; e o Comitê Executivo Permanente, integrado por representantes dos governos, que se incumbiria da aplicação e execução das disposições do Tratado e realizaria, com a ajuda de uma secretaria técnica, a análise dos problemas que surgissem.

Embora o Acordo fosse de duração ilimitada, qualquer parte contratante poderia declinar desde que avisasse com antecedência de um ano, mas ciente de que continuariam em vigor por cinco anos mais as concessões (redução de gravames e demais restrições) outorgadas às outras partes contratantes ou recebidas delas (Artigo 64). Por outro

lado, qualquer república latino-americana poderia aderir à ALALC, mesmo após ter entrado em vigor, sob a condição de que aceitasse as concessões recíprocas já existentes na zona e acedesse aos compromissos mínimos acumulados desde o início do Tratado (Artigo 58).

O Tratado foi concebido, por fim, como uma etapa prévia à constituição posterior do mercado comum latino-americano. Apesar de reger fundamentalmente a liberalização do comércio, declarava o compromisso de seus signatários em empenhar “*sus máximos esfuerzos en orientar sus políticas hacia la creación de condiciones favorables*” para o fim maior (Artigo 54). Concluídos os doze anos, se examinariam os resultados obtidos e se “*iniciarán las negociaciones colectivas necesarias*” para a melhor consecução de seus fins e, se julgasse oportuno, “*para adaptarlo a una nueva etapa da integración económica*” (Artigo 61).

Considerações Finais

O papel mediador da Comissão Econômica para América Latina nesse processo foi essencial para se chegar a esse formato final da ALALC. Não passaria despercebida, para seus analistas, que esse resultado respondeu também a condicionamentos políticos prementes da região, e que por isso o Tratado teve a virtude de evitar, ao longo do processo negociador, rupturas entre diversas forças políticas e econômicas em choque. Na síntese de um de seus maiores estudiosos:

“Primeiramente, tentou êle acomodar os países mais setentrionais, onde se achava concentrada a maior parte do comércio intra-regional durante cêrca de um século, e o resto do subcontinente (com exclusão da América Central com o seu próprio experimento de integração) cujo envolvimento nas relações econômicas interlatino-americanas tem sido quase nulo; em segundo lugar, foi uma transigência entre os “globalistas” da ALALC e os detentores do poder político e econômico nos níveis nacionais; em terceiro, representou ainda outro meio termo entre os peritos nacionais e os interesses adquiridos, especialmente acentuados nas repúblicas com setores industriais relativamente avançados; em quarto, oferecia uma fórmula aceitável aos três líderes industriais (Argentina, Brasil e México) e os restantes países com variado grau de fraqueza quanto à capacidade de negociações; finalmente, havia a necessidade de tomar em consideração os interesses e as atitudes de países extra-regionais e organização internacionais (Wionczek, 1969:38-39).

Não obstante, tanto as expectativas quanto as divergências apresentadas ao longo do processo de negociação que a fórmula mediadora do Tratado de Montevidéu pretendeu absorver e superar voltariam à tona passados

poucos anos de sua efetivação. Já em 1965, Eduardo Frei, presidente chileno, externaria a um grupo de renomados economistas latino-americanos suas preocupações com os rumos tomados pela recém-criada Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC)¹⁵. Menos de cinco anos da subscrição do Tratado de Montevidéu, a zona de livre comércio a que dera existência já não mais apresentava o vigor dos primeiros anos.

O desafio a ser enfrentado era considerável, ainda mais porque um certo ar de oportunismo sobrepusera o entusiasmo coletivo dos primeiros anos. É que alcançado o objetivo imediato dos países responsáveis pela maior parte do comércio intra-regional (Argentina, Brasil, Chile e Uruguai eram responsáveis por cerca de 80% dele) de reverter a tendência declinante dos anos finais da década de 1950, o ímpeto negociador presente nas primeiras reuniões da associação debilitar-se-ia. Em termos concretos, das 10.869 concessões outorgadas em Listas Nacionais até 1969, 8.248 (76%) correspondiam ao período de 1962/1964, ou seja, as primeiras quatro séries de negociações sucessivas entre as Partes Contratantes concentraram praticamente todos os produtos que já eram comercializados, via acordos bilaterais, pelos países membros

15. Carta del Presidente de Chile. Santiago, 6 de enero de 1965, reproduzida em Reynoso (1969). Os destinatários eram Raul Prebisch, Diretor do Instituto de Planificação Econômica e Social Latino-Americano; José Antônio Mayobre, Diretor-Executivo da CEPAL; Felipe Herrera, Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID); e Carlos Sanz de Santa María. Chefe do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso.

(Aragão, 1983:4-5)¹⁶. Na realidade, a partir de 1969 o número de concessões tornar-se-ia inexpressivo e o processo de negociação em Listas Nacionais chegaria a um impasse. Das 11.173 concessões acumuladas até 1977, mais de dois terços corresponderam ao triênio 62/64, e mais de 80% aos anos de 1962/1966 (Versiani, 1987:31).

Ainda assim o mercado regional havia conquistado um maior destaque nas transações de todos os países-membros: as exportações intra-regionais, que de 11% das exportações globais em 1955 haviam se reduzido a 6,2% em 1961, passaram em 1964 a 9,4%, estabilizando-se até o final da década (10,1% em 1970). Em valores, o baixo nível de \$299 milhões de dólares atingido em 1961 pelo comércio entre os membros da ALALC subiu em 1964 para \$558 milhões de dólares. Por outro lado, apenas dois acordos de complementação industrial haviam sido assinados até 1964 referentes a 22 produtos e 76 concessões (Aragão, 1983:4-5), modalidade de acordos que prosperou graças à supressão, já em 1964, da exigência de extensão de seus benefícios a todos os países-membros,

comprometendo assim o viés multilateral do processo de liberalização do comércio. Com efeito, as perspectivas de se avançar nas reduções tarifárias e na eliminação de outras barreiras ao comércio intra-regional pareciam, nesse cenário, pouco favoráveis.

A inquietação expressa pelo presidente do Chile, que aliás afirmava compartilhá-la amplamente no hemisfério “tanto dentro como fuera de los gobiernos”, possuía, portanto, bases claras e objetivas:

“[...] la marcha hacia la integración económica se ha vuelto lenta e embarazosa. Parecerían agotarse las posibilidades de avanzar dentro del presente sistema de minuciosas negociaciones arancelarias. No llegaremos en esta forma a promover caudalosas corrientes de intercambio entre nuestros países ni a prepararnos para la tarea ineludible de competir en los mercados mundiales. ¿Se debe ello a defectos orgánicos del Tratado de Montevideo, o a que no se emplean con eficacia los instrumentos de aquél?” (Reynoso, 1969:2).

Ao defender o regionalismo latino-americano como fator decisivo para o

16. A primeira série de negociações realizou-se em Montevideu de 24 de julho a 12 de agosto de 1961, a segunda na Cidade do México de 27 de agosto a 21 de novembro de 1962, a terceira novamente em Montevideu de 5 de outubro a 31 de dezembro de 1963 e a quarta em Bogotá de 20 de outubro a 11 de dezembro de 1964. De acordo com o Artigo 4 e 5 do Tratado de Montevideu, as Listas Nacionais reuniriam anualmente as concessões de reduções tarifárias e eliminação de outras restrições de cada Parte Contratante aos demais membros, embora pudessem vir a ser alteradas ou abolidas por negociação entre os signatários, obedecendo a provisão da compensação adequada.

17. Segundo Versiani (1987:35), a revogação da cláusula da nação mais favorecida (isto é: da extensão imediata a todos os parceiros das concessões feitas a qualquer um deles) foi decidida durante o IV Período de Sessões da Conferência das Partes Contratantes, em dezembro de 1964 (Resolução 99[IV]), o que significou concretamente um “*reco en direção ao bilateralismo (ou, pelo menos, ao ‘sub-regionalismo’, já que alguns acordos de complementação envolveram mais de dois países)*”.

desenvolvimento econômico e elemento aglutinador dos interesses regionais frente aos grandes problemas econômicos do mundo, Frei reconhecia que o programa do mercado regional requereria, a fim de avançar em seus objetivos, decisões de mais alto nível no plano político, comprometendo os representantes máximos dos governos com as iniciativas integracionistas. Em termos institucionais, sugeria ampliar as bases sociais do Tratado, incluindo nele os setores trabalhistas junto aos empresariais, para além dos “*círculos oficiales financieros o técnicos por calificados que éstos sean*”. Destacaria também a necessidade e a importância da contribuição técnica, a cuja eficiência e imparcialidade era devida a concretização da ALALC.

O cenário desalentador que caracterizou a integração econômica regional nos anos 1960, não obstante o crescimento imediato das transações comerciais que a ALALC proporcionou nos seus primeiros anos de existência, é representativo das dificuldades e dos obstáculos de caráter político e econômico a que as experiências integracionistas latino-americanas estão submetidas. O perfil conciliatório do Tratado de Montevidéu, embora tenha sido um ponto de partida necessário à viabilização do projeto de integração regional, mostrou-se insuficiente para aplacar as disputas de poder e os interesses conflitantes entre os países do subcontinente americano. Talvez as recomendações do presidente

Eduardo Frei, fundamentalmente a respeito da importância de se reconhecer e ampliar a participação de diferentes segmentos sociais no intuito de afiançar a integração regional, soem tão relevantes hoje como em 1965.■



Referências

Aragão, J. M. (1983). “ALADI: perspectivas a partir de la experiencia de la ALALC y de la situación actual de la economía internacional”. In: *Integración Latinoamericana*, INTAL, Buenos Aires, Ano 8, n°86, dez.

Aprovada, pela Cepal, a criação da Comissão de Comércio Interamericana. Diário Carioca. Rio de Janeiro, 15 set. 1955.

Bielschowsky, R. (Org.) (2000). *Cinquenta anos de pensamento na Cepal*, vol. 1. Rio de Janeiro, Record.

