

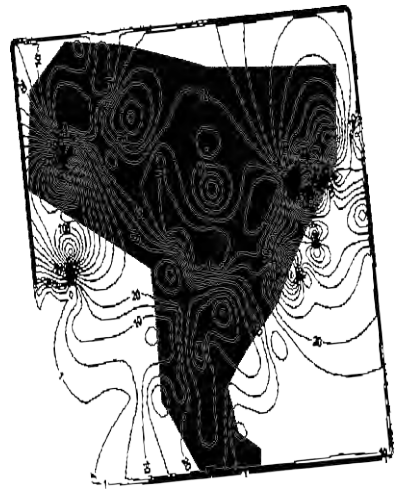
densidades



thauan santos
anna maria cárcamo
ian varela
josé humberto ataulo nunes
amaury patrick gremaud
juan manuel rivero godoy
martín pérez mill n
edvaldo césar moretti
karoline batista gonçalves
lucas gonçalves de oliveira ferreira
simone dos santos frana

21
mayo
2017





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

21

mayo 2017

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 **MERCOSUL+2 e meio ambiente**
Thauan Santos, Ana Maria Cárcamo e Ian Varela

35 **Integração financeira regional: uma avaliação do sistema de pagamentos em moeda local entre Brasil e a Argentina (2009 a 2016)**
José Humberto Ataulo Nunes e Amaury Patrick Gremaud

55 **La encrucijada de Uruguay frente al MERCOSUR: ¿la disyuntiva de separación o el intento de forzar la integración del bloque? Argumentos para no incumplir los tratados de integración en el marco de la ALADI y las normas de derecho derivado y negociar unilateralmente con países extrazona**
Juan Manuel Rivero Godoy

77 La configuración latinoamericanista del discurso
del Papa Francisco
Martín Pérez Millán

99 REGIONES
Das múltiplas concepções de fronteira à Produção
de territórios: o caso do Pantanal Transfronteiriço
Brasil-Bolívia-Paraguai e as Unidades de
Conservação
*Edvaldo César Moretti e Karoline Batista
Gonçalves*

117 CULTURAS
Cultura e integração regional: UNILA um novo
paradigma cultural para integração regional
Lucas Gonçalves de Oliveira Ferreira

129 Dificultades de los estudiantes brasileños en el
aprendizaje del español como lengua extranjera
Simone dos Santos França

143 DOCUMENTOS
Declaración política de Punta Cana. V Cumbre
de la CELAC
Punta Cana, 25 de enero de 2017

157

DOCUMENTOS

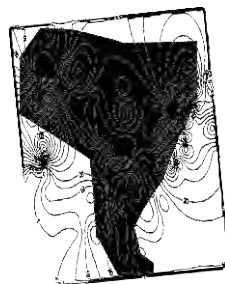
Declaración de los Estados Partes del
MERCOSUR sobre la República Bolivariana de
Venezuela

Buenos Aires, 1 de abril de 2017

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



densidades



a modo de presentación

Estimados Lectores

Tenemos la satisfacción de hacerles llegar un nuevo número de densidades agradeciendo, como siempre, todos los trabajos recibidos y la infinita paciencia que sus autores tienen con nosotros.

Continuar con la publicación regular de nuestra revista en un contexto regional tan poco esperanzador para las iniciativas de integración, y al mismo tiempo tan interesante, nos desafía a mantener el rumbo en medio de las turbulencias y seguir aportando nuestro modesto esfuerzo a la comprensión de la difícil construcción del espacio común. Labor que nos propusimos hace ya nueve años cuando comenzamos esta tarea.

Las instituciones de la integración regional se enfrentan a un confuso escenario, con más recursos retóricos que políticos e intentan continuar con los objetivos establecidos en sus agendas, siguiendo la inercia de decisiones pasadas y sin mayor capacidad de alcanzar nuevas. Esto se produce principalmente por la extrema debilidad política de algunos de sus actores fundamentales y su incapacidad para dotar a la región de una nueva agenda política y llevarla adelante y su falta de voluntad en profundizar la existente. La crisis de la mayor economía regional, en manos de un gobierno sin los mínimos márgenes de legitimidad necesaria para negociar y asumir compromisos internacionales, nos niega a un protagonista esencial de cualquier iniciativa integracionista. No hay posibilidad alguna de soñar con algún tipo de espacio regional integrado sin contar con el firme compromiso de Brasil.

Otro actor fundamental de los últimos años, impulsor incansable de la construcción de instituciones regionales, vive sumido en una crisis de muy difícil resolución cuya superación consensuada por los actores involucrados parece cada día más lejana. Lamentablemente la región no ha estado a la altura de la crisis venezolana, los intentos de acercar posiciones e influir constructivamente en generar una salida posible no dieron los resultados deseados. Las apuestas a la ruptura institucional o la

intervención extranjera, la negación del otro como interlocutor válido, la violencia que va sedimentando posiciones irreconciliables, no presagian una superación cercana del drama venezolano.

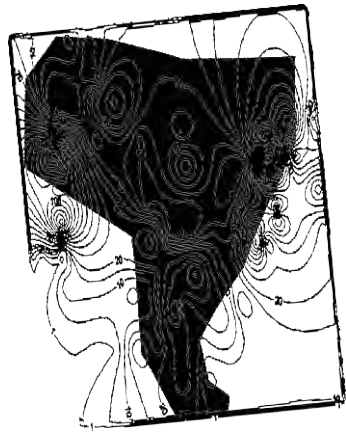
A nivel hemisférico, además, presenciamos la confusa gestualidad a la que se ha reducido la política exterior de la nueva administración estadounidense, que deja desorientados a tantos que basaron sus perspectivas de desarrollo en la asimétrica relación preferencial con la mayor economía del planeta. El TLCAN, promocionado en la región como solución a todos los males del subdesarrollo endémico latinoamericano, ejemplo a ser reproducido por todos y cada uno de nuestros estados sin importar tamaño y nivel de desarrollo de nuestras economías, fue puesto en discusión por su principal beneficiario de forma unilateral, demostrando a golpe de decisionismo puro y duro, la debilidad de las instituciones internacionales cuando no están sostenidas en recursos reales de poder. Lamentablemente esta situación no puede ser aprovechada por gobiernos que ni siquiera se han planteado como un objetivo estratégico de su relacionamiento externo la construcción de autonomía.

Los proyectos de restauración conservadora que hace un año se mostraban arrolladores han ido encontrando sus propios límites, en parte debido a la reacción de sociedades movilizadas que fueron protagonistas activas durante la última larga década democratizadora en la región, pero especialmente debido a sus propias debilidades, incapaces de avanzar clara y profundamente en sus objetivos sin poder desplegar con la contundencia necesaria su potencial represivo y sus shocks económicos.

La región perdió una cierta y relativa homogeneidad en la diversidad, que se asoció en algunos objetivos mínimos comunes hasta hace muy poco tiempo. Si esto sólo es un impasse en un camino que puede retomarse o estamos frente a un nuevo cambio de época, es muy pronto aún para afirmarlo con alguna seguridad. Mientras tanto, los que creemos en la integración de esta parte del mundo como camino para superar el subdesarrollo, no podemos más que seguir aportando desde nuestras limitadas posibilidades a dar cuenta de la fascinante complejidad del momento que atravesamos. Es tiempo de hacer balance sobre lo vivido, entender el presente y prepararse para la superación de esta etapa.

Oswaldo Andrés García
25 de mayo de 2017





artículos

MERCOSUL+2 e Meio Ambiente*

*Thauan Santos, Anna Maria Cárcamo e
Ian Varela*

1. Introdução

É conhecido o tratamento dado à relação entre meio ambiente e economia. Tal relacionamento foi ilustrado como uma disputa conflituosa entre rivais, uma vez que a primazia da lógica econômica tende a ser afirmada sobre as preocupações ambientais, interpretadas como mero “entrave ao crescimento” (Pearce & Turner, 1995). Embora nas últimas décadas se observe um crescente esforço para a consolidação de pontes de diálogo entre ambos os temas devido a sua profunda -porém negligenciada- interdependência, percebe-se claramente que a questão ambiental permanece subordinada aos interesses

econômicos.

O MERCOSUL desde a sua criação mantém uma clara orientação socioeconômica. Tendo a razão de ser da integração regional sul-americana na promoção do desenvolvimento do Cone Sul, na redução do *gap* socioeconômico entre os membros e na modernização das economias dos Estados-Membros, o direito ao desenvolvimento mantém-se incontestado desde o início do bloco como seu principal motor. Todavia, em um mundo cada vez mais atento às questões ambientais e às possíveis consequências devastadoras de uma postura negligente

*Una versión de este artículo fue publicada en el n° 5 da *Revista Neiba, Cadernos Argentina Brasil*, UERJ, 2016.

TS: Professor do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio) e do pesquisador do Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO). E-mail: santos.thauan@gmail.com.

AMC: Departamento de Direito da PUC-Rio, com domínio adicional em Política Internacional.

IV: Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

te, há uma necessidade de o bloco responder a novas demandas e necessidades relacionadas ao meio ambiente. Inspirado por essa relação, o presente trabalho irá analisar a inserção do direito ao meio ambiente no âmbito do MERCOSUL.

A pesquisa utilizou como principais fontes de dados periódicos, bancos de dados internacionais e a legislação ambiental do MERCOSUL, dos membros do bloco, assim como leis e princípios que regem a organização. O tipo de pesquisa utilizado foi o modelo descritivo, calcado em dados de natureza qualitativa (e, em determinado momento, quantitativa). Para a análise de dados, foi feita uma revisão bibliográfica acerca do tratamento da questão ambiental e relação com a economia, o estudo de tipos de modelo de gestão ambiental percebidos e pertinência da questão para descrição do caso estudado. O trabalho está dividido em quatro seções principais: introdução, referencial teórico, o caso do MERCOSUL e apresentação da discussão, desenvolvimento e conclusão.

A hipótese a ser trabalhada no presente artigo é de que, apesar do protagonismo normativo da questão ambiental no âmbito do MERCOSUL, a pauta ambiental tem pouca expressão e evolução prática porque é subordinada à lógica econômica. A aprovação (ou

não) da mesma se dará com base nos argumentos e leis apresentados no trabalho, e será esclarecida na conclusão.

2. Intergovernamentalismo Liberal e Regimes Internacionais

O intergovernamentalismo liberal se baseia na premissa de centralidade do Estado como principal ator do sistema internacional, que busca atingir seus objetivos por meio de barganha e negociação com os demais em um contexto anárquico, isto é, sem uma autoridade supranacional¹. A segunda premissa, não desassociada da primeira, baseia-se na racionalidade desses Estados, que decidem cooperar externamente em um contexto institucional visando a mitigar os custos de incerteza da vida política internacional.

Em um primeiro momento, os Estados definem suas preferências nacionais internamente a partir da interação com os diversos grupos da sociedade. Essas pressões refletem as pressões que sofrem internamente a partir da disputa entre os diversos grupos domésticos e pressões oriundas do ambiente externo. De acordo com Mariano e Mariano (2002:64):

“Essa teoria supõe que os fins governamentais na política externa seguem as pressões domésticas dos grupos sociais, cujas preferências seriam agregadas pelas instituições políticas nacionais. O interesse nacional emergi-

1. Para mais informações, ver Moravcsik (1997, 1993).

ria dos conflitos políticos entre os grupos sociais, com o objetivo de obter maior influência política. O interesse nacional também é influenciado pela formação de coalizões nacionais ou transnacionais e pelas novas alternativas políticas incorporadas pelos governos de acordo com o momento”.

A integração, então, seria baseada no modelo do *two-level game* de Putnam (1988). No nível interno, os governos negociam suas preferências no campo doméstico buscando grupos de apoio. No nível internacional, os mesmos atores buscam barganhar de forma a aumentar sua posição domesticamente por meio do atendimento às demandas dos grupos domésticos principais (Rosamond, 2000:136). A negociação resultante seria reflexo da conciliação do conflito de interesses entre os Estados.

A interpretação intergovernamentalista entende que as instituições ajudam os Estados a alcançar um resultado coletivo superior ao reduzir os custos de transação, ao mesmo tempo em que reduzem a incerteza do comportamento futuro dos estados uns com os outros ao fornecer informações sobre suas preferências. As instituições, assim, ajudariam a distribuir os ganhos e reduzir os custos de coordenação das ações (Koremenos, Lipson & Snidal, 2001). Nesse sentido, os Estados delegam autoridade para as instituições regionais de forma deliberada visando a auferir os benefícios políticos de um ambiente institucional.

Nesse contexto, as instituições internacionais surgem como um arranjo capaz de prover no âmbito transnacional a governança demandada para regular os compromissos assumidos pelos Estados soberanos sobre um dado tema (*Ibid.*). Todavia, em seu sentido mais amplo, os Estados podem acordar um conjunto de regras e procedimentos capaz de coordenar comportamentos e expectativas sem necessariamente a criação de uma organização internacional, ou um esquema mais amplo que não se limite às instituições criadas. Nessa conjuntura, são criados os regimes internacionais, isto é, “*arranjos especializados que referem-se a atividades, recursos ou áreas geográficas bem definidas e que frequentemente só envolvem uma parcela dos membros da sociedade internacional*” (Young, 1989:13).

De acordo com Delmas e Young (2009), um dos grandes desafios consiste em como os regimes internacionais ambientais vão gerir o paradoxo da questão ambiental. Ao mesmo tempo em que se observa um crescimento expressivo da demanda por governança transnacional do meio ambiente e o desenvolvimento de soluções socioambientais, a confiança na capacidade dos governos de promoverem essa governança por mecanismos tradicionais vêm diminuindo. Nesse contexto, os autores destacam a importância de se pensar mecanismos de governança fora da dimensão governamental dos Estados.

Segundo Young (1999), por *governança* entende-se a função social centrada

nos esforços de sociedades e grupos humanos de convergirem para resultados socialmente desejados e se afastarem de resultados socialmente prejudiciais. Os governos, por excelência, são a principal forma material de organização especializada em prover governança.

Contudo, os governos carecem de adaptabilidade necessária para responder às transformações na temática do meio ambiente com o mesmo dinamismo que a mesma evolui (“engessamento regulatório/institucional”). Frente à deficiência do Estado-nação em responder as novas demandas em um mundo cada vez mais globalizado e interdependente, surgem novas arquiteturas de governança adaptadas ao novo contexto da globalização, ou seja, uma governança sem governo (Young, 2009:13-15).

De acordo com Biermann (2004) e Rosenau (2000), a complexidade do sistema internacional contemporâneo separa cada vez mais o conceito de governança global do enfoque estadocêntrico. Assim, a dinâmica da globalização passa a aceitar um número crescente de atores não-estatais que influenciam diretamente nas relações ambientais transnacionais, de modo que o que se observa atualmente é um “sistema de governança multi-atores” (Biermann, 2004:9). Por isso, Young (2009) explicita esquemas de governança ambiental além da lógica estadocêntrica:

(I) *Governança Privada*: A formulação e implementação/terceirização

de políticas ambientais por meio do setor privado, reforço do poder decisório das corporações e indústrias na provisão da demanda de governança; (II) *Sociedade Civil*: A Governança provém diretamente da sociedade em um nível de organização societal acima do individual e abaixo do Estado, fortalecimento da proeminência da organização civil e redes de contato entre as diferentes sociedades humanas; e (III) *Governança por Acordo Intergovernamental*: Criação de um sistema de governança especializado (regimes) na esfera internacional por meio da negociação multilateral dos Estados e acordos intergovernamentais ambientais.

O presente trabalho lidará com a dinâmica do terceiro grupo, o referente à criação de um sistema de governança transnacional no subsistema da América do Sul, mais especificamente no ambiente institucional do MERCOSUL. Ele está mais alinhado à realidade local, bem como ao *design* institucional do bloco.

3. Desenvolvimento Sustentável e o MERCOSUL+2

3.1. *Crescimento Econômico x Meio Ambiente/Desenvolvimento Sustentável*

Até os meados do século XX, via-se o meio ambiente apenas como um bem a ser utilizado em prol do crescimento econômico, enquanto o Direito Ambiental vinha se desenvolvendo esporadicamente em certos países, de

forma difusa. Na década de 60, vislumbrando a crise ambiental, um grupo de cientistas, conhecido como “O Clube de Roma”, reuniu-se e publicou, em 1972, o *Relatório de Meadows*, “Os Limites do Crescimento”, que apontava para os problemas do modelo econômico-político atual:

“Se as atuais tendências de crescimento da população mundial -industrialização, poluição, produção de alimentos e diminuição de recursos naturais- continuarem imutáveis, os limites de crescimento neste planeta serão alcançados algum dia dentro dos próximos cem anos. O resultado mais provável será um declínio súbito e incontrolável, tanto da população quanto da capacidade industrial”. (Meadows *et al.*, 1973:20).

Este relatório provocou alarde internacional e a Organização das Nações Unidas (ONU), em seguida, realizou a “Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano”, conhecida como a Conferência de Estocolmo de 1972². Nela, foi lançada a proposta do “ecodesenvolvimento” como resposta à crise, que trazia a ideia de responsabilidade social e intergeracional (Montbeller-Filho, 2008:49) e já apresentava muitas semelhanças com a ideia do desenvolvimento sustentável. No entanto, foi com a publicação do relatório, “Nosso Futuro Comparti-

lhado”, também conhecido como *Relatório de Brundtland*, que este termo foi cunhado, delimitado como “o desenvolvimento que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”³.

Essa comissão, formada a pedido da ONU, era menos radical que o Grupo de Roma. Na realidade, o objetivo do Desenvolvimento Sustentável era conjugar o crescimento com a proteção do meio ambiente e o bem-estar social (*Ibid.*, p.29), atingindo-se, assim, a sustentabilidade. Para atingir este fim, o relatório determinou uma série de metas como erradicação da pobreza, educação ambiental, adoção de tecnologias alternativas, meios de produção de energia renováveis e novas medidas como, inclusive, a utilização de ferramentas do próprio mercado, imputando um custo para o poluente (CMMAD, 1991).

A partir de então, o Direito Ambiental, permeado pelo conceito de Desenvolvimento Sustentável, passou a ser adotado como tema em diversas iniciativas internacionais subsequentes. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Rio 92, que elaborou a Agenda 21 (ECO-92)⁴, deu maior legitimidade à questão e metas foram estabelecidas, tornando-a uma prioridade do sistema

2. Ver Stockholm (1972).

3. Ver *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future* (1987).

4. Ver *Agenda 21* (1992).

internacional (Milaré, 2014).

Dentre os princípios trazidos pelo Desenvolvimento Sustentável e o novo Direito Ambiental, destacamos os princípios da Solidariedade *Intergeneracional*, do Poluidor-Pagador, da Prevenção e da Precaução, e finalmente, da vedação ao retrocesso. O primeiro princípio estabelece ser direito e obrigação de todos preservá-lo, indivíduos, pessoas jurídicas e Estados, de modo a viabilizar a continuidade da própria espécie (*Ibid.*, p. 261). Enquanto isso, o segundo princípio se utiliza de mecanismos da própria economia, internalizando as externalidades ambientais negativas, ou seja, determina que os custos impostos ao meio ambiente deverão ser sustentados pelo próprio poluidor, e não pela sociedade⁵. Ademais, os princípios ambientais da prevenção e da precaução tratam da urgência de resguardar o meio ambiente, por serem os danos ambientais de difícil reparação, aplicando-se especificamente o da precaução, quando houver dúvida científica (Mirra, 2001). Finalmente, o princípio de vedação ao retrocesso ambiental impõe que qualquer direito favorável ao meio ambiente deve ser mantido, não podendo mais ser retirado. Este é, além de um princípio, uma “*obrigação que se impõe ao Administrador*” (Priour, 2012:14), mas, ao mesmo tempo, é, possivelmente, o

princípio menos consagrado e concretizado em escala global.

Com esta nova perspectiva, o meio ambiente passou a ser enxergado como um todo, interdependente entre si, que é essencial ao futuro das mais diversas espécies. Vale ressaltar que o Direito ao Meio Ambiente passou a ser considerado um Direito Humano de Terceira Geração (Borges, 1998). Dessa forma, trata-se de um tema do Direito Internacional Público que atingiu extrema importância, sendo não só abordado por tratados internacionais, mas efetivamente adotado pelas constituições e legislações infraconstitucionais ao redor do mundo⁶.

3.2. *Situação ambiental no âmbito do MERCOSUL+2*

Os anos 90 marcam um novo momento nas relações entre os Estados do Cone Sul. Países que observavam a falência do projeto nacional-desenvolvimentista, os países sul-americanos buscavam se inserir no movimento de abertura econômica e comercial generalizada que se observava em um sistema econômico mundial que se globalizava. O aparelhamento estatal e o desenvolvimento autárquico da América Latina eram entendidos como empecilhos. Esse contexto do nascimento do MERCOSUL era calcado no regionalismo aberto, o qual “*expressava*

5. Este princípio utiliza o custo ambiental como um modo de incentivar empresas a não poluírem e, quando poluírem, arcarem com os custos reparatórios, tendo, assim, caráter preventivo e reparador. Ver Moreira (2015).

6. No direito brasileiro, por exemplo, considera-se um Direito Fundamental difuso, explicado mais adiante, a partir do art. 225 da Constituição Federal da República Brasileira de 1988 (CF/88).

a ideia de região como um espaço de fluxo” (Lima & Coutinho, 2006:5).

É dentro da tendência de reforço da liberalização comercial e abertura comercial que se desenvolve um projeto das presidências brasileiras e argentina em prol da consolidação de um bloco (comercial) conjunto que viria a incluir também o Paraguai e o Uruguai. Conforme bem sintetizado por Mattli (1999:42), “o novo regionalismo da América Latina pode ser entendido como um esforço para mudar radicalmente a década de decadência econômica e para evitar as externalidades negativas de formação de blocos em outros lugares”. É dentro de um contexto dominado pela retórica do desenvolvimento econômico que se desenvolve a construção de normas ambientais coletivas no Cone Sul.

Primeiramente, nota-se que sob a influência do quadro internacional, desde a criação do MERCOSUL, a discussão ambiental tem papel importante (Braga, 2014). Há uma preocupação que data do início da integração sul-americana acerca da produção de normas capazes de abarcar a questão da preservação do meio ambiente. Isto é, no momento em que se consolidava a aproximação entre os futuros países membros do MERCOSUL em prol de interesses atrelados ao desenvolvimento econômico desses Estados, paralelamente já se observava, ainda que de maneira mais “silenciosa”, o reconhecimento da importância sobre o meio ambiente que, embora não tão destaca-

do, sempre esteve presente.

O MERCOSUL surge por meio do Tratado de Assunção, cujo preâmbulo já evidencia o papel fundamental que o meio ambiente ocuparia na organização. A Integração do Cone Sul busca “*mediante o mais eficaz aproveitamento dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, a melhoria das interconexões físicas (...) complementação dos diferentes setores da economia com base nos princípios de gradualismo, flexibilidade e equilíbrio*” (Tratado de Assunção, 1991).

Um segundo elemento essencial é a relevância ambiental que o território geográfico dos membros do MERCOSUL desempenha no cenário global. O Cone Sul destaca-se como uma das regiões mais bem preservadas em termos ambientais e detentora do maior patrimônio genético e natural do planeta (MMA, 2016). Como explica Souza (2004:4), antes mesmo da adesão da Bolívia e da Venezuela:

“O território do MERCOSUL abrange 56% do espaço ambiental da América do Sul. Esta área é de grande importância em termos ambientais em razão da biodiversidade, fontes energéticas, recursos minerais, além de possuir importantes bacias hidrográficas, florestas, zonas costeiras, cerrados, o pampa, o chaco, o pantanal, regiões semidesérticas e montanhas andinas. Com toda esta riqueza ambiental todo o território é alvo de intenso processo de desenvolvimento, o que torna frequente e presente ameaças

aos recursos naturais”.

Medidas para promoção da agenda ambiental já foram percebidas logo nos momentos iniciais. A primeira iniciativa é a *Declaração de Canela* (1992)⁷, composta pelos quatro membros fundadores, além do Chile. A declaração foi o primeiro acordo a produzir normas ambientais visando à harmonização das legislações nacionais no âmbito comunitário. No contexto da ECO-92, foi o primeiro momento de negociação regional sul-americana sobre uma posição comum no tocante às questões ambientais a ser defendida nos fóruns multilaterais.

Desde seu início, a dimensão econômica esteve atrelada à discussão ambiental, pois dentre os diversos desdobramentos da declaração, ela afirma que que “*as transações comerciais devem incluir os custos ambientais causados nas etapas produtivas sem transferi-los às gerações futuras*”⁸. Isto é, as transações econômicas devem ser pensadas de modo que o lucro deve considerar os custos ambientais que a atividade econômica gerou.

Além disso, durante as negociações, a postura do governo brasileiro era mais incisiva, argumentando que caberia aos governos dos países desenvolvidos transferir as tecnologias limpas e os recursos financeiros aos países em desenvolvimento. Enquanto isso, a Argentina, o Paraguai e o Uruguai eram

mais moderados, tese que prevaleceu no documento final, sem mesmo mencionar os países desenvolvidos (Olivieri, 1995 *apud* Irachande, Almeida & Vieira, 2010).

Ainda no mesmo ano, houve a criação da Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA) por iniciativa do Grupo Mercado Comum (GMC). Sua função seria analisar a legislação vigente dos membros e recomendar ações ao GMC com foco na proteção ambiental (Martinelli, 2012). De 1992 a 1994, houve seis reuniões da REMA. Considerando a importância que a questão ambiental vinha tendo na integração regional e o esforço dos países em se adequarem às novas agendas dos anos 1990, formou-se uma grande expectativa em torno da operacionalização de mudanças na questão do tratamento ambiental. “*Porém, como a REMA exercia suas funções de forma paralela aos mecanismos de tomada de decisão institucionais e já que não constituía um subgrupo de trabalho, sua atuação, alcance e aplicabilidade eram limitadas*” (Ibid., p.433). Os resultados, portanto, foram modestos e pouco expressivos.

Juntamente com a produção normativa ambiental, buscava-se adequar os princípios aos objetivos comerciais e manutenção da competitividade entre os países membros. Nesse contexto, a questão ambiental mantinha-se atrelada

7. Ver Freitas Júnior (2003).

8. Ver *Declaração de Canela*.

à questão econômica⁹. Na 3ª reunião do REMA, em 1994, o GMC aprova a Resolução nº10/94 sobre as “Diretrizes Básicas em matéria Ambiental”. O documento aprofunda o esforço da harmonização da legislação ambiental e da criação de medidas para proteção ambiental. Cabe destacar que por harmonização, não se buscava uma legislação comum, mas “*critérios comuns para a adequada consideração das questões ambientais*” (Irachande, Almeida & Vieira, 2010:209).

A questão ambiental ganha cada vez mais espaço e, em 1995, ocorre a Primeira Reunião de Ministros do Meio Ambiente do MERCOSUL, em Montevideu. Na ocasião, é assinada a *Declaração de Taranco* em simultaneidade com a resolução nº 20/95, que transforma o REMA no Subgrupo de Trabalho 6 (SGT-6). O subgrupo dá continuidade aos objetivos do REMA no tocante à harmonização normativa no tratamento da questão ambiental. Estabeleceram-se áreas prioritárias como “*a elaboração de um documento de referência aos ordenamentos legais nacionais (...); a implantação de um sistema de informação ambiental; normas internacionais -implantação da ISO 14000, dentre outras*” (Trelha, 2011:44).

O SGT-6 previa em sua origem a criação de um instrumento jurídico de meio ambiente calcado nas diretrizes

básicas de 1994. Em 1997, há elaboração do “Projeto de Decisão relativo ao Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre Meio Ambiente”, que, todavia, não é aprovado para votação. Entretanto, a demanda ambiental permaneceu presente e havia o interesse de criação de um instrumento jurídico em molde de um Protocolo Adicional ao Tratado de 1991 (Rocha, Canto & Pereira, 2005).

Apesar das dificuldades e pequenos avanços até esse momento na questão ambiental, em paralelo houve significativo avanço no bloco nas pautas comerciais, competitividade dos países membros e de crescimento econômico. Isto é, o desenvolvimento vagaroso da operacionalização do tema ambiental deveu-se, em certa medida, à priorização de outras pautas de caráter econômico e o foco quase que exclusivo nas negociações comerciais, entendidas como de maior necessidade política de implementação pelos dirigentes dos países membros.

O SGT-6, oficialmente criado em 1995, passa a ter como principais objetivos (i) acompanhamento de medidas não tarifárias relacionadas ao meio ambiente; (ii) competitividade econômica e meio ambiente; (iii) incorporação do componente ambiental nas políticas setoriais de governo; (iv) mecanismos para melhoria da gestão ambiental; (v) operacionalização

9. Ver Martinelli (2012).

e fortalecimento do Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL; (vi) desenvolvimento sustentável; (vii) gestão de produtos; e (viii) acompanhamento da agenda ambiental internacional. Todavia, o que se percebe a partir de 2011 é a diminuição da frequência das reuniões, assim como a baixa transparência de dados, sem informação pública pré-2005 e pós-2011 (Santos, 2016).

Em 2001, é aprovado o Acordo Quadro sobre Meio Ambiente como alternativa ao Protocolo. Há retomada da criação de um marco jurídico ambiental comum por parte dos membros, além de ênfase na colaboração e na harmonização entre as legislações dos Estados-membros. Ademais, o acordo novamente reforça a necessidade de complementariedade entre a política ambiental e a comercial como elementos indissociáveis. Segundo Trelha (2011:44), o funcionamento do Acordo Quadro se daria do seguinte modo:

“Com base nesse acordo, todo conflito decorrente de questões que envolvam o meio ambiente, entre Estados partes, deve ser resolvido pelo sistema de solução de controvérsias vigente no MERCOSUL, isto é, via Protocolo de Olivos - P.O., todavia, o referido acordo precisa ser ratificado por todos Estados parte para possibilitar a sua aplicação”.

O documento é o mais relevante até hoje produzido no MERCOSUL. Ele reforça a necessidade de promoção do desenvolvimento dos membros, mas de

forma a preservar o meio ambiente e o papel da cooperação entre os membros de modo a reduzir assimetrias e apoio mútuo na implementação de seus compromissos internacionais em matéria ambiental. Em 2004, houve aprovação do Protocolo Adicional a partir da resolução nº14/04. Em casos de *“emergência ambiental resultante de um fenômeno de origem natural ou antrópica, susceptível de provocar graves danos ao ambiente ou aos ecossistemas e que, por suas características, necessitem de assistência imediata”* (Rocha, Canto & Pereira, 2005:152).

Paralelamente, passa a se perceber durante toda a década de 2000 um esforço dos membros em incorporar a preocupação ambiental como uma prioridade na sua ordem jurídica doméstica. No entanto, o que se nota ainda é uma profunda assimetria regulatória e institucional (Oliveira, 2010). O único consenso perceptível é o estabelecimento da possibilidade de atuação comum, sem, de fato, exercê-la, esforço que permanece quando da inclusão venezuelana (2012) e boliviana (2015). Em verdade, nota-se um aumento da assimetria normativa quando da inclusão dos novos membros - e não apenas em matéria de direito ambiental (Santos *et al.*, 2016).

Santos (2016) destaca o desafio que se coloca sobre o MERCOSUL+2 na pauta ambiental com a entrada da Venezuela e Bolívia. Em termos energéticos, o primeiro, apresenta uma matriz baseada em petróleo e derivados;

o segundo, por sua vez, tem a sua produção baseada em gás natural. Em contrapartida, o MERCOSUL

composto por seus membros fundadores tem um perfil predominantemente hidrelétrico.

Tabela 1. Indicadores energéticos e ambientais dos países membros do MERCOSUL+2

Indicadores	Produção energética (Mtep) ^{1a}	Consumo elétrico (Twh) ¹	Acesso à eletricidade (% da pop.) ²	Emissões de CO ₂ (Mton) ^{3b}	Emissões de CO ₂ (toneladas métricas per capita) ^{3c}	Consumo de energia procedente de combustíveis fósseis (%) ^{1d}
MERCOSUL	526,1	766,2	397	642,5	2,5	64,4
Argentina	71,4	131,6	99,8	190	4,6	88,9
Bolívia	21,9	7,3	90,5	16,1	1,6	85
Brasil	252,9	516,6	99,5	439,4	2,3	58
Paraguai	7,5	9,5	98,2	5,3	0,7	33,6
Uruguai	2,2	10,2	99,5	7,8	2,3	52,9
Venezuela	192,1	98,3	100	188,8	6,4	88,4

Fonte: Santos (2016) e Santos *et al.* (2016); a-Produção bruta + importações - exportações - perdas; b- Emissões de CO₂ provenientes exclusivamente da queima de combustíveis; c- As emissões de dióxido de carbono são decorrentes da queima de combustíveis fósseis e de fabricação de cimento (incluem o dióxido de carbono produzido durante o consumo de combustíveis sólidos, líquidos, gasosos e da queima de gás); d- Combustível fóssil compreende produtos do carvão, óleo, petróleo e gás natural. ¹ dados de 2013 (considera Venezuela); ² dados de 2012 (não considera Venezuela); ³ dados de 2011 (não considera Venezuela); MERCOSUL não considera a Bolívia.

Nota-se, nesse contexto, a heterogeneidade de tendências dentro do MERCOSUL+2. É importante observar na **Tabela 1** que, apesar de os valores absolutos do Brasil serem maiores em termos de emissões, deve-se considerar a assimetria do país em relação aos demais em quesitos como população, produto interno bruto (PIB), fluxos comerciais, dentre outros indicadores macroeconômicos. Quando se observa em termos proporcionais, relativos ao consumo de energia procedente de fontes fósseis,

destacam-se visivelmente Venezuela, Bolívia e Argentina.

Tal fato é resultado da coexistência do bloco de dois modelos energéticos distintos e relativamente isolados: Brasil, Paraguai, Uruguai e, em certa medida, Venezuela, optando pela energia hidrelétrica; Argentina e Bolívia optando pela energia termelétrica (Santos, 2016). Nesse sentido, é importante analisar o impacto ambiental que o alargamento traz para o bloco, complexificando ainda mais suas

dinâmicas internas na relação entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. A distinção entre as fontes energéticas prioritárias entre os membros, assim, dificulta a construção de pautas e agendas comuns (*Ibid.*, p.547-548).

As assimetrias e as heterogeneidades de tendências também se expressam na construção normativa dos países. A não

coordenação de políticas regulatórias faz com que pautas como a ambiental se expressem de maneira particularizada, ou seja, constituída pela regulação nacional independente de cada país (Pineau *et al.*, 2004 *apud* Santos, 2016; Santos *et al.*, 2016). A tabela abaixo sintetiza as principais características observadas nos países caso a caso.

Tabela 2. Análise comparada das normas dos países membros do MERCOSUL+2¹⁰

	Constituição	Principais Leis
ARGENTINA	<p>- Art. 41. Direito ao meio ambiente equilibrado como direito de todos, apto para o desenvolvimento humano, mas sem comprometer necessidades de futuras gerações.</p> <p>- Art. 43. Direito de todos a peticionar o meio ambiente.</p> <p>2 menções ao ambiente.</p>	<p>L. 25.675/02: <i>Ley General del Ambiente</i>, pressupostos mínimos para a gestão adequada e sustentável do meio ambiente, da preservação e proteção da diversidade biológica e desenvolvimento sustentável; traz os princípios do Direito Ambiental; L. 25.612/02 e L. 25.916/04: gestão de resíduos industriais e domiciliares; L. 123 e l. 1.733/95: <i>Evaluación de impacto ambiental</i> (EIA); L. 25.688/02: <i>Régimen de Gestión Ambiental de Aguas</i>; L. 25.831/03: <i>Régimen de libre acceso a la Información Pública Ambiental</i> direito de acesso à informação ambiental; L. 26.331/07: <i>Ley de Protección Ambiental de los Bosques Nativos</i>; L. 26.562/09: <i>Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional</i>; L. 26.639/10: <i>Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial</i>.</p>
BOLÍVIA	<p>-Art. 9. 6: Dentre as finalidades do Estado, promover o aproveitamento responsável dos recursos naturais, impulsionando a industrialização e o desenvolvimento bem como a conservação do meio ambiente para o bem-estar das atuais e futuras gerações.</p> <p>-Art. 33- As pessoas têm direito a um meio ambiente saudável, protegido e equilibrado que permita o desenvolvimento das atuais e futuras gerações.</p>	<p>L. 1333/92: <i>Ley de Medio Ambiente</i>, única lei ambiental, estabelece diretrizes básicas e cria instituições que não se materializara ou não estão mais em vigência; <i>Reglamento de Prevención y Control Ambiental</i>, Licenciamento e EIA; <i>R. de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos</i>; <i>R. para Actividades con Sustancias Peligrosas</i>¹¹; D. Supremo 29466/08: <i>Programa Nacional de Eficiencia Energética</i>.</p>

10. Ressalta-se que o Direito Comparado é um ramo muito complexo da antropologia do direito, exigindo um exame do direito profundo em todos seus aspectos, inclusive de sua eficácia. Não nos propomos para tanto, fazendo apenas uma breve comparação dos institutos mais importantes do direito ambiental de cada país.

11. Destaca-se que nos demais países existem Leis, Decretos e Regulamentos sobre a matéria, especialmente no Brasil, porém estes últimos não foram incluídos por somente regulamentarem as leis, diferentemente da Bolívia, onde na falta de leis específicas, os regulamentos da lei geral desempenham papel de normas abstratas.

Tabela 2 (Cont.). Análise comparada das normas dos países membros do MERCOSUL+2

	Constituição	Principais Leis
BOLÍVIA	<p>-Art. 34: Direito de qualquer pessoa exercer ações legais para a proteção do meio ambiente. (Ação Popular).</p> <p>-Art. 342: Dever do Estado e da população conservar, proteger e aproveitar de maneira sustentável os recursos naturais.</p> <p>-Art. 343: <i>“la población tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a ser consultado e informado sobre decisiones que afectan la calidad ambiental”</i>.</p> <p>- Existência de Tribunal Agroambiental regido por princípios de função social, (...) e sustentabilidade.</p> <p>30 menções ao ambiente.</p>	
BRASIL	<p>-Art. 225: <i>“Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.”</i>¹²</p> <p>§ 1º <i>Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público: (...).</i></p> <p>IV: <i>exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, (...).</i>”</p> <p>-Art. 23 e 24: É de competência comum entre Municípios, Estados e União proteger e legislar sobre o Meio Ambiente.</p> <p>-Art. 5. LXXIII: Direito de todo cidadão pleitear em prol do meio ambiente, dentre outros direitos (Ação popular).</p> <p>-Art. 170: Meio ambiente com princípio orientador da atividade econômica.</p> <p>-Art. 129: Obrigação de defesa dos direitos difusos pelo Ministério Público.</p> <p>-Art 5: Função social (interpretada como socioambiental, Benjamin, 2007) da propriedade.</p> <p>19 menções ao meio ambiente.</p>	<p>L. 6.938/81: Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) - dentre outras disposições cria o SISNAMA, Sistema Nacional do Meio Ambiente, estrutura político-administrativa funcional do meio ambiente no país, formado pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e órgãos federais IBAMA e Instituto Chico Mendes (ICMBio), Secretarias de Meio Ambiente Estaduais e seus respectivos órgãos e secretarias municipais de meio ambiente. PNAMA também trata dos princípios ambientais, do licenciamento ambiental, do zoneamento, do acesso à informação e traz uma definição ampla de poluidor e estabelece a teoria menor de desconsideração da personalidade jurídica, onde qualquer óbice ao ressarcimento seria suficiente; L. 7.347/85 (Ação Civil Pública) e 4.717/65 (Ação Popular): Ações coletivas para assegurar esses direitos, visando indenizações a fundos especiais para geri-los; L. 9.433/97: Lei de Recursos Hídricos; L. 9.605/98: Lei dos Crimes Ambientais- Proteção penal como última medida, inclusive imputando a pessoas jurídicas; D. 6514/08: Infrações Adm. Ambientais. L. 12.350/10: Política Nacional dos Resíduos Sólidos; Res. CONAMA 001- EIA-RIMA; L.C. 140/11: Licenciamento Ambiental; L. 9.985/00: SNUC- Unidades de conservação; L.12.651/12: Código Florestal Brasileiro.¹³</p>
PARAGUAI	<p>-Art. 7: Todos tem direito a um ambiente ecologicamente equilibrado. São objetivos sociais a sua preservação, conservação, recomposição e conciliação com o desenvolvimento humano.</p> <p>-Art. 8: obrigação de reparar o dano ao meio ambiente.</p> <p>-Art. 38: Todos tem direito de pleitear em defesa dos interesses difusos, dentre eles o meio ambiente.</p> <p>11 menções ao ambiente</p>	<p>L. 422/73 <i>Ley Forestal</i>; L. 42/90: Proíbe importação de resíduos perigosos; L. 96/92 <i>De la Vida Silvestre</i>; L. 294/93 <i>Evaluación de Impacto Ambiental</i>; L. 251/93: Internaliza Convênio das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas; L. 1447/99: internaliza o Protocolo de Kyoto; L. 716/96: Delitos contra o meio ambiente; L. 1561/00: <i>“crea el Sistema Nacional Del Ambiente (SISNAM), el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y la Secretaría del Ambiente (SEAM)”</i>; L. 3.956/09 <i>De Gestión Integral de Residuos Sólidos</i>; L. 3239/07 <i>De Los Recursos Hídricos del Paraguay</i>.</p>

←

12. Constituição disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

13. Há também inúmeras leis federais, estaduais e municipais, regulamentos e demais normas administrativas sobre a matéria, sendo o país com a maior proteção legal ambiental.

Tabela 2 (Cont.). Análise comparada das normas dos países membros do MERCOSUL+2

	Constituição	Principais Leis
URUGUAI	-Art. 47: A proteção do meio ambiente é de proteção geral. A lei regulamentará sanções aos transgressores. 2 menções ao ambiente (destaca-se que ambas as menções estão no art. 47, o qual se encontra resumido e traduzido na tabela).	L. 17.283/00 <i>Ley General de Protección del Medio Ambiente</i> ; L. 16.466/94 <i>Evaluación de Impacto Ambiental</i> ; L. 17.234 <i>Sistema nacional de Áreas Protegidas</i> ; D. L. 14.859/79 <i>Código de Aguas</i> ; L. 16.112/90: Cria Ministério de Meio Ambiente; D. 320/94: Uso e manejo de substancias toxicas/perigosas. L. 17.283/90: Cria o Fondo Nacional de Medio Ambiente; L. 17.220/99 <i>Ley de Desechos Peligrosos</i> ; D.L. 14.859/78 <i>Código de Aguas</i> ; Decreto N° 499/92 <i>Dirección Nacional de Medio Ambiente</i> (DINAMA) como autoridade competente. L. 17.234/00 <i>Áreas Naturales Protegidas crea o Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas</i> (SNANP).
VENEZUELA	-Arts. 127-129: Meio ambiente como direito e dever de cada geração; impõe o dever de proteger o meio ambiente ao Estado; exigência de estudos de impacto ambiental e sociocultural de atividade possivelmente danosas ao meio ambiente. -Art. 184: Competência de Estados e Municípios conforme mecanismos em lei. -Art. 299: O regime socioeconômico se baseia em princípios de justiça social, democracia, (...) proteção ao meio ambiente, produtividade e solidariedade (...). 12 menções ao ambiente (uma se refere ao ambiente do trabalho).	<i>Ley Orgánica del Ambiente</i> (2006): Estabelece principios e definições fundamentais; interesse geral na conservação do meio ambiente; quais órgãos participam da gestão ambiental nas Autoridades Nacional, Estadual e Municipal; incentivos para a conservação, defesa e melhoramento do meio ambiente; educação ambiental e cidadania; SIA (<i>Sistema de Información Ambiental</i>); <i>La Política y la Planificación Ambiental</i> e controle ambiental; <i>Ley de Aguas</i> (2007); <i>Ley de Bosques y Gestión Forestal</i> (2008); <i>Ley de Protección a la Fauna Silvestre</i> (1970); <i>Ley de Pesca y Acuicultura</i> (2014); <i>Ley Penal del Ambiente</i> (2012); <i>Ley 55/01 Ley Sobre Sustancias, Materiales y Desechos Peligrosos</i> ¹⁴ .

