

CHARLES PENNAFORTE
MARIA DE FATIMA BENTO RIBEIRO
(Organizadores)

MERCOSUL 25 ANOS: AVANÇOS, IMPASSES E PERSPECTIVAS

Alejandro Simonoff
Cássia Camila C. Fernandes
Cristina Soreanu Pecequillo
Damián Paikin
Ignacio Bartesaghi
José Alexandre Althayde Hage
Laura Lucía Bogado Bordazar
Laura Maira Bono
Leonardo Granato
Roberto Miranda



UFPEL

**Charles Pennaforte
Maria de Fátima Bento Ribeiro
(Organizadores)**

Mercosul 25 anos: Avanços, Impasses e Perspectivas

2016

Mercosul 25 anos: Avanços, Impasses e Perspectivas

Charles Pennaforte
Maria de Fátima Bento Ribeiro
(organizadores)

Alejandro Simonoff
José Alexandre Althayde Hage
Cássia Camila Cavalheiro Fernandes
Cristina Soreanu Pecequilo
Damián Pakin
Ignacio Bartesaghi
Laura Lucía Bogado Bordazár
Laura Maira Bono
Leonardo Granato
Roberto Miranda

2016



Copyright © 2016. Charles Pennaforte, Maria de Fátima Bento Ribeiro, Alejandro Simonoff, Alexandre Hage, Cássia Camila Cavalheiro Fernandes, Cristina Pecequillo, Damián Pakin, Ignacio Bartesaghi, Laura Lucía Bogado Bordazár, Laura Maira Bono, Leonardo Granato, Roberto Miranda.

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei 9.610 de 12/02/1998.
Proibida a reprodução total ou parcial sem a autorização expressa escrita pelo autor ou editores. Publicação sem fins lucrativos.
2016.

Impresso no Brasil/Printed in Brazil

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

S586a Pennaforte, Charles. Ribeiro, Maria de Fátima Bento
Mercosul 25 anos: avanços, impasses e perspectivas. / Charles Pennaforte
– Pelotas: Centro de Integração do Mercosu-UFPEL/Grupo de Pesquisa CNPq
Geopolítica e Mercosul/Centro de Estudos em Geopolítica e Relações
Internacionais/Cenegri, 2016.
259 f.: il. figuras, mapas, gráficos.

ISBN 978-85-61336-21-9

1. Relações internacionais - Integração regional. 2. Integração regional -
América Latina. 3. Geopolítica. I. Título. II. Pennaforte, Charles.

CDU 327.39

Catalogação na publicação: Rodrigo da Costa Aglinskas – CRB 8/8440

Índices para catálogo sistemático:

1. Relações internacionais : Integração regional 327.39
2. Integração regional - América Latina 327.39 (8)
3. Geopolítica 911

Revisão dos Textos: Autores

Capa: Cenegri Edições

Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais – CENEGRI

CNPJ 06.984.953/0001-18

<http://www.cenegri.org.br/portal>

Caixa Postal 91

CEP 96010-971

Pelotas - Rio Grande do Sul

Brasil

Telefone: ++55 (53) 8121-8300

E-mail: atendimento@cenegri.org.br

Cenegri Edições

<http://www.cenegri.org.br/lojaonline>

Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais - Cenegri Edições

Conselho Editorial

Alejandro Simonoff

Universidade Nacional de La Plata

Angelo Segrillo

Universidade de São Paulo

Amine Ait-Chalaal

Université Catholique du Louvain

Claudete de C. S. Vitte

Universidade Estadual de Campinas

Elói M. Senhoras

Universidade Federal de
Roraima

Roberto Miranda

Universidade de Nacional
Rosario

Vitor de Pieri

Universidade do Estado do Rio
de Janeiro

Universidade Federal de Pelotas Centro de Integração do Mercosul

Dr. Jabr Hussein Deeb Haj Omar

Diretor

Dra. Claire Morrone Barbat Parfitt

Diretora-adjunta

Claudete Loper Schwantz Tavares

Secretária da Unidade

Maeve Vieira Faria

Assistente em Administração

Organizadores

Charles Pennaforte é pós-doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina (PROLAM) da Universidade de São Paulo (USP). Doutor em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de La Plata (UNLP-Argentina).

Professor Adjunto da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e docente do curso de bacharelado em Relações Internacionais. Coordenador do Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul – O Processo de Integração Regional do Sistema-Mundo Contemporâneo. Diretor-geral do Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI). Editor-chefe da revista Intellector (ISSN 1897-1260).

Maria de Fátima Bento Ribeiro é doutora em História pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e mestre em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Professora Adjunta da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) e docente do curso de bacharelado em Relações Internacionais. Coordenadora do Grupo de Pesquisa CNPq Cultura, Poder e Fronteira. Foi diretora da Universidade Federal do Pampa - Campus Jaguarão (2008/2011).

Sobre os Autores

Alejandro Simonoff - Doutor em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Professor Titular de História Geral VI (UNLP), pesquisador do Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS) e Instituto de Relaciones Internacionales/UNLP. E-mail: asimonoff2010@gmail.com

Cássia Camila Cavalheiro Fernandes - Mestranda em Memória Social e Patrimônio Cultural e Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Pelotas. E-mail: cassiafcavalheiro@gmail.com

Cristina Soreanu Pecequillo - Doutora em Ciência Política FFLCH/USP. Professora de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Pesquisadora NERINT/UFRGS e UNIFESP/UFABC. E-mail: crispece@gmail.com

Damián Paikin – Professor de Pensamiento Latinoamericano para la Integración (FSOC/UBA), pesquisador do Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES/FCE/UBA).