Braga, M. B. (2012). *Integração e desenvolvimento na América Latina: as contribuições de Raul Prebisch e da Cepal*. São Paulo, Annablume.

CEPAL (1948). *Documentos del Primer Período de Sesiones de la Cepal*. Santiago de Chile. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org>>.

CEPAL (1952). *Integración y reciprocidad económica en Centroamérica. Informe preliminar del Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para la América Latina*. Tegucigalpa, Honduras, 23 de agosto. Disponíveis em: <<http://repositorio.cepal.org>>.

CEPAL (1957). *Los problemas actuales del comercio interlatinoamericano*. México, Naciones Unidas.

CEPAL. (1959). *El Mercado Común Latinoamericano*. México, Naciones Unidas.

Dell, S. (1966). *Mercado Comum Latino-Americano: utopia ou realidade?* Rio de Janeiro, O Cruzeiro.

Furtado, C. (2000). *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. 10ª ed. São Paulo, Paz e Terra.

Gurrieri, A. (1982). *La obra de Prebisch en la Cepal*. México, Fondo de Cultura Económica.

Reynoso, P. G. (org.) (1969). *Hacia la integración acelerada de América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.

Rodríguez, O. (2009). *O Estruturalismo Latino-Americano*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Saraiva, M. G. (1999). “Os processos de integração latino-americanos e europeu. As experiências dos anos 60 e o modelo de integração com abertura econômica dos anos 90”. In: *RIEP/Revista Internacional de Estudos Políticos*, vol. 1, nº 1, Rio de Janeiro, Nuseg/UERJ.

Torres, J. G. (1958). “Por que um mercado regional latino-americano?” In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano I, nº 2, jun.


Tratado de Montevideo. Constitutivo de La Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). 18 feb. 1960. Disponível em: <[https://legislativo.parlamen to.gub.uy/temporales/trat128591621681.HTML](https://legislativo.parlamen.to.gub.uy/temporales/trat128591621681.HTML)>.

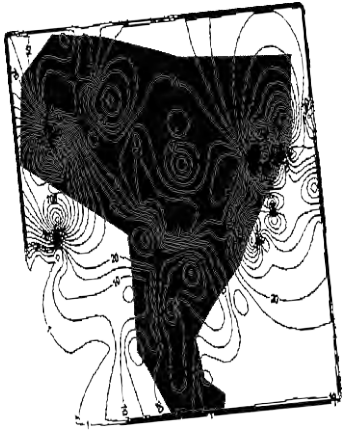
Urquidí, V. (1960). *Trayectoria del*

mercado común latinoamericano. 1ª ed. México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Versiani, F. R. (1987). “A experiência Latino-Americana de Integração e os Novos Acordos Brasil-Argentina-Uruguai”. In: Baumann, R. e Lerda, J. C., *Brasil – Argentina – Uruguai: a integração em debate*. São Paulo, Ed. Marco Zero.

Wionczek, M. S. (1969). *A integração latino-americana e a política econômica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

Wionczek, M. S. (1966). “História do Tratado de Montevideú”. In: Wionczek, M. S. *A integração econômica da América Latina: experiências e perspectivas*. Rio de Janeiro, Edições O Cruzeiro. 



secciones

Integração da infraestrutura regional como forma de desenvolvimento econômico: um estudo sobre a IIRSA

Ana Laura Führ e Cidonea Machado Deponti

1. Introdução

No contexto atual de globalização, os países buscam alianças a fim de promover cooperação internacional, competitividade e segurança, tanto no âmbito político, econômico, militar ou financeiro. A partir desse enfoque surge a ideia de integração nos debates da América do Sul, a fim de promover desenvolvimento para os países membros e gerar competitividade frente aos países considerados desenvolvidos.

Os processos de integração regional experimentados até os anos 2000 na

América do Sul não reduziram as disparidades socioeconômicas enfrentadas desde sempre pela região e, pelo contrário, acabavam por aprofundar as desigualdades estruturais, impedindo o desenvolvimento econômico. Por tanto, para atingir uma integração mais profunda e integral, é necessário pensar em uma integração menos concentradora de recursos e puramente comercial, mas sim, manter o foco no desenvolvimento da região com o objetivo de melhorar as condições sociais.

Ana Laura Führ: Graduada 9º semestre do curso de Ciências Econômicas, Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Contato: analaura_fuhr@hotmail.com.

Cidonea Machado Deponti: Economista, Doutora em Desenvolvimento Rural, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC). Contato: cidonea@unisc.br.

Além de relações comerciais, deve-se pensar em uma esfera física e produtiva, e encontrar na qualidade da infraestrutura um caminho para o desenvolvimento da região. A integração de uma infraestrutura física pode vir a auxiliar na solução dos problemas que giram em torno da distribuição desigual e diminuir assimetrias de condições sociais por meio da aproximação e do acesso de uma parcela maior do território, aumentando as oportunidades que antes eram restritas aos centros mais dinâmicos. Conforme abordado por Furtado (1987), a criação de uma infraestrutura de serviços de transportes, de energia e de meios de comunicação e informação beneficiariam todo o conjunto da população.

Diante da necessidade de expor e enfatizar a América do Sul como região, entre os dias 31 de agosto e 1º de setembro do ano de 2000, a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso, reuniram-se em Brasília os presidentes dos 12 países da América do Sul a fim de discutir uma iniciativa para a integração infraestrutural na América do Sul, conhecida como IIRSA.

Feitas essas considerações, o presente artigo tem por objetivo analisar a contribuição da IIRSA para a integração regional e o desenvolvimento econômico dos doze países que aderiram à iniciativa, em um recorte temporal de 2000 até 2015.

Metodologicamente destaca-se que o artigo caracteriza-se como uma pesquisa exploratória e descritiva, na qual

objetiva-se proporcionar uma visão mais ampla da temática da integração regional e desenvolvimento econômico regional na América do Sul. Para tanto, utiliza-se de material bibliográfico e documental para explorar o tema proposto.

O presente artigo está dividido em basicamente dois blocos, um teórico e o outro empírico. Primeiramente discute-se sobre a integração de infraestrutura regional e suas inter-relações com o desenvolvimento e posteriormente apresenta-se a IIRSA, os eixos de integração, os processos setoriais, o portfólio de projetos e finalmente analisa-se o processo, discutindo seus acertos e perspectivas para o futuro.

2. Integração de infraestrutura regional

A proposta de integração da infraestrutura regional da IIRSA foi realizada a partir do regionalismo aberto, e, portanto, dá ênfase na visão dominante da formação de uma área de livre comércio regional, estimulando, assim, os chamados corredores de exportação ligados para a costa do continente (Padula, 2010).

A integração regional, segundo essa corrente, seria um processo de liberalização comercial intrarregional que trabalharia sob o alicerce do processo de liberalização comercial internacional. Os blocos regionais, formados a partir de sua proximidade geográfica, teriam como objetivo negociar acordos multilaterais de livre comércio, obten-

do ganhos na comercialização de bens em que possuam vantagens comparativas (Padula, 2010).

Diante das críticas expostas ao regionalismo aberto, Padula (2010) propõem uma integração de infraestrutura regional baseada em objetivos geopolíticos próprios, atrelados aos objetivos socioeconômicos. Portanto, a integração regional deve ser concebida, segundo Padula (2014:306), por duas dimensões:

“i) interna, de organização político-territorial do espaço regional, de aproveitamento e apropriação dos recursos naturais da região em favor do desenvolvimento e da autonomia dos países da região, e da formação de um mercado regional sul-americano; e ii) externa, defensiva e ofensiva, de soberania, segurança e projeção de poder”.

Para articular os objetivos geopolíticos e socioeconômicos, Padula (2014) ressalta a importância do papel da infraestrutura na necessidade de articulação adequada do território sul-americano, construindo assim, um único espaço e mercado regional, aproveitando corretamente os recursos e o potencial geográfico da região.

Ao construir ou melhorar os sistemas concretos de conexão entre países envolvidos em um processo de integração, temos a viabilização de uma dinâmica regional, impactando diretamente em aspectos políticos, econômicos e sociais dentro de uma integração. A integração de uma infraestrutura física pode vir a auxiliar na solução dos

problemas que giram em torno da distribuição desigual e diminuir assimetrias de condições sociais por meio da aproximação e acesso de uma parcela maior do território, aumentando as oportunidades que antes eram restritas aos centros mais dinâmicos. Por isso, segundo Scheibe (2013:61) *“a integração física é estratégia de destaque para a consecução dos objetivos sociais do ‘novíssimo regionalismo’”.* (Grifos originais).

Para explicar seu argumento, Scheibe (2013) estabelece a noção de que a integração da infraestrutura regional é ampla e sua relevância é conhecida desde as abordagens internacionais regionalistas. Esse tipo de iniciativa deve estar atrelado às metas de crescimento e de desenvolvimento econômico.

A infraestrutura, principalmente quando se trata em transportes, energia e telecomunicações, segundo Padula (2010) devem ter ações planejadas e integradas, pois ao se estabelecer uma via de transporte, principalmente em uma região subdesenvolvida, deve-se pensar também na infraestrutura energética e de comunicações daquele local. A infraestrutura, dentro de um processo de integração, é fundamental para promover:

“o poder político, industrial e tecnológico; a cultura e a civilização; a riqueza material e a não material; a ocupação e desenvolvimento do território de forma geograficamente adequada; o aproveitamento dos recursos e

potencialidades geográficas; a autonomia em setores estratégicos; o desenvolvimento agrícola; e o comércio estratégico regional. Cumpre este papel ao criar sinergias e pôr em marcha forças e relações sociais importantes, através de um amplo mercado eficientemente conectado. Na ação de integração energética, é preciso privilegiar o objetivo da seguridade energética regional, aproveitando as complementaridades regionais”. (Padula, 2010:164).