Fonte: Elaboração própria com base em Constitución de la Nación Argentina (1994); Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2009); Constituição da República Federativa do Brasil (1988); Constitución Nacional de la República del Paraguay (1992); Constitución de la Republica Oriental del Uruguay (1997); Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999) e leis supracitadas. L.: Lei; D.: Decreto; D.L.: Decreto-Lei; R: Regulamento; Res.: Resolução.

Na **Tabela 2**, nota-se a heterogeneidade de tendências no tratamento da questão ambiental. Nas constituições argentina, brasileira e boliviana, o Direito ao Meio Ambiente equilibrado tem papel de direito difuso¹⁵,

fundamental e, portanto, é sujeito a controle constitucional¹⁶. Situação semelhante, mas com peculiaridades, se repete na Constituição da Venezuela. A Constituição do Paraguai, por sua vez, tem o seu título II dedicado ao meio

14. Curiosamente, nem todas as leis venezuelanas possuem números.

15. Entende-se que os Direitos Difusos, também considerados direitos de terceira geração, são direitos indivisíveis e transindividuais, pautados no princípio da solidariedade. Assim sendo, são direitos e deveres de todos, simultaneamente (Benjamin, 2007). Dentre eles, inclui-se o direito à saúde, o direito à paz e o direito ao meio ambiente equilibrado, por ser um suporte essencial à vida e à qualidade de vida humana, como reconhecido pela Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo (Silva, 2011).

16. A constituição ocupa papel importante no ordenamento jurídico, especialmente com o advento do pós-positivismo nos países de direito Romano-Germânico europeus após a Segunda Guerra Mundial e posteriormente, na América Latina..

ambiente, conferindo ao mesmo posição de destaque, visto que procede mesmo o direito à liberdade. Por outro lado, ressalta-se que no Uruguai a proteção constitucional é a mais aberta e escassa, só se referindo ao ambiente em um curto dispositivo. No entanto, cabe destacar que a constituição é de 1967, sendo anterior ao progresso no campo do Direito Ambiental. Dessa forma, também possui pouca cobertura legal, inexistindo lei dirigida a resíduos sólidos, campos eletromagnéticos ou visando a regular a matriz energética.

O caso boliviano apresenta ainda notória excepcionalidade: a constituição é extremamente prolixa, há ênfase na proteção ambiental, mas em certos dispositivos, esta é colocada em segundo plano frente à agricultura e industrialização. Nota-se também a inexistência de reflexos na legislação sobre o tema¹⁷, o qual conta com somente uma lei defasada e depende de poucos regulamentos.

Como elementos em comum, destaca-se: (i) a Proteção Constitucional dada ao meio ambiente; (ii) o Direito e dever (de preservar), impostos tanto ao Estado quanto aos cidadãos, como reflexo do princípio da solidariedade; (iii) Sanções civis, penais

e administrativas a quem lesionar o meio ambiente; (iv) Ação Popular; (v) Estudo de Impacto Ambiental, como um dos principais instrumentos preventivos de proteção ao meio ambiente, e exigência no licenciamento de atividades potencialmente poluidoras¹⁸; (vi) Áreas de Proteção Ambiental; e (vi) Princípios implícitos e explícitos como solidariedade (intergeracional), prevenção, precaução, poluidor-pagador, reparação integral, dentre outros. Dessa forma, refletem o disposto na Declaração do Meio Ambiente de Estocolmo e na Agenda 21.

Todavia, em todos esses Estados nota-se profunda falta de eficácia dessas normas, inclusive um conflito interno entre as disposições ambientais e a vontade política determinante. No caso brasileiro, por exemplo, esse paradoxo é notável na ineficiência de lidar e evitar desastres ambientais como Mariana¹⁹, na iniciativa do governo de proceder com a construção de grandes hidrelétricas como Belo Monte, apesar de seu impacto socioambiental, e na elaboração da PEC 65/2012, que visa a limitar o tempo Estudo de Impacto Ambiental e vincular o Licenciamento como um todo à simples apresentação do Estudo, enfraquecendo estes importantes

17. A falta de legislação, segundo Silva (2011), não é necessariamente um empecilho, visto que as normas constitucionais podem ser dotadas de eficácia plena; deve-se analisar mais profundamente a eficácia da lei local.

18. Destaca-se que os mecanismos têm grande semelhança, no entanto, que alguns critérios são distintos, tendo o Brasil um papel exemplificativo de atividades que devem ser submetidas à avaliação, enquanto o Paraguai e o Uruguai têm listas exaustivas (Souza, 2004).

19. O rompimento da Barragem do Fundão, próximo do município brasileiro de Mariana, provocou o vazamento de rejeitos provenientes da extração de minério de ferro, provocando o maior desastre socioambiental da história brasileira e o maior do mundo envolvendo barragens de rejeitos.

mecanismos preventivos e provocando um grande retrocesso em termos de proteção ambiental no Brasil.

Ademais, há de se ressaltar os distintos tratamentos dos Estado-Membro no tocante à internalização dos dispositivos emanados pelo MERCOSUL. Na Argentina, o caráter tanto do tratado constituinte quanto das normas derivadas do MERCOSUL é supralegal, acima das leis internas; no Paraguai, o caráter dos tratados constituintes também é supralegal, tendo hierárquica superior às normas internas, mas abaixo da constituição, e as normas derivadas possuem status de norma idêntico ao de normas internas; no Uruguai e no Brasil, por sua vez, o status é de Lei Ordinária ou Complementar, a variar pelo tema da norma, como de qualquer lei interna. Dessa forma, são aplicados os critérios de temporalidade e especificidade, sendo revogadas com base nas normas posteriores, nacionais ou internacionais, enquanto nos países onde as disposições são supranacionais, não podem ser revogadas por disposições internas; entretanto, por conta do princípio de reciprocidade internacional adotado pelos Estados, é possível que nenhum internalize as normas com força superior, enquanto os outros não

adotarem o mesmo padrão (Kegel & Amal, 2009)²⁰.

Exposta a evolução da discussão ambiental e uma breve análise da legislação ambiental dos membros integrantes MERCOSUL+2, cabe avaliar a estratégia de implementação das políticas ambientais. Analisando os diversos processos de gestão ambiental, percebe-se que no histórico de operacionalização do MERCOSUL+2 há um posicionamento reativo. Na postura reativa, os atores têm *“baixo nível de responsabilidade ambiental nas áreas de decisão e frequentemente ignoram os problemas ambientais, as preocupações ambientais com controles de poluição e a conformidade com regulamentos”* (Cunha et al., 2009:13). Isto é, institucionalização, criação e medidas para proteção do meio ambiente surgem em resposta ao aumento dos problemas decorrentes da degradação ambiental e mitigam os problemas quando já tomaram proporções expressivas, podendo impactar outras áreas (Martinelli, 2012).

O esforço do MERCOSUL+2 por criar e produzir normas ambientais deve encontrar ressonância em medidas práticas de tratamento da relação entre economia e meio ambiente de modo a promover o desenvolvimento sustentá-

20. Ressalta-se, todavia, que os Tratados de Direitos Humanos no Brasil, após a Emenda Constitucional 45/04, passaram a ter caráter de emenda quando aprovados com quórum qualificado de 3/5, em cada casa, em dois turnos (art. 5º § 3º CRFB), e caráter de supralegalidade em todos os demais casos (STF, R. EXT. 466.343-1 SP, Rel. Min. Cezar Peluso, j. em 03.12.2008 e R. EXT. 349.703-1 RS, RS. Min. Gilmar Mendes, j. em 3.12.2008). Assim sendo, conforme a doutrina, os dispositivos de Direito Ambiental, sendo Direito Humano de 3ª Geração, se enquadrariam nessa hipótese.

vel, tendo um de seus obstáculos como a questão da harmonização da legislação das normas ambientais²¹. Em vistas a alcançar tal objetivo, caberá à organização mudar sua conduta em vistas a um modelo de gestão proativa. O posicionamento proativo decorre de uma maturidade na gestão da política ambiental, na qual:

“a prevenção é uma capacidade reconhecida desta organização, monitoram seu desempenho ambiental e se preocupam com o planejamento e as atividades de monitoramento externo para se antecipar aos regulamentos e assuntos ambientais que estão por vir” (Cunha *et al.*, 2009:12).

Há incorporação da importância da dimensão estratégica na política ambiental, bem como o tratamento das questões a partir de múltiplas áreas de decisão. Nesse modelo, há uma profunda conscientização da organização em torno da importância de mobilizar-se pela institucionalização da questão do desenvolvimento sustentável²². Consequentemente, os atores formuladores de política tomam a iniciativa na busca de preservar e evitar a intensificação da degradação ambiental antes dos problemas ocorrerem e incorporam a discussão ambiental em

outras temáticas relacionadas, buscando evitar o crescimento dos problemas.

Dessa forma, apesar de todos os esforços supracitados e da importância do tema, persiste grande dificuldade em construir políticas proativas comuns e instrumentos conjuntos para uma atuação efetiva do MERCOSUL+2. Na realidade, a questão ambiental nunca ocupou lugar de destaque na política do bloco, especialmente por conta das assimetrias políticas e econômicas dos integrantes do grupo. Por conta disso, a proteção do meio ambiente permanece marginalizada e ainda não há agenda clara e aplicável que norteie uma gestão ambiental coletiva no âmbito do MERCOSUL+2 (Irachande, Almeida & Vieira, 2010).

4. Conclusão

Atualmente, o agravamento dos problemas ambientais e a percepção generalizada da insuficiente resposta estatal agrava a demanda mundial por compromissos de abrangência internacional. Contudo, apresenta-se a seguinte controvérsia: como reverter o quadro de degradação em escala mundial, ao mesmo tempo que se mantém um ritmo de produção e de consumo cada vez mais desenfreado? O presente trabalho

21. Segundo Camargo (1995), a questão da harmonização da legislação se coloca como fundamental, mas se levanta a discussão de “até que ponto ela deve ser diferenciada em função de características mais específicas de cada país”, e as distinções são muitas, como a biodiversidade, cultura, extensão e matriz energética, como vimos. Enquanto isso, Marques (2001) nota a fragilidade jurídica do MERCOSUL, que por ser intergovernamental tem pouca supranacionalidade, não possuindo legitimidade para impor qualquer legislação e contando com o critério da dualidade no processo de internalização.


22. Para Camargo (1995), a mudança na legislação ambiental é uma porta de entrada para a implementação desse novo paradigma, assim deve ser pensada de forma ampla, como parte de todo o movimento global nesse sentido.

buscou avaliar a resposta dada a essa problemática particularmente pelos Estados membros do MERCOSUL+2.

Percebe-se que existiram diversas tentativas no âmbito do MERCOSUL+2 de aprofundar o tema. Iniciativas como o *Protocolo Adicional do Meio Ambiente*, não aprovado devido à sua má formulação, ou o atual *Acordo Quadro Sobre Meio Ambiental* (2001), celebram um constante esforço de atualizar o tratamento do meio ambiente. Ainda assim, percebe-se pouco avanço prático no tema, principalmente comparado à sua pauta econômica. Apesar dos acordos ambientais “abrirem portas” para maior aproximação entre os Estados-Membros, as novas deliberações são poucas e apenas refletem o que foi anteriormente discutido, sendo reticentes a firmarem medidas objetivas e preventivas.

Ademais, não houve iniciativa eficaz de harmonização das leis. Embora os ordenamentos jurídicos dos países envolvidos, especialmente do Brasil, país com legislação ambiental mais robusta do grupo, reflitam esse interesse de proteção ambiental, as medidas práticas ainda deixam a desejar. Como ressaltado, ainda há grande dificuldade em construir políticas proativas comuns e instrumentos conjuntos para uma atuação efetiva do MERCOSUL+2, especialmente por conta das assimetrias políticas e econômicas dos integrantes do grupo.

Tendo isso em vista, a proteção do meio ambiente permanece marginalizada, e ainda não há uma agenda clara e aplicável que norteie uma gestão ambiental coletiva no âmbito do bloco.

Conseqüentemente, embora o desenvolvimento econômico com justiça social e ecológica, refletindo os parâmetros internacionais do Desenvolvimento Sustentável, conste como um dos principais objetivos do MERCOSUL+2, ainda não há mobilização efetiva nesse sentido. Em verdade, os alargamentos recentes só agravaram a heterogeneidade de tendências ambientais intra-bloco. Observadas as atuais tendências, infere-se que o desafio de se chegar a um modelo consensual de desenvolvimento sustentável cresceu, o que não significa que foi inviabilizado. Deve haver, assim, um verdadeiro comprometimento político-econômico dos países membros (vontade política) em alterar suas prioridades, de modo a eliminar suas assimetrias e propor medidas ambientais que possam ser efetivamente operacionalizadas. 



5. Bibliografia

Benjamin, Antônio Herman de V. (2007). “Direito Constitucional Ambiental Brasileiro”. In: *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Canotilho, José Joaquim G. e Leite, José Rebens M. (Orgs). São Paulo: Saraiva, Parte II, pp. 57-130.

Biermann, Frank (2004). *Global Environment Governance: Conceptualization and Examples*. Global Governance Working Paper n° 12. The Global Governance Project. Disponível em: <<http://www.glogov.org/images/doc/WP12.pdf>>.

Borges, Roxana Cardoso B. (1998). “Direito Ambiental e Teoria Jurídica no Final do Século XX”. In: *O Novo em Direito Ambiental*. Varela, Marcelo Dias; Borges, Roxana Cardoso B (Orgs). Belo Horizonte: Del Rey, pp. 17-18.

Camargo, Aspásia Brasileiro de A. (1995). “Harmonização de Políticas Ambientais em Mercados Integrados”. In: *Políticas Ambientais no MERCOSUL e as Experiências de Integração Europeia*. Konrad-Adenauer-Stiftung. Centro de Estudos, pp. 9-12.

Braga, Leonardo Marmontel de (2014). “O Histórico da Incipiente Política Ambiental do MERCOSUL”. In: *Revista Mundorama*. Centro de Estudos sobre as Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=14289>>.

Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - CMMAD (1991). *Nosso futuro comum*. 2a ed. Tradução de *Our common future*. 1a ed. 1988). Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

Cunha, J.; Ferreira, E; Rossetto, C. R e Rosseto, A. M (2009). *Modelos e tipologias de Gestão Ambiental: Subsídios para o estudo das mudanças nos processos de Adaptação Organizacional*. Trabalho

preparado para o XXXIII Encontro da Anpad, São Paulo, pp. 19-23, setembro.

Freitas Júnior, Antônio de Jesus da Rocha (2003). “Considerações acerca do Direito Ambiental do MERCOSUL”. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/4448/consideracoes-acerca-do-direito-ambiental-do-mercosul>>.

Irachande, A. M.; Almeida, L. B. e Vieira, M. M. A. (2010). “O MERCOSUL e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul”. In: *Política & Sociedade*, vol. 9, n° 16, abril, pp. 205-223. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/politica/article/viewFile/2175-7984.2010v9n16p205/12314>>.

Kegel, Patrícia Luíza e Amal, Mohamed (2009). “Instituições, Direito e Soberania: a efetividade jurídica nos processos de integração regional nos exemplos da União Européia e do MERCOSUL”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional* vol. 52 n° 1 Brasília Jan/Jun. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v52n1/v52n1a03.pdf>>.

Koremenos, B; Lipson, C e Snidal, D. (2001). “The Rational Design of International Institutions”. In: *International Organization*. Vol 55, n° 4, Autumn, pp.761-799. Disponível em: <<http://www.columbia.akadns.net/itc/sipa/S6800/courseworks/RationalDesign.pdf>>.

Lima, Maria Regina Soares e Coutinho Marcelo V. (2006). *Integração Moderna*. Análise de Conjuntura OPSA, n° 1, janeiro. Disponível em: <http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/14_analises_integracao_moderna.pdf>.

Mallmann, Maria Izabel e Seitenfus,

Vera (Orgs.). *Cronologia do MERCOSUL (1985-1999)*. Centro Brasileiro de Documentação e Estudos da Bacia do Prata CEDEP/ UFRGS.

Mariano, M. P. e Mariano, K. L. P. (2002). “As teorias de integração regional e os Estados subnacionais”. In: *Impulso*, vol. 13, n° 31. Piracicaba: Editora UNIMEP, maio/ago., pp. 47-70.

Marques, Claudia Lima (2001). “O ‘Direito do MERCOSUL’: Direito oriundo do MERCOSUL, entre Direito Internacional Clássico e Novos Caminhos de Integração”. In: *Revista da Faculdade de Direito UFPR*, vol. 35. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/direito/article/view/1809/1505>>

Martinelli, Talita (2012). “Dimensão da Crise Ambiental e a Condução do Tema no MERCOSUL”. *Anais do X Seminário de Ciências Sociais - Tecendo diálogos sobre a pesquisa social*. Universidade Estadual de Maringá, outubro. Disponível em: <http://www.dcs.uem.br/xseminario/artigos_resumos/gt4/x_seminarios_gt4-a5.pdf>.

Mattli, Walter (1999). *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*. Cambridge: Cambridge University Press.

Meadows, D. H; Meadows, D. L; Randers, J. e Behrens III, W. W. (1973) *Limites do Crescimento*, São Paulo: Editora Perspectiva AS.

MERCOSUL (1991). Tratado de Assunção. Disponível em: <<http://www.MERCOSUL.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>>.

MERCOSUL (2001). *Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio*

Ambiente no MERCOSUL. DEC/CMC N° 02/01. Disponível em: <<http://www.mre.gov.py/v1/Adjuntos/mercosur/Acuerdos/2001/portugues/48-acuerdo-marcosobremedioambientedelmercosur-.pdf>>.

Milaré, Édis (2014). *Direito do Ambiente*. 9ª Ed. rev. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MMA-Ministério do Meio Ambiente. *Biodiversidade Brasileira*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/biodiversidade/biodiversidade-brasileira>>.

Mirra, Álvaro Luiz Valery (2001). “Direito Ambiental: O Princípio da Precaução e sua Aplicação Judicial”. In: *Revista de Direito Ambiental*, vol. 21, janeiro, pp.92-93.

Montibeller-Filho, Gilberto (2008). *O Mito do Desenvolvimento Sustentável: meio ambiente e custos sociais no moderno sistema produtor de mercadorias*. Florianópolis: Editora UFSC.

Moreira, Danielle de Andrade (2015). *Responsabilidade Ambiental Pós Consumo. Prevenção e reparação à luz do princípio poluidor-pagador*. 1ª ed. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio.

Moravcsik, Andrew (1997). “Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics”. In: *International Organization* vol. 51, n°4, Autumn, pp. 513–553. Disponível em: <<https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences.pdf>>.

Moravcsik, Andrew (1993). “Preferences and power in the European Community: a liberal intergovernmentalist approach”. In: *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n°4, december.

Disponível em: <<https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/preferences1.pdf>>.

Oliveira, Rafael Santos de (2010). “As assimetrias na normatização ambiental no MERCOSUL: É possível uma harmonização legislativa entre os seus estados-membros?” In: *Âmbito Jurídico*, XIII, n° 79, ago. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8161>.

Pearce, D. e Turner, K. (1995). *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Madrid: Celeste.

Presidência da República Federativa do Brasil (1997). *Decreto N° 2.241 (2/6/1997). Promulga o Acordo sobre cooperação em Matéria Ambiental, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Oriental do Uruguai, em Montevideu, em 28 de dezembro de 1992*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1997/D2241.htm>.

Prieur, Michel (2012). “Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental”. In: *Colóquio Internacional: O Princípio da Proibição do Retrocesso Ambiental*. Tradução de José Antônio Tietzmann e Silva. Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, Brasília-DF., pp.11-54. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/93127174/Voto_APROMAC_ANEXO.pdf>.

Putnam, Robert (1988). “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-

Level Games”. In: *International Organization*, vol. 42, winter, pp.427-460. Disponível em: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1188138.files/Week%205/Putnam_1988.pdf>.

Rocha, E. C; Canto, J. L e Pereira, P. C. (2005). “Avaliação de Impactos Ambientais nos Países do MERCOSUL”. In: *Ambiente & Sociedade*, Viçosa, vol. 8, n° 2, p.147-160, jul./dez. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/asoc/v8n2/28609.pdf>>.

Rosamond, Ben (2000). “Intergovernmental Europe?” In: Rosamond, Ben. *Theories of European Integration*. Palgrave, pp.130-156.

Rosenau, J. (2000). “Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial”. In: Rosenau, J. e Czempiel, E. O. *Governança sem Governo: Ordem e Transformação na Política Mundial*. Brasília: UnB.

Santos, Thauan (2016). “Integração Regional e Segurança Energética: o caso do MERCOSUL+2”. *ENEPI 2016: I Encontro de Economia Política Internacional*, PEPI-UFRJ, pp. 534- 550.

Santos, Thauan; Portp, Filipe; Bento Silva, Nicollas e Venetillo, Leandro (2016). “MERCOSUL+2 e Segurança Energética: uma análise comparada das interpretações do conceito e das políticas energéticas nacionais”. *IX ENABED. Encontro Nacional de Estudos de Defesa*, Florianópolis, UFSC.

Sarmento, Daniel (2009). *O Neoconstitucionalismo no Brasil: Riscos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Forense.

Silva, José Afonso da (2011). *Direito Ambiental Constitucional*. 9ª Edição. São

Paulo.

Souza, Paulo Roberto Pereira de (2004). “Harmonização das Leis Ambientais no MERCOSUL”. In: *Mundo Jurídico*, Maringá, pp. 1-33. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/21823-21824-1-PB.pdf>>.

Trelha, Ana Paula da Silva (2011). “Meio Ambiente e Sustentabilidade na Política Integracionista do MERCOSUL”. In: *Jus Gentium*, ano 5, n° 10, Curitiba, jul./dez., pp. 37-52, Disponível em: <<https://www.uninter.com/iusgentium/index.php/iusgentium/article/download/46/pdf>>.

UN (1972). *Report Of The United Nations Conference On The Human Environment*. Stockholm, 5-16 June 1972. Disponível em <<http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>>.

UN (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Disponível em <<http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>>.

UN (1992). *Agenda 21*. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/outcomedocuments/agenda21>>

Young, Oran R. (2009). “Governance for sustainable development in a world of rising interdependencies”. In: Delmas, Magali G. e Young, Oran R. *Governance for the Environment: New perspectives*. New York: Cambridge University Press.

Young, Oran R. (1999). *Governance in World Affairs*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Young, Oran R. (1989). *International Cooperation: building regimes for natural*

resources and the environment. Ithaca: Cornell University Press.^d

Integração financeira regional: uma avaliação do sistema de pagamentos em moeda local entre o Brasil e a Argentina (2009 a 2016)

*José Humberto Ataulo Nunes e
Amaury Patrick Gremaud*

Introdução

Em setembro de 2008, no auge da crise financeira mundial com a quebra do banco L. Brothers nos Estados Unidos, os presidentes do Brasil e da Argentina assinaram um convênio bilateral que criou o Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) visando o fortalecimento comercial e monetário regional, iniciativa considerada á época, um avanço na integração financeira entre o Brasil e a Argentina, com ampla divulgação e cogitada como o início da criação de uma moeda única regional¹.

O SML é um sistema de pagamentos que permite aos importadores e exportadores, fazer e receber pagamentos referentes às transações comerciais, com vencimento em 360 dias, em suas respectivas moedas locais e dispensa a necessidade de se realizar operações de câmbio entre as moedas locais e o dólar. Representa uma alternativa para as empresas que atuam no comércio bilateral liquidarem as suas operações comerciais sendo que a conversão cambial ocorre através da taxa SML, divulgada diariamente pelos Bancos Centrais do Brasil e Argentina².

JHAN: Professor Doutor de Comércio Internacional e Economia da Universidade Paulista (UNIP).

APG: Professor Doutor do Programa de Pós-graduação em integração da América Latina (PROLAM - USP) e do departamento de Economia da Universidade de São Paulo no campus de Ribeirão Preto.

1. Além do convênio com a Argentina, o Brasil assinou convênio para operação do SML com o Uruguai (2014) e está em fase de regulamentação para assinatura de convênio com o Paraguai Para análise de outras ações de integração financeira regional recomendamos (SELA, 2012).

2. Taxa SML é o valor de conversão da moeda emissora da ordem de pagamento pela moeda do destinatário e são divulgadas duas taxas diárias, no Brasil (Real x Peso) e na Argentina (Peso x Real).

Para as empresas brasileiras (argentinas) que produzem com custos em reais (pesos), realizar uma exportação através do SML é similar a uma venda no mercado interno e permite uma gestão financeira mais eficiente eliminando parte dos custos de transação³. Para as empresas que possuem sua estrutura de custos de produção em reais (peso), realizar o faturamento em reais (peso) pode ser uma vantagem. O objetivo deste artigo é avaliar a efetividade da utilização do SML, suas condições atuais e limitações e sugerir modificações para um melhor aproveitamento a partir de uma pesquisa realizada junto a empresas exportadoras e bancos comerciais que operam o SML.

1. O Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML)

O SML foi criado em 2008 através da decisão nº 25 do Conselho do Mercado Comum do MERCOSUL com participação do Brasil e da Argentina quando foi assinado pelos presidentes Cristina Kirchner e Luiz Ignácio Lula da Silva o convênio final e o regulamento operacional entre o Banco Central da Argentina (BCRA) e o Banco Central do Brasil (BCB) onde está descrito o objetivo principal:

“Criar um sistema bilateral de pagamentos em moedas locais, cujo objetivo é facilitar as transações entre os dois países em moedas locais e reduzir as

transferências de divisas (dólares dos Estados Unidos) entre si” (BCB, 2008).

Quanto ao tipo de operações, o SML com a Argentina permite a liquidação, no vencimento ou antecipada, em moeda local de exportações e importações com vencimento em até 360 dias referentes ao comércio de bens e também de serviços como fretes e seguros, entre pessoas físicas e jurídicas⁴.

Entre os objetivos estabelece a criação de um mecanismo financeiro para exportadores e importadores de baixo custo de transação (financeiros e administrativos) e estabelece como objetivos principais: Criar e desenvolver um mercado de câmbio direto real-peso; Facilitar as liquidações financeiras entre exportadores e importadores; Propiciar um melhor controle dos custos totais em Reais/Peso; Estimular as trocas comerciais entre o Brasil e a Argentina; Fortalecer a participação das pequenas e médias empresas.

Entre as vantagens com a utilização do SML, destaca-se a possibilidade de realizar pagamentos internacionais sem a necessidade de contratos tradicionais de câmbio e reduzir os custos administrativos e financeiros. Como oportunidade de maior utilização do SML no comércio bilateral pode-se esperar o aumento do intercâmbio comercial devido à maior integração produtiva de muitas empresas, inclusive

3. Ver: Baumann (2007).

4. No convenio com o Uruguai (2014) além das operações comerciais, é permitido o pagamento de vários outros serviços.

aquelas que estão sob o mesmo controle e que tem filiais no Brasil e na Argentina e que poderão fazer suas operações internas por meio do SML. Em 2008, na divulgação da assinatura do convênio bilateral foi possível identificar tanto no lado do Brasil quanto no lado da Argentina, um forte contexto político com a declaração da presidente Kirchner que afirmou na ocasião: “*È um fato histórico, político e cultural, que transcende as fronteiras da economia e das finanças*”.

Em Brasília, a presidente Kirchner na cerimônia oficial abordou a questão cultural argentina afirmava: “*Isto (SML) deve servir como uma autocrítica para nós na Argentina, que sempre pensamos em dólares, ao contrário do*

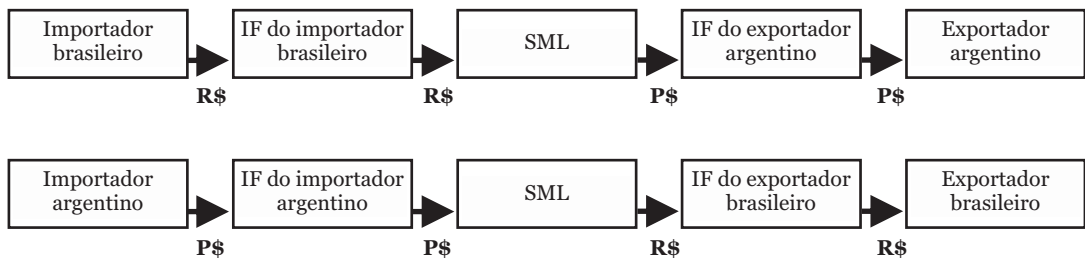
Brasil, onde as pessoas pensam em reais”⁵.

1.1. O Funcionamento do SML

As transações realizadas no SML ocorrem em dois sentidos principais, entre as empresas e as instituições financeiras credenciadas e entre estas e os respectivos bancos centrais, que atuam apenas como intermediários, é considerada uma operação simples e rápida pois é realizada dentro dos sistemas nacionais de pagamentos de cada país, SPB (Brasil) e MEP (Argentina) e são realizadas através das instituições financeiras credenciadas que executam a intermediação financeira entre os exportadores e importadores dos dois países em moeda local, conforme **Quadro 1** a seguir:

Quadro 1. SML. Fluxo operacional simplificado

O Ciclo do SML sempre iniciado pelo importador



Fonte: BCB (2017).

5. Jornal *Clarín* de 02/10/2008.

6. Os bancos centrais fazem a intermediação cambial e não assumem os riscos de crédito das operações que são assumidos pelas instituições credenciadas em cada país.

A operação é acionada pelo remetente do valor (importador) que deverá solicitar o registro da operação no SML ao banco e executar o pagamento em sua moeda conforme a taxa SML divulgada pelo Banco Central do Brasil ou da Argentina ou através de uma taxa de câmbio negociada e o crédito na conta do exportador será realizada 3 dias após o registro no sistema em moeda local.

Conforme veremos no capítulo 2, a volatilidade das taxas de câmbio é uma característica das economias do Brasil e da Argentina que adotam uma política cambial do tipo flutuante onde há liberdade de movimentação de moeda, ou seja, de comprar e vender conforme as necessidades de cada agente econômico que podem afetar as taxas de retorno dos investimentos realizados bem como o resultado financeiro das operações mercantis das empresas exportadoras e importadoras dos dois países⁷.

No mercado brasileiro, o modelo tradicional está organizado através da utilização de contratos de câmbio em moeda estrangeira e as empresas negociam livremente com as instituições financeiras credenciadas ou utilizam a taxa divulgada pelo Banco Central do Brasil no fim do dia útil. No mercado argentino as empresas utilizam a taxa conhecida como Taxa de Referência (TR) também divulgada e calculada pelo Banco Central da Argentina.

Para eliminar a necessidade de contração cambial e a conversão entre as moedas locais e dólares americanos e depois para a moeda do país exportador/importador, existem duas taxas SML que são divulgadas todos os dias úteis nos endereços eletrônicos dos bancos centrais.

A taxa SML que permite a conversão de reais em pesos argentinos é calculada pela razão entre a taxa do Banco Central do Brasil e a Taxa de Referência do Banco Central da Argentina.

A taxa SML que permite a conversão de pesos argentinos em reais é calculada pela razão entre a Taxa de Referência do Banco Central da Argentina e a taxa do Banco Central do Brasil.

Quanto aos prazos de liquidação das operações, em comparação com o sistema de contrato de câmbio existe uma diferença nos prazos de liquidação do SML que ocorre em 3 dias úteis enquanto no sistema de contrato de câmbio acontece em 2 dias úteis e considerando a volatilidade das cotações cambiais existe a preocupação com a possibilidade de perdas com as oscilações que podem ou não serem decisivas na decisão de utilização do SML.

Cabe finalizar, destacando que o SML não prevê garantia contra o risco cambial pois as operações são cursadas em moeda local e preços fixados no ato da exportação ou da importação e desta forma, as principais características de

7. Ver: Bittencourt (2007) sobre impactos da volatilidade da taxa de câmbio no Mercosul.

funcionamento do SML são⁸: Utilização voluntária para empresas e instituições financeiras; Disponível para todos os produtos do MERCOSUL; Permite pagamentos antecipados de exportação/importação; Não concede financiamentos às empresas de importação e exportação; Inexistência de contratos de câmbio; Integrado aos sistemas financeiros do Brasil (SPB) e da Argentina (MEP).

2. A utilização do SML no comércio Brasil e Argentina

Apesar da queda nos últimos três anos, as relações comerciais bilaterais apresentam notável crescimento desde 1991, com a criação do MERCOSUL, com o intercâmbio comercial evoluindo de US\$ 3 bilhões (1991) para mais de

US\$ 36 bilhões em 2011 e 2013.

No momento, o Brasil é o maior mercado exportador da Argentina com exportações de US\$ 9 bilhões em 2016 e a Argentina é o terceiro maior mercado do Brasil com exportações de US\$ 13 bilhões neste mesmo ano. (MDIC, 2017)

Abaixo, apresentamos a tabela 1 com dados do comércio bilateral entre 2010 e 2016 e a participação das operações com a utilização do SML onde podemos identificar que após oito anos de fase operacional, a participação do SML no comércio bilateral apresenta uma participação reduzida de apenas 3,5% da corrente comercial e operações em torno de US\$ 900 milhões/ano no período analisado.

**Tabela 1. Corrente Comercial Brasil e Argentina com SML
Anos 2010 - 2016 (US\$ mil)**

Ano	Corrente comercial (Imp + Exp)	SML total (Imp + Exp)	% SML/Corrente
2010	32.956.711	700.943	2,1%
2011	36.499.730	1.046.114	2,9%
2012	34.441.616	1.136.209	3,2%
2013	36.078.099	1.167.555	3,2%
2014	28.425.092	1.053.770	3,7%
2015	23.084.604	820.020	3,6%
2016	22.502.163	776.224	3,5%

Fonte: autores com dados do BCB (2017).

8. Ver: *Sistema de Pagamentos em Moeda Local* (2008). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br>>.

Apesar da queda recente no intercâmbio comercial, a participação do SML manteve-se estável com participação média de 3,5% no período avaliado e em termos de distribuição por país, nota-se pela tabela 2 que existe uma grande disparidade com a participação das exportações brasileiras representando 95% das operações e das empresas

argentinas com apenas 5%.

Na **Tabela 2** pode-se observar a evolução dos negócios realizados com o SML por parte do Brasil e da Argentina respectivamente, além do número de operações realizadas ano a ano com base nas estatísticas do Banco Central do Brasil (2017).

Tabela 2. SML / Brasil: Exportações e Importações / nº de operações (US\$ mil)

Ano	Exportação	Importação	Nº operações
2010	695.944	4.998	3.393
2011	1.040.513	5.600	4.920
2012	1.127.671	8.537	7.514
2013	1.162.814	4.741	9.088
2014	1.051.482	2.288	9.228
2015	807.900	12.120	10.826
2016	769.441	6.782	8.298

Fonte: autores com dados do BCB (2017).

Interessante observar a pauta de produtos comercializados entre os dois países em que apesar de ampla, possui forte concentração em manufaturados e

commodities agrícolas e minerais com um perfil que pode ser observado no quadro 2, abaixo:

Quadro 2. Brasil e Argentina. Principais Produtos Exportados (2015)

Exportações do Brasil para a Argentina	Automotivos (20%), Autopeças (10%), Minério de Ferro (3%), Veículos de Carga (6%), Demais manufaturas (4%), Motores (3%).
Exportações da Argentina para o Brasil	Automóveis (19%), Veículos de carga (17%), Trigo (9%), Demais manufaturas (8%), Básicos (5%).

Fonte: FIESP (2015).

Em termos de porte das empresas, existe uma forte participação das empresas de grande porte neste comércio, notadamente nos importantes setores químico e automotivo envolvidos nas transações comerciais bilaterais e que possuem unidades produtivas integradas.

Assim, com base nos dados do Ministério do Desenvolvimento do Brasil (2015)⁹ percebe-se que a maior parte do comércio bilateral está concentrado em poucas e grandes empresas que tem como características o porte de suas operações, a facilidade de captação de recursos de financiamento no mercado financeiro internacional em condições e prazos mais favorecidos que vendem produtos classificados como *commodities* (agrícolas e minerais) com destaque para os derivados de soja, milho e petróleo, cujas cotações se realizam em dólares e/ou produtos industriais da cadeia produtiva automotiva e autopeças baseadas em grandes empresas multinacionais envolvidas em cadeias produtivas globais com preços definidos nas matrizes em dólares americanos, ou seja, são empresas com operações de grande porte com receitas e custos definidos em dólar americano.

Estas características são críticas para a compreensão do atual nível de utilização do SML no comércio bilateral pois estes grupos industriais são, em sua maioria, empresas multinacionais

integradas ao mercado produtivo e financeiro internacional com acesso a linhas de financiamento em dólares e cotações de suas receitas com exportações (assim como parte das importações) tradicionalmente também estabelecidas em dólar.

A utilização do SML está concentrada nas grandes empresas nacionais e multinacionais que possuem operações integradas entre os dois países que possuem uma relação de confiança e podem utilizar as moedas locais sem riscos cambiais e menores custos administrativos, porém esta não é a situação do setor automotivo, composto por multinacionais de atuação global e rede de fornecedores internacionais dentro da cadeia produtiva mundial.

Em pesquisa realizada pelo Serviço Brasileiro de Apoio à Micro e Pequena Empresa (SEBRAE, 2014) identificou que o Brasil possui 12.230 empresas de pequeno e médio porte que exportam regularmente e representam 30% das operações de exportação e entre estas, cerca de 40% tem como principal mercado o MERCOSUL com sede nos estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná vendendo principalmente manufaturas como calçados, vestuário, alimentos, minérios e ferro, mas no SML, apenas 900 empresas utilizam o sistema, demonstrando assim, o potencial de uso.

9. Em função do sigilo bancário, os dados fornecidos pelo Banco Central do Brasil são consolidados.

3. Limitações e oportunidades do SML no MERCOSUL

Considerando a baixa utilização do SML no intercâmbio comercial Brasil-Argentina, buscou-se investigar as causas da reduzida participação através de uma pesquisa qualitativa com empresas exportadoras e instituições financeiras do Brasil que apontaram várias limitações e oportunidades com destaque para as questões cambiais, disponibilidade de linhas de financiamento para exportações e capital de giro entre outras¹⁰.

As principais limitações apontadas na pesquisa estão abaixo: Falta de financiamento de baixo custo e longo prazo em reais no Brasil; Risco cambial entre as moedas locais para pagamentos a prazo; Limitação no prazo de pagamento de 360 dias; Descasamento de moedas de compra e venda de insumos e materiais; Instabilidade macroeconômica regional; Noção de que os benefícios são limitados; Falta de conhecimento do SML nas empresas e instituições financeiras; Falta de confiança/credibilidade no MERCOSUL; Protecionismo comercial e barreiras burocráticas (incentivos tributários).

3.1. Financiamentos em moeda local

Entre as dificuldades listadas acima, a de maior destaque é a falta de financiamento, em reais, para as empresas do

Brasil, visto que o custo das linhas tradicionais de capital de giro do mercado interno são caras em relação às de maior utilização no comércio internacional conhecidas como ACC/ACE e pagamento antecipado, que exigem a realização dos contratos de câmbio, e são oferecidas por instituições financeiras que captam recursos no mercado internacional com taxas de juros menores do que as praticadas no mercado local e deste modo, é mais barato e há maior prazo de pagamento nas operações com contratos de câmbio em dólares do que em reais¹¹.

O financiamento às exportações concedidos através de ACC/ACE é considerado um financiamento vantajoso em função dos custos menores de juros e prazos maiores (até 720 dias) de pagamento e é utilizada por grandes empresas que podem receber antecipadamente os volumes exportados e que funcionam como capital de giro para as atividades operacionais. Além dos tradicionais ACC/ACE concedidos no setor financeiro privado, existem os financiamentos públicos através do Banco do Brasil e BNDES que oferecem outras linhas de financiamentos aos exportadores e estão sujeitas a disponibilidade de recursos captados no exterior, disponibilidade no tesouro nacional e dos bancos, além de fatores políticos (Rossi, 2009).

As linhas de financiamento são

10. Sobre a metodologia e outros aspectos relativos à pesquisa de campo ver Nunes (2012).

11. ACC (Adiantamento sobre Contrato de Câmbio) ACE (Adiantamento sobre Cambiais Entregues).

acompanhadas por operações de proteção contra a possibilidade de desvalorização cambial (*hedge*) que encarece os custos dos financiamentos das exportações de longo prazo pois a volatilidade cambial pode ser crítica ou imprevista¹².

Pesquisa realizada pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP, 2015) apontou que o valor total de crédito para exportação concedido às empresas foi de US\$ 98 bilhões representando 54% do valor exportado confirmando a necessidade de crédito para as empresas financiarem as exportações brasileiras.

Nas entrevistas foi muito ressaltada a falta de linhas de financiamento públicas e privadas em reais em condições vantajosas em termos de custos, carência, prazos e garantias para as exportações em moeda local (ou seja, que usam SML) que sejam no mínimo equivalentes às tradicionais linhas de financiamento com base em contratos de câmbio de moeda estrangeira. Assim, nos casos de linhas de financiamentos à exportação em moeda local, é necessário o desenvolvimento de uma estrutura financeira onde empresas e bancos possam acessar um conjunto de opções de financiamentos tanto a vista e a prazo, com taxas competitivas.

Deve-se ainda, como incentivo às

empresas exportadoras brasileiras migrarem gradualmente dos tradicionais contratos cambiais em moeda estrangeira, avaliar as possibilidades de concessão de incentivos tributários e fiscais, durante certo período.

Como o interesse nestas operações é maior dos bancos que concedem estas linhas de financiamento, discute-se porque até o momento, o SML não dispõe destas linhas de financiamento em moeda local com produto à disposição das empresas em condições competitivas ou similares às linhas que usam recursos e mecanismos cambiais tradicionais.

Também foi destacado que, além da falta de financiamento antecipado em moeda local, o SML não pode ser usado nas modalidades de pagamentos usuais em comércio exterior como carta de crédito¹³, pagamento antecipado, câmbio simplificado e remessa sem saque além de não permitir o uso de créditos derivados da utilização de operações aduaneiras especiais como *Drawback* que ainda hoje não estão disponíveis no SML¹⁴.

Uma possibilidade de financiamento local para as empresas que utilizam o SML e precisam de recursos é a contratação da antecipação dos recebíveis, disponível no mercado financeiro e que

12. Para Baumann (2007) os custos de hedge cambial estão associados aos prazos de pagamentos longos e o valor da transação comercial.

13. Carta de Crédito é um documento emitido por um banco no exterior autorizando outro banco efetuar o pagamento a um determinado beneficiário (exportador).

14. *Drawback* é um regime aduaneiro especial que concede isenção fiscal em caso de exportações.

é uma opção para as empresas exportadoras visto que permite antecipar o recebimento dos valores futuros das vendas com prazo em capital de giro para o pagamento dos custos operacionais.

3.2. *Conhecimento e divulgação do SML*

De forma geral, as opiniões sobre o SML nas empresas e nos bancos pesquisados foram favoráveis, mas apuramos um grande destaque para a falta de conhecimento dos requisitos e procedimentos necessários para a realização bem como das vantagens com sua utilização em função da reduzida divulgação, fator importante pois é uma opção que precisa de informação e tempo de análise para ser assimilada. Funcionários consultados nas instituições financeiras brasileiras, sequer sabiam que estavam habilitadas para realizarem operações de pagamentos em moeda local com a Argentina¹⁵.

É opinião unânime nos bancos, corretoras e empresas apontam a falta de conhecimento do SML por parte de todos os que operam em comércio exterior com a Argentina e que coincide com aquilo que foi apresentado no encontro de presidentes de Bancos Centrais da América Latina.

Esta questão precisa ser levada em consideração pois o SML é uma opção ao comércio tradicional que é todo

dolarizado e popular há anos.

Os bancos argentinos que operam no Brasil apesar de possuírem um baixo nível de interesse em realizar negócios com o SML, são da opinião de que esta é uma ferramenta prática e viável de liquidação de operações comerciais, mas que padece de um problema crítico de baixo nível de divulgação entre os integrantes dos sistemas financeiros do Brasil e da Argentina e junto às empresas comerciais exportadoras dos dois países. Declaração da gerência de câmbio do Banco Central do Brasil atesta que a estrutura financeira e cultural nacional do Brasil e da Argentina ainda estão focadas em usar a moeda estrangeira, fruto de dificuldades passadas e experiências negativas.

Foi ressaltado que existiram alguns seminários nacionais ou internacionais e outras ações correlatas visando o debate sobre o SML e sua difusão, promovido tanto pelo MERCOSUL e ALADI, bem como por outros órgãos como Banco Central do Brasil e Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio (MDIC) e associações comerciais como FIERGS, FIESP e a Câmara de Comércio Brasil-Argentina (CAMARBRA) mas apenas pontuais e isoladas.

Para as empresas pequenas e médias que vendem na sua maioria para empresas que não pertencem a um mesmo grupo, é preciso realizar um

15. Conforme o regulamento do SML não é preciso que os bancos operem no mercado cambial, apenas no sistema de pagamentos normal (SPB).

trabalho extra de convencimento junto aos clientes para que aceitem receber ou pagar em moeda local, o que nem sempre é possível e pode inviabilizar negócios.

3.3. Estabilidade macroeconômica e política cambial

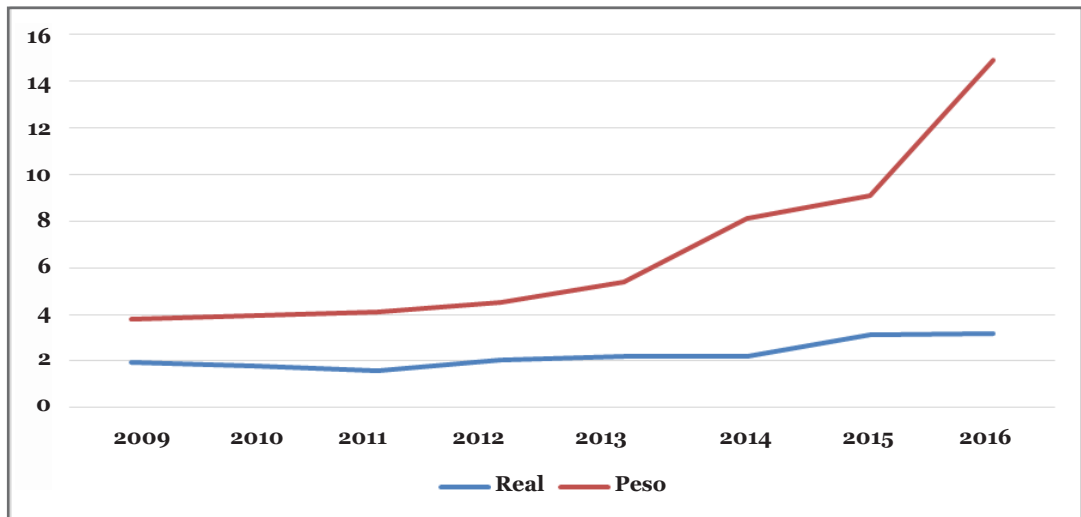
A ausência de maior coordenação macroeconômica entre o Brasil e a Argentina parece ser uma das causas da volatilidade cambial e dos preços dos produtos comercializados que afetam as transações comerciais e é um limitante ao uso do SML e foi um fator apontado nas entrevistas com a necessidade de estabilidade econômica e cambial de longo prazo para conquistar a confiança

das empresas comerciais.

Cabe destacar que o SML apenas evita problemas de troca entre as moedas e o dólar, mas as oscilações entre o real e o peso continua sendo um elemento importante no comércio bilateral e em especial para as empresas de médio porte.

Apresentamos abaixo, o gráfico 1 com a evolução das taxas de câmbio do real e do peso argentino em relação ao dólar dos Estados Unidos no período de operação do SML, assim como o gráfico 2 com a taxa SML, ou seja, a relação entre o real e o peso argentino entre 2010 e 2016.

Gráfico 1. Peso e Real. Variação Cambial Frente Ao Dólar (2009 a 2016)



Fonte: BCB/BCRA (2017).

Conforme podemos verificar, as moedas locais (real e peso) desvalorizaram-se de forma diferenciada em relação ao dólar dos Estados Unidos no período avaliado e, conforme apuramos, a falta de uma política cambial estável e alinhada é decisiva na tomada de decisão das empresas exportadoras e importadoras utilizarem ou não o SML em função do desalinhamento que podem acontecer nas operações comerciais em função da insegurança em relação aos valores reais a serem recebidos.

Conforme notamos no gráfico¹, a volatilidade cambial das moedas locais em relação ao dólar são significativas e comprometem a tomada de decisão empresarial, principalmente nos negócios agrícolas, gerando inseguranças em função da evolução diferenciada das taxas de câmbio reais que podem ser afetadas por fatores externos como os preços das *commodities* agrícolas e minerais que são cotadas em bolsas

internacionais.

A questão cambial é um assunto crítico e envolve possibilidades de perdas/ganhos com valorizações/desvalorizações e limita a utilização do SML conforme informações colhidas em instituições financeiras que operam com empresas argentinas onde há um receio arraigado no empresariado platino em função do histórico cambial de volatilidade dos dois países, portanto, é necessário que os empresários tenham confiança não só no valor de compra da moeda como não querem correr riscos de perdas futuras em função de oscilações na taxa de câmbio.

Apresentamos a evolução da taxa SML divulgada pelo Banco Central do Brasil onde notamos acentuada valorização do Real em relação ao Peso Argentino encarecendo assim, as exportações brasileiras e favorecendo as exportações argentinas.

Gráfico 2. Taxa SML Real/Peso Argentino (2010 a 2016)



Fonte: BCB (2017).

Após o forte processo de redução tarifária, a taxa de câmbio tornou-se um dos principais instrumentos de competitividade entre os países e a evolução da taxa SML divulgada pelo Banco Central do Brasil aponta um forte processo de valorização cambial do real em relação ao dólar dos Estados Unidos, fortalecendo as importações, notadamente de países como a China e Hong Kong

Políticas econômicas e cambiais são conduzidas de forma diferenciadas com o governo argentino mantendo a desvalorização do peso para estimular exportações, apesar da inflação ascendente e o Brasil com uma política cambial de aceitação no seu início da valorização cambial e atualmente em processo de reversão. O risco cambial entre as moedas locais pode ser coberto por soluções de mercado e a mais tradicional opção é conhecida como *hedge cambial*, porém, conforme declarações de empresários brasileiros, 90% das empresas não realizam a contratação do seguro pois preferem correr riscos em dólar do que em real ou peso argentino.

Outro elemento correlacionado e destacado por representantes de instituições financeiras argentinas é a diferença entre os prazos de liquidação das operações existentes entre os sistemas SML (3 dias úteis) e o sistema tradicional de contrato cambial em moeda estrangeira (2 dias úteis), fator este que pode ser um impeditivo para as operações SML dada a alta volatilidade

das taxas de câmbio presentes nos atuais momentos das economias brasileira e argentina em relação ao dólar americano onde oscilações diárias de 1% a 2% podem representar aumentos de custos financeiros que anulam a redução dos custos administrativos conseguidos com a utilização da moeda local. Além desta questão, cabe destacar que os contratos cambiais nos moldes atuais também podem ser usados pelos exportadores como garantias de valores a receber dos clientes em dólares e são usados para conseguir novos financiamentos bancários, opção esta que não existe se as empresas optarem pelo uso de moedas locais.

3.4 Vinculação entre Receitas e Custos de Importação e Exportação

Questão apontada no levantamento já foi apresentada no início do presente artigo, ou seja, o perfil empresarial mais afeito ao SML ou o fato de que certos setores preferem continuar trabalhando com os mecanismos cambiais tradicionais dados os vínculos que existem nas estruturas de custos das empresas exportadoras e importadoras em relação às moedas de venda (exportação) e compra (importação).

Grandes empresas industriais exportadoras e importadoras do Brasil e da Argentina usam como característica estratégica de produção, usar insumos fabris (importar e exportar) em dólares. Assim, existe uma integração dentro das áreas de produção em usar insumos importados de grande participação nas estruturas de custos, normalmente

originários de suas matrizes no exterior/fornecedores de larga escala, por exemplo, como a China.

No comércio bilateral, há uma forte participação do comércio de grandes empresas e em setores concentrados como automóveis e seus componentes, *commodities* agrícolas e minerais, derivados de petróleo e químicos, produtos estes de alta tecnologia e concentrados em empresas com alta integração produtiva com suas matrizes e integradas no comércio internacional, operando financeiramente através das operações em moeda estrangeira. Estas grandes empresas conseguem acesso ao mercado de capitais e financiamentos internacionais, inclusive em melhores condições de pagamentos até do que no mercado brasileiro. Portanto, com as atuais condições, este tipo de empresa e de comércio não tem interesse em realizar o comércio bilateral em moeda local¹⁶.

Podemos afirmar assim que se as empresas, tanto exportadoras quanto as importadoras, trocarem a moeda estrangeira de compra e venda de produtos para a utilização da moeda local, poderão estas empresas, incorrer em um descasamento interno entre suas moedas de pagamento e recebimento e isto envolve assumir riscos, de certa forma, de difícil cálculo financeiro/estimativa.

O motivo alegado para a falta de negócios em SML é que as redes varejistas mundiais, nos negócios, em geral, com fornecedores e clientes em várias partes do mundo, preferem utilizar o dólar americano e assim querem continuar. Porém se abordamos a questão dos vínculos entre moedas, analisando as empresas de pequeno e médio porte que compram e vendem entre o Brasil e a Argentina apuramos que esta realidade não é atual e o SML pode ser uma opção real e factível tanto em termos de importação quanto de exportação. Resumindo a questão dos vínculos entre moedas, vemos que um possível descasamento entre despesas em dólares e receitas em reais não é a realidade na maioria das empresas de pequeno e médio porte regionais que são os principais potenciais usuários do SML.

Considerando-se as limitações acima descritas, dissemina-se no mercado empresarial e financeiro do Brasil e da Argentina, a opinião de que o SML é um avanço com possibilidades de melhorias futuras, principalmente, para o pequeno e médio exportador. Conforme discutido, o perfil das empresas exportadoras por porte notamos que as microempresas, as pequenas e as médias empresas representam 75% da quantidade de empresas porém representam apenas 6,5% do valor total exportado,

16. As principais empresas exportadoras do Brasil para a Argentina são: Vale, Petrobras, Bunge, Samarco, Embraer, Cargill, Braskem, Sadia, Louis Dreifuss, GM, Ford e as principais empresas importadoras brasileiras de produtos da Argentina são: Petrobras, Cisa trading, Samsung, Braskem, Volkswagen, Ford, Toyota, Fiat e Renault (FIESP, 2015).

denotando uma grande concentração das exportações totais do país nas grandes empresas reforçando uma limitação do SML no sentido de apresentar uma oportunidade efetiva de melhoria em termos de sistema de pagamentos para um grande número de empresas exportadoras mas que em termos de valores exportados representam, no momento, uma participação pequena.

As empresas brasileiras e argentinas usuárias do SML são de médio porte realizando operações com valores médio de R\$ 356 mil nas exportações brasileiras e R\$ 143 mil nas exportações argentinas, valores estes que representam cerca de 90% do total de operações realizadas.

3.5 Custos de transação e a rentabilidade das operações financeiras

As empresas apontaram a facilidade de uso do SML em termos operacionais simples pois é um módulo integrante dos sistemas de pagamentos internos do Brasil (SPB) e da Argentina (MEP) e as operações são consideradas positivas dado o baixo custo e o reduzido nível de burocracia exigida pelo sistema, além de sua praticidade visto que não é necessário como no sistema de contrato cambial tradicional, imprimir, assinar e enviar para a agência do banco os documentos formalizados.

Até a criação do SML, as instituições financeiras e as empresas realizavam as liquidações de suas operações com a utilização dos tradicionais contratos cambiais dolarizados. Com base nos levantamentos feitos de utilização do

SML apuramos que as exportações brasileiras e argentinas são realizadas por empresas de médio e pequeno porte com vendas irregulares ao longo do ano.

Com relação a redução dos custos das transações (financeiros e administrativos) existem três custos básicos: i) custos com operações de *Hedge Cambial*; ii) custos com tarifas bancárias de operações cambiais; iii) comissões de agentes. Além destes custos financeiros, existem os custos internos das empresas na alocação de pessoas e recursos dedicados ao controle e gestão de operações cambiais e o tempo que é gasto na contratação cambial como taxas administrativas. O *hedge*, por sua vez, dependerá para cálculo dos custos dos valores transacionados e da condição de pagamento negociada estimativas do Banco Central do Brasil apontam para uma redução de custos de até 3% nos custos administrativos totais. (BCB, 2008).

Nestas condições, muitas, utilizam para o pagamento de suas operações com a Argentina, empresas prestadoras de serviços terceirizados, como corretoras de câmbio. Do ponto de vista das instituições financeiras, o SML é um módulo do SPB (Sistema de Pagamentos do Brasil) já largamente usado e é considerado uma sistemática de baixo custo e fácil acesso permitindo assim, oferecer tarifas baixas para as empresas de comercio exterior. Com relação às tarifas cobradas pelos bancos das empresas notamos a adoção de valores fixos por operação e em levantamento

feito entre os bancos brasileiros que divulgam suas tabelas com as tarifas bancárias apuramos que o Banco do Brasil (BB) e o Banco do Estado do Rio Grande do Sul (Banrisul) cobram valores fixos por operação que oscilam entre R\$ 150,00 (BB) e R\$ 100,00 (Banrisul) vigentes até set/2015.

Estas taxas bancárias tornam o SML pouco atrativo aos bancos, apesar de interessante para as empresas e corroboram a opinião apurada junto às instituições financeiras entrevistadas sobre a baixa atratividade das operações para o setor financeiro, especialmente se não houver outros mecanismos de financiamento atrelados ao próprio SML que sejam oferecidas às empresas compondo um pacote de serviços, além da transferência de recursos do SML.

3.6. *Proteccionismo comercial*

Apesar da redução ocorrida no período 1991-1995, o Brasil e a Argentina ainda mantém a possibilidade de proteção para produtos sensíveis a competição internacional com a manutenção de tarifas diferenciadas de importação, políticas de proteção comercial (*dumping*), manutenção de listas de exceção e licenças prévias de importação. (FIESP, 2015)¹⁷.

Opinião generalizada nas entrevistas realizadas, a atual crise econômica do Brasil e na Argentina está acirrando a

disputa comercial com empresas pedindo atitudes de cunho protecionista para os mercados, apesar de que a utilização da moeda local ser vista como uma possibilidade de manter o comércio bilateral crescente, dado que se escapa aos problemas financeiros e monetários internacionais.

Apesar da Argentina ser o terceiro maior parceiro comercial do Brasil, atrás apenas dos EUA e da China firmando-se como um grande destino das exportações do Brasil e, por outro lado, importar mais de 30% da pauta de exportações argentinas, sendo assim, parte importante do comércio exterior argentino e também um dos principais parceiros comerciais, o relacionamento comercial entre a Argentina e o Brasil na década de 2000 passa por um processo de desgaste em função de ações de proteção, nitidamente industrial.

Pesquisa realizada pela consultoria Global Trade Alert, com sede em Londres, informa que a Argentina é o país que liderou o ranking de medidas protecionistas em 2015 aplicando uma série de modalidades restritivas entre as quais as licenças não-automáticas, medidas *anti-dumping*, salvaguardas comerciais, cotas e a necessidade de autorizações prévias de importação mesmo para os países do MERCOSUL em que existem condições diferenciadas de importação¹⁸ (Jornal *Estadão*,

17. O governo Macri anunciou a remoção das restrições de compra de dólares por empresas conhecida como cepo cambial, adoção da taxa cambial unificada e o fim das declarações juradas antecipadas de importação.

18. Conforme a regras da OMC as licenças não-automáticas devem ser analisadas em até 60 dias e exportadores

10/2/2012).

Ações do governo de Cristina Kirchner adotadas em 2012, determinaram que as importações argentinas precisarão de licença-prévia para envio aquele país e foi considerada uma clara barreira de caráter administrativo aos exportadores brasileiros.

O Brasil, com ações no mercado automotivo elevando em 30% adicionais as tarifas de importação de automóveis importados, também está sendo questionado por vários países junto à Organização Mundial do Comércio (OMC).

Ações de cunho protecionista sejam as de caráter tarifário, cotas, salvaguardas ou de caráter técnico, sanitário, aduaneiros e de fiscalização de fronteiras criam uma instabilidade comercial entre os exportadores e importadores dos dois países.

Considerações finais

Os resultados apresentados pelo SML são pouco expressivos e de baixo impacto econômico apesarem de apresentar crescimento nos valores transacionados e número de operações, porém a participação é pequena com apenas 3,5% do intercâmbio comercial e desequilibrada com forte atuação das empresas brasileiras. Entre os principais motivos destes resultados esta pesquisa apurou; i) ausência de linhas de financiamento públicas e privadas aos exportadores, em reais, que tenham

condições competitivas em relação aos mecanismos tradicionais de crédito; ii) falta de conhecimento e divulgação nos dois países; iii) receio de perdas financeiras e comerciais com variações cambiais imprevistas; iv) descasamento de moedas entre receitas e custos; v) baixo interesse e conhecimento por parte dos bancos; vi) protecionismo comercial entre os dois países; vii) falta de confiança de todos nas próprias moedas pois queremos assumir riscos em dólar e não em real/peso além da resistência das grandes empresas em trocar o dólar pela moeda local.

Se do lado brasileiro a opção de uso do SML é baixa do lado argentino está claro que também há pouca divulgação desta opção de pagamentos e recebimentos e em ambos os países há pouco empenho das autoridades oficiais e das empresas, especialmente do setor financeiro na difusão da possibilidade de utilização das moedas locais. Além da questão macroeconômica de manter uma estabilidade cambial e políticas comerciais estáveis, podemos elencar algumas recomendações de cunho operacional, a serem tomadas para um maior crescimento do SML e para tanto é necessário a atuação em três frentes principais: bancos centrais, bancos privados e empresas de comércio exterior.

Ações possíveis para aumento das operações do SML: Realizar ampla

brasilianos alegam atrasos superiores a 75 dias, (FIESP,2015).

campanha de divulgação do SML e suas especificações junto as empresas de comércio exterior dos dois países principalmente pequenas e médias e nas associações comerciais locais, notadamente no sudeste e sul do Brasil e no nordeste da Argentina onde há proximidade geográfica e integração produtiva em vários setores produtivos; Igualar os prazos de pagamentos máximos, pois o SML prevê até 360 dias e as operações ACC/ACE permitem, com renovação, até 720 dias; Oferecer linhas de financiamento de baixo custo com uso da Taxa de Juros de Longo prazo (TJLP) do BNDES para os exportadores e importadores; Conceder isenção tributária de impostos financeiros (IOF) para as operações com o SML durante dois anos; Criar uma linha de financiamento para as empresas que usam moeda local nos moldes da linha BNDES/Equalização onde o tesouro federal assume a diferença entre a taxa da captação externa e a interna para empresas de pequeno porte e faturamento limitado; Criar linhas oficiais no Banco do Brasil e no BNDES de pré-embarque para as operações com uso do SML de modo a permitir as empresas receberem em reais os valores a serem exportados nos embarques futuros, nos moldes dos ACC/ACE atuais.

A análise custo x benefício deve ser uma opção de cada empresa e as características positivas também foram apontadas na pesquisa como a facilidade operacional de remessa de pagamento

visto que os valores recebidos/pagos são contabilizados como uma venda interna, a redução de custos de emissão de contratos cambiais, melhoria no planejamento financeiro das empresas com uma única moeda atrelando custos e receitas ideal para as pequenas e médias empresas além da integração econômica e produtiva que vai se estabelecendo com o tempo entre os dois países.

Dadas as soluções para os problemas acima, principalmente, a ausência de financiamentos à longo prazo em moeda local entendemos que há grande espaço para crescimento do SML não só entre o Brasil e a Argentina como em todo o MERCOSUL, reconhecido que as assimetrias econômicas e as diferentes especialidades produtivas entre os países é condição básica para uma integração financeira.

Neste sentido, é preciso colocar que é verdade que as expectativas iniciais em 2008 com o uso de moedas locais na região foram superestimadas e exploradas por autoridades binacionais tendo sido frequentes as declarações e artigos na imprensa com comentários e previsões do fim do uso do dólar americano na região ou o começo do processo de implantação de uma moeda única no MERCOSUL.

Estes aspectos são temas que, claramente, extrapolam as características do SML que é como o nome diz apenas um sistema de pagamentos novo que permite o uso das moedas locais de modo a ser uma alternativa para as

empresas exportadoras brasileiras e argentinas que confiam em suas moedas e querem usa-la em seus negócios.

Em termos de futuro mantidas as condições atuais do mercado financeiro internacional, a falta de ações de governantes e a falta de interesse empresarial, o SML vai continuar crescendo a taxas baixas até que reformas e melhorias no mercado de crédito ocorram. Será preciso estabelecer uma agenda bilateral de desenvolvimento do comércio exterior como um todo e do MERCOSUL em particular se considerarmos o período recente, com o acirramento do problema protecionismo esta agenda parece difícil de ser vislumbrado em um futuro próximo.■



Referências bibliográficas

Associação Latino-americana De Integração - ALADI (2010). *Convenio de pagos y créditos recíprocos. Evaluación del funcionamiento del sistema de pagos de la ALADI en el año 2010*. Montevideo, Uruguai.

Banco Central do Brasil (2008). Sistema de Pagamentos em Moedas Locais - SML. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/rex/sml/introducao.asp>>.

Banco do Brasil. *Exportação em Reais e Sistema de Pagamentos em moeda local (SML). Manual de utilização*. Disponível em <<http://www.bb.com.br>>.

Banco Central de la República Argentina (2008). *Sistemas de Pagos en monedas*

locales. Disponível em: <<http://www.bcra.gov.ar>>.

Banco Central de la Republica Argentina (2008). *Convenio del sistema de pagos en moneda local entre la Republica Argentina y la República Federativa del Brasil*. Disponível em <http://www.bcra.gov.ar/Pdfs/SistemasFinancierosYdePagos/Convenio_SML_Brasil.pdf>.

Banco Central de la Republica Argentina (2009). *Argentina-Brasil. Sistema de Pagos en Monedas Locales*. Presentación de María Cristina Pasin. Buenos Aires. Disponível em: <[http://www.aladi.org/nsfaladi/reunion.es.nsf/958e564ff89ab57e032575a700485b38/\\$FILE/Presentacion%20%20-%20SML%20-%20ARGENTINA.pdf](http://www.aladi.org/nsfaladi/reunion.es.nsf/958e564ff89ab57e032575a700485b38/$FILE/Presentacion%20%20-%20SML%20-%20ARGENTINA.pdf)>

Baumann, Renato e Chagas, Leonardo (2007). “Integração Monetária no Mercosul: Ganhos com menores custos de transação”. In: *Revista Economia Aplicada*, vol. 11, nº 1, pp.95-111, São Paulo, jan-mar. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ecoa/v11n1/05.pdf>>.

Bittencourt, Mauricio V. L.; Larson, Donald W. e Thompson, Stanley R. (2007). “Impactos da Volatilidade da Taxa de Câmbio no Comercio Setorial do Mercosul”. In: *Estudos Econômicos* vol. 37, nº 4, pp. 791-816, São Paulo, out-dez. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ee/v37n4/a04v37n4.pdf>>.

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo - FIESP (2015). *Panorama Brasil-Argentina*. São Paulo.

Instituto para Integración de América Latina y el Caribe - INTAL (2009).

“Acuerdos bilaterales Argentina-Brasil y la evolución del SML”. In: *Carta Mensual* nº 160. BID-INTAL: Buenos Aires.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio - MDIC (2015). *Radar Comercial. Análise do Mercado da Argentina*.

Nunes, José Humberto Ataulo (2012). *Integração Financeira Regional: Um estudo sobre a utilização do Sistema de Pagamentos em Moeda Local (SML) entre o Brasil e a Argentina. Dissertação de Mestrado*. Universidade de São Paulo (USP).

Rossi, Pedro (2009). *Crédito às Exportações*. FECAMP. Campinas, SP. Setembro.

Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas - SEBRAE (2014). *As micro e pequenas empresas na exportação brasileira (1998-2013)*. Brasília.

Sistema Económico Latino Americano - SELA (2012). *La situación reciente de la reforma de la arquitectura monetaria y financiera internacional y de los avances hacia una arquitectura monetaria y financiera regional para América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela.▣

La encrucijada de Uruguay frente al MERCOSUR: ¿la disyuntiva de separación o el intento de forzar la integración del bloque? Argumentos para no incumplir los tratados de integración en el marco de la ALADI y las normas de derecho derivado y negociar unilateralmente con países extrazona

Juan Manuel Rivero Godoy

Introducción

El objetivo del artículo es analizar el actual debate que se presenta en los hechos ante la posibilidad que hoy tiene el Estado uruguayo de suscribir una serie de acuerdos de libre comercio con países ajenos al MERCOSUR. Esa posibilidad es tan concreta y posible como improbable ante el flujo de fuerzas que conspiran para que tal situación pueda concretarse, especialmente por la oposición que encuentra Uruguay por parte de Argentina y

Brasil. Estas circunstancias plantean diversas opciones que ameritan considerarlas a la luz del Derecho Internacional general y de la integración. No podría soslayarse un análisis de esta naturaleza dado que hay tratados firmados y ratificados, los cuales generan derechos y obligaciones. Por lo cual, desligarse de forma abrupta y al margen de ellos puede acarrear responsabilidad internacional para Uruguay, en un contexto económico internacional que hoy no resulta del

Profesor Adscripto de Derecho Internacional Público por la Facultad de Derecho de la Universidad de la República (UdelaR), Montevideo. Magíster en Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales por el IUIOG de Madrid. Doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la UdelaR. Licenciado en Relaciones Internacionales por la UdelaR. Doctorando en Sostenibilidad y Paz en la Era Posmoderna por la Universidad de Valencia. Miembro del Grupo de Investigación de la CSIC (UdelaR) "Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales".

todo favorable y además porque debilitaría los principios de buena fe y confianza en la región.

Parte del artículo analizará algunos recortes periodísticos que *prima facie* reflejan la opinión del gobierno uruguayo de caras al futuro y la probable acción política en materia de comercio exterior. Vale decir que son varios los puntos a debatir como -por ejemplo- la plena actuación del principio de soberanía dentro de un sistema regional que no se caracteriza por la cesión de soberanía (al menos *a priori*) como en el sistema europeo. Además, analizar la vigencia que tiene hoy el considerar cualquier intento de esa manifestación soberana como un incumplimiento serio o grave de normas internacionales. Se termina por considerar si realmente hay que tener en cuenta que la política está por encima del derecho y si es así cuáles son las consecuencias de ese pensamiento.

Puesta a punto

Desde 2015 que los países del bloque vienen buscando un diálogo continuo y fructífero para lograr consensuar un retorno al bilateralismo en materia comercial¹. Eso supone que los órganos competentes en materia de comercio y de política exterior del MERCOSUR se expandan sobre tal posibilidad dado que

ellos son los encargados de dirigir y observar el cumplimiento del Tratado de Asunción. De lograrse ese objetivo los países del bloque lograrían negociar acuerdos *vis a vis* con terceros países en paralelo a las negociaciones que MERCOSUR tiene o está llevando a cabo con la Unión Europea (UE en adelante) por ejemplo. Esa sintonía en la que parecería que se hallan los países del bloque fue manifestado en 2015 por el Ministro de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior de Brasil, Armando Monteiro. En ese sentido, expresó: “...*el MERCOSUR es una construcción muy importante para Brasil, y tiene que ser valorado y preservado (...) todos los países tienen un grado de libertad para celebrar acuerdos bilaterales y es eso lo que Brasil también va a buscar para insertarse en las principales corrientes del comercio del mundo. Nada impide que Brasil firme acuerdos bilaterales*”².

En otra nota, parecería que es un hecho futuro concretar tal posibilidad, así se menciona en el periódico *El País*: “*La postura del gobierno brasileño sobre la posibilidad de que los miembros del MERCOSUR puedan negociar tratados de libre comercio de forma unilateral con la Unión Europea ha sido recibida de forma ‘satisfactoria’, indicó hoy el canciller uruguayo, Rodolfo Nin*

1. Ejemplo de ello es la firma del Tratado de Libre Comercio con Chile que supone avances en aspectos que no ha logrado el bloque, como propiedad intelectual, compras públicas, aspectos laborales, etc. Ver: <<http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/tlc-que-se-acordo-chile.html>>. [Consultado el 4/4/2017]. Para acceder al texto del acuerdo firmado, Ver: <<http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,TLC-URUGUAY-CHILE,O,es,o,>>>.

2. Ver: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/mercosur-habilita-acuerdos-bilaterales.html>>. [Consultado el 24/3/2017].

Novoa”³.

“Hay que discutir seriamente’ sobre la flexibilización del MERCOSUR, señala Nin Novoa, quien manifestó las dificultades para la aplicación de una zona de libre comercio dentro del bloque ‘sin trabas o medidas distorsivas’”⁴.

Por otro lado, y no menos relevante, son los beneficios que ello supondría - de contar con una autorización para negociar unilateralmente- según comenta Marcel Vaillant: “... porque la principal defensa que tiene Uruguay ante estos mecanismos de integración profunda que implican la liberalización del mercado y la internacionalización de los servicios, es que somos un país de 3 millones de habitantes, que no es deseado como mercado para nadie, esa es nuestra principal protección, eso nos sirve para convertirnos en plataformas de exportación para nuestras propias empresas y complementariedad con extranjeras, eso es lo que tenemos que construir. Tenemos que darle mejores condiciones a los servicios globales y dejar de pagar aranceles en la carne y en los lácteos en todos esos mercados donde cumplimos con las condiciones sanitarias pero no logramos acceder por cuotas o por

aranceles, donde nuestros competidores directos sí pueden”⁵.

Así lo reiteró Vaillant en nota a *Búsqueda*: “...el MERCOSUR está actuando como una ‘cárcel comercial’ y si Uruguay quiere mejorar el aporte del comercio sobre su economía deberá integrarse en otros acuerdos para no ‘seguir en la misma’, dependiendo de los precios de las materias primas”⁶.

Por otro lado, hay otros actores que también han manifestado sus inquietudes, así se aprecia en *El Espectador*: “La Confederación de Cámaras Empresariales del Uruguay apoya ‘el grado de apertura comercial’ que lleva adelante el país, aunque indica que se ‘debería seguir en el plano de las negociaciones conjuntas del MERCOSUR’,... En tanto, la asociación que reúne a las principales cámaras empresariales del país y que fue creada en agosto de este año, llama a ‘avanzar en las negociaciones bilaterales’, algo que debería ser visto como ‘complementario’ al bloque. Para ello, el Mercado Común del Sur (Mercosur) debería habilitar modalidades de negociación para los miembros con terceros países, en conjunto o individualmente, reza el informe”⁷.

3. Ver: <<http://www.elpais.com.uy/economia/noticias/uruguay-satisfecho-brasil-negociar-ue.html>>. [Consultado el 24/3/2017].

4. Ver: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/nin-novoa-reivindico-derecho-criticar.html>>. [Consultado el 24/3/2017].

5. Ver: <<http://www.elpais.com.uy/economia-y-mercado/dar-espacio-parlamento-definir-estrategia.html>>. [Consultado el 24/3/2017].

6. Ver: <<http://www.búsqueda.com.uy/nota/uruguay-muestra-niveles-de-apertura-comercial-cada-vez-menores>>. [Consultado el 25/3/2017].

7. Ver: <<http://www.espectador.com/economia/342300/empresarios-apoyan-apertura-comercial-de-la-mano-del-mercosur>>. [Consultado el 25/3/2017].

Estas son algunas de las posturas que se han venido asumiendo en torno al tópico central de si Uruguay debería o podría negociar unilateralmente acuerdos comerciales con terceros países y por otro lado qué hace con sus socios en el MERCOSUR. Asimismo, se maneja la tan anhelada posibilidad de celebrar el acuerdo comercial con la UE bajo un manto de inestabilidad institucional del bloque -caso de Venezuela- y los continuos incumplimientos que se suscitan en el interior del MERCOSUR, en materia comercial y aduanera.

Normativa vigente del MERCOSUR referida a las negociaciones comerciales y la unilateralidad ¿libertad o prohibición?

El MERCOSUR a través del Consejo de Mercado Común (CMC) adoptó la Decisión N°32/00 sobre el Relacionamento Externo del bloque que dispone en sus artículos 1 y 2 lo referente al tema en estudio y que constituye el nudo gordiano de la cuestión, además, de ser un asunto de interpretación jurídica susceptible de diferentes posturas. Es en ese sentido que se intentará analizar las disposiciones y la literatura sobre el punto.

El artículo 1 dispone: “*Reafirmar el*

compromiso de los Estados Partes del MERCOSUR de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias”.

El artículo 2 dispone: “*A partir del 30 de junio de 2001, los Estados Partes no podrán firmar nuevos acuerdos preferenciales o acordar nuevas preferencias comerciales en acuerdos vigentes en el marco de ALADI, que no hayan sido negociados por el MERCOSUR”.*

¿Qué se ha dicho sobre estas disposiciones y el espíritu de ellas?

En primer lugar, no se corresponden estas normas con alguna equivalente en el Tratado de Asunción o sus Protocolos que le siguen, no en el sentido de prohibir como dispone el art.2. Solamente hay referencia en cuanto al relacionamiento externo y que sí va en la línea del art.1. Véase por ejemplo el art.1 inciso 3ro del Tratado de Asunción⁸ que expresa “... la adopción de una política comercial común con relación a terceros Estados o agrupaciones de Estados y la coordinación de posiciones en foros económico-comerciales regionales e internacionales”¹⁰. Por lo que podría pensarse que la Decisión

8. El MERCOSUR es considerado un Acuerdo de Complementación Económica (ACE) dentro de los Acuerdos de Alcance Parcial de la ALADI prevista en el Tratado de Montevideo de 1980 (en adelante TM). Es de destacar que estos acuerdos (ACE) se rigen principalmente por las normas específicas que se establezcan a tales efectos (Art. 11 inciso 2do del TM 1980).

9. Ver: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf>. [Consultado el 25/3/2017].

10. Lo que además chocaría con el art. 4 del TA que exige a cada legislación nacional inhibir importaciones de terceros

32/00 en su artículo 1 es una reafirmación del compromiso asumido por el art. 1 del Tratado de Asunción (en adelante TA). Hasta ahí hay cierta coherencia, sin embargo, eso sería así si el Mercado Común del Sur estuviera ya conformado. Por lo que habría que pensar si todas las normas que emanan de los órganos del MERCOSUR¹¹ deben ser interpretadas a la luz del art.1 del TA como si hubiera un mercado común ya en funcionamiento y no a la unión aduanera que refiere el Preámbulo del Protocolo de Ouro Preto de 1994 (en adelante POP) y que ocurre en los hechos¹². O concluir que no son normas aplicables aún dado que no hay mercado común constituido.

En ese sentido, expresa Fernández Reyes (2015): *“el MERCOSUR en tanto esquema de integración regional, no ha alcanzado la condición de Unión Aduanera completa o perfecta, extremo que consideramos del punto de vista de la normativa GATT/OMC se considera imprescindible para poder exigirle a los Estados Partes una uniformización de la política comercial a través del bloque regional en su relacionamiento con terce-*

*ros países, agrupaciones de países y organismos internacionales”*¹³.

Si bien esto sería correcto dado que ni Unión Aduanera (en adelante UA) ni Mercado Común (en adelante MC) se han conformado de forma apropiada -según los parámetros de la OMC- como para exigirle a los países miembros del bloque la aplicación estricta de la normativa tanto del TA como del POP considerando que se está en plena etapa de ajustes y desarrollos tendientes hacia la UA y luego al MC, tampoco puede ser argumento para violentar las normas que así están dispuestas y que provienen del consenso del órgano competente. De lo contrario se estaría afectando el objeto y fin del tratado de antemano (dado que la Dec. 32 no habría sido incorporada al derecho interno), según lo dispone el art. 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (en adelante CVDT). **Pero no sería el caso dado que el TA está vigente para todos los Estados Partes**¹⁴.

Sin embargo, no podría ser excusa que aún no se ha llegado a completar los esquemas propios de una integración -

países que estén influenciados por subsidios, dumping, etc. Lo que hace suponer que se obstaculiza por una vía oblicua celebrar acuerdos con terceros países que vulneren estas disposiciones. Por lo que hay una prohibición -o al menos parecería haberla- de suscribir acuerdos que vulneren esa política comercial común que es fundamento del TA.

11. Ver Protocolo de Ouro Preto sobre la estructura institucional del MERCOSUR. Accesible en: <http://www.mercosur.int/innovaportal/file/721/1/cmc_1994_protocolo_ouro_preto_es.pdf>. [Consultado el 25/3/2017].

12. Fernández Reyes, Jorge E. *El Relacionamiento externo del MERCOSUR*. Estudio 01/15 del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), 5 de febrero de 2015, Accesible em: <<http://curi.org.uy/archivos/Estudiocuri1del2015FernandezReyes%20ISSN.pdf>>.

13. *Ibid.*, pag.9.

14. El supuesto de aplicación del art. 18 de la CVDT de 1969 es la no entrada en vigor del tratado.

en pleno desarrollo- para entender o interpretar que cada Estado tiene las libertades que entienda conveniente para lograr esos fines. La lógica de todo sistema de integración es que se avance en paralelo en la medida de la posible y no por separado; lo que implica actuar en forma simétrica y en plena consecución de los objetivos y fines del tratado. El tener en cuenta el desarrollo de los países (sobre todo de Uruguay y Paraguay)¹⁵ para esperar o contemplar los retrasos como atenuantes del fracaso de una integración acelerada, solo es a los efectos de lograr el objetivo del TA.

En segundo lugar, el órgano encargado de esa política es el Consejo del Mercado Común (en adelante CMC). A él compete exclusivamente velar por el cumplimiento de los tratados y la consecución de los objetivos de conformar un mercado común, según se establece en el TA. Asimismo, en el art. 8 numeral IV del POP dispone como parte de sus cometidos “*Negociar y firmar acuerdos, en nombre del MERCOSUR, con terceros países, grupos de países y organismos internacionales. Dichas funciones podrán ser delegadas por mandato expreso al Grupo Mercado Común...*”. Lo importante a destacar es que para lograr esos cometidos el CMC “... se pronunciará mediante decisiones, las que serán obligatorias para los Estados Partes” (art. 9, POP).

Ante lo cual, la conclusión evidente es que la Decisión 32/00 del CMC obliga a los Estados Partes del MERCOSUR. Eso supone que cualquier intento de negociar unilateralmente requiere de un nuevo pronunciamiento del CMC que habilite tal acción¹⁶.

Por otro lado no hay que olvidar que el CMC es órgano que tiene a su cargo la conducción política del proceso tendiente a la conformación del mercado común (art. 3, POP). Por lo que a él corresponde la representación de la personería jurídica internacional del bloque. La única delegación se prevé a favor del Grupo Mercado Común y este en la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

En tercer lugar, vinculado al primer punto (supra) se considera que no es exigible el adoptar una política comercial común que relacione al MERCOSUR con terceros Estados u organizaciones internacionales ya que eso lo sería si se hubiese conformado el MC. En ese sentido, Fernández Reyes (2015) entiende que: “... la ‘política comercial común’ formando parte del Mercado Común, el Tratado de Asunción regula las relaciones externas del bloque en forma específica durante la denominada ‘etapa de transición’ cuya duración está determinada por el artículo 3 del TA, como aquella ‘... que se extenderá desde la entrada en vigor del presente Tratado

15. Así lo prevé el TA en su artículo 6: “*Los Estados Partes reconocen diferencias puntuales de ritmo para la República del Paraguay y para la República Oriental del Uruguay...*”.

16. A través del consenso requerido por el art. 37 del POP.

hasta el 31 de diciembre de 1994...’, fecha en la que debería estar conformado el Mercado Común según lo dispone el párrafo inicial del artículo 1 del TA”.

Es plausible la lógica en el argumento, sin embargo, ese razonamiento abre la puerta a lo que hoy enfrenta el MERCOSUR como es la eventual unilateralidad en negociaciones extra bloque con terceros países, sin una Decisión del CMC que la habilite y que pueda ocasionar responsabilidades por incumplimiento de la Decisión 32/00. Sobre todo porque eso supondría que toda norma jurídica que emane de los órganos del bloque perdería su fuerza normativa y quedaría su cumplimiento a libre interpretación de los Estados, en el sentido de que bastaría entender que no sería exigible por el argumento expresado. Un sistema jurídico de integración ni cualquier sistema jurídico -en sí mismo- podría sostener una interpretación en ese sentido. Dado que se estarían afectando valores jurídicos como la certeza, la seguridad y buena fe. Lo que supone una total falta de entendimiento entre sus Partes a la hora de interpretar las normas del bloque.

Basta mencionar las disposiciones de los art. 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 para concluir que en una interpretación armónica y sistemática el incumplir con las normas dictadas por un órgano previsto en un tratado vigente (TA y POP) significa incumplir el tratado. Así dispone el art. 26 “*Pacta*

sunt servanda. Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Y el art. 27: “*El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46”.*

El hecho de que el MERCOSUR como institución en pleno desarrollo y con miras a cumplir su objetivo (sea la instancia que sea) no esté aún conformado como MC o UA no significa que ello habilite *per se* un argumento que implique no cumplir con normas que hacen íntegramente a sus objetivos, dado que esa es la responsabilidad y cometidos que asume el CMC. De contrario habría que asumir que pocas normas del derecho derivado estarían vigentes o existentes. Asimismo, parte de esas normas de derecho interno (que no se pueden invocar) hacen a la incorporación de la norma internacional al ordenamiento uruguayo. En lenguaje claro significa: Uruguay no podría alegar que no se cumplió con las normas constitucionales sobre incorporación de la norma internacional al orden interno para no cumplir con las decisiones de los órganos del MERCOSUR. Además, la previsión constitucional es para los tratados no para normas derivadas de órganos del bloque.

Además, asumir que durante el período de transición (art. 4 TA) hay

una especie de *laissez faire laissez passer* en que cada Estado puede hacer lo que mejor entienda pertinente sería un absurdo jurídico que no soluciona el problema de buscar argumentos válidos dentro del sistema del MERCOSUR para la unilateralidad y expansión del interés nacional del Uruguay, en este caso. Además, no hay que olvidar que el MERCOSUR se inserta dentro de la lógica jurídica de la ALADI. Por ello la norma del art. 8 literal C y D del TA¹⁷, pero no referido a terceros Estados fuera de la zona de la ALADI.

Además, suponer que el período de transición no exige obligación alguna a los Estados implica que los Estados en su devenir unilateral podrían afectar el cumplimiento del fin y objeto del TA y sus protocolos. Por lo que de nunca llegar a conformarse el MC o la UA ¿Ello supondría un incumplimiento *ad perpetuum*? O mejor dicho, asumir esa posición indicaría que cada Estado es libre de actuar a voluntad en su relacionamiento individual. Esa visión lo que hace en definitiva es debilitar la institucionalidad del MERCOSUR.

Sin embargo, dentro de una visión general, el Tratado de Montevideo de 1980 (TM) es suficientemente claro en cuanto a la guía jurídica de cumplimiento en cada sistema o modalidad de integración que prevé. Así lo dispone el

art. 11 del TM: “*Los acuerdos de complementación económica tienen como objetivos, entre otros, promover el máximo aprovechamiento de los factores de la producción, estimular la complementación económica, asegurar condiciones equitativas de competencia, facilitar la concurrencia de los productos al mercado internacional e impulsar el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros. Estos acuerdos se sujetarán a las normas específicas que se establezcan al efecto*”.

Esas normas específicas son tanto las del derecho originario como las del derecho derivado y eventualmente las del derecho complementario. Con lo cual, en el marco de la ALADI y el “período de transición” los Estados Partes del MERCOSUR podrían celebrar acuerdos bilaterales con países de la región miembros de ALADI. No así con terceros países ajenos a aquella. Es más la propia Decisión 32/00 mantiene ese relacionamiento entre países del MERCOSUR y de la ALADI. Así dispone en el considerando 2do: “... *los Estados Partes han manifestado la necesidad de preservar, por un período adicional, las preferencias comerciales negociadas bilateralmente con los países miembros de la ALADI con los cuales no se ha concluido la negociación de un marco normativo que*

17. El literal C expresa: “*Celebrarán consultas entre sí siempre que negocien esquemas amplios de desgravación arancelaria tendientes a la formación de zonas de libre comercio con los demás países miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración*”. Y el literal D: “*Extenderán automáticamente a los demás Estados Partes cualquier ventaja, favor, franquicia, inmunidad o privilegio que concedan a un producto originario de o destinado a terceros países no miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración*”.

regule las relaciones comerciales entre ellos y el MERCOSUR”.