Além disso, os investimentos em infraestrutura física são elementos essenciais para uma política que vise resolver problemas estruturais de uma região, a fim de melhorar a qualidade de vida de uma população (Padula, 2010).

Finalmente, pode-se concluir que a integração física além de se preocupar com questões de assimetrias e de desigualdades sociais, é um instrumento essencial para tornar as iniciativas de integração comercial e econômicas compatíveis com o desenvolvimento regional e local.

3. Desenvolvimento econômico

O desenvolvimento é naturalmente multidisciplinar e engloba diversas variáveis e dimensões necessárias para a sua compreensão. Não existe uma definição de desenvolvimento que seja universalmente aceita. Uma primeira corrente de pensamento cuja inspiração é teórica considera o desenvolvimento como sinônimo de crescimento. “*Um país é subdesenvolvido porque cresce*

menos do que os desenvolvidos, embora apresente recursos ociosos, como terra e mão de obra” (Souza, 2012:5). Nesse caso, os fatores de produção não são corretamente utilizados, deixando o país economicamente abaixo de suas possibilidades. Por outro lado, uma segunda corrente considera o crescimento uma condição necessária para o desenvolvimento, porém não suficiente. Nessa concepção, o crescimento seria uma variável quantitativa, enquanto o desenvolvimento envolve mudanças qualitativas, tanto no meio social, institucional e produtivo. O desenvolvimento segundo essa corrente é caracterizado pela ideia de eficiência, de transformação.

Define-se desenvolvimento econômico, portanto, a partir da existência de um crescimento econômico contínuo de forma a superar o crescimento demográfico, além de envolver mudanças de estruturas e melhoria nos indicadores econômicos, sociais e ambientais. Por ser um fenômeno de longo prazo, implica o fortalecimento da economia nacional, a ampliação da economia de mercado, a elevação geral da produtividade e do nível de bem-estar da população, não deixando de lado a preservação do meio ambiente.

Para Furtado (1987), os países subdesenvolvidos sofrem de um problema grave por não existir uma política que vise a utilização da capacidade produtiva já existente. O desenvolvimento, portanto, só ocorrerá a partir de fatores exógenos.

Para uma política de desenvolvimento ser eficaz, Furtado (1987) acredita que elas devam ser de natureza qualitativa, a partir do planejamento das modificações estruturais. Seguindo a ideia do autor, “*o crescimento de um conjunto complexo sem desenvolvimento seria aquele do qual estivesse ausente toda modificação na estrutura*” (Furtado, 1987:92).

Já é reconhecido que os países subdesenvolvidos sofrem pela insuficiência das dimensões dos mercados locais, e, portanto, torna-se natural o pensamento de contornar esse obstáculo através de formas de integração de economias nacionais.

Para a localização de determinada atividade produtiva, leva-se em conta os custos de transporte, a fim de localizá-la próximo a fontes da matéria-prima. Ao localizar a indústria, acaba-se por organizar um espaço econômico em torno desses polos.

As economias externas criadas pela aglomeração podem realizar-se em benefício da empresa por meio de redução de custos, ou também se reverter diretamente em benefício da coletividade. A partir dessas concepções, Furtado (1987:317) acredita que “*a criação de uma infraestrutura de serviços de transportes, de energia, de serviços bancários, de meios de comunicação e informação beneficiam o conjunto da população*”.

Segundo Furtado (1987), a integração das economias subdesenvolvidas se comporta em situações distintas. Em

primeiro lugar, no caso dos países cujo processo de industrialização não tenha se iniciado e seus mercados são reduzidos, é possível que as vantagens proporcionadas pela integração estejam ao lado da aglomeração. Em segundo lugar, no caso de economias em graus distintos de industrialização, a integração deverá reunir as economias de aglomeração às economias de escala, favorecendo, assim, o país mais industrializado.

Sendo assim, o planejamento da integração torna-se demasiado complexo para as decisões econômicas, salvo o fato de se tratar de economias subdesenvolvidas, o mau planejamento pode levar ao agravamento dos desequilíbrios regionais (Furtado, 1987).

Ainda Furtado (1978) enfatiza a importância de uma reconstrução das estruturas, juntamente com o aparelhamento dos Estados para comandar os processos internos para viabilizar a promoção do desenvolvimento econômico.

“A integração nas condições atuais de inadequação das estruturas internas e dependência externa levaria a região a um novo impasse no subdesenvolvimento, ao mesmo tempo que esvaziariam ainda mais os atuais centros nacionais de decisão (Furtado, 1978: 338).

A promoção de polos ou zonas de desenvolvimento, é necessária para o desenvolvimento nacional e regional, além da criação de eixos de desenvolvimento entre esses polos que estão

situados em localidades diferentes do seu território. Sendo o polo uma área que exerce influência sobre determinada região, esta região precisa ser canalizada por entradas, ligando a área polarizada ao polo. Ao ligar diversos polos uns aos outros, formando uma área dinâmica, formar-se-á o que

Perroux chama de zonas de desenvolvimento. Já o caminho que liga dois polos é chamado de eixo de desenvolvimento. Esse eixo de desenvolvimento além de ser uma estrada, possui um conjunto de atividades que indicam “*orientações determinadas e duráveis de desenvolvimento territorial e dependem, sobretudo, da capacidade de investimento adicional*” (Perroux, 1960 apud Andrade, 1987:66).

Portanto, na falta de uma infraestrutura para a possível integração entre os países de uma região, destaca-se a importância da construção de vias que suportem o desenvolvimento econômico e regional desses países. Assim, para promover o desenvolvimento econômico é essencial a ação das instituições, alterando as estruturas nacionais e repercutindo no desenvolvimento social, técnico e humano, além da cooperação entre as regiões ricas e pobres.

4. A iniciativa IIRSA

A iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) tem sua origem na primeira

reunião dos presidentes da América do Sul, realizada em 31 de agosto de 2000 em Brasília, a convite do então presidente Fernando Henrique Cardoso. Fizeram parte dessa cúpula os 12 países Sul Americanos: Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname Uruguai e Venezuela¹.

O objetivo deste encontro era discutir a possibilidade de um espaço de diálogo entre os países estabelecendo uma zona de democracia, paz, cooperação solidária, integração, como também desenvolvimento econômico e social compartilhado. O foco abordado por essa reunião foi a integração de infraestrutura. Os princípios orientadores da IIRSA em seu discurso inicial giram em torno de incentivar o regionalismo aberto, na criação de eixos de integração e desenvolvimento, buscar sustentabilidade em dimensões sociais, econômica, ambiental e política, e no aumentar o valor agregado da produção, utilizando o uso de tecnologias da informação e com uma coordenação pública-privada (IIRSA, 2010).

Contendo um capítulo específico para infraestrutura e integração, demonstram-se como objetivos a identificação de obras de interesse bilateral e sub-regional; a identificação do apoio financeiro para os projetos de infraestrutura e a adoção de regimes normativos e administrativos que facilitem a interconexão dos três setores

1. Exclui-se Guiana Francesa desta reunião.

compreendidos pela IIRSA. Para viabilização dos projetos de construção de infraestrutura, visto que os países sozinhos não teriam condições de realizar, a IIRSA conta com o financiamento de três importantes instituições privadas: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF), e o Fundo para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

Para desenvolver uma infraestrutura regional na América do Sul, em dezembro de 2002 em Montevideu, no Uruguai, foi realizada a Reunião dos Ministros do Transporte, Energia e Comunicações dos doze países participantes. Neste evento, foram discutidas as principais diretrizes que dariam forma a iniciativa. Para isso foi elaborado um Plano de Ação com propostas para o desenvolvimento de três principais categorias de infraestrutura consideradas pela IIRSA: transporte, energia e comunicações. Foram definidas nove linhas de ações básicas para desenvolver essas propostas: 1) elaborar uma visão mais integral da infraestrutura, que abranja todos os seus componentes e sinergias; 2) enquadrar os projetos dentro de um planejamento estratégico, organizado a partir da identificação dos eixos de integração e desenvolvimento regionais no continente sul-americano; 3) reformar e atualizar os sistemas normativos e instituições que regulamentam o uso das infraestruturas nacionais; 4) fortalecer a capacidade dos Estados na

formulação de políticas, planos e quadros normativos; 5) harmonizar as políticas, planos e quadros normativos e institucionais entre os Estados; 6) valorizar a dimensão ambiental e social dos projetos; 7) fazer com que os projetos de integração regional melhorem a qualidade de vida e as oportunidades das populações locais; 8) incorporar mecanismos de participação e consenso; 9) desenvolver novos mecanismos regionais para a programação, execução e gestão de projetos de integração física; e 10) otimizar o uso das fontes de financiamento desenvolvendo estratégias comuns (IIRSA, 2010).

Os três anos iniciais da IIRSA permitem pôr em funcionamento a primeira fase do Planejamento Territorial Indicativo, colocando em prática os dois pilares propostos pela iniciativa: Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) e dos Processos Setoriais de Integração (PSI).

A Metodologia de Planejamento Territorial Indicativo possui três grandes dimensões relacionadas à infraestrutura física, reconhecendo seu grande impacto na Economia, meio ambiente e população da região. A primeira dimensão diz respeito à infraestrutura física servir como pilar para o crescimento e competitividade tanto da própria região, quando seu mercado doméstico, regional e global. A segunda ressalta o papel relevante da infraestrutura física para gerar oportunidades para as populações de áreas mais isoladas, proporcionando um

acesso mais igualitário ao mercado. A última dimensão enfatiza a sustentabilidade ecológica presente na IIRSA desde seu processo de seleção até a execução de seus projetos (IIRSA, 2011).

Assim, a metodologia utilizada pela IIRSA inclui a estruturação dos EIDs por grupos de projetos, a avaliação comparativa entre os grupos e a seleção de projetos prioritários para a integração física regional. Ainda, identifica os aspectos mais relevantes dos PSIs para cada grupo de EIDs. Essas principais peças da metodologia adotada pela IIRSA serão apresentadas a seguir.

4.1. Eixos de Integração e Desenvolvimento

A IIRSA utiliza do conceito de Eixo de Integração e Desenvolvimento (EIDs) para por em prática seu plano de ação. Segundo seu discurso oficial:

“um EID é uma porção multinacional de território que inclui uma certa dotação de recursos naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e de serviços logísticos. Este território é articulado pela infraestrutura de transporte, energia e comunicações que facilita o fluxo de bens e serviços, de pessoas e de informações dentro dele, como também para e do resto do mundo. Por conseguinte, o conceito de EID supera outros conceitos previamente utilizados, tais como corredores de transporte ou redes de infraestrutura” (IIRSA, 2011:8).

Esse conceito de eixo de integração é derivado dos princípios clássicos da teoria de desenvolvimento regional, os de economia de aglomeração e de polos de crescimento, abordados por François Perroux (1955) apud Andrade (1987) e Lima e Simões (2009). A implementação dos EID's é muito similar ao sentido dos polos de desenvolvimento regional propostos por Perroux em 1955, salvo a diferença de que os polos se tratam de uma indústria motriz, responsável por atrair indústrias móveis e gerar um conjunto de benefícios para as indústrias próximas a motriz, como economias de escala e de aglomeração, externalidades positivas e maiores fluxos de informações. O planejamento dos EID's possui a mesma ideia, porém, eles são vinculados à infraestrutura de transportes, comunicação e energia (Quinhoes, 2011).

Após estudos de viabilidade, aplicação e visitas aos terrenos, foram definidos 10 Eixos de Integração e Desenvolvimento².

Na **Tabela 1** apresentam-se dados referentes à população, superfície, PIB e densidade demográfica de cada Eixo.

2. Ver: <<http://iirsa.org/infographic>>.

Tabela 1. População, superfície e PIB da América do Sul por EID

Eixo de Integração e Desenvolvimento	Abreviação	Superfície KM²	% Região	População	% Região	PIB (Milhões US\$)	% Região	Densidade demográfica
Eixo do Amazonas	AMA	8.059.085	45,0	132.687.257	32,0	844.689	19,3	16,5
Eixo Andino	AND	2.845.658	14,0	111.195.797	28,0	857.036	20,7	39,1
Eixo de Capricórnio	CAP	2.722.534	14,0	53.509.280	14,0	575.422	13,1	19,7
Eixo do Escudo Guianês	GUY	1.603.643	8,0	17.100.505	4,0	333.851	7,0	10,7
Eixo da Hidrovia Paraguai - Paraná	HPP	4.036.541	20,0	119.035.634	30,0	1.491.033	34,0	29,5
Eixo Interoceânico Central	IOC	2.642.262	13,0	100.150.302	26,0	1.348.336	30,0	37,9
Eixo MERCOSUL - Chile	MCC	3.216.623	18,0	141.453.273	35,0	1.973.411	48,0	44,0
Eixo Peru - Brasil - Bolívia	PBB	1.159.504	6,0	12.730.732	3,0	71.116	2,0	11,0
Eixo do Sul	DES	686.527	3,0	6.473.238	2,0	238.141	5,0	9,4

Fonte: elaborado pelo autor a partir dos dados publicados no documento IIRSA (2015).

Notas: dados PIB referentes a 2013, exceto eixo AND e MCC referentes a 2012.

Conforme acima, o Eixo do Amazonas representa 45% da região e é o maior eixo em relação a superfície. Além disso, representa 32% da população, segundo maior da região. Já o Eixo MERCOSUL-Chile é caracterizado pela maior proporção da população, representando 35% da região, e também o maior PIB, com 48% do total da América do Sul.

4.2. Processos Setoriais de Integração

Os Processos Setoriais de Integração (PSIs) constituem mais um pilar do Planejamento Territorial Indicativo proposto pela IIRSA. O PSI tem por objetivo identificar e propor soluções aos obstáculos de natureza normativa e institucional presentes da região que impedem seu desenvolvimento e operação da infraestrutura. Além de serem comuns a vários EIDs, a maioria dos PSIs são multissetoriais e requerem ações conjuntas entre os países para maior eficácia ao remover os obstáculos.

Até junho de 2010 notaram-se avan-

ços em PSIs relacionados a necessidades específicas, como os de passos de fronteira e de integração fronteiriça. Porém, os resultados ao longo desse período foram modestos em relação às expectativas, principalmente nas áreas de energia e de transportes aéreo, marítimo e multimodal.

Conforme publicado em IIRSA (2011, p. 112):

“isto prova que esta agenda continuará requerendo um esforço maior dos países sul-americanos para potencializar o uso das infraestruturas de integração, para atrair o setor privado para os projetos, reduzir os custos de transporte e promover o fortalecimento de mercados e de produção regionais”.

Portanto, nota-se a tendência a atrair o setor privado para investimento dos projetos.

A definição dos PSIs, desde sua proposta inicial em 2002 foi sofrendo mudanças de acordo com as redefinições dos EIDs e do progresso da iniciativa IIRSA. Atualmente estão

sendo trabalhados 7 processos, conforme descrito a seguir:

-Transporte de Carga e Logística: com ações para aumentar a competitividade econômica regional através de melhorias no desempenho logístico e do transporte de carga;

-Integração Aérea: ações para promover a conexão econômica regional através do transporte aéreo de carga e passageiros;

-Integração através de Portos e Hidrovias: objetiva identificar os marcos regulatórios dos portos, bem como melhorar as vias de navegação entre os países e mapear os projetos já existentes.

-Integração Ferroviária: ações para intensificar as políticas e os projetos do setor ferroviário que promovam desenvolvimento econômico e social, através de temas regulatórios, novas infraestruturas e acordos entre operadores ferroviários.

-Telecomunicações: promove o uso intensivo das Tecnologias de Informação e Comunicações, conhecidas como TICs, com o objetivo de superar as barreiras geográficas. Também objetiva estudar e propor alternativas para promover a interconexão das estruturas de rede e fibra ótica.

-Integração e Facilitação Fronteiriça: objetiva a facilitação da mobilidade entre bens e pessoas nas regiões de fronteiras.

-Integração Comercial por Envios Postais para MiPymes: incentiva a

inclusão das micros, pequenas e médias empresas no mercado internacional através da implementação de um sistema de exportação e importação simplificado.

A criação e a delimitação dos EIDs foram realizadas a partir da identificação de áreas prioritárias para receber investimentos em infraestrutura, conforme será analisado na *seção 4.3*.

4.3 Portfólio de Projetos e Projetos Prioritários

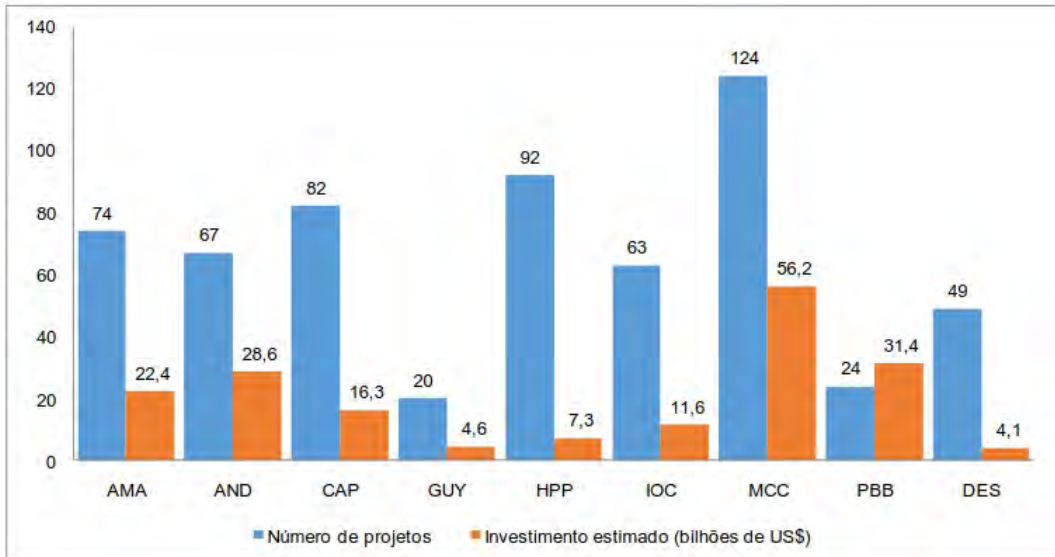
A criação e a delimitação dos EIDs foram realizadas a partir da identificação de áreas prioritárias para receber investimentos em infraestrutura. Para isso, a IIRSA selecionou um portfólio inicial com 335 projetos em 2003, com um investimento estimado em mais de 37 bilhões de dólares. Com o passar dos anos, o portfólio de projetos da IIRSA foi se modificando e sendo atualizado, resultando em um aumento considerável no número de projetos e no investimento estimado. Em 2010, a IIRSA contava com um portfólio de 524 projetos, somando um investimento estimado de 96,12 bilhões de dólares. Destes, 451 projetos eram referentes ao setor de transportes, 64 no setor de energia e 9 no setor de comunicações. Importante destacar que mesmo representando 12% do portfólio, o setor de energia representa 42% do investimento total dos projetos, e foram concentrados nos Eixos MERCOSUL-Chile e Peru-Brasil-Bolívia (IIRSA, 2011).

Ainda, em 2010, a IIRSA foi incorporada como órgão técnico do Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN). O COSIPLAN se propôs a dar continuidade nos projetos da IIRSA, promovendo algumas alterações e melhorias. Em 2011, o portfólio de projetos contou com 531 projetos, somando um investimento estimado de 116,12 bilhões de

dólares, sendo o Eixo MERCOSUL-Chile com o maior percentual de projetos e de investimento: 38,23% e 19,77%, respectivamente.