Sin embargo, producto de la necesidad de poner en marcha una política comercial común a los efectos -lógico y sistémico- del objeto y fin del TA, la Decisión 32/00 dispone que la negociación de acuerdos extrazona -no diferencia, por lo que debe entenderse que se hace referencia a cualquier zona fuera del MERCOSUR- y con países de la ALADI deben hacerse en bloque. La Decisión es clara “*no podrán firmar nuevos acuerdos...*”.

La obligatoriedad de las normas del MERCOSUR de origen derivado y su coherencia con los tratados constitutivos (paralelismo con Unión Europea)

A estas alturas poco agrega volver sobre la cuestión de si el estar -aún- en un periodo de transición que no ha desembocado en la constitución del mercado común o de la unión aduanera es motivo suficiente para quitarle importancia jurídica a la Decisión 32/00 y cualquier otra norma de derecho derivado con relación a los tratados constitutivos. Ese hecho no podría soslayar el compromiso que asumieron los Estados Partes en el TA y que se manifiesta en las posteriores normas de sus órganos. Eso hace suponer que las normas de la CCM, GMC y CMC están

en función de las obligaciones ya asumidas por los Estados y en una interpretación que hace a la lógica de jerarquía interna del MERCOSUR¹⁸.

Tampoco puede ser argumento la diferenciación que se hace del carácter intergubernamental del sistema orgánico del MERCOSUR para considerar que no hay “atisbo de soberanía en sus órganos” y por ende los Estados pueden hacer valer cuando quieran sus respectivas soberanías por sobre el sistema de integración que han creado. Lo que supone que habría que incorporar -siempre- en cada ordenamiento interno normas derivadas de sus órganos. Una argumentación en ese sentido solo debilita -aún más- al bloque porque muestra que sus Partes apuestan a una interpretación de sus normas que apareja incoherencia, incongruencia e inseguridad jurídica en sus relaciones (y cierta arbitrariedad). Eso es producto -por ejemplo- de la Decisión 23/00 donde se discrimina cuáles normas no necesitarían incorporación automática y cuáles requieren ser incorporadas. Además, da un claro mensaje al mundo comercial exterior de inestabilidad y constantes incumplimientos dentro del bloque dado que sus normas no poseen uniformidad en cuanto aplicabilidad, tiempos de incorporación, obligatoriedad o sujeción de obligatoriedad según se incorpore o no, etc.

18. Se hace referencia a que las normas del CMC están supeditadas al TA y al POP. Pero no hacen más que reafirmar e instrumentar las normas de los tratados constitutivos. Porque ello supondría que se incumplirían normas de los tratados originarios por un lado, y que en cambio se podrían incumplir normas de sus órganos sin consecuencia jurídica, por otro. Sobre todo de aquellas que no fueron incorporadas a cada ordenamiento interno.

Por otro lado, surge el análisis concreto de la Decisión 32/00 como norma jurídica y su recepción en el Derecho interno de los Estados Partes. Sobre este punto se ha dicho que la norma tiene vigencia al interior del bloque pero no al interior de los ordenamientos internos de los Estados Partes¹⁹, por lo que no sería obligatorio su cumplimiento (Fernández Reyes, 2015). Con lo cual hace suponer que cada Estado mantiene sus libertades (unilateralidad) para seguir relacionándose al exterior, al margen del bloque y de la Decisión 32/00.

Los argumentos manejados son variados en cuanto a dejar sin efecto la obligatoriedad de las normas de los órganos del MERCOSUR que aún no haya sido incorporadas producto de la Decisión 23/00. El punto central de este análisis es el POP y sus disposiciones que han venido a dar una clara complicación lingüística-interpretativa sobre los términos obligatoriedad, incorporación, aplicabilidad, ratificación, etc., sobre las normas provenientes de los órganos del bloque. Además, se suma el carácter intergubernamental de los órganos, lo que en buen romance significa que al carecer de rasgos de soberanía por encima de los Estados, sus normas no se aplican directa, inmediata y de forma prevalente por sobre los ordenamientos jurídicos

nacionales²⁰. Este fenómeno, en cambio, sí acontece en la UE con el llamado derecho comunitario, pero véase que no está respaldado por ningún tratado sino por la activa mecánica del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) y por una lógica jurídica basada en la buena fe, ya que si se ha acordado la existencia de un derecho comunitario es dable cumplirlo sin excusas de índole interna (art. 27 de la CVDT de 1969). No es necesario decir que las normas jurídicas de un derecho (comunitario o intergubernamental) son obligatorias, dado que iría contra la esencia deontológica de aquellas. De lo contrario no se hablaría de juridicidad sino de moral o política. Tampoco se hace necesario en ese sistema invocar la supranacionalidad.

En ese sentido, se argumentará a favor de la obligatoriedad de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR por una serie de fundamentos que hacen no solo a una lógica jurídica sino a determinados postulados jurídicos y sistémicos.

Ante lo cual, toda argumentación parte de un supuesto (que no tiene que ser compartido) que hace a la manera de concebir el ordenamiento jurídico en estudio y el juego que se da entre sus normas y la interpretación de que ellas se haga. Es por eso que se partirá de entender que el Derecho internacional

19. Porque no habría sido aún incorporada a los ordenamientos internos de cada Estado (Fernández Reyes, 2015).

20. Lo que hace cuestionar la efectividad normativa del derecho mercosureño y pone en riesgo su valoración normativa dentro del bloque.

tiene una supremacía lógica y sistemática por encima de un orden que se sitúa supeditado: el ordenamiento interno de los Estados. Para ello el argumento central es que nadie obliga a un Estado a entrar en relaciones (comerciales, económicas, jurídicas, etc.) y menos aún a suscribir tratados que los vinculen por medio de derechos y obligaciones con otros Estados. Sin embargo, una vez que ocurre el fenómeno tanto elementos de carácter jurídico como sociales y políticos entran en juego. Lo que hace que se asuman diversas posturas de cómo entender a ese sistema. En este caso, el fundamento será jurídico, pero sin dejar de reconocer que la esfera política tiene su injerencia en la forma de cómo concebir las normas e interpretarlas y de ahí que se pueda decir -sin mayor coherencia- que una norma obliga internacionalmente pero no en lo interno o que al ser sus órganos intergubernamentales tampoco obligan sus normas sino se incorporan, etc. En ese caso, aparecen las fisuras²¹ entre las conductas de los Poderes Ejecutivos y de los Parlamentos (también del Poder Judicial) donde en algunos se considera al Derecho internacional como un instrumento tanto de política como jurídica y por eso hay tanta falta de

coordinación en sus acciones.

Por otro lado, es tiempo de enfocarse en la Decisión 23/00 (anterior a la 32/00). Aquella norma proveniente también del CMC incorpora una serie de disposiciones que merecen su análisis a la luz de lo que se viene desarrollando. En ese sentido, la Dec. 23/00 reitera lo que ya estaba asentado en POP (art. 9 y ss) en cuanto a la obligatoriedad de las normas que emanan de los diferentes órganos. Asimismo, la disposición del art. 1 del POP establece una contingencia: *“las Decisiones, Resoluciones y Directivas son obligatorias para los Estados Partes y, cuando sea necesario, deberán ser incorporadas a los ordenamientos jurídicos nacionales”*. La pregunta que surge a posterior es ¿Cuándo esas normas de origen derivado es necesario incorporar y cuando no? A estos efectos el art. 5 de la Dec. 23/00 dispone cuando no hay necesidad de incorporar: *“a) los Estados Partes entiendan conjuntamente que el contenido de la norma trata asuntos relacionados al funcionamiento interno del MERCOSUR. Este entendimiento será explícito en el texto de la norma con la siguiente frase: ‘Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorpo-*

21. Fisuras como la relación entre las Decisiones 32 y 23/00 del CMC dado que la primera no tiene la previsión establecida de la 23/00 en el sentido de si debe o no ser incorporada a cada ordenamiento interno, o la incongruencia entre las normas del POP que hablan de obligatoriedad pero atenuada a requisitos de forma como la incorporación o la ratificación y de por medio la aprobación parlamentaria. Estos son algunos ejemplos que sirven para comprender la complejidad del lenguaje que existe en la creación de normas del MERCOSUR. Así lo expresa Martínez Puñal (2007:223) en relación a los problemas del MERCOSUR, sobre las deficiencias del sistema de la vigencia simultánea de las normas en los Estados Partes, la necesidad de contar con un órgano judicial y un órgano con capacidad para exigir a los Estados el cumplimiento de las obligaciones asumidas en el ámbito del bloque.

rada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR²². Estas normas entran en vigencia a partir de su incorporación.

b) el contenido de la norma ya estuviera contemplado en la legislación nacional del Estado Parte. En este caso la Coordinación Nacional realizará la notificación prevista en el Artículo 40 (i) en los términos del Artículo 2 de esta Resolución, indicando la norma nacional ya existente que incluya el contenido de la norma MERCOSUR en cuestión. Esta comunicación se realizará dentro del plazo previsto para la incorporación de la norma. La SAM comunicará este hecho a los demás Estados Partes²³.

Habría ahora que preguntarse si la negociación en forma conjunta de los países del bloque constituye o no aspectos relativos a su funcionamiento y organización. Sobre todo teniendo en cuenta que el relacionamiento externo es parte tanto del esquema organizacional como mecánico del MERCOSUR y tanto constituye un aspecto interno como externo. Sin embargo, para zanjar dudas la Dec. 23 dispone que toda Decisión tomada (ejemplo la 32/00) debe decir *“Esta norma (Directiva, Resolución o Decisión) no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes, por reglamentar aspectos de la organización o del funcionamiento del MERCOSUR”*. Y efectivamente no lo hace. Lo que hace

suponer que requiere de -la Decisión 32/00- de su incorporación al ordenamiento interno de los Estados.

Sin embargo, aquí viene el otro problema. En el caso uruguayo la Constitución prevé la incorporación de la norma al ordenamiento interno para los tratados y no para normas que provienen de órganos previstos en tratados ya ratificados. El art. 85 n°7, dispone que a la Asamblea General del Poder Legislativo compete *“Decretar la guerra y aprobar... los tratados de paz, alianza, comercio... que celebre el Poder Ejecutivo con potencias extranjeras”*. En esa línea y complementando, el art. 168 n°20 dispone que al Presidente de la República corresponde *“Concluir y suscribir tratados, necesitando para ratificarlos la aprobación del Poder Legislativo”*. Es suficientemente claro que las normas que emanan de los órganos -cuyas normas son obligatorias- del MERCOSUR no corresponden con el concepto, término y significado de la palabra tratado. Eso es fácilmente demostrable al leer la CVDT de 1969 y su definición de tratado y los pasos que hay que seguir para considerarlo válido (existencia). Entonces, siguiendo la línea de la Decisión 23/00 ¿Cómo incorporar una norma que no está prevista su incorporación? Parecería que hay un vacío legal en este sentido concreto, salvo que se adopte una visión tan amplia que permita entender que basta un Decreto del Poder Ejecutivo a

22. Ver modificación hecha por la Dec. N°20/02 del CMC, asimismo las Dec. 55/00 CMC, 22/04 CMC, 08/03 CMC.

tales fines dado que no hay previsión de derecho interno que establezca como incorporar normas provenientes de órganos internacionales. Sin embargo, este punto ha sido abatido por sentencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo frente al caso del Convenio para la Facilitación del Transporte Multimodal de Mercancías de 1995 como AAP dentro de la ALADI. En este caso el Poder Ejecutivo incorporó el tratado a través del Decreto 299/95 y el TCA lo anuló²³. Sin embargo, aquí sí se infringió la normativa constitucional aludida supra, dado que se trató de un tratado. Asimismo, la Decisión 20/02 podría dar cabida a que las normas adoptadas por los órganos decisorios ingresen de manera administrativa. Así dispone el art. 14: *“A fin de dotar de mayor celeridad al proceso de incorporación los Estados Partes procurarán, de acuerdo con sus respectivas legislaciones internas, centralizar en un único órgano interno el procesamiento de los trámites necesarios para la incorporación de las normas MERCOSUR que puedan ser incorporadas por vía administrativa”*²⁴.

Pero se reitera que no hay mecanismo interno alguno previsto para incorporar las normas que provienen de los órganos del MERCOSUR, en Uruguay. Con lo cual, es de suponerse que ante ausencia de norma interna, rige el art. 27 de la CVDT de 1969. En ese sentido,

Uruguay no podría alegar la inexistencia dentro de su ordenamiento interno de un mecanismo para hacer cumplir las normas de los órganos “que ya son obligatorias de por sí” porque provienen de tratados vigentes que obligan a Uruguay y donde ya fue prevista la normativa como obligatoria. Además, el POP en su art. 38 establece que los Estados Partes se comprometen a tomar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de estas normas. En Uruguay esas medidas podrían ir desde la aprobación de una Ley en términos análogos a los tratados, por vía de Decreto (lo que generaría observaciones similares a la sentencia del TCA) o de manera directa. Este último punto, no choca contra ningún argumento legal ni norma jurídica, salvo posiciones políticas referidas al término intergubernamental del carácter de sus órganos (MERCOSUR).

En referencia a esto último, la literatura existente habla de órganos intergubernamentales (MERCOSUR) y supranacionales (algunos órganos de la UE). El POP habla de la naturaleza intergubernamental de sus órganos decisorios (Art. 2). Posteriormente, no hay referencia a lo que ello significa, salvo que sus órganos tienen capacidad de decisión y que sus normas son obligatorias. Por otro lado, el mayor argumento para negar la aplicación inmediata, directa y prevalente del

23. Sentencia N° 1016 del 9/11/1998.

24. Ver incluso los términos del art. 3 de la Dec. 20/02 sobre la posibilidad de que intervengan los Poderes Ejecutivos.

derecho “mercosureño” al ordenamiento interno de los Estados es que los órganos no tienen soberanía propia que implique la superioridad de sus normas por encima de los distintos sistemas jurídicos nacionales. Así destaca Martínez Puñal (2007): “...asimismo que el Derecho complementario está en una relación de jerarquía con el Derecho derivado debido a que los Estados Partes actuando en la celebración de los acuerdos que constituyen aquel Derecho en el marco del Tratado de Asunción, actúan, valga la redundancia, en el marco de sus competencias nacionales, no transferidas ni expresa ni implícitamente al orden de las actuaciones de las instituciones del MERCOSUR”.

Por otro lado, se argumenta que el MERCOSUR no está en presencia de un mecanismo de incorporación automática de la norma de origen internacional sino que se sigue un procedimiento de recepción especial (Martínez Puñal, 2007). Se aclara que en cuanto a las normas del derecho derivado Uruguay no tiene tal procedimiento de recepción especial. Asimismo, la Constitución de Uruguay tampoco prevé la delegación de poderes a organismos supranacionales. Si así fuera también chocaría con la “naturaleza intergubernamental” de sus órganos.

Sin embargo, en la UE esto es diferente desde que la supranacionalidad (como concepto) permea todos los

órdenes jurídicos nacionales de los Estados miembros de la Organización europea. Se supone que a través de todos los tratados constitutivos de la UE los Estados han cedido competencias a los órganos²⁵, por lo que han reservado ese campo material de acción normativa a ellos. No obstante, el llamado efecto directo es como dice Freeland López (1996): “El efecto directo de una norma comunitaria es un concepto elaborado por el Tribunal de Justicia de la Comunitades²⁶ con el que se expresa que los destinatarios de las normas europeas son tanto los Estados miembros como los ciudadanos, que quedan inmediatamente obligados por las mismas y que pueden exigir su observancia ante los tribunales internos”.

Esta creación “sui generis” del TJUE (ex TJCE) no es del todo propia de él. Es parte de lo que se conoce en el derecho internacional general como la doctrina del *selfexecuting*, lo que implica que no se requiere acto posterior de desarrollo, mediación o recepción. Así lo expresado el TJCE en el caso *Van Gend & Loos*: “La Comunidad constituye un nuevo orden jurídico internacional, en favor del cual los Estados han limitado, aunque en ámbitos restringidos, sus derechos soberanos y en el que los sujetos no son solamente los Estados miembros, sino, igualmente, sus nacionales”.

Asimismo, expresa Freeland López

25. Como también lo ha hecho el MERCOSUR a través de sus órganos con capacidad decisoria y normas obligatorias.

26. Hoy llamado Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE).

(1996): “Así, para que las normas comunitarias penetraran el espacio de los miembros y fueran directamente aplicables a sus ciudadanos debían, previa y necesariamente, ser incorporadas, transformadas, adaptadas o desarrolladas por las instancias nacionales. El Tribunal de Justicia se opuso a esta interpretación y construyó, en cambio, una doctrina de las relaciones de los dos ordenamientos, sobre la base de la cual se ha consagrado, como principio general, el efecto directo²⁷, concebido como una característica propia y esencial a la que no pueden oponerse condicionamientos derivados de la voluntad de los Estados miembros”.

Podría agregarse que ello chocaría con la buena fe internacional, a ser observada por los Estados Partes. Siguiendo la línea de lo expresado por el TJCE (hoy TJUE) el Protocolo Sobre la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad²⁸ expresa: “La aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad respetará las disposiciones generales y los objetivos del Tratado, en particular en lo referente al pleno mantenimiento del acervo comunitario y del equilibrio institucional; no afectará a los principios

desarrollados por el Tribunal de Justicia en lo que se refiere a la relación entre el Derecho comunitario y el nacional”.

En cuanto a los Reglamentos²⁹ el TJCE ha dicho que: “En razón de su naturaleza misma y de su función en el sistema de fuentes del derecho comunitario, [el reglamento] produce efectos inmediatos y es, en cuanto tal, apto para conferir a los particulares derechos que las jurisdicciones tiene obligación de proteger”³⁰.

Esta prueba de funcionamiento (no exhaustiva) de la UE y el juego de sus normas está basada en lo que abundante doctrina llama el carácter supranacional algunos órganos de la UE y su denominación “órganos comunitarios”. De ahí se desprende el término “derecho comunitario”. La idea central es que -por ejemplo- la Comisión Europea actúa independiente de los gobiernos nacionales y sus directivas por lo tanto se cumplen en esos términos de independencia, con lo cual se argumenta que actúa con cierto margen de soberanía delegada por los Estados nacionales. Sin embargo, es interesante destacar que si eso es así, lo es por el cabal cumplimiento de las nor-

27. Se diferencia de la aplicabilidad directa. Algunos autores (Freeland López, 1996) expresan que no se confunden ambos conceptos dado que dependiendo de la norma (reglamento o directiva) habrá que hacer un desarrollo por parte del Estado o de la Comisión o del Consejo.

28. Anexo al Tratado de Amsterdam. En varios Protocolos anexos a los distintos tratados que han modificado el tratado constitutivo de las Comunidades Europeas aparece similar disposición.

29. Artículo 189 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, hoy llamada Unión Europea. Ver: <https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_es.pdf>. [Consultado el 8/4/2017].

30. Ver Politi, as. 43/71, Rec.1971, p.1091; as 93/71, Leonasio, Rec. 1972, p. 287; as 84/71, Marimex, Rec.1972, p.97; as 39/72, Comisión c/Italia, Rec.1973, p. 113; as 34/73, Variola, Rec. 1973, p.990, as 50/76, Amsterdam Bull, Rec. 1977, p.146; as. 94/77, Zerbone, Rec. 1978, p.116 (Freeland López, 1996).

mas que los Estados se han comprometido cumplir, a través de los diversos tratados de la UE. Pero lo concreto es que ningún tratado de la UE habla de supranacionalidad de los órganos, de cesión de soberanía ni de algún término similar que infiera tales características o si el derecho comunitario debe ser aplicado en forma directa, inmediata y prevalente por sobre los distintos ordenamientos jurídicos nacionales. Todo lo contrario. La propia dinámica y el grado de compromiso de la UE se basan en un pleno respeto a los tratados. A estos efectos, se puede consultar los siguientes instrumentos: el Tratado de la CECA, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, el Acta Única Europea (unificación de órganos de todos los tratados constitutivos), Tratado de Maastricht, Tratado de Ámsterdam, Tratado de Niza y Tratado de Lisboa.

Es más, Lisboa prevé lo siguiente “*Los Estados miembros adoptarán todas las medidas de Derecho interno necesarias para la ejecución de los actos jurídicamente vinculantes de la Unión*” (art. 249 C). En este sentido, es fácil ver que se está lejos de una concepción supranacional reflejada en las normas jurídicas de la UE. Asimismo, solo se utiliza el término “competencias” (Art. 249 C inc.2). y más paradigmático fue el rechazo a la Constitución Europea (2004) en donde se establecía el pleno reconocimiento a esta situación.

Disponía el art. I-6° “... *a Constituição e o direito adotado pelas instituições da União no exercício das competências que lhe são atribuídas primam sobre o direito dos Estados-Membros*” (Paes Marques, 2007).

Por lo tanto, ante la ausencia de disposiciones directas sobre tales aspectos -que han sido invocados para diferenciar la UE del MERCOSUR- la única conclusión plausible es que los Estados de la UE han aceptado *ipso facto* la interpretación que ha hecho el TJUE (ex TJCE) del derecho comunitario, en un claro ejemplo de activismo judicial. En ese mismo sentido, es también reprochable tal situación dado que los Estados no han atribuido soberanía a sus órganos ni al TJUE en forma precisa y directa. Solo se han dado competencias, iguales que a las que el MERCOSUR por parte de sus miembros.

Finalmente, en lo que refiere al MERCOSUR -especialmente a sus normas de derecho derivado- lo concreto es que a estas alturas hay que diferenciar lo que implica la obligatoriedad de sus normas una vez aprobadas, de lo que significa su incorporación y posterior vigencia.

Obligatoriedad, incorporación y vigencia de las normas de origen derivado: crítica a un institucionalismo injustificado

En primer lugar, la obligatoriedad de las normas del MERCOSUR está dispuesta por el TA (art. 18) y por el POP (arts. 9, 15 y 20). Asimismo, el

compromiso que asumen los Estados Partes en ese sentido es el de “*incorporar cuando sea necesario*” (art. 42) según las distintas previsiones de los ordenamientos internos. No obstante, una vez practicada la notificación de la última incorporación la norma entrará en vigencia a los 30 días en forma simultánea (art. 40 inciso iii) para todos los Estados. Hasta ese momento lo claro es que Uruguay (incluso hoy) no dispone de un mecanismo para incorporar las normas del derecho derivado. Lo cual hace suponer que si Uruguay se obligó a “obligarse a incorporar” todavía sigue siendo un incumplidor sistemático del POP porque no ha hecho modificaciones en su ordenamiento interno (constitucional o legal) y con la incoherente conclusión -entonces- de que casi todas las normas de estos órganos están carentes de vigencia para Uruguay porque nunca las incorporó. Asimismo el art.42 crea esa obligación de incorporar siempre y cuando sea necesario. De no haber procedimiento interno -caso uruguayo- lo lógico sería aplicar el art. 27 de la CVDT de 1969 dado que no podría Uruguay excusarse en su orden interno para no cumplir tal obligación. En ese sentido, bajo una interpretación lógica y sistémica -con los tratados del MERCOSUR- Uruguay aprobó y ratificó el POP, por lo que no puede

excusarse en no considerar obligatorias las normas provenientes de los órganos del POP.

Asimismo, ya ha quedado claro que no es necesario invocar el término y concepto de supranacionalidad para aplicar directamente las normas de órganos ya previstos en tratados constitutivos (como en UE). Por otro lado, el art. 38 del POP habla de medidas que se comprometen tomar los Estados para asegurar el cumplimiento de las de las normas emanadas de los órganos del MERCOSUR. Esta disposición es solo en cuanto al contenido material de cada Decisión o Directiva adoptada, para lo cual los Estados facilitarán el cómo cumplirlas, pero no tiene relación en cuanto a su obligatoriedad.

Hasta aquí se podría decir que no hay mayores reparos al institucionalismo así plasmado, salvo por las interpretaciones con connotaciones políticas sobre términos ausentes en la normativa o faltos de claridad práctica y la endeble falta de compromiso de cumplir por los Estados Partes las normas de órganos que ya aprobaron. Sin embargo, con las Decisiones 23/00 y 20/02 la situación se ha vuelto compleja en razón de la ambigüedad de sus términos, la reiteración de obligaciones, la incorporación de detalles que no tienen lógica en razón del POP, la

31. Inclusive el incorporarlas en la forma que se hace para los tratados no sería adecuado dado la génesis que tienen las normas de los órganos y donde no se sigue el procedimiento establecido en la CVDT de 1969. Aspecto que se confirma en la misma Dec. 23/00 en su artículo 6 dado que habla de instrumentos para su posterior ratificación, lo cual marca una diferencia sustancial entre las normas de los órganos y los tratados. De lo contrario no se entendería el art.6.

burocracia tendiente a perpetuar incumplimientos, falta de claridad, etc.

La Decisión 23/00 peca por reiterativa de la obligación de incorporar cuando sea necesario y vuelve a recalcar la obligatoriedad de las normas de los órganos. Sin embargo, introduce un aspecto que no estaba previsto en POP cuando discrimina cuando hay que incorporar y cuando no. Sin ir al detalle del art. 5 de la Dec. 23/00, queda claro esta fue una opción política que incluso bajo el paraguas de la incorporación para Uruguay sería violatoria de su independencia y soberanía dado que estaría consagrando una aplicación directa en su ordenamiento jurídico, aspecto criticado por la doctrina. Además, en el caso de Uruguay supone que incorporar va de la mano de su posterior vigencia, en los términos del art. 40 inc. iii de POP. Este es un primer problema de interpretación producto de esta falta de prolijidad y conciencia del valor jurídico del término “obligatoriedad” en el ámbito de los Estados Partes. El art. 7 de la Dec. 23/00 plantea más inconsistencias dado que prevé normas de los órganos que tengan plazos o fechas para incorporar así se cumple la vigencia simultánea. Esta disposición es de suponerse que lo será para aquellas que no son las previstas en el art. 5 de la Dec. 23/00. Con lo cual parecería que habría un grupo de normas privilegiadas (art. 5) y otras de menor carácter (art. 7) a las cuales podría llamar de primera y segunda categoría respectivamente. Esta

diferenciación discriminación no se justifica a la luz del POP, excepto -nuevamente- por la falta de coherencia de los Estados y un exceso de burocracia jurídica que fomenta el incumplimiento del POP.

En segundo lugar, aparece la Dec. 20/02. Si ya había reparos con la Dec. 23/00 aquella no hará más que confirmar las críticas institucionales que se han hecho referencia y de sus normas de derecho derivado en cuanto a sus consecuencias. Esta Decisión se supone que es a los efectos de agilizar la incorporación y vigencia de las normas de los órganos. Sin embargo, baste ver toda la burocracia que introduce para adoptar una norma obligatoria proveniente de los órganos. Además, en el art. 6 parece incluirse una tercera categoría de normas que se tramitan en carácter de urgencia, aspecto que tampoco se justifica a la luz del POP.

A los efectos de concluir, visto el repaso de cómo funciona el sistema jurídico del MERCOSUR en este aspecto del derecho derivado queda suficientemente claro que el término obligatoriedad no es asumido por las Partes como vinculante, prueba de ello es la subordinación que han hecho en favor de la “incorporación y vigencia”. La incorporación es un aspecto del derecho interno de los Estados, pero que no puede ser utilizada como excusa para no cumplir sus normas. Por otro lado, el término “vigencia simultánea” choca con la obligatoriedad que suponen -por el POP- las normas de sus

órganos. Además, esa vigencia está supeditada a si hubo con anterioridad un procedimiento de incorporación a cada ordenamiento.

Pero aquí es donde está el problema. Los Estados han previsto la obligatoriedad de las normas que emanan de los órganos del MERCOSUR, pero han provocado un detrimento de ella al supeditarla a la incorporación y posterior vigencia. Además, olvidan el detalle que la incorporación es una cuestión de orden interno y no podría ser invocada para no cumplir con una obligatoriedad manifiesta, sobre todo porque los Estados han confundido a las normas de los órganos por ellos previstos (y con normas adoptadas por consenso) con tratados internacionales. Ha quedado claro que la Dec. 23/00 en sus artículos 5 y 6 hace la distinción. Esto se debe a la poca sutileza jurídica en el bloque y sus *policy makers*, además de la falta de compromiso en la consecución de los objetivos trazados. Véase sino a la UE donde los períodos de transición no suponían interpretar que muchas de sus normas no había que cumplirlas, ello iría contra la buena fe.

Finalmente, lo criticable del punto es que hoy nuestro Tribunal Permanente de Revisión (en adelante TPR) no tiene el activismo judicial que si tiene su homónimo europeo. Pero ¿Necesita de normativa expresa el TPR para ir por el mismo camino que el TJUE?

Conclusiones


Si bien el tema de la normativa de los

órganos del MERCOSUR puede parecer un tema laudado, bien podría entenderse que aún falta mucha tela por cortar en cuanto a su interpretación. Este artículo es meramente un intento por interpretar el derecho derivado en base a un contexto bien definido por los Estados: la integración regional económica y comercial. Es en ese sentido y como conclusión lógica que se pretenda dar una defensa a la actuación en bloque (producto de la Dec. 32/00) y del Derecho Internacional.

Por ello Uruguay debe ajustarse hoy a la Dec. 32/00, si es que pretende jugar en limpio bajo normas que él ha adoptado y consensuado. Para ello sirven los argumentos esbozados supra. Además, el argumento de que la Dec. 32/00 no hace a cuestiones referidas al funcionamiento interno (que de serla no haría falta su incorporación, en los términos del art. 5 de la Dec. 23/00) y si externo es incongruente por ejemplo con la Dec. 08/16 del CMC que habla de “*Negociaciones con la Asociación Europea de Libre Comercio*” donde si se la trata como un aspecto de la organización y el funcionamiento del MERCOSUR.

Sin embargo, esto no resuelve el problema de la unilateralidad de negociar con terceros países. En razón del cumplimiento del Derecho Internacional los caminos son limitados dado el peso normativo que supone cumplir con los tratados que se han firmado, aprobado y ratificado. No obstante, una expresa autorización del CMC podría

soslayar ese incumplimiento y dar las libertades que hoy reclama Uruguay para no quedar fuera de los tratados de integración modernos.

Tal Decisión no existe hoy, por lo que queda preguntarse ¿Qué hacer? Todo análisis jurídico termina (dependiendo desde donde se interprete) en una conclusión y búsqueda de alternativas. En ese sentido, si lo que realmente importa es justificar una defensa de la normatividad (al menos para tener reglas claras) Uruguay debería desvincularse del TA y sus Protocolos, previsión dada en los art. 21 y 22 del TA. A esos efectos, Uruguay seguiría el camino de las preferencias arancelarias y todo el *spaguetti bowl* que tiene a su alcance para encaminar una política comercial que hoy se halla anclada frente a las diversas oportunidades del mercado internacional. 

Bibliografía

Devlin, R. y Estevadeordal, A. (2001). *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?* (Documento de trabajo n° 7 de INTAL-ITD-STA). Washington DC: BID. Accesible en: <<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=33036571>>.

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON). (s.f). *Acuerdo Transpacífico TPP: Capítulos del acuerdo*. Ministerio de Relaciones Exteriores, Gobierno de Chile. Accesible en: <<https://www.direcon.gob.cl/tpp/capitulos-del-acuerdo/>>.

Drnas de Clément, Zlata et Hummer, Waldemar (2007). *MERCOSUR y la Unión Europea*. Editorial Lerner SRL. Argentina.

Estevadeordal, A., Harris, J. y Suominen, K. (2009). "Harmonizing Preferential Origin Regimes around the World". En: R. Baldwin y P. Low (eds.), *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System* (pp.262-363). Organización Mundial del Comercio. Cambridge: Cambridge University Press.

Evenett, S. J. y Fritz, J. (2015). *The Tide Turns? Trade, Protectionism, and Slowing Global Growth: The 18th Global Trade Alert Report*. Accesible en: <http://voxeu.org/sites/default/files/file/GTA18_final.pdf>.

Falvey, R. y Reed, G. (2000). *Rules of Origin as Commercial Policy Instruments*. Research Paper 2000/18, Centre for Research on Globalization and Labor Markets, University of Nottingham. Accesible en: <<https://pdfs.semantic scholar.org/69b4/dc6c2eae1e9cb3ec18555b6edf8f7864d2e9.pdf>>.

Fernández Reyes, Jorge E. (2015). *El Relacionamento externo del MERCOSUR*. Estudio 01/15 del Consejo Uruguayo para las Relaciones Internacionales (CURI), 5 de febrero. Accesible en: <<http://curi.org.uy/archivos/Estudiocuri1del2015FernandezReyes%20ISSN.pdf>>.

Freeland López, Alejandro (1996). *Manual de Derecho Comunitario. Análisis comparativo de la Unión Europea y el Mercosur*. Editorial Ábaco de Rodolfo

Depalma. Argentina.

Martínez Puñal Antonio (2007). “En torno a las normas del MERCOSUR: clasificación y jerarquía, incorporación, vigencia (simultánea) y dificultades constitucionales”. En: Drnas de Clement Zlata (coordinadora). *MERCOSUR y Unión Europea*, Red Eulatin II, Lerner Editora SRL, Córdoba, Argentina.

MERCOSUR; Tratado de Asunción de 1991; Protocolo de Ouro Preto de 1994; Decisión 23/00 del Consejo Mercado Común; Decisión 32/00 del Consejo Mercado Común. Accesible en: <<http://www.mercosur.int/>>.

Paes Marques, Francisco (2007). *A Efectividade da Tutela de Terceiros no Contencioso Administrativo*. Lisboa: Almedina.

Pérez Pérez, Alberto (2003). *Constitución Uruguaya de 1967*. Actualizada 1997. Fundación de Cultura Universitaria. Uruguay.

Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Tratados por los que se revisan dichos tratados. Acta Única Europea (1987). Accesible en: <https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/treaties_establishing_the_european_communities_single_european_act_es.pdf>.▣



La configuración latinoamericanista del discurso del Papa Francisco

Martín Pérez Millán

Introducción

Francisco se ha puesto como tarea el desplazamiento del centro de gravedad desde Europa hacia América, lo que repercute en la mirada que hace la institución milenaria a temas y contenidos de corte económico, político y social.

Esa mirada, junto al ‘nuevo lenguaje’ papal que conlleva, despierta algunas alarmas en relación con los modos en como los individuos y pueblos de la América Latina se piensan y repiensan. En este orden de cosas, no es desatinado conjeturar que Bergoglio hizo una hermenéutica de nuestra cultura, como quienes se animaron a pensar América desde América y como latinoamericanos.

Paralelamente, en la última década, intelectuales y académicos de nuestra región, gobiernos, grupos en el poder, agrupaciones políticas, entre otros

actores de la sociedad civil, se han visto y sentido motivados, muy probablemente debido a la sintonía ideológica posible alcanzada, a repensar América Latina y, en deriva, a reflexionar sobre el derrotero operado por el pensamiento latinoamericano.

El Pontífice argentino no escapa a la tendencia descripta. Su perfil ideológico y pragmático, así como sus cualidades personales e intrínsecas, fueron las particularidades que lo catapultaron como un líder indiscutible y actor de peso en la política internacional. Esa experticia demostrada por el Obispo de Roma ha tenido secuelas en el establecimiento de diferentes temas en la agenda mediática y en la opinión pública. Tal es el caso de los aspectos políticos, económicos y sociales de sus discursos, que ha sabido instalar con éxito, cual político de carrera.

Licenciado en Comunicación Social, Docente e Investigador de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Contacto: martin.perez.millan@gmail.com.

Con todo, se hace necesario la revisión del estado actual del pensamiento subcontinental a partir del abordaje y estudio de la dimensión latinoamericana del discurso del Papa Francisco. En otras palabras, el trabajo tiene por fin dar cuenta de los elementos del pensamiento latinoamericanista recuperados por el discurso pronunciado por Francisco ante los movimientos populares en Bolivia de 2015.

Marco teórico - metodológico

Para estudiar e interpretar el discurso del Papa Francisco se seguirá un enfoque contextualista. Para llevar a cabo una hermenéutica prudente y juiciosa se califica como prioritario la reconstrucción del contexto o las contingencias de la época en que fue elaborado. Las ideas políticas cristalizadas en la alocución se entienden en el marco de un momento histórico. En el texto subsisten fuerzas históricas subyacentes y mediaciones de condicionamientos sociales.

Sin embargo, como Estela Fernández Nadal, pensamos que no cabe “(...) *una determinación mecánica de lo social sobre lo simbólico: sostenemos, al mismo tiempo, la relativa autonomía de toda producción simbólica y la inmanencia del contexto en el texto. Lo que explica esta aparente contradicción es la funcionalidad mediadora del lenguaje respecto de la realidad social*” (Fernández Nadal, 1999:10). En efecto, el Papa Francisco está inmiscuido en un momento social e histórico que

condiciona su visión y los significantes desde los cuales se interpreta a sí mismo y a los acontecimientos circundantes, es decir manifiesta los conflictos que atraviesan la formación social a la que pertenece desde una posición determinada. El discurso es un campo polémico donde se dirime la conflictividad social.

En definitiva, lo que se tratará de reconstruir es “(...) *el mapa de sus límites internos*” (Fernández Nadal, 1999:12) del Papa Francisco. Esto es, la reconstrucción -con base en lo dicho y en lo silenciado, en lo expresado y controlado- de la urdimbre posicional del sujeto, en este caso Jorge Bergoglio, a partir de las categorías sugeridas por su discurso.

Siguiendo la reformulación que Fernández hace de Fredric Jameson, el mapa ideológico bergogliano será sometido a una operación historizadora, proceso que plantea tres sucesivas aproximaciones metodológicas. Cada instancia amplía los límites internos del marco contextual precursor.

En la primera aproximación se considerará el discurso de Francisco ante los movimientos populares como inserto en un espacio contextual mínimo, dado por su biografía. Desde esta primera consideración, se abordará la alocución referida como acto simbólico individual ya que cada corpus textual posee una estructura particular y versa sobre la mirada personalísima del autor frente a los conflictos sociales: “(...) *el corpus documental seleccionado conforma la expresión literaria de una*

personalidad individual” (Fernández Nadal, 1999:13).

A continuación, se aplicará la segunda aproximación, estadio clave del diseño metodológico que prevé el análisis del discurso en el marco de la conflictividad de la vida social. La tarea a realizar consiste en determinar la organización axiológica u orientación valorativa producida por Bergoglio en su pronunciamiento en Santa Cruz de la Sierra. A su vez y “(...) *en torno de polarizaciones categoriales, que expresan los ejes conflictivos y permiten leer el régimen de contradicciones sociales en la trama discursiva (...)*” (Fernández Nadal, 1999:14), se determinará el discurso antagónico, organizado a partir de una organización axiológica diferente. “*Si los textos exploran vías de legitimación de su propia posición, lo hacen frente a otras voces, cuyas estrategias encubiertas o manifiestas, impugnan el sistema axiológico que el discurso en cuestión sostiene*” (Fernández, 1999:11).

En la tercera y última aproximación, se situará el corpus en el horizonte más general de la historia. En esta parte del proceso se rebasa el análisis del texto como exclusivo producto ideológico, para proponer un horizonte que Jameson llama “(...) *utópico, en tanto asumen valores y demandas sociales que exceden la función puramente instrumental de asegurar y perpetuar el ejercicio del poder y los privilegios sociales de un grupo*” (Fernández Nadal, 1999:16). En otras palabras, la línea de llegada en este caso es un contexto

social y simbólico abarcativo de la historia como horizonte totalizador de las prácticas humanas.

1º aproximación: Estructura particular del discurso

Se realiza una primera inmersión en la estructura del texto de manera de tal de elaborar un croquis cuya finalidad es el establecimiento de pautas o parámetros desde donde comprender, más adelante, el discurso de Francisco.

El texto proferido en el altiplano boliviano se encuentra articulado en diversos discursos: social, político y religioso; es decir se encuentra atravesado por aspectos o partículas provenientes principalmente de esos campos, lo que no quita que puedan hallarse -en menor cantidad- elementos de otros discursos.

Por otro lado, el texto se organiza en torno a la modalidad argumentativa. Ésta tiene como objetivo ‘atacar’ o defender una opinión mediante justificaciones o razones con el fin de persuadir o probar y demostrar una idea o tesis, refutar la contraria, o bien persuadir o disuadir al receptor sobre determinados comportamientos, hechos o ideas.

Los textos argumentativos son aquellos en los que el emisor tiene como intención comunicativa prioritaria la de ofrecer su visión subjetiva sobre determinados hechos. En tanto que argumentar es, por definición, un procedimiento persuasivo; aparte de toda la información que a través de ellos

se pueda proporcionar (lo que implica que casi siempre haya también exposición), existe implícitamente también la intención de convencer al receptor acerca de lo que se está diciendo.

El género discursivo que más se acomoda al texto es el género oratorio descripto por Aristóteles como deliberativo. Éste pertenece al terreno de la discusión política, versa principalmente sobre el futuro, sobre lo que es conveniente o no hacer, sobre la necesidad de hacer mirar las ventajas de pensar o actuar de cierta manera para alcanzar algún objetivo. Como subcategoría de la oratoria política, se encuentra la oratoria popular a través de la cual un líder se dirige a un auditorio masivo y especialmente popular en su conformación.

Sin embargo, en el texto pueden rastrearse rasgos que versan no sólo del futuro, sino también del pasado y, con mayor énfasis, del presente. Así, el texto, incluso, se adapta al género epidíctico, igualmente llamado ‘demostrativo’. Es el discurso que apela al público a atender y mirar lo que sucede en el aquí y el ahora; se destaca la necesidad de explicación de los hechos para mostrar la ‘nobleza’ de las causas que se tratan (Corrarello, 2011).

Los ejes temáticos articuladores identificados -los cuales dan cuenta de la temática general- que se van configurando en el texto son:· Caracterización del sistema socio-económico-cultural actual dominante; Caracterización del sistema socio-

económico-cultural propuesto por Francisco; Rol y comportamiento del actor predominante en el sistema dominante: minoría elitista cada vez más reducida (antipueblo); Rol y comportamiento del actor predominante en el sistema propuesto: los pueblos de todo el mundo (pueblo).

Entonces, el tópicos y la intencionalidad del productor quedan enunciados así: de un lado, se perpetúa un sistema socio-económico-cultural individualista cuyas políticas, acciones y mecanismos excluyen y degradan a las grandes mayorías oprimidas -los pueblos del mundo- arrojándolas a las periferias de la indiferencia y la pobreza. En el centro de este sistema se encuentra el ‘dios’ dinero y la propiedad privada capitalista, en torno a los cuales se desarrolla una economía idolátrica y acumulativa -una sutil dictadura que destruye la naturaleza- dirigida por un gobierno de élite o ciertas clases dominantes.

Del otro, el autor intenta persuadir acerca de que ‘las cosas no andan bien’, que ‘este sistema ya no se aguanta’ y que ‘necesitamos un cambio’. Precisamente, propone un sistema socio-económico-cultural solidario cuyas políticas, acciones y mecanismos incluyen a las grandes masas oprimidas: la opción preferencial por los pobres. En el centro de esta ‘nueva’ alternativa se encuentra el ser humano -entendido como individuo y colectividad- en torno al cual se desarrolla una economía comunitaria, social y justa -una democracia plena y participativa que custodia y defiende el

ecosistema- liderada por el pueblo.

2º aproximación: Organización axiológica del discurso

La etapa supone algunos acercamientos. Ante todo, se relevan las afirmaciones ideológicas basadas en el contenido (desentrañamiento de las ideologías). Luego se especifica a qué campo y formaciones discursivas -o posicionamientos- pertenecen los hallazgos. Seguidamente, se reconstruye el sistema de creencias evaluativas ('nosotros') o discurso emergente y la orientación valorativa con que polemiza ('los otros') o discurso dominante o antagónico.

Del análisis realizado se desprende la delimitación del campo de la política o lo político. A su interior, el discurso presenta manifiestamente dos miradas o posicionamientos ideológicos disímiles. Se dejan entrever, entonces, dos identidades enunciativas claramente antagónicas.