Em 2015 foi divulgado o último portfólio de projetos, apresentando um número de 593 projetos, somando um investimento de mais de 182 bilhões de dólares, distribuídos conforme gráfico a seguir.

Gráfico 1. Número de projetos e investimento estimado por EID



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados disponíveis em IIRSA (2015).

Conforme apresentado, o Eixo MERCOSUL-Chile é o maior em termos de número de projetos e de investimento estimado, correspondendo respectivamente a 20,91% e 30,79% do total dos projetos. O Eixo Peru-Brasil-Bolívia possui o segundo menor número de projetos, porém representa o segundo maior investimento dos eixos, com 17,23%. Já o Eixo do

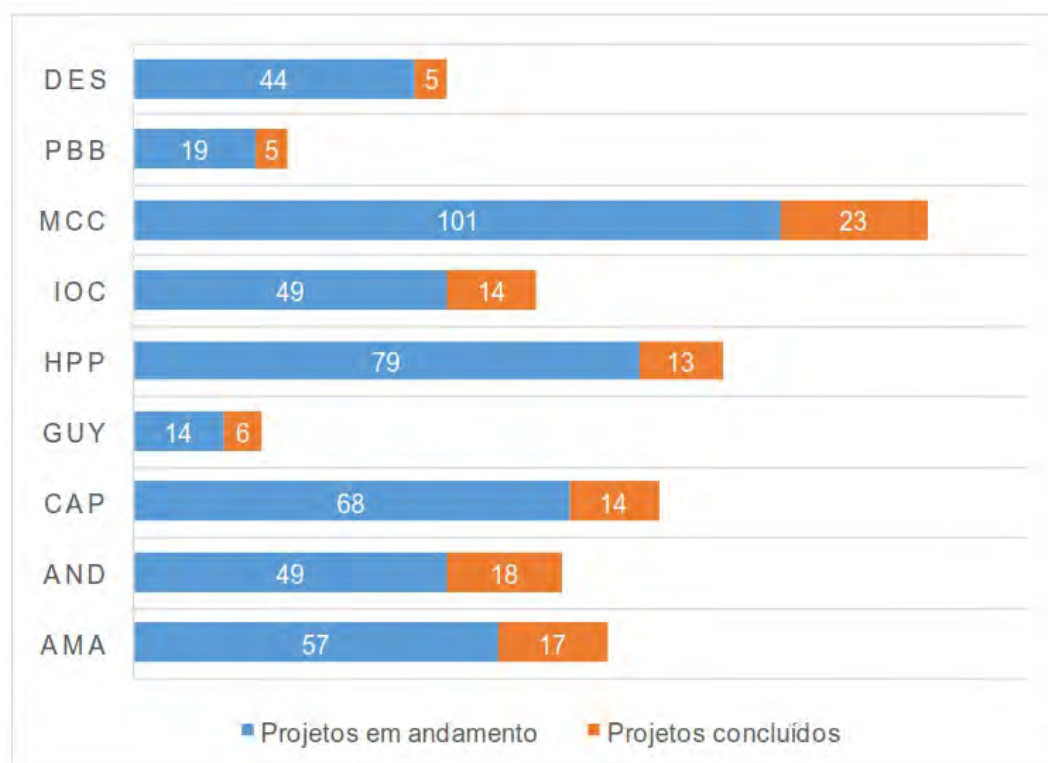
Escudo-Guianês conta com o menor número de projetos e apenas 2,51% investidos.

Em relação aos projetos já finalizados, pode-se ver no *Gráfico 2* a seguir que 19,4% dos projetos do portfólio foram concluídos. O restante dos projetos encontra-se em andamento (em execução, pré-execução e em fase de perfil).

Os 115 projetos já concluídos somam um investimento total de US\$ 26,11 bilhões, dos quais 32% foram investidos no Eixo MERCOSUL-

Chile, 24,6% no Eixo do Amazonas e 22,9% no Eixo Peru-Brasil-Bolívia (IIRSA, 2015).

Gráfico 2. Projetos em andamento e concluídos por EID



Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados disponíveis em IIRSA (2015).

Um importante fator para a definição dos projetos é a sua fonte de financiamento. Para tanto, a IIRSA (2011:82) considera importante determinar “a capacidade de atrair investidores privados, públicos e associações público-privadas para financiarem os projetos de infraestrutura do grupo, em virtude de sua rentabilidade esperada e riscos associados”.

Até 2010, a principal fonte de financiamento dos projetos IIRSA era o setor público, com 46% dos investimentos, seguido pelos empreendimentos de caráter público-privado com 37% e o setor privado correspondendo a 17% dos investimentos (IIRSA, 2011). Importante destacar que o setor privado era principalmente composto pelo

BID, CAF e FONPLATA.

Após a incorporação à COSIPLAN, houve um incentivo por parte da proposta da UNASUL de reforçar o investimento do setor público nos projetos de infraestrutura e trazer diferentes agentes para financiamento, além dos já existentes que participam do CCT da IIRSA – BID, CAF e FONPLATA. Para tanto, em 2015, 63% dos investimentos foram financiados pelo setor público, 19% pelo setor privado e 18% pelas iniciativas público-privadas (IIRSA, 2015).

Além disso, houve um incremento considerável na participação de diferentes órgãos e instituições no financiamento dos projetos, como as fontes privadas com 23,52% dos investimentos, a União Europeia, Governo Chinês, Banco Mundial e JBIC (Banco estatal Japonês) com uma pequena participação de 0,5% dos investimentos. Já o Tesouro Nacional representa 38,22% do valor dos investimentos, ressaltando o compromisso do setor público com o financiamento dos projetos.

Quanto aos três principais setores que compõe a IIRSA, transportes, energia e comunicações, observa-se no *Gráfico 4* que o setor de transportes continua sendo o mais relevante dentre os projetos do portfólio. O setor de transportes soma 528 projetos e um investimento de US\$ 129,68 bilhões, sendo 44,2% do número de projetos e 32,6% do investimento referentes a projetos rodoviários. O setor de energia

soma 56 projetos com um investimento estimado de US\$ 52,71 bilhões e o setor de comunicações com 9 projetos, somando um investimento de US\$ 41,6 milhões, representando menos de 1% no total dos investimentos estimados.

Em relação aos projetos já concluídos, 68,7% foram no setor dos transportes, 20% no setor de energia e 1,7% no setor de comunicações. Porém, os 23 projetos concluídos no setor de energia representam 44% do investimento do total dos projetos concluídos, devido aos altos custos das obras. No setor dos transportes, o transporte multimodal não apresentou nenhum projeto concluído até agora. O subsetor rodoviário apresenta 52 projetos já concluídos, representando um investimento de 40,2% do total dos projetos e 71,8% do total investido no setor de transportes. Pode-se perceber a predominância do subsetor rodoviário nos projetos da IIRSA, representando o maior percentual em investimentos e em número de projetos de toda a Carteira, 32,6% do total do investimento estimado e 44,2% do número de projetos em todos os setores.

Tabela 2. Número de projetos e investimento estimado por subsetor

SETOR	SUBSETOR	Projetos	Investimento estimado (Milhões de US\$)	Projetos concluídos	Investimento estimado (Milhões de US\$)
TRANSPORTE	Aéreo	25	6.929,5	6	168,3
	Rodoviário	262	59.473,1	52	10.490,6
	Ferrovário	67	47.903,4	8	3.238,0
	Fluvial	75	2.887,0	7	55,0
	Marítimo	38	10.944,5	6	585,0
	Multimodal	14	623,7	0	-
	Passos de Fronteira	47	917,3	11	75,5
TOTAL TRANSPORTE		528	129.678,5	90	14.612,4
ENERGIA	Geração Energética	25	42.065,5	7	3.324,0
	Interconexão energética	31	10.650,2	16	8.176,4
TOTAL ENERGIA		56	52.715,7	23	11.500,4
COMUNICAÇÕES	Interconexão de comunicações	9	41,6	2	-
TOTAL COMUNICAÇÕES		9	41,6	2	-
TOTAL		593	182.435,8	115	26.112,8

Fonte: elaborado pelo autor a partir de dados disponíveis em IIRSA (2015).

Em relação à abrangência dos projetos, temos 489 projetos nacionais, representando 84,6% do investimento total dos projetos, 97 projetos binacionais, com 15% do investimento e 7 projetos multinacionais, representando 0,4% dos investimentos totais (IIRSA, 2015).

A Argentina possui o maior número de projetos envolvidos, sendo a maioria deles, nacionais. Porém, possui apenas 11% de seus projetos já concluídos, somando um investimento de US\$ 6,195 bilhões. Já o Brasil possui 71 projetos nacionais e está envolvido em 3 projetos multinacionais. Possui 28 projetos concluídos e o maior investimento dentre os países, de US\$ 13,296 bilhões. Guiana e Suriname possuem 3 projetos nacionais e participam de 3 projetos multinacionais.

4.4 Críticas, acertos e perspectivas para o futuro

Segundo Quinhoes (2011), a proposta da IIRSA é oficialmente apoiada e possui certo nível de consenso entre os atores sociais, mas possui algumas imperfeições que devem ser analisadas a fim de promover desenvolvimento territorial. Dentre os principais temas, o autor menciona a Metodologia de Planificação Territorial Indicativa, por não ter um enfoque realmente territorial, no qual não aborda o tema urbano em suas análises, e sim dando destaque aos eixos em suas respectivas regiões. Ainda, a falta de uma estrutura urbana na América do Sul para as propostas dos projetos de infraestrutura de transportes.

Além disso, conforme argumentam Senhoras e Vitte (2007), a IIRSA foi orientada por uma visão econômica de integração física entre países por meio de grandes obras de infraestrutura que articulam territórios nacionais e internacionais em função de um

potencial comercial.

Uma integração de infraestrutura reconhece que não basta apenas reduzir as barreiras aduaneiras e tarifárias para integrar um território, mas sim são necessários os meios físicos que permitam uma livre circulação de bens, de serviços e de pessoas (Quinhoes, 2011).