La primera identidad -discurso dominante- está dada por la descripción de un sistema socio-económico-cultural individualista actual, cuyas políticas, acciones y mecanismos excluyen y degradan a las grandes mayorías oprimidas -los pueblos del mundo- arrojándolas a las periferias de la indiferencia y la pobreza. En el centro de este sistema se encuentra el 'dios' dinero y la propiedad privada capitalista, en torno a los cuales se desarrolla una economía idolátrica y acumulativa -una sutil dictadura que destruye la

naturaleza- dirigida por un gobierno de élite o ciertas clases dominantes (antipueblo). Así, proliferan nuevas formas de colonialismo que buscan subordinar ideológica y económicamente los países subdesarrollados al tutelaje externo, profundizando una nociva interdependencia entre las naciones.

El otro lugar en la producción discursiva -discurso emergente- está dado por la descripción de un sistema socio-económico-cultural solidario anhelado, cuyas políticas, acciones y mecanismos incluyen a las grandes masas oprimidas: la opción preferencial por los pobres. En el centro de esta 'nueva' alternativa se encuentra el ser humano -entendido como individuo y colectividad (pueblo)- en torno al cual se desarrolla una economía comunitaria, social y justa -una democracia plena y participativa que custodia y defiende el ecosistema- liderada por el pueblo. De este modo, se busca la unidad y la sana interdependencia de las naciones, un fecundo encuentro de pueblos y culturas.

3º aproximación: Configuración latinoamericanista del discurso

Para dar cuenta de la configuración latinoamericanista del discurso se reapropian los aportes relativos a 'la matriz de los discursos latinoamericanistas' concebidos por Elvira Narvaja de Arnoux en su obra titulada *El discurso latinoamericanista de Hugo Chávez* (2008).

La autora reelabora un esquema a partir del cual se puede aprehender la especificidad del discurso latinoamericanista o lo que tiene de dimensión latinoamericana determinado texto oral u escrito. Es así que propone la categoría de matriz discursiva -dispositivo mayoritariamente argumentativo- en tanto remite a una grilla o espacio de regularidades interpretativas de lo social, esquema que moldea discursivamente diversos datos. Es “(...) un marco, con valor modelizante, del cual proceden, en grados de conformidad variables, los textos observados que entran en una misma serie” (Beacco, 1988).

Ahora bien, la matriz de los discursos propiamente latinoamericanistas posee regularidades entendidas como componentes que presentan cierta estabilidad en el tiempo y en el estudio de los textos que a ella adhieren.

“Si bien estos componentes de base están presentes en los textos, se combinan de diversas maneras y tienen diferente alcance según los imperativos genéricos y los coyunturales” (Narvaja de Arnoux, 2008:43). La articulación de los componentes depende de la configuración del texto, sus condiciones de producción y la trama argumentativa estructurada. Así, para el análisis, se toman los siguientes: *Componente programático*: es un elemento infaltable en la matriz puesto que indica una seguidilla o secuencia de acciones a realizar en términos económico, financiero, jurídico, militar, territorial,

educativo, cultural, religioso y de relaciones exteriores. Estas decisiones deberían ser abordadas por una instancia colectiva y se asientan, generalmente, en una declaración de principios; *Amenaza militar-económica*: el discurso alude a una amenaza militar-económica inminente, panorama que obliga a tomar medidas en pos de su disuasión; *Dimensión épica de la acción política*: la intimidación anterior desencadena, en el plano estilístico, un marcado tono épico de algunos fragmentos del texto; *Unión natural e identidad latinoamericana*: la unidad dada geográficamente debe ser reforzada en el ámbito político, es decir con expresa sustentación del pueblo y los gobiernos de turno; *Componente utópico (dimensión profética)*: el texto logra vuelo profético al mirar con ventura un porvenir triunfante; *Historización de tentativas anteriores (dimensión conmemorativa)*: el texto repasa de alguna manera la experiencia histórica de los deseos e intentos de unidad continental, apelando a figuras y momentos cruciales y conmemorativos; *Misión trascendente del sujeto*: la apelación preliminar viene acompañada por la toma de distancia de ciertas élites gobernantes y la designación del pueblo como sujeto forjador de ese prometedo destino; *Contraste con la situación europea*: el texto realiza comparaciones entre el desarrollo histórico y estado actual de Europa -y por qué no de los países anglosajones también- y la situación de nuestros países; *Construcción del autor*: el texto cimienta la figura enunciativa como un híbrido entre un

militante o portavoz del pueblo -hombre o mujer de acción- y un intelectual crítico; *Recreación de la tradición latinoamericana*: a diferencia de los sistemas económicos imperantes durante el siglo XX (capitalismo y socialismo), el discurso latinoamericano reafirma y actualiza una tradición ecléctica y moderada.

La inscripción del discurso de Francisco en la matriz

A continuación, se muestra cómo los componentes constitutivos de la matriz de los discursos latinoamericanistas se actualizan en el discurso brindando en Bolivia a los Movimientos Populares en julio de 2015. Alcanzan mayor extensión o desarrollo aquellos componentes que logran clara y expresa reiteración a lo largo de la manifestación lingüística.

Componente programático

Ciertamente la intensidad de este componente es indubitable. El discurso levanta la voz de quien conoce los asuntos de interés público global, cuestiones que atañen a una realidad correctamente diagnosticada, sin espacio para la hoy acostumbrada improvisación.

En este sentido, el Papa Francisco en su discurso propone tres grandes tareas que requieren el decisivo aporte del conjunto de los movimientos populares.

“(...) quisiera que pensemos juntos algunas tareas importantes para este momento histórico, porque queremos un cambio positivo para el bien de todos

nuestros hermanos y hermanas. Eso lo sabemos. Queremos un cambio que se enriquezca con el trabajo mancomunado de los gobiernos, los movimientos populares y otras fuerzas sociales. Eso también lo sabemos. Pero no es tan fácil definir el contenido del cambio –podría decirse–, el programa social que refleje este proyecto de fraternidad y justicia que esperamos; no es fácil de definirlo” (Francisco, 2015).

Así, enumera tres propuestas de acción: poner la economía al servicio de los pueblos, unir los pueblos en el camino de la paz y la justicia, y defender la Madre Tierra. Por caso, es pertinente recuperar el análisis materializado en el capítulo tres, en que este programa social fue encuadrado de la siguiente forma.

Respecto a la primera tarea -poner la economía al servicio de los pueblos-, del discurso emergen las siguientes líneas de acción: Reimpulso de una economía comunitaria; Distribución de las riquezas de la tierra y su adecuada administración; Destino universal de los bienes, de acuerdo a las necesidades de los pueblos.

En lo concerniente a la segunda tarea -unir los pueblos en el camino de la paz y la justicia- del discurso emergen las siguientes líneas de acción: Encuentro de pueblos y culturas; Respeto a la autodeterminación de los pueblos; Promoción de una sana interdependencia o interacción entre las naciones.

En relación a la tercera tarea -defender la Madre Tierra- del discurso emerge

una línea de acción que alza la bandera del ecologismo. La voz del Pontífice denuncia: “(...) *se están produciendo daños tal vez irreversibles en el ecosistema*” (Francisco, 2015).

Amenaza militar, económica e ideológica

“Ningún poder fáctico o constituido tiene derecho a privar a los países pobres del pleno ejercicio de su soberanía y, cuando lo hacen, vemos nuevas formas de colonialismo que afectan seriamente las posibilidades de paz y de justicia, porque la paz se funda no sólo en el respeto de los derechos del hombre, sino también en los derechos de los pueblos, particularmente el derecho a la independencia” (Francisco, 2015).

Con ese párrafo el Santo Padre incluye la cuestión de la amenaza o los factores que atentan contra la ‘Patria Grande’, que la ve perpetrada en tres frentes o fachadas. La advertencia es acerca de las estrategias imperiales que no son sólo militares. La amenaza, tradicionalmente, es económica. Y así lo comprende el Líder religioso quien vaticina: “*A veces, es el poder anónimo del ídolo dinero: corporaciones, prestamistas, algunos tratados denominados de libre comercio y la imposición de medidas de austeridad que siempre ajustan el cinturón de los trabajadores y los pobres*” (Francisco, 2015).

La subordinación, también, es a la fuerza. “*En otras ocasiones, bajo el noble ropaje de la lucha contra la corrupción, el narcotráfico o el terrorismo (...) vemos que se impone a los Estados medidas que*

poco tienen que ver con la resolución de esas problemáticas y muchas veces empeoran las cosas” (Francisco, 2015).

Por último, Francisco introduce el colonialismo ideológico en tanto se entiende como aquella amenaza dada por el poder simbólico o cultural de los medios de comunicación -nuevos enemigos externos- en una sociedad atravesada de cabo a rabo por las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Esta forma de dominación se asemeja al colonialismo mental, actitud muy expandida en nuestra sociedad, consistente en ver con ojos deslumbrados lo que proviene del centro planetario (Mignolo, 2009).

“(...) la concentración monopólica de los medios de comunicación social, que pretende imponer pautas alienantes de consumo y cierta uniformidad cultural, es otra de las formas que adopta el nuevo colonialismo. Es el colonialismo ideológico. Como dijeron los Obispos de África en el primer Sínodo continental africano, muchas veces se pretende convertir a los países pobres en ‘piezas de un mecanismo y de un engranaje gigantesco’” (Francisco, 2015).

Ya en 2005, en el prefacio de *Una apuesta por América Latina* del uruguayo Guzmán Carriquiry Lecour, vertía algunas palabras al respecto. La cultura del gran “pueblo continente” se encuentra amenazada y debilitada por dos corrientes del pensamiento débil:

“Una que podríamos llamar la concepción imperial de la globalización, todos los pueblos deberían fusionarse en

una uniformidad que anula la tensión entre las particularidades. Esta globalización constituye el totalitarismo más peligroso de la posmodernidad. La otra corriente amenazante es la que, en jerga cotidiana, podríamos llamar el progresismo adolescente. Este progresismo adolescente configura el colonialismo cultural de los imperios y tiene relación con una concepción de la laicidad del Estado que más bien es laicismo militante. Estas dos posturas constituyen insidias antipopulares, antinacionales, antilatinoamericanas, aunque se disfracen, a veces, con máscaras progresistas” (Bergoglio, 2005:8).

Dimensión épica de la acción política

El tono épico del discurso narra con entonación grandilocuente y laudatoria acciones extraordinarias y heroicas de personajes históricos o míticos. En el discurso de Francisco, el acento épico se percibe tamizado por expresiones que, a pesar de reportar mucho contenido político, han sido decididamente suavizadas merced al perfil de quien ejecuta su pronunciación. Es que el Papa no ostenta un altar exclusivamente político, a diferencia de los dirigentes que se mueven en una arena como tal y desde la cual arengan a las masas.

Así, el tono épico en algunos fragmentos del discurso ronda en torno al sujeto histórico de ‘pueblo’. Es este el gran personaje que debe encabezar una revolución pacífica pero tenaz -la revolución de la esperanza- para ver realizados sus deseos más profundos. Para el prelado, “(...) el futuro de la

humanidad está, en gran medida, en sus manos, en su capacidad de organizarse y promover alternativas creativas (...) [y] en su participación protagónica en los grandes procesos de cambio (...)” (Francisco, 2015).

La ‘epicidad’, podría afirmarse, detenta más un sentido sobrenatural en que prima la pasión y la emoción en detrimento de la razón. La acción comunitaria que propone Francisco no sólo se racionaliza, más se comprende desde una mística particular que únicamente los pueblos del mundo entienden.

“*Ustedes son poetas sociales*”, interpela Francisco así a los movimientos, arengándolos a continuar abriendo caminos como lo han hecho hasta ese momento, logrando crear trabajo dónde sólo había sobras de la economía idolátrica. Y describe algunas de sus experiencias, hazañas y victorias: las empresas recuperadas, las ferias francas y las cooperativas de cartoneros. “*Y, ¡qué distinto es eso a que los descartados por el mercado formal sean explotados como esclavos!*” (Francisco, 2015).

Para concluir, una muestra clara del tono épico del discurso de Francisco recae en los párrafos finales, que también revisten una dimensión utópica que sucesivamente se detallará.

“*Y cada uno, repitémonos desde el corazón: ninguna familia sin vivienda, ningún campesino sin tierra, ningún trabajador sin derechos, ningún pueblo sin soberanía, ninguna persona sin dignidad, ningún niño sin infancia,*

ningún joven sin posibilidades, ningún anciano sin una venerable vejez. Sigán con su lucha y, por favor, cuiden mucho a la madre tierra” (Francisco, 2015).

Unión natural e identidad latinoamericana

No hay disidencias en la aseveración de que Francisco es un ferviente admirador y propulsor de la unidad de las naciones. No existe discurso latinoamericanista en que no se plantee el tema de la unidad entre nuestros países, aunque el alcance y las denominaciones hayan sido variadas: Hispanoamérica, Indoamérica, Nación Sudamericana, Latinoamérica, Nuestra América, la Patria Grande, Comunidad Suramericana de Naciones, entre otras (Narvaja de Arnoux, 2008). Detrás de cada denominación subyacen diferentes proyectos culturales, intenciones y olvidos (Mignolo, 2009).

“En estos últimos años, después de tantos desencuentros, muchos países latinoamericanos han visto crecer la fraternidad entre sus pueblos. Los gobiernos de la región aunaron esfuerzos para hacer respetar su soberanía, la de cada país, la del conjunto regional, que tan bellamente, como nuestros padres de antaño, llaman la ‘Patria Grande’. Les pido a ustedes, hermanos y hermanas de los movimientos populares, que cuiden y acrecienten esta unidad. Mantener la unidad frente a todo intento de división es necesario para que la región crezca en paz y justicia” (Francisco, 2015).

Explícitamente, Francisco aplaude el ahínco político materializado en pos de

la extensión de lazos fraternales entre los pueblos y el respeto a la soberanía nacional y regional. Y exhorta a los movimientos para que continúen ese sendero allanado por los gobiernos de turno.

Asimismo, el ex cardenal utiliza el término de ‘Patria Grande’. Si bien José Artigas ya hacía uso de esta categoría, fue el argentino Manuel Ugarte quien lo popularizó en 1922 cuando publicó su libro *La patria grande*, donde reúne discursos pronunciados en diversos países latinos, promoviendo la idea de unidad continental.

La pertenencia de Bergoglio a la cuarta vía de la teología de la liberación, su sincronía con algunos rasgos ideológicos del peronismo y su naturaleza jesuítica se explicitan en su pensamiento geopolítico. La Cultura del Encuentro -concepto transversal a toda su obra- logra su máxima correlación política en la proclamación realizada ante los movimientos populares en Bolivia.

La construcción de la Cultura del Encuentro deriva en la construcción de la unidad de la América del Sur en el marco de un mundo multipolar con el objeto de amedrentar el avance imperial de la globalización dirigida por el mundo anglosajón.

Esa unidad continental exige diálogo, encuentro y entendimiento de los pueblos latinoamericanos. Es la Cultura devenida en la Patria Grande, tradición expresada en su momento por San Martín, Simón Bolívar, entre otros, y tiempo después por Perón a la hora de

maniobrar la política internacional.

Las primeras aproximaciones de Bergoglio a las ideas de la unidad latinoamericana datan de fines de 1970, cuando el presbítero fue nombrado consejero y redactor de la revista *Stromata*, que ese entonces conducía el Padre Enrique Laje. En esta etapa se vincula con el Grupo de los Ríoplatenses, agrupación de teólogos argentinos y uruguayos que buscaban la identidad cultural y religiosa latinoamericana. A ellos luego se añadieron Amelia Podetti, Alberto Methol Ferré y Guzmán Carriquiry Lecour, quienes contribuyeron a forjar en Bergoglio el ideal de la Patria Grande (Puente, 2015).

A modo de antecedente es menester, una vez más, hacer alusión al prefacio que escribiera Bergoglio en abril de 2005 para el libro del ensayista uruguayo Guzmán Carriquiry. Este escrito da cuenta de que las manifestaciones pontificias no configuran ninguna novedad. Es que el pensamiento del Sucesor de Pedro encuentra raíces en el nacionalismo popular latinoamericano de Manuel Ugarte, José Vasconcelos, Juan Domingo Perón y Alberto Methol Ferré (Gullo, 2013).

En *El pensamiento geopolítico del Papa Francisco* (2013), el politólogo Marcelo Gullo explica que “(...) el pensamiento político de Jorge Bergoglio se formó, desde su juventud, en la doctrina peronista y en la frecuente lectura de los artículos y libros -como él mismo lo manifestara públicamente en reiteradas ocasiones- del ensayista montevideano

Alberto Methol Ferré”.

En consecuencia, sus ideas giran en torno a la idea ugartiana de la Patria Grande y a la necesidad de una tercera posición entre el comunismo totalitario y el capitalismo salvaje (Gullo, 2013). Al respecto, afirma Bergoglio: “*Poco tiempo después del derrumbe del imperio totalitario del socialismo real, el resurgido recetario neoliberal del capitalismo vencedor, alimentado por la utopía del mercado autorregulado, demostraba también todas sus contradicciones*” (Bergoglio, 2005:7).

Para el ex Cardenal, la única chance que tienen las naciones ubicadas al sur del Ecuador de alcanzar el desarrollo económico y la autonomía política reside en la organización de una Patria Grande Latinoamericana. “*Solos, separados, contamos muy poco y no iremos a ninguna parte. Sería callejón sin salida que nos condenaría como segmentos marginales, empobrecidos y dependientes de los grandes poderes mundiales*” (Bergoglio, 2005: 8).

Además de la unidad, el discurso exalta el espíritu de los pueblos originarios y la reafirmación de la identidad latinoamericana.

“*A los hermanos y hermanas del movimiento indígena latinoamericano, déjenme transmitirles mi más hondo cariño y felicitarlos por buscar la conjunción de sus pueblos y culturas, eso - conjunción de pueblos y culturas-, eso que a mí me gusta llamar poliedro, una forma de convivencia donde las partes conservan su identidad construyendo*

juntas una pluralidad que no atenta, sino que fortalece la unidad. Su búsqueda de esa interculturalidad que combina la reafirmación de los derechos de los pueblos originarios con el respeto a la integridad territorial de los Estados nos enriquece y nos fortalece a todos” (Francisco, 2015).

La identidad de origen suscita entre los pueblos los mismos sentimientos que entre los hermanos, aunque algunos poderes se empeñen en borrarla (Francisco, 2015), la identidad se atesora para siempre en el imaginario colectivo, en el recuerdo histórico y épico de haber pertenecido a la misma familia. *“La Iglesia, sus hijos e hijas, son una parte de la identidad de los pueblos en Latinoamérica. Identidad que, tanto aquí como en otros países, algunos poderes se empeñan en borrar, tal vez porque nuestra fe es revolucionaria, porque nuestra fe desafía la tiranía del ídolo dinero”* (Francisco, 2015).

Componente utópico

El texto toma vuelo profético en variados párrafos, aunque hacia el final refuerza su intensidad precisando ese ‘no lugar’ o ‘utopía’, palabra acuñada por Tomás Moro para describir una sociedad perfecta, justa, armoniosa, ideal y beneficiosa para la comunidad toda y por lo tanto inexistente o, en términos bergoglianos, popularmente realizable.

El desplazamiento hacia el discurso utópico es facilitado por la enunciación anterior -desde la mitad del texto en adelante- del componente programá-

tico que como tal tiende a narrarse en futuro (Narvaja de Arnoux, 2008). Como ya se citó: *“(…) ninguna familia sin vivienda, ningún campesino sin tierra, ningún trabajador sin derechos, ningún pueblo sin soberanía, ninguna persona sin dignidad, ningún niño sin infancia, ningún joven sin posibilidades, ningún anciano sin una venerable vejez. Sigán con su lucha y, por favor, cuiden mucho a la madre tierra”* (Francisco, 2015).

La construcción de una alternativa humana, una globalización de la esperanza y la inclusión de los pródigamente excluidos y descartados es la propuesta francisco-bergogliana que instala el espacio de un futuro venturoso cuyo motor y/o acción es y será un cambio positivo, un cambio redentor.

“Queremos un cambio en nuestras vidas, en nuestros barrios, en el pago chico, en nuestra realidad más cercana; también un cambio que toque al mundo entero porque hoy la interdependencia planetaria requiere respuestas globales a los problemas locales. La globalización de la esperanza, que nace de los Pueblos y crece entre los pobres, debe sustituir a esta globalización de la exclusión y de la indiferencia” (Francisco, 2015).

La ‘utopicidad’ del texto viene refrendada por la explícita referencia temporo-espacial inscripta en una revolución no concluida (la hora ha llegado). *“El tiempo, hermanos, hermanas, el tiempo parece que se estuviera agotando; no alcanzó el pelearnos entre*

nosotros, sino que hasta nos ensañamos con nuestra casa” (Francisco, 2015).

El tiempo está orientado a la consecución de una gran tarea: la reconstrucción de un espacio nacional y regional, el encuentro de los pueblos y las culturas latinoamericanas. Así, se manifiestan el recurso a la memoria heroica y la inminencia de un mundo nuevo donde nadie tendrá que sufrir.

Historización de tentativas anteriores

La dimensión conmemorativa no posee expresa relevancia en el discurso en cuestión. Muy por arriba se repasan algunos momentos cruciales respecto a intentos e ideas integracionistas. Se apela, especialmente, al momento actual en que los gobiernos han unificado acciones tendientes a la confluencia fraterna de las naciones. En esta instancia se invoca tímidamente los deseos de “(...) *nuestros padres de antaño* (...)” (Francisco, 2015) por ver realizada la unidad continental.

Recordar a los héroes y mártires es también fuente esencial del tono conmemorativo y de la conciencia necesaria para la unidad (Narvaja de Arnoux, 2008). Esto se reproduce en Francisco cuando, después de pedir perdón por los crímenes contra los pueblos originarios consumados en nombre de Dios, honra a sacerdotes, obispos y creyentes en general que, durante la denominada Conquista de América, izaron la lógica de la cruz en oposición a la lógica de la espada (Francisco, 2015).

Misión trascendente del sujeto

Bien se ha mencionado en secciones previas que el sujeto que hace suya la misión de poner los cimientos y levantar una cultura de alianzas es el pueblo. Francisco denota una posición enfáticamente antielitista. De esto se ha hablado en demasía a lo largo de este trabajo. No obstante, vale sintetizar la peculiaridad de este pueblo francisco-bergogliano.

El pueblo toma para sí un papel creativo de resistencia, alteridad y protagonismo de los procesos de cambio pronosticados por el Papa. Además, es una unidad en pluriforme armonía, es decir, el pueblo admite sus relieves prácticos y teóricos y, en base a esas diferencias, se proyecta como un entero.

Asimismo, la categoría sugiere la parte más débil de este: el pueblo pobre, que contiene y conserva una identidad genuina, fidedigna, por tanto no manchada por las pautas alienantes del poder del ídolo dinero y los mensajes mediáticos homologados o estandarizados por la concentración monopólica de los medios de comunicación. Con todo, un factor más de unión entre los miembros del pueblo es su destino común: “(...) *no es suficiente un decoroso sustento, [en cambio pide] prosperidad sin exceptuar bien alguno*” (Francisco, 2014:195).

Contraste con la situación europea

No existe, en el discurso analizado, contraste alguno con la situación europea. Sin embargo, de forma

indirecta dos párrafos refieren sutiles visiones. La primera: Francisco pide a los dirigentes construir sobre bases sólidas, sobre las necesidades reales y la experiencia viva de sus hermanos, campesinos, indígenas, de los trabajadores excluidos y las familias marginadas. Y, al mejor estilo Martí, incita a evitar modas intelectuales y poses ideológicas que nada tienen que ver con el arraigo a lo cercano, a lo propio de esta tierra americana (Francisco, 2015). Realiza, de este modo, una lectura de América Latina desde *Nuestra América*.

“En la carrera de la política habría de negarse la entrada a los que desconocen los rudimentos de la política. El premio de los certámenes no ha de ser para la mejor oda, sino para el mejor estudio de los factores del país en que se vive. En el periódico, en la cátedra, en la academia, debe llevarse adelante el estudio de los factores reales del país. Conocerlos basta, sin vendas ni ambages: porque el que pone de lado, por voluntad u olvido, una parte de la verdad, cae a la larga por la verdad que le faltó, que crece en la negligencia, y derriba lo que se levanta sin ella. Resolver el problema después de conocer sus elementos, es más fácil que resolver el problema sin conocerlos. Viene el hombre natural, indignado y fuerte, y derriba la justicia acumulada de los libros, porque no se la administra en acuerdo con las necesidades patentes del país. Conocer es resolver. Conocer el país, y gobernarlo conforme al conocimiento, es el único modo de librarlo de tiranías” (Martí, 2005:7).

En segundo lugar, el autor exhorta a no copiar principios y políticas aplicadas en otras regiones del mundo. Probablemente, remite a las teorías económicas liberales –teoría del derrame, por ejemplo- ya denunciadas en la exhortación *Evangelii Gaudium* en 2013. No habla específicamente de Europa, pero puede interpretarse que hace alusión a ella y a otros países del norte.

“La historia la construyen las generaciones que se suceden en el marco de pueblos que marchan buscando su propio camino y respetando los valores que Dios puso en el corazón” (Francisco, 2015). Palabras más, palabras menos, Francisco exclama a los movimientos para hacer experiencia, nuestra experiencia, y no mirar hacia la Europa.

Construcción del autor

Para dar cuenta de este componente es necesario remitirse, además del discurso analizado, a otras obras y escritos –la exhortación *Evangelii Gaudium*, el documento conclusivo de Aparecida, homilías y discursos brindados en Argentina durante su cardenalato– como a la praxis del obispo romano en su entonces servicio apostólico en la ciudad de Buenos Aires.

Por lo tanto, a lo largo de su trayectoria, a veces haciendo una lectura entre líneas, se percibe el ascenso de un interlocutor híbrido que, por un lado, se distancia de las jerarquías eclesiásticas anteriores, la curia romana de hoy y los poderes políticos dominantes, al realizar un viraje de ciento ochenta

grados que implica pasar de un monopolio canónico de normas a un poliedro evangélico, humanista e integracionista. Inversamente, se construye el autor como la voz de la periferia que, con sus ochenta años, logra un punto intermedio entre un pragmatismo idílico y una intelectualidad terrenal.

Este tipo de discurso latinoamericanista había sido sostenido por políticos e intelectuales que en pocos casos ocuparon posiciones centrales en el aparato estatal (Narvaja de Arnoux, 2008). Lo de Francisco constituiría un acontecimiento paradigmático.

El filósofo Rodrigo Guerra López define “*el profundo realismo del Papa Francisco*”. El pensamiento del Vicario de Cristo está empapado de terrenidad, de la condición del hombre social, del hombre que juega y que piensa, que reflexiona y actúa en un aquí y ahora. Es un hombre con ideas que tienen más pie que cabeza; un intelectual que tiende a privilegiar el contacto con el mundo vital por encima de las mediaciones conceptuales.

Para dar un cierre a la construcción del autor, hay que mencionar que el Papa Francisco -cuando Obispo de Buenos Aires- acuñó, nuevamente desde la teoría y desde el pragmatismo, un tipo de poder que no es original en cuanto a su contenido, sino en cuanto a su ejercicio inédito en un universo político y eclesial en que las visiones respecto a éste fenómeno recorren la vía de la ambición y la avaricia.

El verdadero poder es el servicio, la verdadera influencia se ejerce en la medida en que las personas son capaces de exhibir un estilo de vida en ofrecimiento a los demás. La renovación del servicio social es lo que Bergoglio propone a los creyentes para poner en práctica el verdadero poder del servicio que se contrapone con lo que el mundo actual exhibe y sobre todo con el paradigma que las sociedades occidentales propagan (Bergoglio, 2013).

A diferencia del poder personal que obtiene energía y entusiasmo al ganar, al estar de pie sobre y más arriba de otros como conquistador y vencedor, el Pontífice hace uso de un lenguaje inspirador y de acciones simbólicas para ayudar a las personas a encontrar su propio poder, tanto de manera individual como colectivamente y utilizarlo para influir en forma positiva en su mundo (Frawley, 2015).

Recreación de la tradición latinoamericana

El texto en su totalidad detenta -considerando, claro está, los conceptos vertidos profundizados en el contexto de su obra- una coherente y ampliamente razonada propuesta sociopolítica sintetizada por el mismo autor como ‘Cultura del Encuentro’. He aquí, entonces, que el Líder argentino realiza un aporte novedoso a la llamada tercera vía o tradición latinoamericana. Abona un nuevo tipo de política, que reúne el aporte personalísimo, distintivo, latinoamericano y reformador de un

gran estadista. Es una cultura de alianza, en la cual se abrazan los antagonismos (nosotros/ellos) en busca de la prosperidad para todos, con especial acento en la opción preferencial por los pobres.

Las influencias teológico-político-filosóficas que moldearon el pensamiento bergogliano por algo más de 40 años confluyen en su original propuesta citada a lo largo del trabajo: *Cultura del Encuentro*. Una remembranza al humanismo integral de Jacques Maritain -que respeta la cultura original y la responsabilidad solidaria- y al diálogo constructivo. O un diálogo en la diferencia, tomando las palabras de Uranga (2016).

Parafraseado de un modo político, un *aggiornamento* de la llamada tercera vía o la vía del medio, una actualización por demás sugestiva de una cierta visión o concepción del mundo y del hombre.

Así y todo, se puede aseverar que *Cultura del Encuentro* es la expresión más acabada respecto a la visión que tiene el Papa sobre la política. Es un tipo de política que rechaza abiertamente la propuesta imperial del ultraliberalismo individualista y el anacrónico socialismo totalitario, bloques geopolíticos e ideológicos antagónicos (Arboleda, 2014).

La primera posición es el individualismo liberal, triunfante a partir de la Revolución Francesa, sobre el que se apoyó el desarrollo del capitalismo industrial. Su consecuencia inmediata fue la proletarización de los

trabajadores y la generación de una natural reacción contra las formas de explotación inhumana que había implantado en las relaciones laborales (Flores, 1999).

La segunda posición es la que representó a esa reacción contra la explotación: el llamado socialismo científico originado en los estudios y propuestas por Marx y Engels, que convocaban a la lucha de clases y a la solidaridad internacional de los proletarios del mundo, sin barreras nacionales. El objetivo fue implantar la dictadura del proletariado y comenzar la construcción del socialismo hasta llegar al paraíso comunista, donde no habría más clases ni explotación del hombre por el hombre, ni siquiera Estado, pues desaparecería por innecesario al ser concebido como simple instrumento de explotación, al servicio de la clase dominante: la burguesía capitalista (Flores, 1999).

Es la tercera posición internacional la que viene a *aggiornar* el Papa Francisco conteniéndola en su *Cultura del Encuentro*, perspectiva que -como ya se ha subrayado- coincide con el camino abonado por el peronismo. No es una posición a mitad de camino sino, por el contrario, una propuesta superadora de los antagonismos ideológicos -una síntesis- desde una concepción que considera la realización del hombre a partir de posibilitarle la efectiva práctica de las virtudes y no, simplemente, dándole más bienes materiales (Flores, 1999).

En definitiva, a pesar de que el Papa Francisco no se ha inclinado alentadoramente sobre el liberalismo entendido en su concepción más amplia y abarcativa, tampoco observa con agrado su antípoda, es decir, la visión marxista de la sociedad.

Por lo tanto, sus ideas se enmarcan en una tradición latinoamericanista mucho más moderada. La de la opción preferencial por los pobres, la de la justicia social, la del alivio contra la pobreza a través de acciones de base en las propias comunidades, aceptando también un rol activo del Estado y la fijación de reglas al juego del mercado.

“Con todo ello, Francisco no es un enemigo del mercado por principio. Su crítica del capitalismo concierne a la autonomía absoluta de los mercados y a las especulaciones financieras y, como en el caso de Juan Pablo II, a un desenfrenado capitalismo global ideológico, en el que la libre economía de la rentabilidad del capital lleva a que todos los ámbitos de la vida queden sometidos a la economía” (Kasper, 2015:116).

A lo largo de este capítulo, se analizó la dimensión latinoamericanista del discurso del Papa Francisco. Dicho de otra manera, los componentes inherentes a la matriz discursiva latinoamericana fueron hallados y actualizados en el discurso de Santa Cruz de la Sierra.

La presencia de esos elementos se explica por las siguientes razones: el sistema socio-económico-cultural actual -cuyo centro es el ‘dios’ dinero y la propiedad privada capitalista, en

torno a los cuales se desarrolla una economía idolátrica y acumulativa-exige, por parte de los pueblos, la creación de una nueva alternativa cuyo centro sea el ser humano entendido como individuo y colectividad. Esta, para estabilizarse políticamente, necesita de un imaginario colectivo y en América Latina -de acuerdo a las ideas de Bergoglio- lo históricamente deseado es la representación de la integración latinoamericana. Este deseo de unidad subcontinental desencadena la lucha social y política de los movimientos populares en busca de una realidad más justa.

Conclusión

Francisco retorna al humanismo integral o, acuñando una nueva tendencia, a un humanismo cultural porque comprende al hombre -y a los pueblos- desde su peculiar cultura y así como contribuyente de la totalidad heterogénea de la sociedad.

La tarea asumida hoy por el Papa argentino reside en deconstruir y desandar, muy lentamente, siglos de opresión cultural y acuñar nuevas valoraciones para determinaciones ideológicas intra y extraeclesiales sostenidas a lo largo del tiempo.

En suma, el Papa del fin del mundo y de las periferias recupera fehacientemente elementos del pensamiento latinoamericanista, elementos que, congregados, configuran una matriz discursiva diferencial de la tradición eclesial de las últimas décadas,

matriz fecundada por una propuesta socio-político-cultural liberacionista, abiertamente opuesta a la red significativa instaurada por el discurso dominante.▣



Bibliografía

Arboleda Mora, Carlos (2014). *El Pensamiento del Papa Francisco*. Accesible en: <https://www.researchgate.net/publication/263086545_EL_PENSAMIENTO_DEL_PAPA_FRANCISCO>.

Barrueta Ruiz, Gabriela (2004). “¿Para qué repensar América Latina?” En: *América Latina: los desafíos del pensamiento crítico*. México: Siglo Veintiuno.

Beacco, Jean-Claude (1988). *La rhétorique de l'historien. Une analyse linguistique de discours*. Berna, Peter Lang.

Benedetti, J., Di Paola J., Escobar G., Ferré C., Galli C., Carriquiry Lecour, G., Lupo V. y Scannone J. (2015). *Francisco, la alegría que brota del pueblo*. Buenos Aires: Santa María.

Bergoglio, Jorge (2005). “Prólogo”. En: Carriquiry Lecour, Guzmán. *Una apuesta por América Latina*. Educa, Buenos Aires.

Bru, Manuel (2014). *¿Qué significa la cultural del encuentro?* En. Aleteia, 26 de noviembre. Accesible en: <<https://es.aleteia.org/2014/11/26/que-significa-la-cultura-del-encuentro/>>.

CELAM (2007). *Aparecida, documento conclusivo*. Buenos Aires: Conferencia Episcopal Argentina.

CELAM. (2015). *Congreso sobre Evangelii Gaudium*. Accesible en: <<http://www.celam.org>>.

Charaudeau, P. y Maingueneau, D. (2005). *Diccionario de análisis del discurso*. Buenos Aires – Madrid: Amorrortu editores.

Corrarello, Ana María (2011). *Adecuación de la matriz latinoamericanista en el discurso de Fidel Castro durante el período 1959-1986*. Serie Documentos de Trabajo, Red de Posgrados, CLACSO, Documento n° 8, Buenos Aires. Accesible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20120420011900/Corrarello.pdf>>.

Courtine, J. J. (2006). *Metamorfosis do discurso político: derivas da vida pública*. São Carlos: Claraluz.

Egües, Carlos (1999). “Objeto y Método en Historia de las Ideas Políticas”. En: *Investigaciones y Ensayos* n° 49. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia.

Fernández, Víctor M. (2014). *El programa del Papa Francisco. ¿A dónde nos quiere llevar? Una conversación con Paolo Rodari*. Buenos Aires: San Pablo.

Fernández Nadal, Estela (1999). “A propósito de la Historia de las Ideas Latinoamericanas”. En: *Utopía y praxis latinoamericana*, Año 4, n° 6, pp-7-31, Universidad del Zulia, Maracaibo.

Francisco. (2014). *Evangelii Gaudium o La Alegría del Evangelio*. Buenos Aires: Palabra.

Francisco (2013-2016). *Discursos y homilias*. Accesible en: <<http://www.news.va/es/source/vatican-va>>.

Gullo, Marcelo (2013). “El pensamiento geopolítico del Papa Francisco”. En: *Revista Mundorama*. Accesible en: <<https://www.mundorama.net/?p=11010>>

Gutierrez, S. (2000). *El discurso político. Reflexiones teórico-metodológicas*. México: UAM.

Kasper, Walter (2015). *El Papa Francisco, revolución de la ternura y el amor. Raíces teológicas y perspectivas pastorales*. Cantabria: SalTerrae.

Löwy, Michael (1999). *Guerra de dioses, religión y política en América Latina*. Madrid: Siglo Veintiuno.

Mallimaci, F. (2015). “Bergoglio antes de ser Francisco: catolicismo y política en Argentina”. En: *Temas*, La Habana.

Mallimaci, F. (2004). “Las relaciones entre religión y política: Una mirada sociológica e histórica”. En: *Encrucijadas*, n° 27, Buenos Aires: UBA. Accesible en: <http://repositoriouba.sisbi.uba.ar/gsd/collect/encruji/index/assoc/HWA_665.dir/665.PDF>.

Martí, José (2005). *Nuestra América*. Buenos Aires: Biblos.

Mignolo, Walter (2009). “La idea de América Latina (la derecha, la izquierda y la opción decolonial)”. En: *Crítica y Emancipación*, n° 2, primer semestre, Buenos Aires. Accesible en: <>.

Narvaja de Arnoux, Elvira (2008). *El discurso latinoamericanista de Hugo Chávez*. Ed. Biblos, Buenos Aires.

Prelot, Marcel (1987). *La ciencia política*. Buenos Aires: Eudeba.

Puente, Armando Rubén (2015). *Yo, argentino: Las raíces argentinas del Papa*

Francisco. Buenos Aires: Distal.

Ramis, Juan Pablo (2004). *Introducción a la Historia de las Ideas Políticas*.

Roig, A. (1991). *Descubrimiento de América y Encuentro de Culturas*. Accesible en: <<http://www.ensayistas.org/antologia/XXA/roig/culturas.htm>>.

Roig, A. (1981). *Teoría y crítica del pensamiento latinoamericano*. Accesible en: <<http://www.ensayistas.org/filosofos/argentina/roig/teoria/introduccion.htm>>.

Roitman Rosenmann, Marcos (2009). *Pensar América Latina. El desarrollo de la sociología latinoamericana*. Buenos Aires: Clacso. Accesible en: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/formacion-virtual/20100721012022/roitman.pdf>>.

Scannone, Juan Carlos. (2014). *La teología de la liberación: caracterización, corrientes, etapas*. Accesible en: <http://www.seleccionesdeteologia.net/selecciones/lilib/vol23/92/092_scannone.pdf>.

Skinner, Quentin (2013). *Los fundamentos del pensamiento político moderno*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.

Svampa, Maristella (2016). *Debates latinoamericanos. Indianismo, desarrollo, dependencia, populismo*. Buenos Aires: Edhasa.

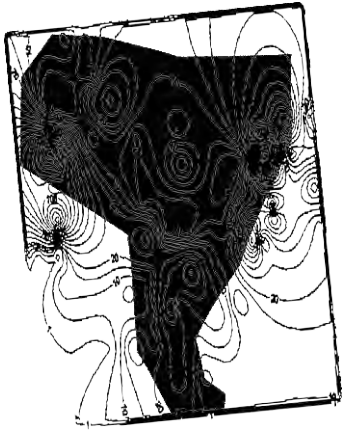
Webber, Jude (2013). “Slum pope is Sharp political operator”. En: *Financial Times*, 14 de marzo. Accesible en: <<https://www.ft.com/content/67e404f0-8ccb-11e2-8ee0-00144feabdc0>>.

Weigel, George (2013). “Pope Francis the Revolutionary”. En: *Wall Street Journal*, 28 de noviembre. Accesible en: <[densidades n° 21 - mayo 2017](https://www.wsj.com/articles/pope-</p>
</div>
<div data-bbox=)

francis-the-revolutionary-1385674627?
tesla=y>.

Zanatta, Loris (2008). “El populismo, entre religión y política. Sobre las raíces históricas del antiliberalismo en América Latina”. En: *Estudios interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, vol. 19, n° 2. Accesible en: <<http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/viewFile/566/529>>.

Zea, Leopoldo (1977). *En el mundo y la historia, en Latinoamérica Tercer mundo*. Extemporáneos: México.■



secciones

Das múltiplas concepções de fronteira à produção de territórios: o caso do Pantanal Transfronteiriço Brasil-Bolívia-Paraguai e as Unidades de Conservação

Edvaldo César Moretti e Karoline Batista Gonçalves

Introdução

A Fronteira é um conceito interdisciplinar que dialoga com várias vertentes. Posto isso, podemos pensar em fronteiras coloniais e pós-coloniais, além das fronteiras entre as ciências nos conhecimentos, finalizando com as fronteiras que dividem o mundo. O presente artigo tem por objetivo pensar a fronteira como um paradigma que vai permear por algumas áreas do conheci-

mento, onde procuraremos evidenciar como ela é produzida e influenciada por diversos fatores que podem ser políticos, econômicos e sociais, e posteriormente de forma a exemplificar analisar como a natureza atrelada a fronteira podem produzir novos territórios através das unidades de conservação localizadas no Pantanal Transfronteiriço, um ambiente que engloba parte da

ECM: Graduado em Geografia pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho (UNESP). Mestre em Geografia pela UNESP. Doutor em Geografia pela UNESP. Pós-doutorado no curso de Geografia do Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Atualmente é docente da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Coordenador do Grupo de Pesquisa Território e Ambiente (GTA). E-mail: edvaldomoretti@ufgd.edu.br

KBG: Bacharel em Relações Internacionais pela Faculdades Anhanguera de Dourados-MS. Mestre em Geografia pela UFGD. Atualmente acadêmica do Curso de Pós-Graduação Doutorado em Geografia da UFGD. Bolsista da CAPES. Participante do GTA. E-mail: estiloartesc@hotmail.com.

Bolívia, Brasil e Paraguai.

Quando pensamos em ciência partimos de referências que foram construídos na Europa e EUA, cuja racionalidade torna-se um fator central, e essa discussão acaba preenchendo nossos conceitos e perspectivas. Os estudos pós-coloniais influenciados por Michel Foucault (1977; 1979) tendem a abordar uma ciência que não vê o mundo sem sua contextualização. Nesse sentido, cabe indagar: Será que um conceito que foi trabalhado em outro campo do mundo nos ajudará?

A resposta para esse questionamento deve levar em consideração o fato de que vivemos processos históricos desiguais, e a produção do conhecimento também ocorre de maneira distinta. Então, isso não quer dizer que a produção de nosso conhecimento deve ser igualitária.

As discussões que Foucault se propôs a fazer a partir de 1970 nos remete a uma ciência que é contextualizada e localizada, isso não quer dizer que existe um determinismo, mas ela pode ser adaptada. Essa discussão torna-se carregada e evidente nos lugares onde foram construídas.

Essa ciência vai propor uma abordagem diferenciada acerca do colonialismo e colonialidade que podemos observar através de Mignolo (2003), onde o colonialismo foi um período que ficou marcado pela exploração e formação dos grandes impérios, e esse processo de exploração vai produzir as riquezas. Já a colonialidade está impregnada

nas instituições, na forma como definimos o outro e produzimos o saber, como, por exemplo, o racismo que é uma forma de classificação do mundo e das pessoas. A colonialidade é uma produção que vai criar graus de civilizações, populações ou grupos. Nessa lógica, Mignolo (2003) partindo de um modelo ou metáfora do sistema mundial moderno, cujo “ocidentalismo” seria a figura geopolítica que constelava o imaginário do sistema mundial moderno, como também seria a condição da emergência do orientalismo, pois não pode haver um oriente, com o “outro”, sem o ocidente com o mesmo, assim, a América ao contrário da África e Ásia não é diferente da Europa, mas sua extensão. Mediante isso, o autor define a fronteira como um caminho do pensamento, e a exploração dos continentes como a construção de fronteiras:

“Há, finalmente, diversas diferenças que eu gostaria de assinalar entre a terminologia e as presunções do modelo ou metáfora do sistema mundial moderno, tal como foi elaborado por mim nas seções anteriores, e minha própria concepção do sistema mundial colonial/moderno. Em primeiro lugar, entendo o sistema em termos de fronteiras externas e internas, não de centros, semiperiferias e periferias. As fronteiras internas e externas não são entidades distintas, mas sim momentos dentro de um continuum na expansão colonial e nas mudanças das hegemonias imperiais” (Mignolo, 2003:62).