Ainda, Quinhoes (2011) ressalta que a IIRSA não estabelece um modo eficiente e sinérgico da atividade produtiva nos territórios menos desenvolvidos, mas reforça a especialização produtiva e comercial predominante da região, baseada em *commodities* e que dependem da demanda externa. Além disso, a proximidade geográfica não constitui uma razão suficiente para uma integração. É necessário que os países estejam em um processo conjunto de organização, de planejamento e de estratégias frente ao sistema internacional. Há a necessidade de se construir uma identidade para a região.

De acordo com Simas (2012) há importantes questionamentos a respeito da ideia de integração na América do Sul a respeito do verdadeiro desejo e prioridade desses países de se integrarem, visto que historicamente sempre foi uma região que se voltou para fora. Uma integração de infraestrutura é fundamental para estimular uma integração voltada para dentro da região. O que Simas (2012:15) realmente questiona é a diferença entre integrar a infraestrutura e construir uma infraestrutura, visto que:

“criar infraestrutura para tornar os

países mais competitivos externamente é um projeto diferente de criar infraestrutura para os países da região trocarem mais, complementarem suas produções, fortalecerem-se regionalmente e, por que não, buscarem reduzir suas assimetrias sociais e econômicas internas”.

Simas (2012) identifica razões internas e externas que justificam um projeto de integração na América do Sul: internamente, os países podem aproveitar da sinergia e complementaridade existentes entre si, fortalecendo o comércio intrarregional e integrando áreas do processo produtivo; e externamente, uma melhoria na infraestrutura pode ocasionar em exportar com preços mais baixos, atingindo novos mercados, a fim de tornar-se mais competitiva no mercado mundial.

Tanto na IIRSA quanto agora na UNASUL objetivou-se a liberação e a abertura comercial, ou seja, o regionalismo aberto é visto como peça chave para a integração da América do Sul. Mesmo que o discurso político e o papel da integração física tenham mudado com o início da UNASUL, trazendo ao debate as questões sociais, as relações comerciais continuam priorizadas. A UNASUL não teve seu tempo necessário para dar privilégio às políticas consideradas prioritárias em seu discurso, como é o caso da integração energética, infraestrutural e social.

Conforme observa Saludjian (2014), há uma incompatibilidade entre um regime de acumulação voltado para fora

e uma integração econômica, política e social homogênea estruturalmente e socialmente.

Quanto à integração de infraestrutura, Silveira (2013) destaca que a mesma objetiva uma coesão física do bloco de países com a finalidade de uma integração comercial, pois uma infraestrutura adequada reduz os custos de circulação de mercadorias, tornando a região mais competitiva. Ainda, um verdadeiro bloco econômico teria por objetivo utilizar os grandes empreendimentos em infraestrutura como fontes de desenvolvimento, criando emprego e renda.

Confirma-se o objetivo da melhoria da infraestrutura para promoção de integração comercial através do EID MERCOSUL-Chile. Este Eixo, além de ser a área mais densa econômica e demograficamente, é o Eixo mais contemplado entre todos os demais criados pela IIRSA em questão de número de projetos, com 20,91% do número total dos projetos e 30,79% do total do investimento estimado. Além disso, a ênfase no setor dos transportes na IIRSA é clara, com 89% do número dos projetos e 71,10% do investimento total da Carteira de Projetos da IIRSA. Uma infraestrutura de transportes adequada é essencial para uma integração comercial e uma melhor circulação de mercadorias.

Um estudo feito por Alexis Saludjian (2014) procurou confirmar se a estrutura de comércio da América do Sul contribuiu para a integração regional,

ou piorou a inserção da região nas cadeias de valores globais. Em relação ao comércio com o resto do mundo, a América do Sul manteve-se no seu padrão de exportação de produtos primários e importador de produtos industrializados. Segundo sua pesquisa, a América do Sul manteve um padrão semelhante de inserção na economia mundial dos anos 1990, salvo uma melhoria no que diz respeito ao conteúdo de tecnologia.

O mesmo aconteceu no comércio dentro da América do Sul. O modelo de integração liberal dos anos 1990 não modificou expressivamente o padrão de comércio existente e não conseguiu seus impactos esperados no comércio interno da região. Portanto, Saludjian (2014:95) conclui:

“não pode ser negada uma maior integração das cadeias produtivas de valor à escala mundial. Todavia, o aumento do nível tecnológico das exportações da América do Sul se deve ao aumento das importações de bens de elevado nível tecnológico mostrando a fraqueza da capacidade de criação, manutenção e desenvolvimento de uma base científica-tecnológica a nível regional”.

Dessa forma, verifica-se que há alguns ganhos, no tocante à questão tecnológica, mas certa manutenção das exportações, no tocante ao padrão de comércio. Na seção abaixo, faz-se um balanço da IIRSA.

Por fim, nota-se que uma das grandes dificuldades da IIRSA é em relação a

participação dos Estados como coordenadores centrais da iniciativa. Os governos precisam intervir na implementação das ideias propostas pela IIRSA para viabilizar essas iniciativas regionais, pois alguns projetos importantes que afetam mais o lado social do que o econômico não apresente retorno financeiro suficientemente atrativo para os investidores privados.

É unânime entre as literaturas já publicadas que estudam a IIRSA e a dinâmica da integração regional destacar a importância dos estudos feitos nesse período da iniciativa até os dias de hoje. Desde os anos 2000, iniciaram-se importantes debates sobre o papel da integração da infraestrutura física como papel crucial para o desenvolvimento econômico, sustentável e competitivo na região, além de incentivar o relacionamento e a cooperação entre os países que compõem a América do Sul.

Por ser um assunto demasiado complexo, de caráter multissetorial e multinacional, requer metodologias e conceitos muito bem estruturados e elaborados para facilitar o entendimento e poder implementar de forma efetiva seus objetivos.

Tanto os processos de integração regional e o desenvolvimento econômico são fenômenos complexos que requerem uma profunda e temporal análise, geralmente estudadas em longo prazo. Não se pode afirmar com veemência que a IIRSA promoveu

desenvolvimento econômico nos países que a incorporaram, mas se percebe uma tendência de mudança de estrutura na região.

Considerações finais

A integração de uma infraestrutura física pode vir a auxiliar na solução dos problemas que giram em torno da distribuição desigual e diminuir assimetrias de condições sociais por meio da aproximação e do acesso de uma parcela maior do território, aumentando as oportunidades que antes eram restritas aos centros mais dinâmicos. Conforme abordado por Furtado (1987), a criação de uma infraestrutura de serviços de transportes, de energia e de meios de comunicação e informação beneficiariam todo o conjunto da população.

O presente artigo buscou responder de que forma a IIRSA pode contribuir para a integração regional da América do Sul e qual a sua relação com o desenvolvimento econômico dos países que a compõem. Concluiu-se que a IIRSA contribui para a integração regional de forma a promover uma infraestrutura para facilitar os fluxos de comércio entre os países, integrando-os comercialmente.

Sua relação com o desenvolvimento econômico se dá a partir da mudança estrutural, através da construção de infraestrutura nos setores de energia, transportes e comunicações, sendo o segundo o maior incentivado por número de projetos e de investimento

estimado. Furtado (1987) já afirmava que o desenvolvimento econômico deve ser de natureza qualitativa, a partir do planejamento das modificações estruturais.

Conforme concluiu Padula (2010), a proposta de integração da infraestrutura regional da IIRSA foi realizada a partir do regionalismo aberto e do novo regionalismo, portanto, dá ênfase na visão dominante da formação de uma área de livre comércio regional, estimulando, assim, os chamados corredores de exportação ligados para a costa do continente.

Não é identificado na IIRSA o desenvolvimento territorial e regional, nem uma integração dos territórios. Os Eixos de Integração e Desenvolvimento e os projetos foram estudados e colocados em prática para facilitar os fluxos de comércio tanto para dentro da América do Sul quanto para as outras regiões. A iniciativa da IIRSA envolvendo a ideia de uma integração territorial objetivando promover o desenvolvimento regional é válida. Nesse ponto, a IIRSA realizou um estudo bem completo da região que deve ser levado em consideração. No entanto, o que cabe refletir é se os países da América do Sul possuem o desejo de se desenvolverem juntos.

Reunir todos os países da América do Sul a fim de promover um debate sobre diversos assuntos que foram elencados como prioritários nessa região, certamente será um avanço. Promover um estudo aprofundado dos gargalos de

infraestrutura que dificultam acessos e conectividade entre a região seria outro importante caminho para a integração. Porém, esse é um processo de longo prazo e dependerá dos Estados se unirem e utilizarem esse estudo para a efetiva concretização.^d

Referências

Andrade, Manuel Correia de (1987). Espaço, polarização & desenvolvimento: uma introdução à economia regional. 5. ed. São Paulo, Atlas.

Furtado, Celso (1978). A economia Latino-Americana: formação histórica e problemas contemporâneos. 2 ed. São Paulo, Editora Nacional.

Furtado, Celso (1987). *Teoria e Política do desenvolvimento econômico*. 9. ed. São Paulo, Editora Nacional.

IIRSA (2010). *Cartera de Projectos 2010: Planicación Territorial Indicativa*. Disponível em: <http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/lb10_completo_baja.pdf>. [Acesso em: 9 maio 2016].

IIRSA (2011). *IIRSA 10 anos depois: suas conquistas e desafios*. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=3356>>. [Acesso em: 13 set. 2016].

IIRSA (2015). *Cartera de Projectos COSIPLAN 2015*. Disponível em: <<http://www.iirsa.org/Document/Detail?Id=4252>>. [Acesso em: 30 ago. 2016].

Lima, a. C. C. e Simões, R. F. (2009). *Teorias do desenvolvimento regional e suas*

implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. Texto para discussão n° 358. Belo Horizonte, UFMG/CEDEPLAR, set.

Padula, Raphael (2014). “Da IIRSA ao COSIPLAN da UNASUL: A integração de infraestrutura na América do Sul nos anos 2000 e suas perspectivas de mudança”. In: Neto, Walter Antônio Desiderá (Org.). *O Brasil e as novas dimensões da integração regional*. Rio de Janeiro, IPEA, pp. 291-352.

Padula, Raphael (2010). *Integração regional de infraestrutura e comércio na América do Sul nos anos 2000: Uma análise político/estratégica*. 311 f. Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Quinhoes, Roberto Chiarella (2011). “Redes y Territorio: la iniciativa IIRSA en foco”. In: *Espacio y Desarrollo*. Lima, n° 23, pp. 5-29.

Saludjian, Alexis (2014). “Integração sul-americana: um balanço crítico”. En: *Argumentum*, Vitória, vol. 6, n° 2, pp. 76-102.


Scheibe, Eduarda Figueiredo (2013). *Integração física e integração regional: A iniciativa para integração da infraestrutura regional Sul-Americana (IIRSA) como instrumento multiescalar de integração*. 164 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Geografia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

Senhoras, E. M. e Vitte, C. C. S. (2007). “Planejamento territorial e agenda transregional em infra-estrutura na América do Sul”. In: *Mercator*, Fortaleza,

n° 11.

Silveira, Márcio Rogério (2013). “Infraestrutura e logística de transportes no processo de integração econômica e territorial”. In: *Mercator*, Fortaleza, vol. 12, n° 2, p. 41-53.

Simas, Caio de Almeida (2012). *A construção de infraestrutura física e os desafios para a integração Sul-Americana: uma análise espacial da IIRSA e da UNASUL*. 142 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

Souza, Nali de Jesus de (2012). *Desenvolvimento econômico*. 6. ed. rev. São Paulo, Atlas. 



Cines del Sur

La integración cinematográfica entre los países del MERCOSUR

Marina Moguillansky

Ed. Imago Mundi

Buenos Aires, marzo de 2016

ISBN: 978-950-793-227-4

248 pp.

<http://www.edicionesimagomundi.com>



Cines del Sur refleja más de 10 años de investigación de su autora, Marina Moguillansky de la integración cinematográfica del MERCOSUR. Esta investigación nació de manera fortuita cuando, en 2004, Moguillansky no pudo ver el filme brasileño *Amarelo Manga* (Cláudio Assis, 2002) porque

estuvo muy poco tiempo en la cartelera de los cines porteños. Este episodio fue un elemento disparador que se convirtió, primero, en una tesis de maestría, después en tesis doctoral y culminó con la publicación de este libro en marzo de 2016.

Haciendo uso de la estrategia del *cabismo teórico*, Moguillansky estudia al cine en su triple registro (como industria, objeto de políticas públicas y producto estético), logrando retratar

Marina Moguillansky: Dra. en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Sociología de la Cultura por el Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de San Martín (IDAES-UNSAM) y Licenciada en Sociología (UBA). Actualmente es investigadora del CONICET y docente de grado y posgrado en la UNSAM, donde co-coordina el Núcleo de Estudios en Cultura y Comunicación. Sus trabajos de investigación se han centrado en las industrias cinematográficas de América Latina, con especial énfasis en el MERCOSUR y en los procesos de integración regional.


con precisión y agudeza el estado y las trayectorias de las industrias cinematográficas del MERCOSUR desde 1991 hasta la actualidad.

Cines del Sur busca corroborar qué transformaciones supuso la institución del MERCOSUR para el sector cinematográfico de los Estados parte, qué motivó al establecimiento de una política regional específica para el cine en 2003 y si ésta ha tenido un impacto real y considerable para las industrias del bloque.

Para responder a estos interrogantes, Moguillansky divide el texto en dos grandes secciones. En la primera, explora la recorrido de la actividad cinematográfica del MERCOSUR desde 1991 hasta 2009 fraccionando estos años en tres sub-períodos: el primero, desde 1991 a 1995 comprende desde el Tratado de Asunción hasta el establecimiento de la Unión Aduanera; el segundo, de 1996 a 2002 abarca la época de consolidación neoliberal en el proyecto regional, y el tercero, de 2003 a 2009, engloba los años de transformación del proyecto regional e inclusión del cine en la agenda del MERCOSUR. En la segunda sección, la autora problematiza al cine desde su dimensión simbólica para evaluar si la filmografía “mercosureña” (entendida como coproducciones entre dos o más países del esquema) produce un imaginario simbólico compartido que contribuya al fortalecimiento del proceso de integración.

La autora logra reconstruir con

claridad la -inédita- historia de la política cinematográfica regional gracias a la combinación de diversos recursos metodológicos: entrevistas con los actores más relevantes del campo cinematográfico, revisión pormenorizada de la literatura existente sobre las industrias del sector, análisis estadístico, estudio de los documentos oficiales del bloque y análisis de las películas realizadas por nacionales del bloque.

Cines del Sur constituye, sin dudas, literatura imprescindible para todo aquél que busque comprender la génesis, el desarrollo y el impacto de la integración cinematográfica del MERCOSUR al igual que para quienes deseen acceder a un panorama conciso y acertado acerca del estado del cine en los países que integran el MERCOSUR. 

María Florencia Poggi

República Bolivariana de Venezuela Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores

Comunicado

Caracas, 31 de agosto de 2016

La República Bolivariana de Venezuela condena categóricamente el golpe de Estado parlamentario consumado en Brasil contra la Presidenta Dilma Rousseff, mediante el cual peligrosamente se ha sustituido ilegítimamente la voluntad popular de 54 millones de brasileños, violentando la Constitución y alterando la democracia en este hermano país.

Las oligarquías políticas y empresariales, que en alianza con factores imperiales consumaron el Golpe de Estado contra la Presidenta Dilma Rousseff, recurrieron a artimañas antijurídicas bajo el formato de crimen sin responsabilidad para acceder al poder por la única vía que les es posible: el fraude y la inmoralidad.

La República Bolivariana de Venezuela expresa su solidaridad con la Presidenta Dilma Rousseff, y con los millones de mujeres y hombres que mediante el voto directo y secreto eligieron a la Presidenta. Se ha ejecutado una traición histórica contra el pueblo de Brasil, y un atentado contra la integridad de la mandataria más honesta en ejercicio de la presidencia en la República Federativa de Brasil.

Este golpe de Estado parlamentario forma parte de la embestida oligárquica e imperial contra los procesos populares, progresistas, nacionalistas y de izquierda, cuyo único fin es restaurar los modelos neoliberales de exclusión social y expoliación de nuestras riquezas naturales que trajeron consigo pobreza y atraso para nuestros pueblos, y acabar así con los modelos de genuina democracia y de integración unitaria de la Región alcanzados por los Presidentes Hugo Chávez, Néstor Kirchner, Lula Da Silva, Evo Morales, Tabaré Vázquez y Rafael Correa.

El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, en resguardo de la legalidad internacional y solidaria con el pueblo de Brasil, ha decidido retirar definitivamente a su Embajador en la República Federativa de Brasil, y congelar las relaciones políticas y diplomáticas con el gobierno surgido de este golpe parlamentario. De igual forma, iniciaremos un conjunto de consultas para apoyar al pueblo de esta hermana Nación, que ha visto vulnerado su sistema democrático y desesperanzado en sus conquistas socioeconómicas.

Caracas, 31 de agosto de 2016



Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR

Asunción, 13 de septiembre de 2016

Los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción que estableció el Mercado Común del Sur – MERCOSUR,

Considerando

El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto, la Decisión CMC N28/05 y el Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, suscrito el 4 julio de 2006.

Que el Artículo 2 del Tratado de Asunción establece que el MERCOSUR está fundado en el principio de la reciprocidad de derechos y obligaciones entre los Estados Partes.

Que el Artículo 10 del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela le atribuyó la condición de Estado Parte y la participación en el MERCOSUR con todos los derechos y obligaciones, de conformidad con el artículo 2 del Tratado de Asunción y con los términos de dicho Protocolo.

Que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción han verificado el no cumplimiento por parte de la República Bolivariana de Venezuela de lo acordado en el Protocolo de Adhesión en cuanto a la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR.

Que, por otra parte, la República Bolivariana de Venezuela no ha adherido al Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica N°18 (ACE 18).

Que es necesario asegurar el funcionamiento del MERCOSUR y considerar la participación de la República Bolivariana de Venezuela en base a los principios y al objeto y fin del Tratado de Asunción.

Que la presente Declaración se aprueba por consenso de los cuatro Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción, con el apoyo expreso de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil y de la República del Paraguay y con la abstención de la República Oriental del Uruguay.

Deciden

Artículo 1.- A partir de la fecha de suscripción de la presente Declaración, por razones de urgencia y a fin de asegurar el funcionamiento del MERCOSUR, los cuatro Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción definirán los cursos de acción y adoptarán las decisiones necesarias en materia económica y comercial y otras materias esenciales.

Artículo 2.- Las negociaciones externas con terceros países y grupos de países serán coordinadas por los cuatro Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción.

Artículo 3.- El 1 de diciembre de 2016 se analizará nuevamente el estado de cumplimiento de las obligaciones asumidas por la República Bolivariana de Venezuela en el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR.

Artículo 4.- La persistencia del incumplimiento a partir de la fecha señalada en el Artículo anterior importará el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR, hasta que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción convengan con la República Bolivariana de Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte.

Por la República Argentina Susana Malcorra

Por la República Federativa de Brasil José Serra

Por la República de Paraguay Eladio Loizaga

Por la República Oriental del Uruguay Rodolfo Nin Novoa

13 de septiembre de 2016

Declaração de Brasília

Reunião Ministerial do Cone Sul sobre Segurança nas Fronteiras

Brasília, 16 de novembro de 2016

1. Nós, os Ministros e Altas Autoridades das Relações Exteriores, do Interior, da Defesa, da Justiça, de Segurança e de Controle de Drogas de Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, reunimo-nos em 16 de novembro de 2016, na cidade de Brasília, para tratar a temática da segurança nas fronteiras e acordar objetivos prioritários e diretrizes para o desenvolvimento de ações coordenadas.