Em vista disso, a existência de fronteiras internas e externas que o autor optou por trabalhar acaba se tornando momentos em uma continuidade tanto na expansão colonial, quanto na hegemonia imperial. Dessa forma, Mignolo (2003) trabalha com um pensamento crítico da fronteira considerando que essa seja uma resposta epistêmica do subalterno ao projeto eurocêntrico da modernidade, onde ao invés de rejeitarem a modernidade propõe-se redefinir a modernidade a partir das cosmologias e epistemologias do subalterno, superando a modernidade eurocentrada. Isso resultaria no pensamento de fronteira não como um fundamentalismo antimoderno, mas como uma resposta ao subalterno perante a modernidade eurocêntrica.

Seguindo essa concepção de fronteira no pensamento moderno é interessante destacar as proposições de Boaventura de Souza Santos (2010) ao tratar do pensamento abissal. Para o autor o pensamento moderno é abissal, e engloba um sistema de distinções entre visíveis e invisíveis onde estes fundamentam os visíveis e invisíveis porque se manifestam nas linhas radicais que dividem a realidade social em dois universos: “deste lado da linha” e “do outro lado da linha”. Sendo que uma das características fundamentais do pensamento abissal é a impossibilidade da copresença nos dois lados da

linha. Na ciência o pensamento abissal distingue o verdadeiro do falso através de conhecimentos alternativos:

“O pensamento moderno ocidental continua a operar mediante linhas abissais que dividem o mundo humano do sub-humano, de tal forma que princípios de humanidade não são postos em causa por práticas desumanas. As colônias representam um modelo de exclusão radical que permanece atualmente no pensamento e práticas modernas ocidentais tal como aconteceu no ciclo colonial. Hoje, como então, a criação e ao mesmo tempo a negação do outro lado da linha fazem parte integrante de princípios e práticas hegemônicos (Santos, 2010:39).

As linhas abissais ressaltadas pelo autor que dividem os dois lados tem se deslocado, isso devido a dois grandes abalos ocasionados pelas lutas anticoloniais e os processos de independência. No entanto, esses abalos acabaram contribuindo para o surgimento do pensamento pós-abissal que tem como característica fundamental reconhecer a pluralidade do conhecimento, pois “o pensamento pós-abissal é um pensamento não derivativo, envolve uma ruptura radical com as formas ocidentais modernas de pensamento e ação”¹.

De forma a complementar, há que se destacar que o pensamento pós-abissal seria um “aprender com o Sul”, usando uma epistemologia do Sul, onde a

1. Consultar (Santos, 2010:39).

primeira condição para a sua existência seria a possibilidade da copresença radical, diferentemente do pensamento abissal. Além disso, ele explora a pluralidade interna da ciência para promover a interação entre saberes científico e não científicos, ou seja, pensar as margens e um conceito de fronteira que não olha apenas para o colonial.

Portanto, podemos perceber que a fronteira é um conceito que oferece elementos que estão presentes na construção do pensamento. Aliás, é possível observar essa categoria como um elemento organizador do mundo onde *“a arte dos limites se universaliza, a fim de desenhar, a absorção de novos Estados, de reafirmar, um parâmetro e um perímetro de soberania ou de promover, uma última arma, a cerca”*²:

“A palavra frontière [fronteira] é, em francês, o adjetivo feminino vindo do substantivo front: front, frontier, fronteira. Ir até a fronteira significava chegar onde o inimigo devia estar. No ministério do Cerco de Orléans, Joana d’Arc faz um voto: ‘Me é muito amargo que o amanhã exista para ver os ingleses na fronteira’. Em longo prazo, pode-se admitir que a obra de pacificação dos relacionamentos sociais nos territórios conduz à passagem dos fronts às fronteiras- com episódios mais ou menos duradouros, em que a separação permanece marcada por um no-man’s

land entre duas linhas de frente. As fronteiras são descontinuidades territoriais, com a função de marcação política. Nesse sentido, trata-se de instituições estabelecidas por decisões políticas, projetadas ou impostas, e administradas por textos jurídicos: as leis de um Estado soberano em seu interior, o direito internacional público como lei comum de coexistência dos Estados, mesmo quando estes se desfazem, porque os tratados territoriais são os únicos pelos quais a sucessão de Estado é automática. Linhas de separação entre soberanias, elas agregam -por uma delimitação seguida de uma demarcação no terreno por meio de pedras, ou outros utensílios físicos ou eletrônicos de separação- territórios governados por uma soberania estatal e que formam o quadro de atribuição e da transmissão de uma nacionalidade, de uma cidadania como ligação jurídica de um estado à sua população constituinte. Não há identidade sem fronteiras. A ordem política moderna implica o reconhecimento pelos outros, de fronteiras de Estado demarcadas, com base territorial e soberana. As fronteiras são classicamente o lugar de exercício das funções estaduais precisas. A função legal depende da delimitação de uma soberania particular e da aplicação de um direito nacional singular. Separando duas autoridades de estado, ela lida cuidadosamente com regras do jogo e com as margens

2. Consultar (Foucher, 2009:9).

(Foucher, 2009:21-22).

É interessante ressaltar, que as fronteiras são descontinuidades territoriais com uma marcação política, pois é nessa área que as diferenças se tornam mais evidente, e o Estado soberano tenta garantir e executar suas leis. Então, a fronteira acaba sendo uma separação entre soberanias e territórios. E ainda, contribui para a construção e afirmação de uma identidade, uma vez que é na fronteira que os referenciais identitário e as diferenças se encontram, e as margens se afloram.

Foucher (2009:25-26) salienta que as fronteiras devem ser consideradas instituições territoriais e operam com escalas distintas que podem ser: escala estatal nacional ou multinacional que exerce um controle arbitrário, exclusivo e legal sobre um território expresso em uma jurisdição, assim *“a fronteira é, para o Estado um teatro onde a legitimidade de seu poder é observada com atenção”*, e frequentemente ela está pronta para olhar do outro lado. A escala interestatal que é o terreno da soberania reconhecida pelos outros vizinhos, amigos ou adversários é a *“área sensível do ser nacional”*. Por fim, as escalas regional e local de práticas sociais que variam segundo o grau de abertura da fronteira seja uma barreira ou um recurso. Logo, a existência de um limite é um fator de diferenciação da identidade, das línguas e referenciais culturais.

Mesmo que as linhas de separação do mundo tenham sofrido alterações é

importante ressaltar que as fronteiras continuam vivas ilustrando a diferença, e mesmo que se queira acabar com as linhas e divisões e abarcar a ideia dos sem-fronteiras, esta segue sendo um elemento necessário.

Por isso, entendemos que a fronteira adquiriu uma variedade de sentidos ao longo dos anos, desde um aspecto territorial quando se trata da delimitação de territórios a uma abordagem mais epistemológica na produção do conhecimento.

No que tange ao seu aspecto territorial na delimitação do espaço geográfico é comum aparecerem discussões que dialoguem com a fronteira, limite e divisa, no entanto, todos esses termos são diferentes:

“Muitas vezes usamos como sinônimos os termos fronteira, limite e divisa. Mas existem diferenças específicas entre essas palavras. A fronteira é vista geralmente como uma zona, uma faixa ou região entre dois países, é um espaço mais amplo de relações sociais de um lado e outro do limite político. Não tem extensão precisa e varia em cada situação singular. Mas, muitas vezes os Estados nacionais definem juridicamente uma faixa de fronteira como área de segurança nacional. O Brasil definiu uma zona de 150 km a partir do limite internacional. Já o limite internacional é denominado de linha de fronteira. O limite é abstrato e invisível, fruto de um tratado jurídico internacional ou delimitação. A divisa representa a visibilidade na paisagem geográfica

deste limite invisível (Albuquerque, 2010:35).

O que podemos evidenciar é que o Estado Moderno está fundamentado em seu território, e ter fronteiras bem definidas torna-se um dos principais objetivos da soberania nacional. Vale lembrar que tanto a diplomacia, o direito e a geografia contribuíram para facilitar a demarcação dos territórios dos estados, bem como para a formação da nação e na produção da diferença.

Nesse sentido, destacamos os apontamentos de Pierre Bourdieu (1989:115) no qual a fronteira seria uma espécie de ato jurídico de delimitação, e produz a diferença cultural do mesmo modo que é produto deste: bastando apenas pensar na ação do sistema escolar em matéria de língua para ver que a vontade política pode desfazer o que a história tinha feito. Isso nos leva a entender que as fronteiras geográficas são providas de significados políticos e culturais.

Então, é possível pensar que os limites políticos e jurídicos sempre estão fixos, pois foram demarcados e ressaltados, porém as zonas de fronteiras sempre estão em movimentos até porque englobam relações entre pessoas, comerciais, políticas e culturais, onde tudo isso contribui para criar uma dinâmica própria do território fronteiriço:

“Fronteiras e limites, em princípio, fornecem imagens conceituais equivalentes. Entretanto, aproximações e distanciamentos podem ser percebidos entre fronteiras e limites. Focaliza-se o limite: ele parece consistir de uma linha

abstrata, fina o suficiente para ser incorporada pela fronteira. A fronteira, por sua vez, parece ser feita de um espaço abstrato, areal, por onde passa o limite. O marco de fronteira, reivindicando o caráter de símbolo visual do limite, define por onde passa a linha imaginária que divide territórios. Fronteiras e limites ainda parecem dar-se as costas. A fronteira coloca-se à frente (front), como se ousasse representar o começo de tudo onde exatamente parece terminar: o limite, de outra parte, parece significar o fim que estabelece a coesão do território. O limite visto do território está voltado para dentro, enquanto que a fronteira imaginada do mesmo lugar, está voltada para fora como se pretendesse a expansão daquilo que lhe deu origem. O limite estimula a ideia sobre a distância e a separação, enquanto a fronteira movimenta a reflexão sobre o contato e a integração” (Hissa, 2006:34).

É possível pensar em fronteira como um espaço que abrange o limite, sendo este voltado à ideia de distância e separação, entretanto, a fronteira engloba mais o contato e a interação, tornando-se o local onde diferentes identidades e culturas interagem. Dessa forma, ela apresenta-se tanto como uma área de demarcação quanto um espaço de transição, de integração e porque não dizer que está para além da linha que demarca a ciência.

Todavia, Porto Gonçalves (2002) ao tratar de propor uma discussão acerca

das epistemes e territórios afirma que temos limites entre saberes, limites entre disciplinas e os limites entre os países. A produção do conhecimento é territorial porque se faz necessário uma base territorial com um ponto de vista próprio. Por isso, todo campo da ciência tem um limite para legitimar sua área. Quando pensamos em limites nas áreas do conhecimento é como se as outras áreas tivessem que tratar com certa cautela determinado assunto porque se trata de um campo de domínio de determinada área. Por todos os lados são usados os prefixos *inter* (diálogo mais intenso entre as áreas resultando na fusão do conhecimento), *trans* (a fusão da criação de novos conhecimentos formando um conhecimento novo) ou *multi* (aproximação para tentar resolver problemas) indicando que as fronteiras sejam elas epistêmicas, sociológicas ou geográfico-política estão mais porosas do que se acreditava.

Em vista disso, dessas diversas abordagens que foram expostas acerca da fronteira entendemos que a mesma pode permear desde a construção do conhecimento, passando pelas relações entre os indivíduos e finalizando como uma delimitação do espaço geográfico. As fronteiras muitas vezes se tornam espaços territoriais sociais bastantes sensíveis e difíceis de controlar, isso porque ela sempre está em movimento e é formada a partir de diferentes frentes que entram em conflito, e obedecem a distintas visões de mundo e tempos históricos diferenciados. Levando em

consideração essas perspectivas como podemos pensar a fronteira como um espaço produto das diferenças, que tem como característica descontinuidades territoriais com uma marcação política.

Para além dessa discussão como pensar a produção da natureza no território fronteiriço, em um ambiente que engloba distintos países como é o caso do Pantanal Transfronteiriço (Bolívia-Brasil-Paraguai), e que possui unidades de conservação, que são criadas e gerenciadas de distintas maneiras de acordo com as práticas de conservação de cada país. Visando entender essa discussão nos pautaremos em abordar como ocorre a produção do território.

A Fronteira como um espaço de inter-relações e a produção do território

Sabemos que a formação dos Estados nacionais e posteriormente dos regimes de dominação, ao longo da história são hereditários, ou seja, perpassam famílias, sendo inicialmente adotado na Europa. A ideia inicial era ter o controle e domínio do espaço criando um território, uma nação e o sentimento de nacionalismo, e ao mesmo tempo, a possibilidade de que o Estado implicasse na vida e nos direitos das pessoas tendo o domínio, e transformando os incivilizados em civilizados através do chamado direito romano:

“O Estado Territorial Moderno, essa invenção genuinamente europeia e constitutiva do mundo colonial, tem

essa marca originária de um Estado que nasce como um poderoso instrumento de controle da multidão. Essa nova forma de organização do espaço instituída com o Estado Territorial Moderno não por acaso recupera o direito romano e a ideia de que os príncipes e reis eram por si legibus solutus, isto é isentos de restrições legais (Anderson, 1984:27) e, assim a Razão de Estado se coloca acima dos homens e mulheres comuns” (Porto-Gonçalves, 2002:223-224).

No entanto, com o passar dos anos os Estados Nacionais Modernos passaram a ter mais presente às lutas sociais por liberdade, igualdade e fraternidade, além da criação da Organização das Nações Unidas e da Segunda Guerra Mundial, e todos esses fatos contribuíram para a criação de uma nova territorialidade. Todavia, para exercer sua hegemonia ele passa “*a adotar novas configurações territoriais visando manter a ordem, procurando re-significar o mundo e impondo barreiras e limites, adotando novas formas de significar o ‘estar-no-mundo’*”³.

Para dar sentido a essa busca tomamos como exemplo a questão da viagem, que é considerada algo que sempre perdura o imaginário, algo construído e vivido. A maneira como imaginamos o espaço tem implicações políticas. O espaço a partir da ideia de descoberta implica descobrir aquilo que não existia, assim

ele foi sendo construído pela forma de imaginar o espaço do pensador europeu. A maneira como ele descreveu os indígenas, foi uma imagem a partir da Europa.

Essa forma de contar a descoberta e a descrição pelo colonizador e a maneira como ele percebe essa realidade, é ao mesmo tempo um olhar de identificação e construção de uma visão de apropriação. O modo como imaginamos o espaço tem os seus efeitos e tem explicações específicas. Faz o espaço parecer algo de uma forma contínua. É interessante pensar que essa concepção de espaço vai perdurar a geografia como um todo.

Por isso, partimos dos apontamentos de Massey (2008) onde tudo está no espaço, e as demais categorias são produtos do espaço, seja na imaginação, no vívido, na identificação. As outras formas são partes do espaço a partir de uma natureza diferente. O território é construído a partir do espaço, então ele é espaço. A nossa categoria maior é o espaço, sendo que os outros conceitos são derivações deste. Logo, poderíamos pensar o espaço como um produto de inter-relações que está em constante processo, sendo sempre construído, é resultante de relações de um processo de fazer-se, e nunca está acabado.

Para entendermos a fronteira e suas múltiplas relações devemos recorrer ao espaço geográfico e ao território, por

3. Consultar (Porto-Gonçalves, 2002:224).

serem conceitos base para os processos do mundo colonial, bem como as relações de integração e interação entre os indivíduos, pois como enfatiza Porto Gonçalves (2002) uma das questões centrais que se apresenta nos dias de hoje às novas grafias na terra, aos novos limites territoriais e a definição de limites é a própria essência da política e a necessidade de des-substantivar o espaço geográfico que quase sempre é visto como uma realidade objetiva exterior à sociedade onde *“a perspectiva tradicional de não considerar a geograficidade do mundo tem implicações importantes para as ciências sociais, para não dizer para a sociedade mesma”*⁴.

Toda sociedade para ser reconhecida como tal deve construir o seu espaço, e neste acaba diferenciando o que é social do que é geográfico, e assim o *“ser social é indissociável do estar”*⁵. Portanto, o espaço acaba possibilitando encontros e relações que necessitam de uma base, um suporte, e até mesmo uma ordem, assim o espaço geográfico pressupõe o território:

“O território não é simplesmente uma substância que contém recursos naturais e uma população (demografia) o em cada momento uma determinada ordem e, assim estão dados os elementos para construir um Estado. O território é uma categoria espessa que pressupõe um espaço geográfico que é apropriado e esse processo de apropriação -territoria-

lização- enseja identidades -territorialidades- que estão inscritas em processos sendo, portanto, dinâmicas e mutáveis, materializando em cada momento uma determinada ordem, uma determinada configuração territorial, uma topologia social (Bourdieu, 1989). Estamos longe, pois, de um espaço substância e, sim diante de uma tríade relacional território-territorialidade-territorialização. A sociedade se territorializa sendo o território sua condição de existência material. É preciso recuperar essa dimensão material, sobretudo, nesse momento com o que vivemos em que se dá cada vez mais importância à dimensão simbólica, quase sempre de modo unilateral, como se o simbólico se opusesse ao material. Consideramos que os homens e mulheres só se apropriam daquilo que faz sentido; só se apropriam daquilo a que atribuem uma significação e, assim, toda apropriação material é, ao mesmo tempo, simbólica” (Porto-Gonçalves, 2002:230).

Nota-se que o território é uma categoria formada a partir do espaço geográfico sendo apropriado através do processo de territorialização, e assim criam-se identidades e laços com esse território e com essa dinâmica de organização o que contribui para a formação da territorialidade. Essa determinação da ordem que ocorre na configuração do território forma uma tríade composta pelo território-

4. Consultar (Porto-Gonçalves, 2002:229).

5. Consultar (Porto-Gonçalves, 2002:229-230).

territorialização-territorialidade onde a sociedade se territorializa porque existe o território.

Isso posto, como poderíamos pensar a produção de um território na fronteira do estado brasileiro de Mato Grosso do Sul com a Bolívia e com o Paraguai levando em conta um ambiente de caráter transfronteiriço, mais precisamente o Pantanal Transfronteiriço, um espaço onde a presença de fronteira é definida/identificada somente pelo ser humano e não para os demais elementos da natureza.

O Pantanal Transfronteiriço, a Zona de Fronteira e as Unidades de Conservação: três países e um mesmo ambiente

O território do Pantanal Transfronteiriço, é formado por áreas que englobam parte do Brasil, Paraguai, Bolívia sendo que esses dividem uma extensa área de fronteira, além de possuírem um ecossistema em comum que engloba parte do Mato Grosso e Mato Grosso do Sul no Brasil, o Pantanal Boliviano e o Pantanal Paraguaio. Analisando a área que abrange o Pantanal Transfronteiriço é possível identificar que esse ambiente é compartilhado por países distintos, e as áreas de conservação que se encontram nele possuem uma gestão diferenciada, assim como as legislações ambientais de conservação.

Anteriormente, constatamos que o conceito de território é constituído de um complexo de interações entre as pessoas, o lugar de vida, a utilização de

recursos além das forças e os laços que atuam no mesmo formando a territorialidade. As definições contemporâneas acerca do território abrangem relações de poder que englobam desde a geopolítica dos estados nacionais até a estrutura das relações sociais projetadas no espaço, e por esse motivo optamos por englobar a questão da fronteira ao território, haja vista, que nossa discussão estará pautada no território fronteiriço.

Ao abordarmos o território fronteiriço é importante destacar a discussão feita por Costa (2008) que define a zona-fronteira como uma área que se destina simultaneamente às interpenetrações e às separações entre os estados assumindo distintas formas: econômico (através do movimento de mercadorias e bens em geral) e políticos (os territórios sob jurisdição de cada estado). Por esse mesmo viés, Saquet (2007) afirma que a fronteira é analisada pelo método regional como uma área de transição e relações transnacionais, onde há a delimitação e a demarcação, fatores econômicos e políticos e a jurisdição do Estado como poder central.

Para Cury (2011) nos territórios fronteiriços temos a formação de Estado-Nação e a força das redes estabelecidas nas áreas de fronteira que geram um novo ordenamento, mais do que territorial também social, e esse território complexo, dinâmico que produz novos territórios e novas territorialidades é denominado faixa de fronteira.

A faixa de fronteira ou zona de

fronteira internacional em nossa análise terá um papel muito importante, pois as unidades de conservação do Pantanal Transfronteiriço a serem analisadas estão localizadas nessa área. Dessa forma, iremos considerar a faixa de

fronteira de cada um dos países que formam esse ambiente, como podemos observar no quadro a seguir, levando em conta a lei que determina essa área, bem como sua extensão:

Quadro 1.

	Brasil	Paraguai	Bolívia
Lei	Lei Nº 6.634, de 2 de Maio de 1979. Dispõe sobre a Faixa de Fronteira, altera o Decreto-lei nº 1.135, de 3 de dezembro de 1970, e dá outras providências.	Ley Nº 2.532/05. Que Establece la Zona de Seguridad Fronteriza de la República del Paraguay.	Ley de Desarrollo y Seguridad Fronteriza, 4 de abril de 2011. Ley de 4 de Abril de 2011.
Zona	É considerada área indispensável à Segurança Nacional a faixa interna de 150 km (cento e cinquenta quilômetros) de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional, que será designada como Faixa de Fronteira.	Se establece zona de seguridad fronteriza la franja de 50 km (cincuenta kilómetros) adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional	Artículo 4°. (Zona Fronteriza) Para efectos de la presente norma, se entenderá como zona fronteriza los 50 km (cincuenta kilómetros) a partir de la línea de frontera.

Fonte: Elaboração dos autores.

A área a ser analisada corresponde à faixa de fronteira do estado brasileiro de Mato Grosso do Sul com a Bolívia e o Paraguai, levando em consideração as unidades de conservação que estão localizadas nela. Propomo-nos a identificar como essas áreas contribuí-

ram para a produção de novos territórios na fronteira por meio das Unidades de Conservação. O quadro a seguir apresenta as unidades de conservação que se encontram na faixa de fronteira de cada um dos três países que formam o Pantanal Transfronteiriço:

Quadro 2.

Brasil	Bolívia	Paraguai
- Parque Estadual Pantanal do Rio Negro - Estrada Parque do Pantanal	- Parque Nacional Otuquis - Área Natural de Manejo Integrado San Matías	- Parque Nacional Rio Negro - Parque Nacional Chovoreca - Parque Nacional Defensores del Chaco - Parque Nacional Médonos del Chaco (fronteira com a Bolívia) - Reserva Natural Cerro Cabrera/ Timané

Fonte: Elaboração dos autores.

Partimos do pressuposto de que as unidades de conservação contribuem para a produção de um novo território, ou seja, o território da conservação. Torna-se importante ressaltar que a natureza está presente na produção do território e essa ultrapassa as fronteiras, como é o caso do Pantanal Transfronteiriço:

“Uma questão importante é que a natureza não tem fronteiras, pois estas são construções sociais. A natureza tem leis próprias que podemos transgredir e até mesmo destruir. Os homens, em sociedade, descobrem as suas especificidades, suas leis, suas características e dela retiram elementos para sua sobrevivência e para o lucro, principalmente após a implantação do modo de produção capitalista, que se dá tanto pela apropriação dos elementos da natureza como pela demarcação de propriedade em territórios e espaços (Rodrigues, 2001:2).

Diante disso, a questão que surge é como as unidades de conservação contribuem para a produção de territórios e novas territorialidades na fronteira. Saquet (2011) aponta que através do conceito de território podemos identificar características do real e as diferentes formas, intensidades, apropriação e dominação do espaço, momentos/ instantes além das totalidades e os ritmos as relações que ocorrem na unidade sociedade-natureza; os diferentes modos de produção, e o controle do território:

“Em nosso entendimento, no mundo

da vida cotidiana, no qual se desencontram e se encontram alegrias e tristezas, dominações e resistências, comandos e devaneios, fixos e fluxos etc., há relação e unidade, que resultam de um longo processo histórico de relações dos homens entre si, com sua natureza interior e com sua natureza exterior (inorgânica). As relações sociais são, sucintamente, econômicas, políticas e culturais, cristalizando-se em tramas e de maneira transescalar como interações próximas e distantes. Essas relações rompem barreiras e limites político-administrativos, objetivando-se e subjetivando-se, ao mesmo tempo em nossa vida cotidiana, condicionando-a. É a esse processo que denominamos de territorialização: movimento objetivo e subjetivo, histórico e relacional de construção de territórios e territorialidades que, simultaneamente, determina a si mesma como movimento, como devir-pretérito e como pretérito-devir. O território é apropriado e produzido socialmente no tempo e no espaço; significa a relação espaço-tempo em movimento de unidade; é reconstruído incessantemente, tanto espacial como temporalmente, pelas relações sociais, econômicas, políticas e culturais (E-P-C) unidas, no mesmo movimento, com as naturezas orgânica e inorgânica do homem, como síntese da relação sociedade-natureza (E-P-C-N)” (Saquet, 2011:40).

Logo, percebemos que o território é apropriado e produzido a partir da relação espaço-tempo, e pelas relações

sociais, políticas, econômicas, culturais e na própria relação sociedade-natureza. Sendo assim, Saquet (2011) *apud* Dematteis afirma que a apreensão dos fatores territoriais que são partes do desenvolvimento. E isso tem como objetivo subsidiar a discussão e a elaboração de propostas que possibilitem a proteção e a recuperação do ambiente degradado. Daí advém a importância da conexão e da integração entre diferentes lugares, sem reduzir o local a uma parte, nem o global a uma soma de partes. O local e o global interagem e se complementam.

Para compreender a relação produção do território e natureza partimos das considerações de Vallejo (2002) no qual, ao longo dos anos o homem sempre teve a necessidade de controlar o próprio homem, protegendo a natureza seja por questões mais práticas de exploração de recursos naturais. No entanto, o ponto chave dessa discussão está centrado na agregação de “valor” ao espaço e aos recursos espaciais em que se encontra a questão da conservação, pois *“em qualquer época e em qualquer lugar a sociedade, em sua existência estabeleceram relações vitais com o espaço”*⁶.

Nesse sentido, observa-se que a relação sociedade-espaço conduz a uma apropriação de recursos do próprio espaço, ou seja, o uso deste e a conservação de seus atributos naturais o

que agrega um valor.

Ademais, Vallejo (2002) considera que como consequência desse processo surge a “segunda natureza” sendo esta humanizada, modificada e transformada não só do trabalho, mas da produção capitalista, onde essa segunda natureza contrapõe-se a primeira que não era transformada.

Deste modo, as unidades de conservação fazem parte dessa natureza modificada e transformada, pois a criação da mesma ou de áreas protegidas como são denominadas pela Bolívia e Paraguai representam a produção de um território em que os objetivos estão voltados para a preservação e conservação da natureza, mas que em alguns casos acabam se contradizendo ao afastar o homem do contato com essas áreas, no sentido de que o mesmo não seja parte desta natureza.

Ao considerarmos a questão de que as unidades de conservação contribuem para a produção de territórios na fronteira é necessário salientar que o atual modelo de parques públicos advém dos Estados Unidos, ao final do século XIX, ou seja, o Parque *Yellowstone*, onde o conceito de parque nacional como área natural foi utilizado, constituindo-se como umas das práticas conservacionistas que se espalhou por todo o mundo.

Diegues (2000) salienta que até a criação das primeiras unidades de

6. Consultar (Vallejo, 2002:13).

conservação nos EUA a tendência a ser seguida em relação a essas áreas, era uma ideologia preservacionista, ou seja, o estabelecimento desses parques estava baseado na visão de que o homem era o destruidor da natureza. Porém, ao se levar em consideração a expansão urbana industrial, os preservacionistas americanos propuseram a criação das chamadas “ilhas” de conservação ambiental, onde o homem da cidade tivesse acesso para apreciar e reverenciar a natureza. Sendo assim, as áreas naturais que até então eram protegidas tornaram-se espaços públicos.

Ao considerarmos as unidades de conservação que estão no Pantanal Transfronteiriço é importante destacar que por possuírem uma gestão e um plano de manejo diferenciado essas áreas tendem a seguir por vieses diferentes, ou seja, podem adotar uma tendência mais preservacionista ou conservacionista.

Nesse sentido destacamos os apontamentos de Vallejo (2002) onde: os preservacionistas defendem a proteção da natureza, apontando o homem como o causador da quebra deste “equilíbrio” ou simplesmente manter intacto afastando-o dessas áreas, e por sua vez os conservacionistas argumentam que é possível o uso apropriado do meio ambiente e o contato com o homem, dentro dos limites capazes de manter sua qualidade e seu equilíbrio. Essas tendências contribuem para que a dinâmica de cada território seja diferenciada e se levar em conta os

problemas ambientais, pode ou não criar um discurso que permita o território continuar a ser produzido na lógica capitalista.

Conforme foi abordada no decorrer de nossa discussão a fronteira possui características que vão desde abertura-fechamento, mobilidade e segurança, até o transitar por diversas disciplinas. Como poderíamos pensar na produção de territórios nessa área partindo de uma análise do Pantanal Transfronteiriço que é um ambiente que engloba três países com legislações e sistemas de proteção de áreas protegidas diferentes.

As unidades de conservação que foram criadas no Pantanal Transfronteiriço são resultantes de um processo em busca do chamado território da conservação, onde se delimitou uma área visando implantar práticas conservacionistas, que redefiniram não apenas os territórios, mas também comunidades e grupos que viviam ao redor dessas áreas.

Nessa perspectiva, concordamos com Almeida (2015), no qual a existência de fronteiras não significa apenas a divisão espacial, mas elas exprimem certa relação ao território, outra visão do mundo, da moral e do direito. Logo, as unidades de conservação que estão na faixa de fronteira seria uma produção a partir de uma dinâmica diferenciada dada ao território.

A criação de unidades de conservação ou áreas protegidas na fronteira nos leva a pensar num controle territorial para garantir a conservação dos recursos

naturais. Partindo dessa premissa destacamos os apontamentos de Gonçalves (2004) que afirma as fronteiras, os limites territoriais se impõem como fundamentais para entender as relações de poder, o que influencia nas relações de estranhamento e pertencimentos no modo como os indivíduos se relacionam entre si, como também como dominam e exploram o espaço e os recursos naturais.

Dentro do Pantanal Transfronteiriço as unidades de conservação que se encontram na faixa de fronteira dos países produzem um novo território, onde o que está em jogo para cada Estado Nação é conservar a área englobada por cada um, conduzindo de forma diferenciada revelando relações marcadas pelo poder.

Nesse sentido, ao observarmos essas unidades de conservação e relacioná-las ao conceito de fronteira, podemos pensar que esta pode ser um elemento importante no ordenamento territorial, que pode ser visto como uma tomada de territórios onde uma determinada forma de organização está evidente. Assim, essas unidades de conservação seria uma área territorialmente delimitada, e está protegida por legislações específicas, onde seus objetivos e usos atendem a um ordenamento próprio.

Contudo, o ordenamento territorial decorre da gestão do território, e esse pode oferecer importantes contribuições para entender a dinâmica das unidades de conservação de um território fronteiriço. Isso porque o ordena-

mento e a organização de um território torna-se uma articulação das potencialidades do mesmo. Ordenar um território significa identificar, distribuir, organizar e regular as atividades humanas de acordo com certos critérios e prioridades.

Para Rodriguez (1996) o ordenamento territorial seria um processo de organização de atividades e usos em uma determinada zona, para obter-se uma correta assimilação dos usos e funções do território, faz-se necessário contar com grande quantidade de informações e características do mesmo e particularmente sobre os recursos ambientais disponíveis.

Para realizar o ordenamento deve-se levar em conta a estratégia de desenvolvimento socioeconômico, ou seja, um processo e uma estratégia de planejamento de caráter técnico-político que pretende configurar a ocupação do território.

Vale ressaltar, de acordo com Rodriguez (1996) o ordenamento territorial evidencia as carências metodológicas existentes na paisagem, ou seja, identifica as áreas cuja identidade é derivada das características paisagísticas e que carecem de valor como, por exemplo, um parque, um zoológico ou um determinado ecossistema.

Portanto, a avaliação do uso do território constitui-se como ferramenta importante para o ordenamento territorial isso porque ela possibilita certa otimização no uso do território, onde deve objetivar consolidar as

formas de uso que sejam compatíveis com as potencialidades do território buscando alternativas para as atividades que não estejam de acordo. Assim, a fronteira acaba sendo um elemento do ordenamento territorial nas unidades de conservação situadas no Pantanal Transfronteiriço, localizado na fronteira do Brasil com a Bolívia e o Paraguai.

Considerações Finais

Historicamente, o conceito de fronteira está presente em diferentes abordagens que podem ser desde a produção do conhecimento até uma zona que separa países diferentes, ou pode ser pensada pelo ordenamento territorial. Ao longo de nossa discussão evidenciamos o conceito de fronteira desde o colonialismo e colonialidade, passando pelas linhas que dividem a realidade social “deste lado da linha”, e do “outro lado da linha” destacando o surgimento de um pensamento pós-abissal que envolve uma ruptura radical das formas ocidentais modernas de pensamento e ação, promovendo uma interação entre o saber científico e não científico, ou seja, pensar as margens e não olhar apenas para a colônia. E por fim, a fronteira como uma marcação política, onde as diferenças se encontram e as margens se afloram.

A fronteira não engloba apenas um espaço de inter-relações, ela também produz territórios. Nesse sentido entendemos que a fronteira pode produzir territórios no Pantanal Transfronteiriço, através das unidades de conservação que se encontram na

faixa de fronteira dos países que abarcam esse ambiente, pois essas áreas são produzidas por diferentes sujeitos que atuam nesse espaço e estruturam o território por meio de seus sistemas de gerenciamento, legislações e poderes políticos.

Sabemos que a fronteira separa os territórios estatais, e ao mesmo tempo engloba o fluxo de pessoas objetos e informações. Porém, se agregarmos a questão da natureza a essa discussão, percebermos que ela não possui fronteiras, pois é um limite político imposto pelo homem que pode se estender a natureza como enfatiza Mazzuoli (2010:979), “*os rios transfronteiriço não mudam de cor quando atravessam mais de um Estado e as aves que os sobrevoam não levam consigo qualquer documento de viagem! O mesmo ocorre com a poluição levada pelo vento de um país para o outro*”.

Se considerarmos as cidades fronteiriças que abrangem o Pantanal existente entre Brasil, Paraguai e Bolívia verifica-se que os problemas ambientais causados em quaisquer das cidades serão sentidos por ambos os lados, e isso levará a refletir como os sistemas de gerenciamento das áreas protegidas desses países e as legislações ambientais podem trabalhar em conjunto para a conservação desse ambiente transfronteiriço.

Quando nos pautamos na ideia de que a fronteira produz territórios, entendemos que este seria um processo de apropriação que envolve evolução e

transformação de acordo com suas escalas temporais. Nesse sentido, a delimitação de uma unidade de conservação ou área protegida, nos países do Pantanal Transfronteiriço possui similaridades e diferenças, isso porque podem ser áreas que tiveram processos de ocupação humana, conflitos e políticas pautadas no desenvolvimento econômico, que deixavam de lado os valores ambientais e sociais na busca pela apropriação e no consumo dos recursos da natureza.

Portanto, a ideia de que as unidades de conservação que estão na faixa de fronteira são resultados da produção de um território da conservação, torna-se mais evidente a partir do momento em que percebemos que cada país trata a questão da conservação diferenciada e esse território vai sendo construído de acordo com as dinâmicas, e referenciais de natureza de cada país.■



Referência Bibliográfica

Albuquerque, J. L. C. (2010). “A dinâmica das fronteiras”. In: Albuquerque, J. L. C. *A dinâmica das fronteiras: os brasiguaios entre o Brasil e o Paraguai*. São Paulo: Annablume.

Almeida, Maria Geralda de (2015). “Apresentação”. In: Moretti, E.C. & Mariani, M. A. P. (Orgs). *Estudos Fronteiriços: Desafios, Perspectivas e Práticas*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS.

Almeida Costa, Lidiane (2012). *A*

produção da natureza na fronteira do Brasil com o Paraguai. O Pantanal e o Chaco: unidade e diversidade. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Grande Dourados.

Bourdieu, Pierre (1989). *O poder simbólico*. Tradução de Fernando Tomaz. Bertrand Brasil: Rio de Janeiro.

Costa, Wanderley Messias da (2008). *Geografia Política e Geopolítica: Discursos sobre o território e o poder*. 2ª ed. São Paulo: EDUSP.

Cury, Mauro José Ferreira (2011). “Territorialidades transfronteiriças: as interconexões socioambientais, econômicas, políticas e culturais na tríplice fronteira de Foz do Iguaçu (BR), Ciudad del Este (PY) e Puerto Iguaçu (AR)”. In: Fraga, Nilson Cesar (Org.). *Territórios e Fronteiras: (Re) Arranjos e Perspectivas*. Florianópolis: Insular, 2011.

Diegues, Antonio Carlos Santana (2000). *O mito moderno da natureza intocada*. 3ª edição. São Paulo: Hucitec Núcleo de Apoio à Pesquisa sobre Populações Humanas e Áreas Úmidas Brasileiras, USP.

Foucault, Michel (1977). *História da Sexualidade*. Rio de Janeiro: Graal.

Foucault, Michel (1979). *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

Foucher, M. (2009). “Introdução: a arte dos limites”. In: Foucher, M. *Obsessão por fronteiras*. São Paulo: Radical Livros.

Gonçalves, Carlos, Walter Porto (2004). O desafio ambiental. In: Sader, Emir (Org.). *Os porquês da desordem mundial: Mestres explicam a globalização*. Rio de Janeiro: Record.

Hissa, C. E. V. (2006). *A mobilidade das*

fronteiras: inserções da Geografia na crise da modernidade. Belo Horizonte: Ed. Da UFMG.

Massey, D. (2008). *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

Mazzuoli, Valério de Oliveira (2011). *Curso de Direito Internacional Público*. 5ª ed. ver. atua. e ampl. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Mérida Rodríguez, Matías F. (1996). “El paisaje visual”. In: *Baetica. Estudios de Arte, Geografía e História*, nº 18 pp. 205-222. Universidad de Málaga: Campos de Teatinos. Disponível em: <<http://riuma.uma.es/xmlui/handle/10630/9334>>

Mignolo, W. (2003). *Histórias locais/projetos globais: colonialidade, saberes subalternos e pensamento liminar*. Belo Horizonte: UFMG.


Porto-Gonçalves, C. W. (2002). Da Geografia às geografias: um mundo em busca de novas territorialidades. In: Sader, E. Cecena, A. E. (Orgs.). *La Guerra Infinita: hegemonía y terror mundial*. Buenos Aires: CLACSO. Disponível em: <<http://biblioteca.virtual.clacso.org.ar/ar/libros/cecena/porto.pdf>>.

Rodrigues, A.M. (2001). Meio Ambiente e Desenvolvimento. Curso de Gestão Urbana e de Cidades. Belo Horizonte, 2001. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/blogarlete/developmento-e-meio-ambiente-2001curso-de-gestao-urbana-e-de-cidades>>.

Saquet, M. A. (2007). *Abordagens e concepções de territórios*. São Paulo: Expressão Popular.

Saquet, M. A. (2011). “Estudos territoriais: os conceitos de território e territorialidade como orientações para uma pesquisa científica”. In: Fraga, Nilson Cesar (Org.). *Territórios e Fronteiras: (Re) Arranjos e Perspectivas*. Florianópolis: Insular.

Sousa Santos, Boaventura de (2010). “Para além do pensamento abissal: das linhas globais a uma ecologia dos saberes”. In: Sousa Santos, B. de. Meneses, Maria Paula (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez.

Vallejo, Luis Renato (2002). “Unidade de conservação: Uma discussão teórica a Luz dos conceitos de Território e Políticas Públicas”. In: *GEoграфия*, vol.4, nº 8. 

Cultura e integração regional: UNILA um novo paradigma cultural para integração regional

Lucas Gonçalves de Oliveira Ferreira

1. Introdução

O estudo das questões culturais hoje está em destaque, e vem atraindo cada vez mais a atenção dos atores internacionais e governos. Ficando cada vez mais claro como a cultura pode construir novas maneiras de se pensar e fazer política. Tais soluções políticas pautadas na cultura, podem ser adotadas por diversos tipos de atores, sejam eles de natureza estatal ou não-estatais, o que permite uma infinidade de usos para política cultural.

Contudo, é incipiente as tentativas de uso do viés cultural como ferramenta de integração, considerando em especial as tentativas de fortalecimento de uma identidade cultural regional, onde se promova a internalização da identidade latina pelos países latinos americanos, possibilitando assim um mínimo

alinhamento da agenda internacional dos países latino-americanos as novas temáticas antes relegadas ao rol de *low politics* (Sato, 2000:139).

Diante desse cenário surgem iniciativas voltadas a integração cultural, como a Criação da Universidade Federal da Integração Latino Americana (UNILA), com intuito de fomentar o intercâmbio de realidades dos diversos países latinos, constituindo-se um grupo de profissionais e futuras autoridades sensíveis as necessidades latino-americanas e introjetados da identidade latino-americana.

Sendo, incontestável a importância da cultura nas relações entre Estados soberanos, é preciso que a cultura seja entendida como um o sistema de valores e ideias vigentes, onde a cultura

Pós-graduando em Relações Internacionais Contemporâneas pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), Pesquisador junto ao Núcleo de Pesquisa em Política Externa Latino-Americana (NUPELA). E-mail: lucas.ferreira@unila.edu.br.

posiciona-se como o principal elemento construtor das identidades e interesses dos atores internacionais, se mostrando o fator cultural decisivo na determinação do comportamento dos Estados e conseqüentemente nos processos de integração regional (Wendt, 1999).

Dessa forma, o presente artigo tem como propósito analisar a nova ferramenta de política cultural para integração latino-americana, a saber a Universidade Federal da Integração Latino Americana, a luz das teorias da integração no âmbito cultural, assim como a sua capacidade de fortalecer uma identidade latina e as relações entre os países latino-americanos, de forma a fomentar a integração regional.

2. Referencial teórico

Ao se tratar de integração regional, em especial quando analisada com enfoque nos processos culturais, é possível elencar diversas abordagens explicativas. Contudo duas delas, no caso do projeto UNILA para o desenvolvimento da integração no âmbito latino-americano, devem ser priorizadas, a saber a abordagem Multiculturalista e a abordagem Interculturalista.

No entanto, *a priori*, necessário se faz uma breve digressão acerca do surgimento e alinhamento ideológico da UNILA conforme passaremos a abordar.

2.1. O projeto UNILA.

Na pós-modernidade é perceptivo o enfraquecimento das identidades

nacionais, o que resultaria na intensificação de outros laços e lealdades culturais, “acima” ou “abaixo” do nível estatal (Hall, 2000:73). Surgindo nesse ínterim o renascimento dos nacionalismos étnicos e a consolidação das identidades macrorregionais.

Essas novas expressões identitárias propiciaram solo fértil ao aparecimento de novas espécies de relações entre os atores internacionais, em especial a aproximação entre os países do MERCOSUL e UNASUL e a tentativa de se criar e consolidar uma identidade latino-americana como resultado desse contexto.

Exemplo da dinâmica supracitada é a criação da UNILA, fundada sobre o propósito de estreitar os laços entre os povos e nações latinas, preservando sua diversidade cultural, mas fortalecendo seus pontos comuns em busca de um processo de integração o mais orgânico possível.

Sua história tem início no final do ano de 2007, quando foi submetido a presidência da república, por intermédio do Ministério da Educação (MEC), projeto de lei propondo a criação da UNILA, que seria sediada em Foz do Iguaçu, no Estado do Paraná, devido a situação *suis generis* da cidade localizada na tríplice fronteira Brasil-Paraguai-Argentina, o que simbolicamente legitimava a vocação para integração regional do referido empreendimento educacional.

Apresentado no dia 25 de fevereiro de 2008, o Projeto de Lei nº2878/2008

chega ao Congresso Nacional, indicava que a “[...] UNILA caracterizará sua atuação pela integração com os países-membros e associados do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), com vocação para o intercâmbio e a cooperação solidária com os demais países da América Latina”.