2. Reiteramos nosso pleno respeito aos direitos humanos e garantias fundamentais e o compromisso de continuar aplicando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (UNTOC) e seus Protocolos, bem como os instrumentos pertinentes acordados na região.

3. Reafirmamos que os acordos e mecanismos de cooperação bilaterais são elementos essenciais para fortalecer a segurança cidadã em nossos países.

4. Manifestamos nossa preocupação com o aumento da criminalidade organizada transnacional em nossa região, bem como com os potenciais impactos decorrentes de ameaças globais como o terrorismo internacional e os crimes cibernéticos e, nesse sentido, reconhecemos que, no contexto de segurança atual, os mecanismos de cooperação são ferramentas centrais para reforçar a ação conjunta dos Estados.

5. Sublinhamos nossa convicção de que a segurança nas fronteiras requer uma visão regional integral, que incorpore as dimensões política, social, econômica e normativa, baseada no princípio de responsabilidade compartilhada, que facilite o comércio internacional e a circulação de pessoas e bens entre nossos países, e conseqüentemente promova o desenvolvimento de nossa região.

6. Analisamos, de maneira franca e aberta, os desafios para uma ação efetiva orientada para prevenir e combater a criminalidade organizada transnacional, reafirmando que nossas fronteiras são zonas privilegiadas de integração, cooperação e intercâmbio cultural e comercial entre nossos povos. Nesse sentido, compartilhamos o seguinte diagnóstico:

a) Os crimes transnacionais estão no centro de muitos dos problemas de segurança em nossa região, têm efeitos nocivos sobre nossas sociedades e afetam negativamente o desenvolvimento sustentável.

b) O tráfico ilícito de armas de fogo, munições e explosivos e de drogas alimenta o crime organizado e a violência em nossas cidades. O contrabando prejudica nossas economias e gera desemprego. O aumento de atividades relacionadas com a lavagem de dinheiro gera distorções que afetam o sistema econômico de nossos países e fomenta a corrupção. O tráfico de pessoas e o tráfico ilícito de migrantes violam os direitos fundamentais de nossos cidadãos, afetando principalmente as mulheres e as crianças.

c) Os controles nas passagens de fronteira habilitadas e a vigilância terrestre, aérea, marítima, lacustre e fluvial ao longo de nossas fronteiras devem ser priorizados, aperfeiçoados e modernizados de modo permanente, para fazer frente às novas dinâmicas do crime organizado transnacional.

d) A forma mais efetiva de enfrentar o crime transnacional é por meio da cooperação em três âmbitos: nacional, bilateral e regional. O fortalecimento simultâneo e integrado desses três níveis é fundamental para uma resposta coerente, ágil, efetiva e dirigida para alcançar os objetivos propostos.

e) No âmbito nacional, o fortalecimento da articulação entre as agências competentes, com a participação dos entes subnacionais, quando apropriado, é a base de uma ação nacional coordenada e efetiva, permitindo identificar e tratar de maneira adequada os desafios institucionais, legislativos e financeiros.

f) No âmbito bilateral, os mecanismos de cooperação devem ser fortalecidos por meio de acordos e ajustes, incluindo ações operacionais coordenadas e a facilitação dos meios necessários para sua execução.

g) No nível regional, é necessário desenvolver uma visão estratégica compartilhada de segurança nas fronteiras, com vistas a fortalecer os mecanismos existentes e a adequá-los para dar respostas imediatas e ágeis, a partir de uma perspectiva flexível e dinâmica.

h) É momento de passar para a ação e avançar para políticas públicas transformadoras, baseadas na obtenção e no intercâmbio de informação precisa, tanto quantitativa como qualitativa, sobre as vulnerabilidades, problemas e desafios nas áreas fronteiriças.

7. Diante desse diagnóstico, ressaltamos nossa determinação de prevenir, processar e punir os crimes internacionais e de aprofundar o desenvolvimento econômico e social das fronteiras, a partir de um critério de responsabilidade compartilhada de segurança cidadã.

8. Nossos Governos, no marco de sua soberania e seus respectivos ordenamentos jurídicos, comprometem-se a unir esforços na luta contra as organizações criminosas que atuam na região.

9. Para essa finalidade, acordamos os seguintes objetivos prioritários e diretrizes:

Fortalecer a cooperação

i. Fortalecer a cooperação operacional interagências em matéria de segurança, controle e vigilância de fronteiras, de acordo com os ordenamentos jurídicos nacionais e as obrigações internacionais.

ii. Promover encontros frequentes das autoridades nacionais responsáveis pela segurança nas fronteiras, com vistas a, entre outras ações, desenvolver operações coordenadas e intercambiar experiências para combater os crimes transnacionais.

iii. Fomentar a formação e capacitação conjunta do pessoal de segurança, controle e vigilância de fronteiras.

iv. Reforçar a coordenação e a cooperação entre esferas nacionais e subnacionais de governo, em conformidade com seus respectivos ordenamentos jurídicos.

v. Identificar desafios institucionais e buscar os meios tecnológicos, financeiros e materiais e os recursos humanos adequados para enfrentá-los.

vi. Incrementar o controle do espaço aéreo nas fronteiras comuns, mediante o fortalecimento da cooperação operacional interagências, em conformidade com os ordenamentos jurídicos nacionais.

vii. Promover uma cooperação judicial, policial e de agências de inteligência, para aumentar e agilizar a capacidade de resposta frente às diferentes formas e manifestações da criminalidade organizada transnacional.

viii. Concentrar os esforços em apoiar o estabelecimento de órgãos mistos de investigação em processos, ações ou investigações judiciais em um ou mais Estados, em conformidade com o artigo 19 da UNTOC.

ix. Promover a efetiva coordenação dos controles de fronteiras, gerando um intercâmbio de informação sistematizado, modernizando progressivamente a infraestrutura de controle e melhorando as condições de trabalho e segurança dos funcionários.

x. Utilizar novas tecnologias e aperfeiçoar as existentes, com o propósito de incrementar a efetividade das ações de combate às organizações criminosas.

xi. Promover, em conformidade com os ordenamentos jurídicos nacionais e as obrigações internacionais, o desenvolvimento dos seguintes aspectos prioritários:

- cooperação entre instituições de prevenção e combate ao crime transnacional, de acordo com as prioridades nacionais;

- fortalecimento dos controles, nacionais e regionais, de precursores químicos, de drogas, de marcação e rastreamento de armas de fogo, e de veículos furtados ou roubados;

- prevenção e combate à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo;

- prevenção e combate ao tráfico de pessoas e ao tráfico ilícito de migrantes; e

- desenvolvimento de um sistema de intercâmbio de informação sobre voos irregulares transfronteiriços.

xii. Fomentar, no âmbito do Mercosul e Estados Associados, a análise das legislações nacionais em matéria de tipificação e sanção dos crimes transnacionais com o objetivo de alinhá-las para incrementar a cooperação jurídica internacional.

Consolidar a cooperação regional contra o crime transnacional

i. Estabelecer uma visão comum sobre as necessidades, vulnerabilidades, potencialidades e desafios nas fronteiras, baseada nos princípios de justiça e respeito aos direitos humanos.

ii. Fortalecer, de modo prioritário, o tratamento do problema do crime transnacional no marco dos acordos existentes e nos foros regionais, em particular, no Mercosul e na UNASUL.

iii. Coordenar posições a fim de desenvolver sinergias entre os diversos mecanismos de cooperação existentes na área de segurança pública, com vistas à consolidação de um marco coerente e sistemático para orientar as ações de prevenção e combate aos crimes transnacionais, incluindo a definição de metas, objetivos e indicadores de acompanhamento.

Conhecer a fronteira

i. Incentivar as instituições de pesquisa científica e acadêmica para, em coordenação com suas contrapartes, desenvolver estudos sobre os desafios, vulnerabilidades, necessidades e potencialidades nas fronteiras, da perspectiva da segurança, tendo em conta a diversidade política, econômica, cultural e social nas fronteiras.

ii. Definir metodologias compatíveis para os estudos sobre as fronteiras, com ênfase na segurança pública, para permitir a comparação de resultados e contribuir para a elaboração de políticas públicas.

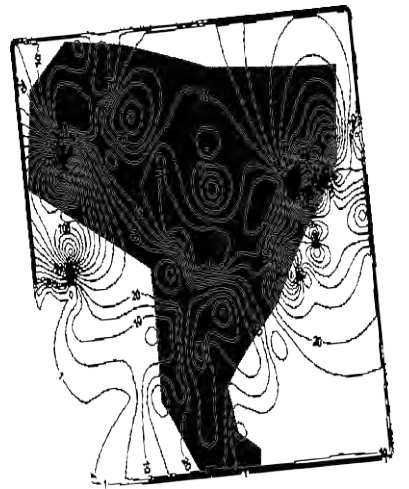
iii. Fomentar a celebração de convênios entre os institutos de pesquisa científica e acadêmica para a obtenção, análise, difusão e intercâmbio de informação, estatísticas, estudos já realizados e boas práticas.

10. Concordamos em estabelecer um mecanismo flexível conformado por uma rede de pontos focais, que manterá contatos frequentes e encontros periódicos quando necessário, preferencialmente no marco de encontros regionais e multilate-

rais, para desenvolver os objetivos e diretrizes acordados, formular recomendações e concertar posições nos organismos regionais existentes.

Brasilia, 16 de novembro de 2016





densidades

El número **veinte** de la revista **densidades** fue editado en la
Ciudad de Buenos Aires, República Argentina,
América del Sur,
en el mes de **diciembre** de 2016.

Distribución libre y gratuita