No dia 2 de setembro, durante a aula inaugural da Universidade Federal da Integração Latino-Americana, é possível extrair das falas do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva¹, que “*depois de 200 anos, nós estamos aprendendo a andar com as nossas pernas, a enxergar com os nossos olhos, a falar pela nossa boca e a pensar pela nossa cabeça. E quando isso acontece, aí, sim, nós estamos conquistando definitivamente a nossa independência*” e do discurso do ministro da educação Fernando Haddad² que alude aos desafios que a UNILA enfrentará ao formar cidadãos que reflitam sobre a integração regional de um ponto de vista cultural.

O projeto UNILA, como se observa do exposto na Lei nº12.189, de 12 de janeiro de 2010, se pauta pelos seguintes objetivos: a) formar recursos humanos com lucidez e competência para contribuir com o desenvolvimento e integração cultural e econômica latino-americana, fomentando o intercâmbio científico e tecnológico entre as

universidades e institutos de pesquisa da região; b) caracterizar sua atuação pela ênfase no intercâmbio acadêmico e na cooperação solidária com os países do MERCOSUL e com os demais países da América Latina; c) e oferecer cursos e desenvolver programas de pesquisas em áreas de interesse mútuo dos países latino-americanos com ênfase nos recursos naturais, estudos sociais e linguísticos, relações internacionais e áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento e integração regional (Carvalho e Goiania Filho, 2011:11-12).

Assim tal proposta, pode ser considerada uma das poucas iniciativas culturais de integração que prosperou no MERCOSUL, quiçá na América Latina, sendo naturalmente vocacionada para promover o vínculo ente cultura e educação, e teleologicamente voltada a criação de uma identidade regional solidária e integradora (Lessa, 2010:54).

Nesse sentido ainda, Lessa (2010:55) complementa dizendo que “*UNILA cumprirá assim uma das principais propostas do MERCOSUL Cultural que é promover a formação dos estudos universitários na região, [...] bem como a construção de uma cultura de cooperação*”.

Diante do cenário apresentado, destacamos a criação da UNILA, como

1. Discurso disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/20-mandato/2010/02-09-2010-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-aula-inaugural-da-unila-e-cerimonia-de-assinatura-do-decreto>>.

2. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/component/content/212-noticias/educacao-superior-1690610854/15835-educacao-e-fator-de-integracao-politica-e-social-diz-haddad?Itemid=86>>.

uma etapa estratégica no desenvolvimento da política cultural de integração regional.

2.2. A integração regional no âmbito cultural e a UNILA.

A partir da década de 80, as ciências sociais e humanas passaram a convergir para o campo transdisciplinar dos estudos culturais, intentando pensar a cultura como um fenômeno associado aos saberes partilhados entre os membros de uma dada sociedade (Nunes e Santos, 2003:25-29).

Nesse cenário, muito se destaca a heterogeneidade existente entre os países latino-americanos, normalmente usada como fator preponderante para tentar se entender os movimentos pela integração. No entanto, deve ser tomado o devido cuidado ao se analisar os fatores culturais dos países latinos, para que não se obtenham resultados equivocados, que resultem em uma aproximação com base em fatores comuns, que não necessariamente expressam a identidade e a cultura predominante dos povos latinos. Sendo que segundo Ricobom (2010:6), “*Mais do que buscar similaridades para justificar a necessidade de integração é preciso reconhecer que a riqueza da América Latina está exatamente em sua diversidade cultural*”.

Essa variedade cultural se não considerada, enveredará os processos de integração por um caminho homogeneizante e impositivo, onde o Estado agira mediando a integração fulcrado em valores ditos universais

pregados pelas grandes potências econômicas do Norte, onde a integração é pensada como mera ferramenta de reprodução do capital, sendo a integração nada mais do que “a própria globalização da economia” (Ricobom, 2010:6).

2.2.1 Multiculturalismo: uma alternativa viável a integração latino-americana?

Em contraponto a toda diversidade cultural existente em meados do século XX, as ideias de multiculturalismo, que segundo Hall (2003:52), “*Refere-se às estratégias e políticas adotadas para governar ou administrar problemas de diversidade e multiplicidade gerados pelas sociedades multiculturais*”, surge como resposta para se lidar com os atritos e tensões advindas da crescente diversidade cultural do século XX.

Contudo, a abordagem multiculturalista está longe de ser una, existindo diversas formas e concepções dessa mesma abordagem, sendo relevante a este estudo as seguintes propostas: o multiculturalismo assimilacionista, o multiculturalismo diferencialista e o multiculturalismo interativo, também denominado interculturalidade, sendo esse último tratado de forma pormenorizada no tópico seguinte do presente artigo.

Segundo Candau (2008:50-51) a abordagem assimilacionista parte do pressuposto de que a sociedade é multicultural, onde a desigualdade de oportunidades é a regra. Tal abordagem tende a favorecer a todos os que se integrem na sociedade e se incorporem

a cultura hegemônica. Assim todas as políticas geradas no seio da abordagem do multiculturalismo assimilacionista, tendem a tolerar as culturas marginais, mesmo que temporariamente, no intuito de que gradativamente elas possam ser assimiladas e integradas ao padrão cultural hegemônico, gerando na prática a erradicação gradativa dessas culturas marginais.

Uma segunda concepção pode ser denominada de multiculturalismo diferencialista, que vislumbra no processo de assimilação, uma forma de negação e silenciamento das diferenças, propondo assim, um enfrentamento dos processos de assimilação e que seja dada ênfase no reconhecimento das diferenças. Assim possibilitando garantir a livre expressão das mais diversas identidades culturais existentes, conservando de forma estável suas matrizes culturais de base. Entretanto algumas posições existentes nessa linha de raciocínio, em especial com relação a sua busca do direito social das minorias culturais, acabam privilegiando a “*formação de comunidades culturais homogêneas com suas próprias organizações – bairros, escolas, igrejas, clubes, associações etc. Na prática, em muitas sociedades atuais terminou-se por favorecer a criação de verdadeiros apartheids socioculturais*” (Candau, 2008:50-51).

De forma geral, entre as abordagens multiculturais se tornou senso comum destacar a diversidade cultural existente na sociedade contemporânea como

sendo algo a ser defendido, sendo, entretanto, paradoxal as políticas normalmente adotadas, haja vista “[...] *que essa suposta diversidade conviva com fenômenos igualmente surpreendentes de homogeneização cultural*”. (Silva, 2004:85).

Ao mesmo tempo em que se dá destaque a culturas de grupos dominados, se impõem, via meios de comunicação em massa, formas culturais da parcela detentora do poder nas sociedades, o que podemos entender como mais um dos paradoxos do multiculturalismo. Nesse sentido:

“*O multiculturalismo, tal como a cultura contemporânea, é fundamentalmente ambíguo. Por um lado, o multiculturalismo é um movimento legítimo de reivindicação dos grupos culturais dominados no interior daqueles países para terem suas formas culturais reconhecidas e representadas na cultura nacional. O multiculturalismo pode ser visto, entretanto, também como uma solução para os ‘problemas’ que a presença de grupos raciais e étnicos coloca, no interior daqueles países para a cultura dominante. De uma forma ou de outra, o multiculturalismo não pode ser separado das relações de poder que, antes de mais nada, obrigam essas diferentes culturas raciais, étnicas e nacionais a viverem no mesmo espaço*”. (Silva, 2004:85).

Assim, apesar de ter seu valor, a abordagem multiculturalista tem seu ponto fraco em sua tendência universalista e generalizante, que tende a

descharacterizar as diferenças e pressupor a existência de valores culturais hierarquicamente superiores (geralmente os valores da sociedade ocidental dominante), desconsiderando as contribuições que a diversidade pode representar. Ademais, fomenta o surgimento de uma cultura da tolerância, ao invés do respeito pela compreensão das diferenças (Ricobom, 2010:8).

Nesse mesmo sentido nos chama a atenção McLaren (1997:59), para o exemplo do EUA, onde “[...] a poção mágica chamada ‘multiculturalismo’ que tem resultado em uma busca retórica pela igualdade[...]”, contudo apenas “tem produzido uma aversão, em vez de respeito para com a diferença”.

O mesmo autor ainda nos lembra que o conceito de multiculturalismo tem sido transformado em um jargão político da atualidade, normalmente invocado ofensivamente para justificar e maquiagem o legado imperialista de racismo e injustiça social (McLaren, 1997:59).

Por fim ao se constatar que a resposta apresentada pela via do multiculturalismo não é suficiente aos desafios impostos pela diversidade cultural das sociedades latino-americanas, é necessário encontrar alternativas que possam lidar de maneira eficaz com a diversidade e possa extrair dessa o que de melhor ela tem para dar, ou seja, a tendência geral do emprego apenas do multiculturalismo como projeto político de celebração ou reconhecimento das diferenças, para pacificação social

por meio de uma política de tolerância ao diferente (Santos; Nunes, 2003:28).

2.2.2 Interculturalismo: uma saída para integração cultural e um meio de fomento da identidade regional.

Dentre as inúmeras abordagens existente para enfrentamento das questões culturais, até aqui já expostas, a que à a princípio apresenta potencial de fornecer uma base teoria adequada aos processos de integração regional, é a corrente interculturalista, que defende a convivência de diversos grupos culturais e étnicos, no intento de promover a troca positiva de saberes e culturas entre eles para construção de uma cidadania nova e plural.

Salienta-se que não se trata apenas de reconhecer o diferente, mas acima de tudo, da convivência com a diferença e a busca de uma interação positiva, pautada na interdependência e no interarrastamento das relações através da troca de elementos culturais entre a população.

As sociedades atuais qualificam-se como complexas e dinâmicas porque vivem intensas mudanças sociais e culturais, estabelecendo relações interdependentes entre as diferentes culturas. Por isso, o interculturalismo tem como objetivos:

“[...] evitar os conflitos culturais, principalmente nas suas formas mais extremadas, do racismo e da xenofobia. Pretende-se, assim promover ações concretas destinadas a facilitar o conhecimento e a aceitação das diferentes culturas, quer sejam culturas de diferentes

grupos étnicos, de populações estrangeiras, ou de subgrupos existentes nas sociedades, de forma a promover «a plenitude dos direitos, a igualdade de oportunidades e a reciprocidade de relação para todos os cidadãos, todos os grupos, todas as comunidades»” (Martins, 2008:33).

Tanto para o interculturalismo, quanto para qualquer outro modelo de integração cultural, a maior dificuldade se encontra na conciliação entre a união e a diversidade da realidade social.

Atento a essa dificuldade Luis Alberto Artunduaga, ressalta que o interculturalismo deve ser uma prática difundida em toda a sociedade e não apenas para alguns grupos minoritários, para que possa surtir realmente algum efeito:

“Intercultural no solamente para los pueblos culturalmente diferenciados, sino también para la sociedad nacional colombiana, que tiene el deber y el derecho de conocer, valorar y enriquecer nuestra cultura con los aportes de otras, en una dimensión de alteridad cultural a partir de un diálogo respetuoso de saberes y conocimientos que se articulen y complementen mutuamente” (Artunduaga, 1997:38).

Para o interculturalismo, a integração tem que objetivar a proteção da diversidade dos elementos formadores da sociedade e ao mesmo tempo garantir sua unidade, deixando à integração de ser um mero processo unidirecional, tipicamente caracterizado pela ruptura e assimilação, para ser algo contínuo,

onde a diversidade está em permanente interação com toda a sociedade.

Dessa forma, em busca de uma integração autêntica, é necessário olhar para o outro despido de qualquer sentimento paternalista, típico de quem se sente em situação superior, mas sim pensar em estratégias para criação das condições essenciais ao diálogo intercultural, bem como para a criação de um ambiente de troca e interação, sendo a universidade um bom exemplo de espaço, haja vista sua própria origem e função dentro das sociedades (Ricobom, 2010:9).

Dentre tais instituições vale ressaltar especialmente a UNILA como espaço propício a essas discussões e interações, tendo em conta precipuamente a vocação interdisciplinar e integradora da UNILA, e o posicionamento vanguardista quanto a responsabilidade da instituição em fomentar os diálogos culturais entre os países latino-americanos e a possível criação e fortalecimento de uma identidade regional a partir das experiências dos alunos em seus anos de estudo na UNILA.

Por fim, vislumbra-se que por meio da adoção de um interculturalismo dinâmico e proativo, já muito presente na UNILA é possível dar coesão ao caldo cultural sul-americano, respaldando e legitimando um aparato de governo consubstanciado em entes sócio-político regionais. Estando a UNILA no cerne da solução do problema, com a criação de um sistema integrado de permuta de conhecimen-

tos e saberes e culturas, objetivando construir a percepção de uma cidadania sul-americana no imaginário dos povos e das elites, promovendo o surgimento de um sentimento de pertencimento a comunidade regional, superando a já arraigada identidade meramente nacional (Cornetet, 2011:44).

2.3. A UNILA e as novas perspectivas dos processos de integração Regional.

Ao se considerar os enormes desafios impostos ao processo de integração latino-americano, é necessário entender que a integração por si só, não é benéfica, pois dependendo do viés imposto ao processo integrativo, é possível alcançar resultados no mínimo desastrosos, sendo aconselhável que o processo de integração seja abordado em frentes diversas, tendo o bem-estar social dos indivíduos e o bem comum da sociedade como princípios norteadores de tal processo, conforme bem ilustra Corazza (2010:80):

“O ideal da integração povoa o imaginário latino-americano desde as lutas pelas independências lideradas pelo libertador Simon Bolívar, que pretendia formar uma confederação de Estados independentes. Depois, muitos outros projetos de integração -sobretudo de cunho econômico- foram implementados, alguns de caráter regional e outros de abrangência continental. Apesar dos avanços conseguidos, ao longo de quase dois séculos, nestas experiências históricas de integração -principalmente na área comercial-, a conclusão a que se chega é que se avançou pouco e que o caminho a

ser percorrido é ainda muito longo.

A lentidão e o reduzido avanço deste processo talvez se expliquem pela falta de uma perspectiva mais abrangente, que contemple não apenas as economias, mas também a dimensão cultural dos Estados e das sociedades latino-americanas.” (grifo nosso)

Para tanto, um ponto basilar dessa concepção de integração é a interculturalidade. Sendo a UNILA alinhada as necessidades da América Latina e empenhada em desenvolver ambiente saudável para o encontro de diversidades.

Assim o contexto acadêmico da UNILA não pode ser entendido como meramente um espaço multicultural, apenas tolerando as diferenças por meio de uma política de respeito às individualidades, onde não há interação e troca cultural.

Muito pelo contrário, o ideal do projeto UNILA é o exercício cotidiano da interculturalidade pressupondo um diálogo onde não há hierarquia entre as diferentes culturas, devendo tal ideal permear todos os níveis da instituição, da prática docente e discente aos trabalhos administrativos, enfim uma Universidade sinergicamente alinhada com o ideal da real e profícua integração cultural e quiçá a futura integração de toda a América-Latina.

Por essas e por outras razões a UNILA é um relevante projeto que começa a se tornar realidade, se mostrando como um passo irrevogável rumo a uma integração mais humana e

menos orientada ao capital.

3. Considerações finais.

Hoje já é possível assegurar que a integração entre os países latino-americanos, abandonou seu caráter eminentemente econômico. Passando a adotar as novas concepções conceituais de integração, buscando a integração dos povos, nos seus aspectos mais diversos, sejam culturais, educacionais, políticos, tecnológicos e econômicos.

Nesse campo de enfrentamentos socioculturais a UNILA deve e tem se posicionado como agente promotor da integração regional, trabalhando com singular protagonismo e na vanguarda pedagógico-metodológica da construção de saberes e de profissionais capazes de lidar com os desafios que a integração regional apresenta diariamente.

Em síntese, a criação da UNILA evidencia um valoroso esforço em direção a integração regional. Todos os documentos institucionais da UNILA voltam-se à integração. Com práticas institucionais sempre alinhadas a integração regional, acontecendo de forma plena por meio da mobilidade de pessoas, da criação de uma mentalidade comum de cooperação, sentimento de pertencimento, conquista das mentes e corações para causa da integração dos povos e da construção de uma comunidade internacional de bem-aventurança.

Assim, hoje quase sete anos após sua criação, é plenamente factível constatar que a UNILA é e continuará sendo uma

ferramenta das mais úteis na busca de uma Integração Regional integral, fazendo do âmbito cultural a ceara de onde hoje se colhe os mais expressivos frutos rumo a integração que todos almejamos.^d



4. Referências

Artunduaga, Luis Alberto (1997). “La etnoeducación: una dimensión de trabajo para la educación en comunidades indígenas de Colombia”. In: *Revista Iberoamericana de Educación*, n° 13, pp.35-45, Madrid, septiembre/diciembre. Disponível em: <<http://www.rieoei.org/oevirt/rie13a02.pdf>>.

Brasil. Congresso Nacional (2008). *Projeto de Lei - PL 2878/2008*. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=384520>>.

Brasil (2010). *Lei 12.189, de 12 de janeiro de 2010*. Dispõe sobre a criação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12189.htm>.

Candau, Vera Maria (2008). “Direitos humanos, educação e interculturalidade: as tensões entre igualdade e diferença”. In: *Revista Brasileira de Educação*, vol. 13, n° 37, pp.45-56, Rio de Janeiro, janeiro-abril. Disponível em: <<http://www.>

scielo.br/pdf/rbedu/v13n37/05.pdf>.

Carvalho, Beatriz Thomaz e Goiana Filho, José Elísio Alves (2011). “O papel da cultura nos processos de integração regional: o caso da UNILA”. In: 3º Encontro Nacional ABRI 2011, São Paulo. Proceedings online. Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais, USP. Disponível em: <<http://www.proceedings.scielo.br/pdf/enabri/n3v1/a33.pdf>>.

Corazza, Gentil (2010). “A UNILA e a Integração Latino-Americana”. In: *Boletim de Economia e Política Internacional*, nº 33, pp.79-88, Brasília, jul./set. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/4715/1/BEPI_n3_unila.pdf>.

Conte Cornetet, João Marcelo (2011). *Identidade e integração regional: reflexões teóricas e sugestões para o caso sul-americano*. Porto Alegre, 56 p. Monografia (Bacharelado em Relações Internacionais), Departamento de Economia da Universidade Federal do rio grande do Sul, 2011. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/40279/000827680.pdf?sequence=1>>.

Hall, Stuart (2000). *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A

Hall, Stuart (2003). “A questão multicultural”. In: *Da diáspora: identidades e mediações culturais*. Belo Horizonte: Editora UFMG, pp.51-100.

Lessa, Mônica L. (2010). “Mercosul Cultural: desafios e perspectivas de uma política cultural”. In: *Mural Internacio-*

nal, ano I, nº 2, Rio de Janeiro, novembro. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/muralinternacional/article/view/5322>>.

Martins, Antônio Sota (2008). *A escola e a escolarização em Portugal: Representações dos imigrantes da Europa do Leste*. Teses, 15. Lisboa. Dissertação de Mestrado em Relações Interculturais, Programa de Pós-Graduação em Relações Interculturais, Universidade Aberta de Lisboa. Disponível em: <http://www.om.acm.gov.pt/documents/58428/179891/tese_15.pdf/5c2bca3d-cfef-49e2-989d-3621a2d67b04>.

McLaren, Peter (1997). *Multiculturalismo crítico*. São Paulo: Cortez.


Nunes, J. A. e Santos, B. de S. (2003). “Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade”. In: Santos, Boaventura de Sousa (Org.). *Reconhecer para Libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 25-68. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/res/pdfs/IntrodMultiPort.pdf>>.

Ricobom, Gisele (2010). “A integração latino-americana e o diálogo intercultural: novas perspectivas a partir da Universidade”. In: *Anais do XIX Encontro Nacional do CONPEDI*, pp.3742-3750. Disponível em: <<http://150.162.138.7/documents/download/3722?jsessionid=18787C20F2709A82E647A09EC68248FF>>.

Sato, Eiiti (2000). “A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções”. Em: *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 43, nº 1, pp.

138-169, Brasília, junho. Disponível em:
<[http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/
v43n1a07.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v43n1/v43n1a07.pdf)>.

Silva, Tomaz Tadeu da (2005).
*Documentos de identidade: uma
introdução às teorias do currículo*. 2 ed.
Belo Horizonte: Autêntica.

Wendt, Alexander (1999). *Social
Theory of International Politics*.
Cambridge: Cambridge University
Press. 



Dificultades de los estudiantes brasileños en el aprendizaje del español como lengua extranjera

Simone dos Santos França

1. Introducción

Ningún estudioso de lenguaje se ha atrevido a decir que la lengua sea un fenómeno simple. Eso por la complejidad de la escritura, los diferentes alfabetos, sistemas de signos y símbolos. A pesar de toda esta complejidad, durante mucho tiempo, varias generaciones de expertos han defendido la posibilidad de desarrollar conocimientos en segundas lenguas y lenguas extranjeras por medio de una serie muy simple de procedimientos didácticos. Sin embargo, la práctica de enseñanza de lenguas está influenciada por el Análisis Contrastivo y el Análisis de Errores.

Siempre ha preocupado a los docentes e investigadores el papel que la Lengua Materna (LM) desempeña en la adquisición de la Lengua Extranjera (LE). La teoría lingüística y la teoría de la

aprendibilidad ha estado presente en la última década con el fin de ayudar a comprender mejor el papel de la LM en la adquisición de la LE. Corder (1967:74) sostiene que: “*el aprendizaje de una lengua materna es inevitable ya que hace parte del proceso de maduración del niño*”, mientras que, en el aprendizaje de una LE, esa inevitabilidad no existe.

Hoy en día, se viene intensificando, cada vez más, el deseo por comunicarse con fluidez y acercarse a personas de lenguas y culturas distintas. La lengua española ocupa una privilegiada situación de expansión en el mundo, ya que es la lengua oficialmente hablada por cerca de cuatrocientos millones de personas en veintiún países.

La semejanza lingüística entre la

lengua española y la portuguesa, que al principio contribuye para la adquisición de la segunda lengua, conlleva, sin embargo, una gran problemática en lo que respecta a la enseñanza-aprendizaje del Español como Lengua Extranjera (ELE) para los aprendices brasileños, ya que ellos tienden a permanecer en un sistema cerrado, con gramática y vocabulario propios, que a cada nivel de evolución se transforma en un sistema específico, creando así un proceso de fosilización, es decir, una interlengua entre los hablantes.

2. Breve Planteamiento Teórico

2.1 Análisis Contrastivo

Cuando el aprendiz de una nueva lengua incorpora estructuras de su lengua materna (LM) al sistema de la interlengua que está desarrollando, se dice que hizo una transferencia lingüística. Es frecuente que ocurran “errores de transferencia”, especialmente, al comienzo del proceso y en los estadios intermedios de aprendizaje de una LE. Según Selinker (1972), la transferencia puede deberse a la falta de conocimiento de la lengua meta, a la falta de adecuación de los materiales didácticos o a la metodología empleada en la enseñanza de ese idioma.

El análisis contrastivo (AC) predecía los “errores” que podía cometer el estudiante a partir de una interferencia de la LM con la LE. Se consideraba que la transferencia de las estructuras de la LM, va a ser positiva si las estructuras de la LM son semejantes a las de la lengua

meta, y negativas, si éstas son diferentes.

A través del AC se pueden prevenir elementos lingüísticos que causan algunas de las dificultades y errores que el aprendiz brasileño tiende a cometer.

Dentro de esa corriente, se proponían “técnicas”, como repeticiones de estructuras o ejercicios de sustitución, que disminuyen la interferencia y promueven el establecimiento de nuevos hábitos para aprender la LE.

El modelo de AC, básicamente, estudia las formas de desarrollo de la adquisición de una lengua extranjera a través de la comparación entre la LM y la LE. Para ello, se observan las diferencias y similitudes que existen entre las lenguas. Como los aprendices tienden a transferir y distribuir las formas y significados de su lengua nativa a la lengua extranjera, ellos aprovechan los conocimientos lingüísticos que ya tienen de su lengua.

A comienzos de los años ‘70 dejó de considerarse al aprendiz como un productor de lenguaje imperfecto y se pasó a tener una visión según la cual el aprendiz es considerado un ser creativo, que procesa su aprendizaje. Así, los errores producidos ganan un nuevo estatus, pasando a ser analizados como intentos que permiten al alumno testar hipótesis, establecer aproximaciones al sistema usado por nativos y crear un sistema lingüístico legítimo. Corder (1971) fue el primer investigador que sostuvo, de forma explícita, que el aprendizaje de una LE no es un proceso

de formación de hábitos, tal como concebía el modelo conductista.

Aunque existan semejanzas debido a sus orígenes, el portugués y el español tienen sus estructuras propias y, es necesario que comprendamos sus diferencias y las asimilemos. La proximidad entre ambas puede facilitar el aprendizaje en la etapa inicial, pero más tarde, cuando el nivel de complejidad aumenta, también aumenta la posibilidad de fosilizar errores en la interlengua creada por el aprendiz.

2.2. Críticas al análisis contrastivo

El declinio del AC por varias razones:

1- investigaciones empíricas demuestran que la interferencia de la LM no explica la mayoría de los errores de los aprendices;

2- los métodos de enseñanza que se apoyan en la hipótesis del AC no consiguen evitar los errores de aprendices;

3- la asociación del AC con el *behaviorismo* le dio legitimidad académica, pero también lo llevó a ser cuestionado;

4- algunos errores previstos no ocurrían;

5- generalmente, son las semejanzas entre las lenguas, y no las diferencias, que causan los mayores problemas, pues hay una tendencia natural en apoyarse en el conocimiento anterior LM en la producción de LE;

6- la comparación de las características formales de pares de oraciones de superficie se hacen sin tener en cuenta su función comunicativa, ni los contex-

tos y registros en que éstas ocurrían.

A pesar de todos esos problemas, el AC fue importante para las investigaciones sobre el aprendizaje de la LE y su aplicación explicativa sirvió de subsidio para lo que investigadores llaman de “Análisis de Errores”.

2.3. Análisis de errores

¿Cuál es el concepto de error? En términos generales, “se considera error a toda transgresión involuntaria de la norma establecida en una comunidad dada” (Fernández 1997:27). La norma no es un concepto con un solo significado, por esto cabe preguntarse si esta definición es aplicable a las desviaciones del aprendiz de una lengua.

El análisis de errores (AE), como corriente de investigación, cambia la visión que se tenía tradicionalmente sobre el error. Esa corriente, en un primer momento, se acerca a lo que se ha llamado versión moderada del AC (Wardhaugh 1970; Strevens 1971), que no intentaba predecir errores, sino identificar qué errores eran resultados de esa interferencia.

El AE parte de las producciones reales de los aprendices. La fundamentación de los planteamientos del AE deriva de los trabajos de Chomsky (1965), que piensa en la adquisición de la LM como la puesta en marcha de un mecanismo interno, capaz de construir la gramática de una lengua dada, a partir de los datos a los que se está expuesto. De ese modo, las producciones incorrectas del aprendiz de una LE serán marcas también de

los diferentes estadios del proceso de apropiación de la lengua. Desde el artículo de Corder (1967) sobre el significado de los errores de los aprendices, se estudia cada vez más, no sólo las realizaciones erróneas, sino toda la producción de los aprendices, para obtener un cuadro más completo de los estadios por los que se pasa en el aprendizaje de un idioma.

Según Corder (1967), los errores son informaciones importantísimas para el alumno, para el profesor y principalmente para el investigador. Corder observó que hasta determinado momento de la historia de la enseñanza de lenguas extranjeras, los autores trataban los errores y su corrección de una forma superficial, como si éstos no tuvieran importancia, pero llegó a la conclusión de que el profesor podía detectar áreas deficitarias del alumno e intentar dirigir la enseñanza de modo a evitar o superar estos errores. Son los errores que van a proporcionar evidencias del sistema de la lengua que los alumnos han aprendido en un determinado momento.

“Durante una época, el análisis de errores pareció ofrecer una solución práctica para la enseñanza de lenguas extranjeras: si podemos conocer bien los errores típicos de los alumnos, podremos evitarlos y enseñar la nueva lengua de una manera más rápida e eficaz. Era cuestión de clasificarlos y decidir cuáles eran los más graves” (Söhrman, 2007:67).

El AE ayuda a medir las dificultades y el nivel de aprendizaje de los alumnos,

lo que permite perfeccionar el aprendizaje de la lengua extranjera en la medida en que se constatan las dificultades. El AE puede demostrar diferencias significativas entre la producción lingüística de una LE y la del hablante nativo de la misma lengua y también que ciertos tipos de errores son comunes en la adquisición de una LE no importando cuál es la L1 del aprendiz.

El resultado del AE de nuestros alumnos, demostró que, por veces, no había transferencia cuando las formas de la LE eran diferentes de la L1. Otras veces, los errores cometidos por los alumnos no eran de transferencia, sino de supergeneralización.

La revolución más importante de esta corriente, es sobre todo la nueva concepción de los errores que se valoran ahora, cómo paso obligatorio para llegar a apropiarse de lengua. En la interlengua (IL) y en el AE también se plantea la interfe-rencia de la LM como una de las estrate-gias de aprendizaje, como uno de los mecanismos de la adquisición de la LE.

Los errores hacen parte del proceso de aprendizaje, son inevitables, positivos y garantizan que el proceso de aprendizaje se está llevando a cabo. La valoración del error como paso obligado en el aprendizaje ha conllevado la pérdida del miedo al error y la no consideración de éste como “un pecado”. Los enfoques comunicativos de la enseñanza de lenguas han recogido esta actitud, incitando al aprendiz a ensayar aún con los pocos recursos sus primeros inten-

tos. Además, los técnicos de superación del error que se inspiran en el AE tienen en cuenta la toma de conciencia por parte del aprendiz de sus propias estrategias y la interacción discursiva.

2.4. Interlengua

El término Interlengua (IL) fue propuesto por Selinker (1972) para designar al sistema lingüístico no nativo. El concepto de IL define, también, la gramática interiorizada por cada individuo en su proceso de adquisición de la lengua objeto.

El carácter dinámico de la IL se puede observar en la evolución del sistema, que va pasando de las estructuras más simples a construcciones complejas.

La IL tiene características que no se correspondían ni con la LM del estudiante ni con la lengua que estaba aprendiendo. La IL posee características propias de un sistema lingüístico, sin embargo, la inestabilidad y variabilidad de sus estructuras, entre otros, son rasgos que la distinguen de las lenguas naturales y que fundamentan su carácter evolutivo. La fosilización, según lo explicado por Selinker, es un proceso psicolingüístico que, con frecuencia, se presenta a lo largo del proceso de desarrollo del sistema intermedio en cualquiera de sus estadios y que lleva al uso de estructuras subyacentes en la gramática interiorizada del individuo.

Según Fernández (1997), la IL se construye sobre las bases de otro sistema ya existente, y va evolucionan-

do constantemente para llegar a ser un sistema nuevo. Este sistema intermedio sigue las huellas dejadas por la LM, toma algunas reglas de la LE y establece ciertas estructuras que no pertenecen ni a la LM ni a la LE.

El papel de la Lengua Materna (LM) en la adquisición/aprendizaje de LE es muy importante. Debemos, primeramente, considerar que cuando vamos a aprender una lengua extranjera ya tenemos internalizada la LM. La LM es un proceso cognitivo universal e inherente al ser humano y explica algunos comportamientos del aprendiz en el proceso de adquisición/aprendizaje de LE.

Otro fenómeno importante es el de la gramática no nativa que es un sistema que el aprendiz crea y que utiliza para establecer una comunicación en la LE. Este sistema posee reglas. Corresponde a un período de transición de la adquisición/aprendizaje de LE que, según algunos, corresponde al paso de la LM y la LE.

Selinker (1972) parte del supuesto de que hay en la mente una estructura latente del lenguaje que es accionada en la adquisición de la LM, heredada genéticamente, la cual se vuelve una lengua concreta y, la estructura psicológica latente, que es accionada durante la adquisición/aprendizaje de una LE, cuyas reglas no están ni en la LM y tampoco en la LE.

Selinker nos enseña todavía que podemos analizar muchos aspectos lingüísticos presentes en este período, a

partir de la producción del adulto cuanto éste intenta expresarse en la LE. Para este análisis debemos trabajar con cinco procesos centrales, algunos incluso, ya citados en este estudio. Son ellos: la transferencia lingüística de la LM, cuando el aprendiz intenta producir estructuras de la LE que no conoce; las estrategias de comunicación, que son intentos del aprendiz de hablar lo más próximo posible del hablante nativo; las estrategias de aprendizaje, como por ejemplo, la tendencia que el aprendiz tiene de reducir la LE a un sistema simple; la hipergeneralización de las reglas de la LE y, finalmente, la transferencia de instrucción; caracterizada por los elementos que vienen del proceso de instrucción del aprendiz.

Moita Lopes (1996) explica en su texto dos características importantes de la Interlengua: la permeabilidad, que permite la penetración de reglas, ya sean de la LM o resultantes de la hipergeneralización de las reglas de la LE, y la reincidencia de errores, que algunas veces ya están fosilizados. Licerias (1996) dice que la permeabilidad es una propiedad de todos los sistemas lingüísticos y su papel es importante en el cambio lingüístico también, y ésta está, muchas veces, determinada por factores sociales, mecanismos de producción y elementos pragmáticos. Debemos tener en cuenta que la permeabilidad es una propiedad tanto de la gramática nativa como de la no nativa, aunque se

manifiesta de forma distinta en ambas.

Una característica peculiar de la gramática de la IL es la fosilización, un mecanismo por el que un hablante tiende a conservar en su IL ciertos ítems, reglas y subsistemas lingüísticos de su LM en relación a la LE en estudio. Lo que no se ha definido con toda nitidez en los trabajos sobre el tema es en qué circunstancias y situaciones aparecen estas estructuras fosilizadas, ni, por qué se producen. Para Selinker (1972), la fosilización ocurre por la transferencia lingüística, la transferencia de instrucción de las estrategias de aprendizaje y de comunicación, por la hipergeneralización del material lingüístico de la LO, por pronunciaciones ortográficas, por la hipercorrección y el uso permanente de holófrases (la simplificación de una frase en una sola palabra), entre otras cosas. Para Durão (2000), las formas fosilizadas reaparecen, generalmente, en situaciones de estrés, cansancio o cuando el aprendiz presenta algunas dificultades de comunicación. Entre los motivos presentados por Durão (2004) para la fosilización de errores, están: las características individuales de los aprendices, la afinidad o la falta de afinidad entre el estudiante y la LO, la metodología y/o método utilizados por los profesores.

3. Descripción de las dificultades de los aprendices brasileños en relación a la lengua española

“De entre las lenguas románicas el portugués y el español son las que

mantienen mayor afinidad entre sí" (Almeida Filho, 1995:14). Esta afirmación es compartida por los brasileños que estudian E/LE. Como consecuencia de esto, adviene la creencia de que para los brasileños, aprender español es muy fácil. De hecho, son muchas las semejanzas existentes entre ambas lenguas a todos los niveles. De este modo, trataremos sólo algunos aspectos, fundamentalmente lingüísticos con el intento de explicar, o por lo menos pretendemos que así sea, de forma sencilla, algunas de las dificultades que presentan los alumnos brasileños en su proceso de aprendizaje de E/LE. Serán tratados aspectos relativos a los niveles: morfosintáctico, léxico, gráfico-ortográfico y fonético-fonológico. Lo haremos desde la perspectiva contrastiva de la lengua materna (portugués) y de la lengua meta (español).

3.1. Nivel léxico

Esta expresiva semejanza entre las dos lenguas es un arma de doble filo. Por un lado, hace que los lusohablantes tengan mayor facilidad y rapidez para aprender español. Sin embargo, también serán muchas las trampas en las que pueden incurrir. Las falsas semejanzas en el nivel léxico pueden provocar desde pequeñas interferencias en la comunicación hasta un total cambio de significado entre lo que se dice o lo que se ha querido decir.

De entre los aspectos léxicos que suelen inducir al lusohablante brasileño a cometer errores en el nivel léxico,

destacaríamos las divergencias léxicas en lo que se refiere a los vocablos **heterotónicos**, **heterogénicos**, y **heterosemánticos**.

Vocablos heterotónicos: El punto de divergencia de los vocablos heterotónicos, se refiere a la tonicidad, ya que presentan distinta ubicación del acento tónico. Ej: *herói* – héroe; *hidrogênio* – hidrógeno.

Vocablos heterogénicos: Son idénticos o semejantes en cuanto a la forma gráfica y al significado, pero divergen en cuanto al género. Ej:, a *dublagem* - el doblaje; *a aids* - el sida.

Vocablos heterosemánticos: Este grupo se compone de los llamados *falsos amigos* o *falsos cognados* muy abundantes entre las dos lenguas y los más peligrosos, ya que pueden provocar interferencias más significativas en la comunicación. Los falsos amigos son vocablos idénticos o semejantes en su forma gráfica y/o fónica, pero que divergen parcial o totalmente en cuanto a su significado en ambas lenguas.

Ej: *polvo* – pó, *poeira*; *pulpo* – polvo.

3.2 Nivel morfosintáctico

Morfosintácticamente también serán expresivas las semejanzas existentes entre ambas lenguas. Las semejanzas se notarán sobre todo en el lenguaje formal escrito con respecto a algunas categorías gramaticales

El artículo.

Uso del artículo neutro. A los estudiantes brasileños les cuesta

comprender la función del artículo neutro español “lo” y llegar a emplearlo correctamente ya que en portugués no existe la forma neutra. Los errores más comunes serán:

a) *Utilización del artículo definido masculino en lugar del neutro*: **El** principal de la vida es amar.

b) *Utilización de la forma neutra por el artículo definido el*: **Lo** chico y la chica son hermanos.

c) *Intento de evitar usar el neutro haciendo construcciones en las que puedan prescindir de él, lo que no constituye un error, sino más bien una estrategia*: **La cosa** principal de la vida es amar.

d) *Adición del artículo ante nombres propios*: **La** España es un país muy grande.

e) *Presencia del artículo delante de los posesivos*: **La** mi casa es grande.

f) *Omisión del artículo para indicar las horas*: Son tres horas. (Son **las** tres horas).

g) *Reglas de eufonía*: Les cuesta tener en cuenta el cambio del artículo la/una por el/un cuando la palabra determinada empieza por “a-” o “ha-” tónicas para evitar la cacofonía y que al pasarla a plural, se vuelve a emplear la forma femenina. **La** agua estaba hirviendo. (**El** agua estaba hirviendo).

h) *Las contracciones*: En español sólo existen dos contracciones. Las que se producen con las preposiciones “de” y “a” y el artículo definido “el”. En portugués, en cambio, se dan muchas

más contracciones y combinaciones. [**En**] **el** domingo fuimos a la playa. (**El** domingo fuimos a la playa). Voy a viajar **en** [**el**] verano. (Voy a viajar **en** verano).

El nombre.

Respecto de esta categoría, las dificultades más comunes están relacionadas con el número y el género

a) *El número*. Respecto de la formación y uso de las formas de plural, las dificultades más comunes de los brasileños son:

El plural de las palabras españolas terminadas en:

-n: en lugar de **exámenes**, por ejemplo, puede que utilicen *exámens*.

-ay, -ey, -oy: suelen añadir -s en lugar de -es. Por ejemplo, en lugar de **reyes** suelen usar *reys*.

-l: en lugar de añadir -es, sustituyen la -l por “-is”: *canais* en lugar de **canales**.

-z: se olvidan frecuentemente de que hay que cambiar la -z por -c. Por ejemplo, en lugar de **peces** puede que usen *pezes*.

Las palabras con una misma forma para el singular y para el plural, cuando éstas presentan dos formas en portugués.

La / las crisis (español) = *a crise; as crises* (portugués).

b) *El género*. Con respecto a la formación y uso de las formas femeninas, las principales dificultades de los brasileños consisten en:

Los sustantivos heterogénicos.

Los nombres de profesiones. En portugués se usa la forma femenina de algu-

nos sustantivos referidos a profesiones:

María es **médico** / **juez** (formas preferidas en español).

María es **médica** / **jueza** (formas correspondientes a las formas correctas del portugués).

El adjetivo.

En lo referente a esa clase gramatical, destacamos el fenómeno de la apócope y las estructuras comparativas.

a) *Apócope*. En portugués no se dan casos de apócope, muy común en español, por lo que a los lusohablantes les cuesta utilizar las formas apocopadas. Era un **bueno** hombre. (Era un buen hombre).

b) *La comparación*. La comparación de igualdad y de superioridad en español sólo admite la construcción con “tan / tanto... como”; “menos / más... que”. Es tan inteligente **como** Juan.

c) *Otra dificultad que tendrán los brasileños se refiere al uso de las fórmulas comparativas* “más grande, más pequeño” ya que su uso en portugués está muy restringido. En lugar de ello, se utilizan (*maior/menor*).

c) En español se utilizan los superlativos “menor / mayor” para referirse a la edad de alguien, mientras que en portugués esas palabras no significan lo mismo. (*novo / velho*).

Los pronombres.

En lo referente a los pronombres, los brasileños presentarán las siguientes dificultades:

a) *Tratamiento*.

Los brasileños suelen confundirse en el uso de la forma “Usted” con valor formal puesto que la comparan con el *você* del portugués de uso informal (equivalente a “tú” en la mayor parte del país).

b) *Complemento*.

En español sólo hay dos posibilidades de **colocación pronominal**, la proclítica y la enclítica. En portugués hay una tercera posibilidad, la colocación en posición mesoclítica de uso poco frecuente.

En español la norma establece el uso del pronombre en posición proclítica excepto cuando va con los verbos en infinitivo, gerundio e imperativo afirmativo. La colocación pronominal, sobre todo cuando concurren los pronombres de complemento directo e indirecto es otra dificultad y hay que seguir los criterios de colocación, primero el de complemento indirecto, luego el directo; cambio de “le/les” por “se” si coincide con “lo, los, la, las”.

- ¿Me dejas **un bolígrafo**?

- Sí, **te lo** deajo.

La preposición.

Las principales dificultades se refieren básicamente a las diferencias entre el régimen preposicional, por lo tanto están relacionadas al ámbito sintáctico. Los errores más corrientes se dan en el uso de “a”, “de” y “en”.

a) La preposición **a**

la preposición “a” suele acompañar:

- al objeto directo de personas o

animales personificados: “Vi al hombre que salió en la tele”.

- al objeto directo delante de los posesivos y demostrativos en función determinante: “Invitaré a su hermana”.

La preposición “a” siempre está presente en la perífrasis de infinitivo con el verbo ir, al contrario del portugués. Voy a caminar.

Ejemplos de errores frecuentes:

- con respecto a algunas categorías gramaticales. Vi **el** chico detrás de la casa (el en lugar de **al**).

b) La preposición **de**:

Esta preposición suele usarse mal sobre todo con el verbo gustar que en portugués la exige pero en español no. Ejemplo: “Me gusta de viajar” en lugar de “Me gusta viajar”.

c) La preposición **en**:

En portugués, para indicar medio de transporte se suele usar la preposición “de” en lugar de “en”. Por eso los alumnos suelen hacer construcciones como: “Me gusta viajar de tren, de autobús...”.

Los posesivos.

Con respecto a los posesivos las mayores dificultades están en el uso de las formas apocopadas que no existen en portugués: “Me duelen **mis** pies, me duele **mi** cabeza”.

Demostrativos.

Por interferencia de la lengua materna, suelen presentar dificultades a la hora de construir el plural de “este, ese, aquel” porque las formas plurales en

portugués difieren:

Ejemplo, este / estos; ese / esos; aquel / aquellos (*este / estes; esse / esses; aquele / aqueles*).

Verbos.

Principales dificultades de los brasileños con respecto a los verbos son:

a) A los lusohablantes les cuesta usar correctamente el modo imperativo

b) Tienden a utilizar el verbo *tener* como auxiliar puesto que en portugués además del verbo *haver* (haber) se utiliza también el verbo *ter* (tener).

c) En español los verbos pronominales y reflexivos son mucho más numerosos que en portugués.

d) El futuro de subjuntivo, vigente en portugués, está en desuso en español, que usa el presente de indicativo o el presente de subjuntivo. Ejemplo: Cuando **llegar** a casa, te llamo. (Cuando llegue a).

Adverbios.

Suelen utilizar el adverbio “luego” con el significado de “inmediatamente” del portugués (*logo*). En español equivale a “después”.

Por lo general, utilizan la expresión “también no” traducida al pie de la letra del portugués. En español se utiliza en lugar de ello, el adverbio “tampoco”.

La expresión “pues no” para los brasileños es un falso amigo pues en portugués la forma similar *pois não* tiene valor afirmativo al contrario del español, cuyo valor es el de negación.

3.3. Nivel gráfico y ortográfico

En portugués se hace la distinción entre timbre abierto y cerrado. Esa distinción se marca con el uso de la tilde " ´ " para la vocal abierta: café; y del acento circunflejo " ^ " para la vocal cerrada (e, a, o).

Ejemplo: *econômico* (portugués) y económico (en español).

Acento grave " ` ": indica la fusión del artículo *a* (s) con la preposición *a*. En español equivale a **a la** (s).

Existen en portugués los dígrafos: ss, lh, nh que no existen en español.

El dígrafo "RR" en la división silábica se separa: *car-ro* y no *ca-rro* como en español.

3.4. Nivel Fonético-fonológico

Dificultades más comunes:

a) *El sistema vocálico portugués es más complejo que el español.* El hablante brasileño tiende a distinguir entre vocales abiertas y cerradas cuando habla español (la *e* de *café*, por ejemplo, es abierta). Tiende también a nasalizar y a cerrar la *e* y la *o*, en determinadas posiciones (les costará pronunciar las vocales "e" y "o" sin cerrarlas hasta convertirlas en "i" y "u"). En la palabra "niño" tenderá a pronunciar la "o" como si fuera una "u".

b) *La distinción B/V.* En portugués se distingue la "v" de la "b" fonéticamente, al contrario del español, en el que tanto la "v" como la "b" constituyen un fonema bilabial sonoro.

c) *La D y la T.* En muchas regiones de

Brasil se suele pronunciar la "d" ante "i" en como africada alveopalatal sonora y la "t" como africada alveopalatal sorda.

d) *La G y la J.* En portugués la "g" ante "e" y "i" y la "j" tienen una pronunciación totalmente distinta del español.

e) *La L.* En final de sílaba la "l" suele convertirse en una semivocal (u).

f) *La R vibrante múltiple.* La "r" vibrante simple se da también en portugués, pero la pronunciación de la "r" vibrante múltiple suele pronunciarse como una vibrante glotal o como una fricativa velar.

g) *La Z y la C.* En español la "z" y la "c" interdental.

h) *La S.* En portugués se suele distinguir entre la "s" sorda y la sonora, no como en español.

4. Consideraciones finales

No se puede negar que la proximidad entre la lengua española y la portuguesa a principio disminuye el camino del aprendizaje a ser transcurrido, sin obstante, no podemos olvidar que son muchos los aspectos que influyen en la enseñanza-aprendizaje de ELE, y por supuesto, en las etapas más avanzadas del aprendizaje, la semejanza constituye una fuente continua de interferencia.

Las discusiones y los resultados obtenidos en esta investigación sirvieron como una confirmación de los conceptos, ideas y experiencias vividas que prueban la necesidad de crear métodos, técnicas y abordajes nuevos y diferenciados para los aprendices

brasileños de ELE, a razón de que sean estimulados a aprender formalmente la lengua.

Sin embargo, el Análisis de Errores que surgió a lo largo de los años 70 como una corriente que formaba parte de la Lingüística Aplicada, cuyo objetivo era estudiar y analizar los errores practicados por los aprendices de L2, a fin de no sólo descubrir sus causas, sino también conocer las estrategias utilizadas por ellos durante el proceso de aprendizaje ha contribuido muchísimo. De echo, el termino “error” sigue vigente, aunque con una valoración positiva, no como algo desterrable, sino como un mecanismo activo e incluso necesario en el proceso de aprendizaje.

Por lo tanto, con el paso de los años, diferentes investigaciones constataron algunos factores responsables por el proceso de fosilización, y que de entre ellos se puede resaltar: la transferencia lingüística de una lengua L1 para la L2, Así, sabiendo que, al principio, el aprendizaje de una L2 está vinculado a redes ya existentes en la L1 del aprendiz, y que este va poco a poco desarrollando su conocimiento acerca de la L2 hasta construir redes autónomas.▣



Referencias bibliográficas

Almeida Filho, J. C. Paes. (Org.) (2001). *Uma metodologia específica para o ensino de línguas próximas? Português para estrangeiros interface com o espanhol*.

Campinas: Pontes, 2001.

Almeida Filho, J.C. (1995). “Uma metodologia específica para o ensino de línguas próximas?” In: (org.) *Português para estrangeiros interface com o espanhol*. Campinas, SP: Pontes.

Bechara, Suely Fernandes, y Moure, Gustavo Walter (1998). *Ojo con los falsos amigos*. Editora Moderna, São Paulo.

Corder, S. P. [1971]. “Idiosyncratic dialects and error analysis”. In: Richards, J. C. (ed.). *Error Analysis: perspectives on second language acquisition*. 13. ed. Singapore: Longman Singapore Publishers, 1994.

Duarte, Cristina Aparecida (1999). *Diferencias de usos gramaticales entre português/español*. Colección Temas de español, Edinumen, Madrid.

Durão, Adja B. de A. B.; Andrade, Otávio G. (2000). *Problemas de ensino/aprendizagem de brasileiros estudantes de espanhol*. Londrina: Universidade Estadual de Londrina.

Durão, Adja B. de A. B. (2004). *Análisis de errores en la interlengua de brasileños aprendices de español y de españoles aprendices de português*. Londrina: EDUEL, 2ª edição.

Fernández López, S. (1990). *Análisis de errores e Interlengua en el aprendizaje del español como lengua extranjera*. Col. Tesis, Universidad Complutense de Madrid.

Fernández, Sonssoles (1997). *Interlengua y análisis de errores en el aprendizaje del español como lengua extranjera*. Madrid: Didascalía.

Liceras, Juana Maria (1996). *La adquisición de las lenguas segundas y la gramática universal*. Madrid: Editorial

Síntesis.

Masip, Vicente (2000). *Gramática española para brasileños: morfosintaxis. Tomo I*. 2ª ed. Madrid: Difusión.


Moita Lopes, L. P. (1996). *Oficina de Lingüística Aplicada: a natureza social e educacional dos processos de ensino/aprendizagem de línguas*. Campinas: Mercado de Letras.

Chomsky, Noam (1965). *Aspects of the Theory of Syntax*. Cambridge, MA: MIT Press.

Selinker, Larry (1972). "Interlanguage". In: *International Review of Applied Linguistics*, v.10, pp.209-231.

Söhrman, Ingmar (2007). *La lingüística contrastiva como herramienta para la enseñanza de lenguas*. Madrid: Arco Libros, S.L.

Wardhaugh, Ronald (1970). The contrastive analysis hypothesis. In: Tesol Meetings, 1970. San Francisco, March 19.

Vásquez, Graciela (1999). *¿Errores? ¡Sin falta! Programa de Autoformación y Perfeccionamiento del Profesorado*. Madrid: Edelsa, Grupo Didascalía, S.A. 



Declaración Política de Punta Cana V Cumbre de la CELAC

Punta Cana, 25 de enero de 2017

Nosotros, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), reunidos con motivo de la V Cumbre de la CELAC, celebrada en la ciudad de Punta Cana, República Dominicana, el 25 de enero del año (2017):

Decididos a seguir avanzando en la Unidad dentro de la Diversidad y en la integración latinoamericana y caribeña, en beneficio de nuestra región y por el bienestar de nuestros pueblos; reafirmamos la vigencia del acervo histórico de la Comunidad, integrado por el Grupo de Río y la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre integración y desarrollo (CALC), así como por las Declaraciones Políticas, Declaraciones Especiales, Comunicados y Planes de Acción adoptados por las Cumbres CELAC previas, incluidas la Cumbre Fundacional de Caracas, la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe y el proceso de convergencia que dio paso a la CELAC.

Conscientes de que la CELAC es el mecanismo de concertación, unidad y diálogo político de la totalidad de la América Latina y el Caribe, ratificamos este espacio como un ámbito para la promoción de los intereses comunes de nuestros pueblos.

Reiterando que el diálogo y la concertación política sobre la base de la confianza recíproca entre nuestros gobiernos y el respeto a las diferencias son indispensables para continuar avanzando hacia la integración política, económica, social y cultural de la Comunidad, sustentados en un equilibrio entre la convergencia y la diversidad de nuestros países; en la construcción de soluciones propias para promover y mantener la paz, el desarrollo inclusivo y sostenible de nuestros pueblos hasta alcanzar la erradicación total del hambre y la pobreza, e impulsar la agenda regional en los foros globales y la cooperación con otros Estados, Regiones y Organizaciones Internacionales, tal como fuera definido entre los objetivos de la CELAC en la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, efectuada en la Riviera Maya en febrero de 2010.

Reiterando el respeto irrestricto y plena adhesión a los Propósitos y Principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional, en particular el respeto a la soberanía, integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos de los

Estados, el diálogo entre las naciones, la solución pacífica de controversias y la

prohibición de la amenaza o uso de la fuerza. Consideramos prioritario el fortalecimiento del multilateralismo.

Comprometidos a lograr el desarrollo sostenible de nuestra región, en sus tres dimensiones -económica, social y ambiental- de una forma equilibrada e integrada, según lo acordado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, a través de propuestas a los desafíos regionales y globales, procurando soluciones comunes en beneficio de nuestros pueblos, sin dejar a nadie atrás; para lo que es imprescindible contar con recursos financieros adecuados.

Reconociendo la importancia de la promoción y la implementación de políticas públicas dirigidas a crear estrategias de desarrollo, según las características de cada país, de modo equilibrado, inclusivo, sostenible, innovador y seguro.

Reafirmando que el proceso histórico de consolidación, preservación y el ejercicio pleno de la democracia en nuestra región es irreversible, no admite interrupciones ni retrocesos y seguirá estando marcado por el respeto a los valores esenciales de la democracia; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al Estado de Derecho; y el respeto a las facultades constitucionales de los distintos poderes del Estado y el diálogo constructivo entre los mismos; la celebración de elecciones libres, transparentes, informadas y sustentadas en el sufragio universal y secreto, como expresión de la soberanía del pueblo, la participación ciudadana, la justicia social y la igualdad, la lucha contra la corrupción, así como el respeto a todas las libertades públicas reconocidas en los instrumentos internacionales.

Comprometidos con la promoción, la protección y el respeto de todos los Derechos Humanos sin discriminación alguna, como base fundamental para sostener la vida democrática de nuestras naciones. Subrayamos la importancia de instrumentar medidas orientadas a promover y proteger los derechos de las personas en situación de vulnerabilidad, incluidos los pueblos indígenas y los afrodescendientes, migrantes, personas con discapacidad y las mujeres. Al propio tiempo promoveremos la igualdad de género, el trabajo decente y trabajaremos para erradicar de nuestra región el trabajo infantil como parte de las acciones encaminadas a priorizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho.

Convenimos lo siguiente:

Paz y seguridad internacionales

1. Reafirmamos nuestro compromiso con la consolidación de América Latina y el Caribe como Zona de Paz, proclamada formalmente en la II Cumbre de la CELAC, celebrada en La Habana, en enero de 2014 y como un referente para las relaciones interestatales, y que contribuye al clima de respeto mutuo y fomento de la confianza entre los Estados miembros de la CELAC. Destacamos el llamado a todos los Estados a que respeten los postulados de la Proclama en sus relaciones con la América Latina y el Caribe, dirigidos a la solución de controversias por medios pacíficos y al reconocimiento del derecho de los Estados a tener su propio sistema político, económico, social y cultural

como base indispensable para fomentar la paz y la armonía en la región.

2. Apoyamos el proceso de diálogo nacional en la República Bolivariana de Venezuela entre el Gobierno y la oposición de dicho país, bajo el acompañamiento del Secretario General de la UNASUR, Ernesto Samper, los ex presidentes José Luis Rodríguez Zapatero, Leonel Fernández, Martín Torrijos, y del representante especial de su Santidad el Papa Francisco. Alentamos a las Partes a realizar gestiones para lograr resultados concretos, así como a cumplir sin dilación los acuerdos alcanzados hasta ahora, garantizar la continuidad del proceso y retomar las conversaciones de buena fe y con alto compromiso constructivo y con pleno apego al Estado de derecho, a los derechos humanos y la institucionalidad democrática, especialmente a la separación de poderes en el marco de la constitución y las leyes de la República Bolivariana de Venezuela y bajo el principio de respeto a la no intervención en los asuntos internos de los Estados.

3. Resaltamos el carácter de zona libre de armas nucleares de nuestra región, establecido en el pionero Tratado de Tlatelolco cuyo 50° aniversario se celebra el próximo 14 de febrero en México en el marco de la XXV Sesión de la Conferencia General del Organismo para la Proscripción de Armas Nucleares de América Latina y el Caribe (OPANAL).

4. Reafirmamos la necesidad urgente de avanzar hacia el objetivo principal del desarme general y completo bajo estricto control internacional y lograr la prohibición y eliminación total de las armas nucleares. En ese sentido, reiteramos nuestra intención de sumarnos y participar activamente en la negociación que se iniciará en 2017 en el marco de las Naciones Unidas de un instrumento universal jurídicamente vinculante que prohíba las armas nucleares de una manera transparente, irreversible y verificable, dentro de un marco temporal multilateralmente acordado y que conduzca a su total eliminación.

5. Reiteramos nuestro profundo rechazo a todo acto de terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, incluyendo su financiamiento, cualesquiera sean sus motivaciones, donde quiera y por quien quiera lo haya cometido, así como nuestra preocupación por el extremismo violento que puede conducir al terrorismo.

6. Destacamos la importancia de las tecnologías de la información y las tecnologías de la comunicación, incluido el internet, como herramientas para fomentar la paz, el bienestar humano, el desarrollo, el conocimiento, la inclusión social y el crecimiento económico. Reafirmamos el uso pacífico de las TIC e instamos a la comunidad internacional a evitar y abstenerse de realizar actos unilaterales que no sean compatibles con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional, tales como aquellas que tienen como objetivo subvertir sociedades o crear situaciones con el potencial de fomentar conflictos entre Estados. Al propio tiempo, subrayan la necesidad de que, con el uso de las TIC, no se vulnere el derecho a la privacidad de las personas.

7. Llamamos a la búsqueda de una solución justa, integral y duradera del conflicto israelo-palestino de conformidad con las resoluciones pertinentes de las Naciones

Unidas.

Medidas coercitivas

8. Reiteramos nuestro rechazo a la aplicación de medidas coercitivas unilaterales contrarias al derecho internacional, incluyendo las listas y certificaciones que afectan países de América Latina y el Caribe.

9. Reiteramos los contenidos del párrafo 13 de la Declaración Política aprobada en Quito, 2016, así como los del Comunicado Especial de la III Cumbre de la CELAC (Belén, 2015) y del Comunicado Especial del 26 de marzo de 2015, sobre acciones unilaterales contra la República Bolivariana de Venezuela y consideramos que el Decreto Ejecutivo de los Estados Unidos de América aprobado originalmente el 9 de marzo de 2015, debe ser revertido.

10. Acogemos con beneplácito los avances en las relaciones entre los Gobiernos de Cuba y los Estados Unidos de América y, en ese contexto, la visita del Presidente de los Estados Unidos de América a Cuba en marzo de 2016. Reafirmamos el llamado al gobierno de los Estados Unidos a que, sin condicionamientos, ponga fin al bloqueo económico, comercial y financiero que impone a dicha nación hermana desde hace más de cinco décadas, y que aún se encuentra vigente. Exhortamos al Presidente de los Estados Unidos, a que utilice sus amplias facultades ejecutivas para modificar sustancialmente la aplicación del bloqueo.

Base naval de los Estados Unidos de América en Guantánamo

11. Consideramos que la devolución a la República de Cuba del territorio que ocupa la Base Naval de los Estados Unidos en Guantánamo, según ha sido reclamada reiteradamente por el pueblo y el gobierno cubano, debe ser un elemento relevante del proceso de normalización de relaciones entre ambos países, mediante un diálogo bilateral apegado al Derecho Internacional.

Transparencia y lucha contra la corrupción

12. Reiteramos nuestro compromiso con el fortalecimiento de mecanismos que permitan prevenir, detectar, sancionar y combatir la corrupción, mejorar la eficiencia y la transparencia en la gestión pública, promover la rendición de cuentas en todos los niveles, así como la participación ciudadana en la fiscalización de asuntos públicos y el acceso a la información conforme a las legislaciones nacionales y convenios internacionales suscritos por los Estados.

Seguridad ciudadana y combate a la delincuencia transnacional organizada

13. Reconocemos la importancia de fortalecer la cooperación mutua tanto de los Estados como de las sociedades para reducir y prevenir la violencia proveniente del delito, así como para combatir la delincuencia organizada transnacional y sus diversas manifestaciones, en beneficio del desarrollo.

14. En tal sentido, reafirmamos nuestro compromiso de promover la cooperación

policial y judicial, así como de reforzar los mecanismos de cooperación inter-agencias en materia de seguridad interna, incluyendo los asuntos de seguridad digital, de conformidad con las obligaciones internacionales asumidas y el ordenamiento jurídico de cada país.

Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre

15. Reiteramos nuestro compromiso con la implementación del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 (SAN-CELAC), en concordancia con la Declaración Especial sobre Seguridad Alimentaria, y Erradicación del Hambre continuaremos realizando esfuerzos que permitan alcanzar resultados concretos que se traduzcan en mejoras significativas en la calidad de vida de nuestros pueblos.

Financiamiento para el desarrollo

16. En concordancia con la Declaración Especial sobre “Financiamiento para el Desarrollo”, abogamos por continuar trabajando hacia el logro de un entorno propicio para el desarrollo sostenible y la superación de los desafíos que presenta el financiamiento para el desarrollo. En ese sentido, reiteramos el llamamiento a los países desarrollados para cumplir con el compromiso de destinar el 0,7% de su ingreso nacional bruto a la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD), al tiempo que reafirmamos los compromisos acordados en el Consenso de Monterrey(2002), la Declaración de Doha (2008) y la Agenda de Acción de Addis Abeba (2015). Asimismo, nos comprometemos a seguir promoviendo el uso de criterios que utilicen indicadores multidimensionales para la medición acertada de las realidades complejas y diversas del desarrollo de los países de la región.

Cooperación tributaria

17. Reconociendo la necesidad de fomentar la cooperación tributaria internacional, fortaleciendo los marcos regulatorios, promocionando los intereses de los países en desarrollo en los foros internacionales y apoyando iniciativas intergubernamentales para combatir la elusión y evasión fiscales, la corrupción y el lavado de dinero que, utilizando ciertas prácticas crean incentivos para transferencias ilícitas de activos que causan efectos negativos en la economía global, en particular para los países en desarrollo.

Desarrollo urbano sostenible

18. Damos la bienvenida a la Nueva Agenda Urbana, aprobada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), que se realizó en Quito del 13 al 20 de octubre de 2016 y nos comprometemos a apoyar su proceso de seguimiento y examen. En este sentido, reafirmamos nuestro compromiso con el desarrollo urbano sostenible y con el ideal común compartido en la Nueva Agenda Urbana de una ciudad para todos, en cuanto a la igualdad en el uso y el disfrute de las ciudades y los asentamientos humanos, buscando promover la integración y garantizar que todos los habitantes, tanto de las generaciones presentes como futuras, sin discriminación de ningún tipo, puedan crear ciudades y asentamientos justos, seguros,

sanos, accesibles, asequibles, resilientes, sostenibles y habitar en ellos, a fin de promover la prosperidad y la calidad de vida para todos. Destacamos la importancia de los esfuerzos de algunos gobiernos nacionales y locales para consagrar este ideal, conocido como “el derecho a la ciudad”, en sus leyes, declaraciones políticas y cartas.

Igualdad de género

19. Afirmamos nuestro compromiso para promover la equidad e igualdad de género, así como el adelanto de la mujer, como condiciones necesarias para alcanzar el pleno ejercicio y disfrute de las libertades fundamentales, así como de los derechos humanos, para cumplir con los objetivos y metas de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, implementando acciones para su incorporación como ejes centrales y transversales de las políticas, estrategias y acciones de los Estados.

20. Nos comprometemos a erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas, a impulsar su empoderamiento político y económico, eliminando los obstáculos sociales que lo impiden, aprobando y fortaleciendo políticas públicas y leyes para promover la igualdad entre los géneros para garantizar el pleno acceso a la educación y a la justicia, así como a la autonomía económica y financiera, y a la participación y representación política, en concordancia con la Declaración Especial sobre la Promoción de la Igualdad y Equidad de Género y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

Educación

21. Reafirmamos nuestro compromiso con la implementación de políticas públicas dirigidas a garantizar en todos los niveles, la cobertura universal y gratuita de la educación, inclusiva y de calidad, con permanencia, con perspectiva de género e interculturalidad, sin discriminación, que respete la capacidad creativa y los conocimientos ancestrales y el respeto hacia los saberes de otras culturas, para que todos desarrollen capacidades de pensamiento crítico, razonamiento lógico, creativo e innovador.

22. Promoveremos, la participación activa de las familias y las comunidades en las distintas etapas del proceso educativo, así como, el establecimiento de alianzas estratégicas entre las instituciones de los sistemas educativos, que fortalezcan la movilidad académica dentro de la región y el reconocimiento mutuo de títulos, con respeto a las realidades y legislaciones nacionales.

Juventud

23. Reconocemos que los jóvenes constituyen un segmento significativo de nuestras poblaciones, nos comprometemos a proveer mayores oportunidades, y dotarlos de las habilidades y conocimientos necesarios para alcanzar sus metas deseadas y facilitar su completa participación en los procesos de toma de decisión en el desarrollo sostenible de nuestras sociedades.

Promoción de las tecnologías de la información y la comunicación para el desarrollo humano

24. Reconocemos que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), incluido el Internet, son importantes herramientas para fomentar la paz, el bienestar, el desarrollo, el conocimiento, la inclusión social, el crecimiento y desarrollo económico en el marco de la Sociedad del Conocimiento a través del uso masivo de las TIC. Por lo tanto, resaltamos la necesidad de concebir y llevar adelante políticas y estrategias a fin de cerrar la brecha digital, hacia dentro y fuera de nuestros países, conservando las manifestaciones de pluriculturalidad y diversidad.

25. Impulsamos la universalización del acceso inclusivo a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como herramientas importantes para democratizar el acceso a los conocimientos para el fortalecimiento de los procesos educativos mediante el desarrollo de los distintos conocimientos, habilidades, destrezas y valores; así mismo impulsaremos el fomento de la investigación y la innovación, promoviendo el desarrollo de las capacidades personales, profesionales y potencialidades de la población.

Gestión del riesgo de desastres

26. Conscientes de la vulnerabilidad de nuestra región frente al cambio climático y los desastres, de origen natural y antrópico, incluyendo los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo y Países en Desarrollo de Zonas Costeras Bajas, de los países del istmo centroamericano y de aquellos que sufren los efectos de los fenómenos del Niño y la Niña y los Países en Desarrollo sin Litoral de la región, reconocemos la importancia de fortalecer la implementación del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el cumplimiento de todas sus metas en la región. Con ello se contribuiría a la prevención y a la gestión integral del riesgo de desastres y de las pérdidas ocasionadas por ellos, tanto en vidas, medios de subsistencia y salud como en bienes económicos, físicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, las empresas, las comunidades y los países.

27. Resaltamos la necesidad, de establecer estrategias comunes para fortalecer la coordinación en materia de reducción de riesgo de desastres, la asistencia humanitaria y la recuperación, sobre la base de los mandatos de Sendai y los principios rectores de la Asistencia Humanitaria Internacional aprobados por la Resolución 46/182 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Al respecto enfatizamos en la necesidad de convergencia entre los múltiples espacios de coordinación en la región y la necesidad de que los mismos se inscriban en el curso de las estrategias regionales y globales para la reducción del riesgo de desastres acordada en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030.

27. BIS. Señalamos la necesidad e importancia de contribuir al éxito de la V Plataforma Regional para la Reducción del Riesgo de Desastres en las Américas, a celebrarse en Montreal, Canadá, en marzo de 2017; así como de la V Sesión de la Plataforma Global para la Reducción del Riesgo de Desastres, a celebrarse en Cancún, México, del 22 al 27 de mayo de 2017.

Cambio climático, medio ambiente y biodiversidad

28. Hacemos un llamado a alcanzar el más alto compromiso político para combatir el Cambio Climático como una prioridad urgente. En este sentido, acogemos con beneplácito la entrada en vigor del Acuerdo de París, aplicable a los Estados signatarios y Partes bajo la Convención Marco de la Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el 4 de noviembre de 2016. Invitamos a todos los países signatarios que todavía no han depositado sus respectivos instrumentos de ratificación y/o adhesión a hacerlo lo más pronto posible.

29. Reconocemos la importancia de fortalecer las acciones de mitigación y adaptación, de conformidad con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático y el Acuerdo de París, lo que incluye las mejores prácticas de las comunidades locales y pueblos indígenas, para hacer frente a los efectos adversos del cambio climático, de conformidad con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas y capacidades respectivas. Asimismo, se reafirma la importancia de los medios de implementación para que los países en desarrollo puedan llevar a cabo sus acciones climáticas. Tomando en consideración que nuestros países están ubicados en una región altamente vulnerable al impacto del cambio climático, llamamos a los países desarrollados a cumplir sus compromisos en materia de financiamiento, con recursos nuevos y adicionales, tecnología y construcción de capacidades, incluyendo la movilización de 100 mil millones de dólares anuales para los países en desarrollo, a partir de 2020 y la puesta en pleno funcionamiento del Fondo Verde para el Clima.

30. Continuaremos impulsando medidas regionales para incentivar la protección de los ecosistemas, la reducción de la deforestación y la degradación, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad y las especies de flora y fauna silvestre amenazadas por el comercio internacional. Saludamos los recientes avances en materia de promoción de sinergias entre las convenciones relacionadas a la biodiversidad, incluyendo la posibilidad de promover este objetivo por medio de políticas públicas y planes nacionales, en particular las Estrategias Nacionales de Biodiversidad y su Plan de Acción en el marco del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 y las Metas Aichi.

Sustancias químicas y desechos

31. Continuamos trabajando para lograr la gestión ambientalmente adecuada de las sustancias químicas y de todos los desechos, a lo largo de su ciclo de vida, así como para promover las capacidades técnicas, el intercambio de experiencias, la transferencia de tecnología y la movilización de recursos para asegurar las sinergias en los procesos e iniciativas existentes dentro de los países de la región.

Problema mundial de las drogas

32. Reafirmamos que el Problema Mundial de las Drogas es una responsabilidad común y compartida, que ha de abordarse de conformidad con la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias

Sicotrópicas de 1971, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, que constituyen la piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas, y otros instrumentos internacionales pertinentes, en un entorno multilateral mediante una cooperación internacional más intensa y efectiva. Exige un enfoque integrado, multidisciplinario, equilibrado, sostenible, amplio, respetuoso de los Derechos Humanos y basado en la evidencia científica, con medidas que se refuercen mutuamente. Saludamos la celebración de la XXX Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU, dedicada al Problema Mundial de las Drogas, celebrada en abril de 2016, en Nueva York, tomamos nota de los resultados de dicha reunión y subrayamos nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el Problema Mundial de las Drogas.

Desarrollo de la innovación, ciencia y tecnología

33. Reconocemos que la Ciencia, la Tecnología y la innovación son ejes transversales en los planes nacionales y regionales de desarrollo, y que su impulso permite construir sociedades del conocimiento, que incrementan la capacidad productiva, sostenible y competitividad de nuestros países.

34. Subrayamos la importancia para nuestros Estados de propiciar la creación y producción de tecnologías, como herramientas para fomentar el emprendimiento, la innovación, el desarrollo científico y económico, identificar y encontrar soluciones competitivas a los problemas locales, nacionales y regionales.

35. Destacamos que los medios de implementación que figuran en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen la movilización de recursos financieros, así como la creación de capacidad y la transferencia a los países en desarrollo de tecnologías ecológicamente racionales en condiciones favorables, e incluso en condiciones concesionales y preferenciales, son fundamentales para llevar a la práctica la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, constituyen una parte integral de esta, y revisten la misma importancia que los otros Objetivos y metas.

Cultura

36. Ratificamos la importancia de la promoción del derecho a la cultura, su valor para alcanzar sociedades más equitativas y la responsabilidad de los Estados en adoptar las medidas necesarias para la plena realización de dicho objetivo.

37. Convencidos de que la CELAC es el espacio idóneo para la expresión de nuestra identidad y rica diversidad cultural, saludamos con beneplácito la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de proclamar el 2019 como el Año Internacional de Idiomas Indígenas, y nos comprometemos con la implementación de programas de recuperación, preservación, desarrollo, aprendizaje y divulgación de los diferentes idiomas indígenas que forman parte de nuestras culturas.

38. Recordando que la diversidad cultural es indispensable para la paz y la seguridad en el plano local, nacional e internacional nos comprometemos a adoptar medidas para

proteger las expresiones culturales y sus contenidos tomando en consideración, entre otros, el Proyecto de Directrices Operativas para la implementación, en el ambiente digital, de la Convención de 2005 de la UNESCO sobre Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales.

Cooperación

39. Reconocemos que la Declaración de Santiago, la Declaración Especial sobre Cooperación Internacional de La Habana y el Marco Conceptual de la Cooperación Internacional de la CELAC, guiarán la cooperación en el ámbito comunitario, a través de la construcción de una Política de Cooperación Sur-Sur y Triangular, y mediante la identificación de otros mecanismos alternativos de financiamiento y de apoyo técnico, que respalden las iniciativas y las prioridades que definan nuestros países para contribuir al alcance y cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el marco de la Agenda 2030.

40. Nos congratulamos por el mandato establecido en la Declaración de Santo Domingo de la I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC – UE, en el que se encomienda a los altos funcionarios a realizar una reflexión sobre los retos vinculados a la implementación de la Agenda 2030, la cooperación birregional, incluyendo el tema de la graduación.

41. Resaltamos la necesidad de que el Cuarteto de la CELAC considere dar seguimiento a la resolución especial sobre la cooperación con la República de Haití como un punto permanente de discusión con los socios extrarregionales, en miras de facilitar la implementación de los proyectos presentados por los países en el marco de los Planes de Cooperación y Mecanismos Permanentes sobre la cooperación y diálogo político acordado. En tal sentido, en la IV Reunión del Grupo de Trabajo de Cooperación Internacional, celebrada en Santo Domingo los días 12 y 13 de enero de 2017, se aprobó conformar un Grupo Ad Hoc para realizar un diagnóstico sobre las necesidades de cooperación de la República de Haití y elaborar un documento indicativo que coordine los esfuerzos y recursos para efficientizar el apoyo otorgado.

42. Acordamos continuar trabajando con los mecanismos regionales y subregionales de integración en el ámbito de la cooperación, para el establecimiento de procedimientos que mejoren la coordinación y el diálogo a todos los niveles.

43. Nos comprometemos dentro de este marco a tomar en cuenta las necesidades especiales de los Estados miembros más vulnerables de nuestra comunidad.

Comercio

44. Tomando en cuenta la necesidad de un sistema de comercio no discriminatorio, justo, basado en normas claras, realizables e inclusivas, reconocemos el valor de avanzar en la integración y la complementariedad de nuestras economías, promoviendo las alianzas público-privadas y la participación de todos los sectores de la sociedad comprometidos con el pleno desarrollo de nuestras naciones, propiciando mecanismos que aumenten

sustancialmente el comercio intrarregional y extrarregional, de conformidad con las leyes y usos establecidos.

45. Consideramos la unidad como la base para enfrentar de manera coordinada los retos de un mundo en constante proceso de cambios, transformaciones aceleradas y globalización, así como, los riesgos e incertidumbres que se ciernen sobre la economía de la región y a nivel global, entre estos la volatilidad del mercado financiero internacional y el proteccionismo. En este contexto, expresamos nuestra determinación de adoptar medidas pertinentes para prevenir, evitar o mitigar posibles efectos en nuestras economías y la pérdida de puestos de trabajo.

46. Resaltamos la necesidad de fortalecer las capacidades y el rol de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) para participar en el comercio internacional.

47. Damos la bienvenida a la celebración de la XI Conferencia Ministerial de la OMC, a celebrarse en Buenos Aires, en diciembre de 2017, comprometiéndonos a trabajar mancomunadamente en la obtención de un paquete de resultados que permita fortalecer el sistema multilateral de comercio en beneficio de nuestros pueblos.

Migración

48. Compartimos una visión integral de la migración internacional basada en un enfoque de derechos humanos que rechaza la criminalización de la migración irregular, así como todas las formas de racismo, xenofobia y discriminación contra los migrantes y que reconoce las contribuciones de los migrantes en los países de origen y destino y reiteramos nuestro compromiso para promover una migración ordenada, regular y segura.

49. Nos comprometemos a participar activamente en el proceso preparatorio de la Conferencia Intergubernamental que se considerará el Pacto Global de las Migraciones en el 2018 y damos la bienvenida al ofrecimiento de México de organizar una reunión preparatoria.

50. Saludamos la decisión de algunos gobiernos de eliminar políticas migratorias discriminatorias y selectivas que afectan los flujos migratorios en la región, así como insta a la eliminación de mecanismos de esta naturaleza en concordancia con la declaración Especial sobre Migración y Desarrollo.

Derechos humanos y transnacionales

51. Recordamos los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos que el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó mediante la Resolución 17/4 en junio de 2011 y la Resolución 26/9 de junio del 2014 que estableció el grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos. Tomamos nota asimismo de la Resolución 32/10 sobre Empresas y Derechos Humanos de junio de 2016, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, de las I y II Sesiones del Grupo de Trabajo Intergubernamental de composición abierta sobre Empresas Transnacionales y otras empresas de negocios con respecto a los derechos

humanos, celebradas del 6 al 10 de julio de 2015 y del 24 al 28 de octubre, respectivamente en el seno del Consejo de Derechos Humanos, y de la III reunión del Grupo que se realizará en el 2017.

Descolonización

52. Reiteramos el carácter latinoamericano y caribeño de Puerto Rico y, al tomar nota de las decisiones sobre Puerto Rico adoptadas por el Comité Especial de Descolonización de las Naciones Unidas, reafirmamos que es asunto de interés de la CELAC. Y en este sentido, saludamos la amnistía recién otorgada por los Estados Unidos de América a favor del dirigente independentista Oscar López Rivera.

53. Los países miembros de la CELAC nos comprometemos a seguir trabajando en el marco del Derecho Internacional, y en particular, de la Resolución 1514 (XV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 14 de diciembre de 1960, para lograr que la región de América Latina y el Caribe sea un territorio libre de colonialismo y colonias.

54. Reiteramos el más firme respaldo regional a los legítimos derechos de la República Argentina en la disputa de soberanía por las Islas Malvinas, Georgia del Sur y Sandwich del Sur y los espacios marítimos circundantes, así como el permanente interés en que dicha disputa se resuelva por la vía pacífica y de la negociación, conforme lo dispuesto por la Resolución 2065 (XX) y posteriores relativas a la cuestión Malvinas de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Comité Especial de Descolonización.

Relacionamiento con socios extrarregionales

55. Reiteramos que los relacionamientos extrarregionales de la CELAC constituyen mandatos de las Declaraciones y los Planes de Acción y deben realizarse en concordancia con la Proclama de América Latina y el Caribe como Zona de Paz.

56. Nos congratulamos por los encuentros sostenidos en el marco del 71° período de sesiones de la AGNU con la República de la India, Corea, Turquía y la Federación de Rusia, los cuales han permitido evaluar los avances y explorar las potencialidades para continuar el desarrollo de estas relaciones. En ese sentido, saludamos el establecimiento del Mecanismo Permanente de Diálogo Político y Cooperación de la CELAC con la República de la India, que tuvo lugar durante la Reunión del Cuarteto de Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC y la India, el 22 de septiembre de 2016, en Nueva York; y reiteramos nuestra voluntad de avanzar en la implementación de los acuerdos estipulados en dicho Mecanismo.

57. Valoramos la puesta en marcha del Mecanismo Permanente de Diálogo Político y Cooperación con la Federación de Rusia, manifestado a través de la Reunión del Cuarteto Ampliado de los Ministros de Relaciones Exteriores de la CELAC con el Ministro de Relaciones Exteriores de la Federación de Rusia, celebrada en la ciudad de Sochi, Rusia, el 14 de noviembre de 2016, durante la cual se establecieron los lineamientos para la cooperación a desarrollar en ese marco.

58. Resaltamos los avances en las relaciones de la CELAC con la Unión Europea, la

realización de la I Reunión de Cancilleres CELAC-UE, en Santo Domingo, República Dominicana, los días 25 y 26 de octubre de 2016, donde se adoptaron la Declaración de Santo Domingo y la Evaluación de los Programas y Acciones, y se suscribió el Convenio Constitutivo de la Fundación EU-LAC.

59. Saludamos la iniciativa del Gobierno de la República de Corea de implementar el primer proyecto de cooperación Corea-CELAC, mediante la realización del Taller sobre Creación de Capacidad para la Internacionalización de PYMES en América Latina y el Caribe, el 9 de diciembre de 2016 en Santiago de Chile, resultante del Seminario Académico Tripartito Corea-CELAC-CEPAL, titulado, “Explorando Estrategias para la Cooperación Económica entre la República de Corea y América Latina y el Caribe” celebrado en ese país el 11 de abril de 2015.

60. Valoramos la disposición de la República Popular China para continuar avanzando en la implementación del Plan de Cooperación 2015-2019 del Foro CELAC-CHINA, mediante la realización de las actividades acordadas para el año 2016 y reiteramos nuestra voluntad de continuar fortaleciéndolo.

Participación en foros internacionales

61. Seguiremos fortaleciendo la consulta y la concertación entre los Estados miembros de la CELAC en las Naciones Unidas y otras sedes multilaterales con el fin de continuar pronunciándonos como región, cuando corresponda y sin detrimento de los grupos de concertación existentes, en temas de interés y relevancia para los Estados miembros de la Comunidad, así como presentar, cuando sea posible, iniciativas conjuntas y consensuadas en aquellos casos donde se requiera.

62. Saludamos la elección y posesión de la República del Ecuador como presidente del Grupo de los 77 durante el 2017.

Multilateralismo y reforma de las Naciones Unidas

63. Reiteramos la importancia del fortalecimiento del multilateralismo y, en ese sentido, el compromiso con la reforma integral del sistema de las Naciones Unidas. Subrayamos la importancia de profundizar los esfuerzos intergubernamentales para promover la necesaria reforma del Consejo de Seguridad, incluidos sus métodos de trabajo, con vistas a transformarlo en un órgano transparente, representativo, democrático y eficaz a tono con la evolución experimentada por las Naciones Unidas y las relaciones internacionales en los últimos 71 años. Asimismo, consideramos fundamental la revitalización de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social.

Fortalecimiento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)

64. Damos la bienvenida a los avances logrados en el cumplimiento de los acuerdos de las Cumbres de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, Sectoriales, y de Coordinadores Nacionales y nos comprometemos a impulsar con medidas concretas los acuerdos plasmados en nuestras

declaraciones.

65. Continuaremos fortaleciendo las relaciones con CEPAL como contribución a los trabajos de las Presidencias Pro Témpace y de la comunidad en su conjunto.

66. Adoptamos con beneplácito el Plan de Acción CELAC 2017, con miras a contribuir con el desarrollo y progreso de nuestros pueblos.

67. Agradecemos el apoyo a los países miembros por haber acogido las reuniones sectoriales que detallamos a continuación, en cumplimiento del Plan de Acción de la CELAC 2016: I Reunión del Grupo de Trabajo y II Reunión Ministerial sobre Educación, los días 20 y 21 de abril en la ciudad de San José, Costa Rica; II Reunión de Ministros de Ambiente u otras Autoridades Nacionales de Alto Nivel Relacionadas con el Cambio Climático, el 24 de junio en la ciudad de Panamá, Panamá; la IV Reunión Ministerial de Cultura, los días 6 y 7 de octubre, en la ciudad de Santa Cruz, Bolivia; la V Reunión de la CELAC sobre Migraciones y la X Reunión sobre Migraciones CELAC-UE, los días del 8 al 11 de noviembre en la ciudad de Santiago, Chile; la III Reunión Ministerial sobre Agricultura Familiar, los días 9,10 y 11 de noviembre, en la ciudad de San Salvador, El Salvador; y la V Reunión Ministerial de Energía, el 25 de noviembre en la ciudad de Quito, Ecuador.

68. Damos la bienvenida a la hermana República de El Salvador al asumir la Presidencia Pro Témpace de nuestra Comunidad para el año 2017 y nos comprometemos a dar todo el apoyo necesario para el desarrollo de una gestión exitosa.

69. Ratificamos los mandatos de la Declaración Especial sobre las Próximas Presidencias Pro Témpace 2017, 2018 y 2019, adoptada en Nueva York el 22 de septiembre de 2016, en sus decisiones por cumplir o pertinentes y agradecemos al Estado Plurinacional de Bolivia por acoger la Presidencia Pro Témpace del 2019.

70. Valoramos y agradecemos el trabajo y gran esfuerzo realizados por la República Dominicana durante su presidencia, en cumplimiento de los mandatos emanados del Plan de Acción 2016 y su aplicación.

71. Agradecemos al Gobierno y al Pueblo de la República Dominicana por su cálida hospitalidad y excelente organización, así como por la exitosa realización de la V Cumbre de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la CELAC, celebrada en Punta Cana, República Dominicana, el día 25 de enero del año 2017.

Punta Cana, 25 de enero de 2017



Declaración de los Estados Partes del MERCOSUR sobre la República Bolivariana de Venezuela

Buenos Aires, 1 de abril de 2017

La República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay,

Reafirmado que la plena vigencia de las instituciones democráticas es condición esencial para la existencia y el desarrollo del MERCOSUR,

Teniendo en cuenta la ruptura de orden democrático en la República Bolivariana de Venezuela,

En cumplimiento del Tratado de Asunción y sus Protocolos y reafirmando sus principios y objetivos,

DECIDEN

1.- Instar al Gobierno de Venezuela a adoptar inmediatamente medidas concretas, concertadas con la oposición, de acuerdo a las disposiciones de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás normas aplicables, para asegurar la efectiva separación de poderes, el respeto al estado de derecho, a los derechos humanos y las instituciones democráticas.

2.- Exhortar al Gobierno de Venezuela a respetar el cronograma electoral que se deriva de su normativa institucional, restablecer la separación de poderes, garantizar el pleno goce de los derechos humanos, las garantías individuales y las libertades fundamentales y liberar a los presos políticos.

3.- Continuar las consultas entre sí y promover consultas con la República Bolivariana de Venezuela tendientes al restablecimiento de la plena vigencia de las instituciones democráticas de ese país, acompañando dicho proceso.

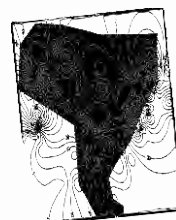
4.- Instruir a la Presidencia Pro Témpore a iniciar las consultas indicadas en el párrafo anterior, con todas las partes venezolanas involucradas.

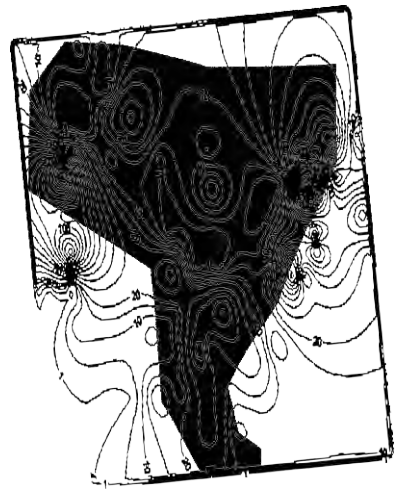
5.- Reiterar su solidaridad al pueblo hermano de Venezuela, a las víctimas de persecución política y de violación de derechos humanos, así como su disposición a

colaborar en pos de una solución pacífica y definitiva de la crisis política, institucional, social, de abastecimiento y económica que atraviesa la República Bolivariana de Venezuela.

Por la República Argentina Susana Malcorra
Por la República Federativa de Brasil Aloysio Nunes Ferreira
Por la República de Paraguay Eladio Loizaga
Por la República Oriental del Uruguay Rodolfo Nin Novoa

Buenos Aires, 1 de abril de 2017





densidades

El número **veintiuno** de la revista **densidades** fue editado en
la Ciudad de Buenos Aires, República Argentina,
América del Sur,
en el mes de **mayo** de 2017.

Distribución libre y gratuita