Ignacio Bartesaghi - Doutor em Relações Internacionais pela Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Mestre em Negocios Internacionales e Integración (Universidad de Montevideo), pós-graduado em Negocios Internacionales e Integración (Universidad ORT) e Licenciado em Relações Internacionais (Universidad de la República). Diretor do Departamento de Negócios Empresariais e Integração da Universidad Católica del Uruguay. Integra o Sistema Nacional de Investigadores de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación del Uruguay. E-mail: ibatesa@ucu.edu.uy

José Alexandre Altahyde Hage - Professor do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP). E-mail: alexandrehage@hotmail.com

Laura Lucía Bogado Bordazár – Mestre em Relações Internacionais (UNLP) e em Protección Internacional de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá, España). Áreas de especialização: Integração Regional Latino-americana e Migrações Internacionais e Regionais. Docente e pesquisadora da UNLP. Coordenadora do Departamento de América Latina e Caribe do Instituto de Relações Internacionais (IRI) da UNLP.

Laura Maira Bono – Mestre em Relações Internacionais. Professora e Pesquisadora da Universidad Nacional de La Plata. Coordenadora do Departamento de América Latina y el Caribe do Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP.

Leonardo Granato - Doutor em Economia Política Internacional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro/UFRJ. Professor adjunto do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS. Coordenador do Núcleo de Estudos Políticos e Administrativos/NEPA-UFRGS, grupo de pesquisa registrado junto ao CNPq. Pesquisador colaborador dos grupos de pesquisa “Integração Sul: Autonomia e Desenvolvimento” (UFRJ) e “Geopolítica e Mercosul: a Integração Regional no Sistema-Mundo Contemporâneo” (UFPel), e do Departamento de Economía Política e Sistema Mundial do Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini/CCC, Argentina. Professor colaborador convidado da Área de Estado e Políticas Públicas da Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/FLACSO Sede Acadêmica Argentina. Membro do Fórum Universitário Mercosul (FoMerco). E-mail: leonardo.granato@ufrgs.br

Roberto Miranda - Pesquisador do Conselho Nacional de Investigaciones Científicas e Técnicas (CONICET), Argentina. Professor da Universidad Nacional de Rosario (UNR), UNLP e Universidad Católica de Santa Fe (Argentina).

SUMÁRIO

Apresentação

11

O Mercosul e os desafios da cooperação Norte-Sul: breves considerações

Por Cristina Soreanu Pecequilo

15

Política exterior argentina, su alianza con Brasil y el Mercosur (1991-2016)

Por Alejandro Simonoff

41

Mercosul, objetivos e organização: uma análise a partir das abordagens da integração regional e da administração pública

Por Leonardo Granato

61

Argentina y el Mercosur profundo: de una influencia importante a una influencia moderada

Por Roberto Miranda

87

Mercosul 25 anos: cultura, patrimônio e identidade

Por Maria de Fátima Bento Ribeiro e Cássia Camila Cavalheiro Fernandes

107

25 años de Mercosur

Un balace más allá de la coyuntura: la construcción de una nueva relación argentina-brasileña

Por Damián Paikin

137

Mercosul: breve histórico do otimismo ao desalento

Por José Alexandre Altahyde Hage

155

Algunas claves para interpretar los avances en matéria imigratória en el Mercosur

Por Laura Lucía Bogado Bordazár

175

A integração regional, o Mercosul e os mega-acordos regionais

Por Charles Pennaforte

209

Mercosur: infraestructura e integración regional

Por Laura Maira Bono

223

25 años del Mercosur ¿Flexibilización o quiebre?

Por Ignacio Bartesaghi

241

Apresentação

É com grande satisfação que o Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul e o Centro de Integração do Mercosul (CIM) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), em parceria com o Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI), oferecem esta importante contribuição acadêmica para o público brasileiro e latino-americano em comemoração aos vinte e cinco anos de criação do Mercosul.

No momento em que o bloco alcança o seu primeiro quarto de século de existência e sofre grandes questionamentos do setor empresarial e de segmentos da mídia sobre a sua efetividade, torna-se essencial ressaltar a importância do Mercosul a despeito dos obstáculos vivenciados nos últimos anos.

O projeto deste livro surgiu da necessidade de obtermos uma visão reflexiva e prospectiva do futuro do Mercosul frente aos desafios que ele enfrenta no presente e com que se defrontará no futuro. Outro aspecto que devemos ter em mente são as transformações políticas ocorrentes na América do Sul.

Os vinte e cinco anos do bloco sul-americano encontram um cenário de transformações para alguns de seus membros. A saber: a vitória de Mauricio Macri na Argentina, sinalizando uma alteração nos rumos econômicos, e redefinição de sua política externa, favorecendo um possível enfraquecimento do bloco; a séria crise econômica venezuelana, apontando para o fim do ciclo chavista, no poder desde 1998; e, em 2016, a crise política brasileira, iniciada logo após a reeleição (2015), e que chegou ao auge com o afastamento de Dilma Rousseff, propiciando a ascensão dos grupos conservadores. Sem dúvida nenhuma, tais eventos trarão impactos para o processo de integração regional.

Para analisar todo esse cenário que envolve, com maior ou menor intensidade, o Mercosul, e entender o que aconteceu de positivo e negativo para a integração nos últimos vinte e cinco anos, convidamos pesquisadores brasileiros, argentinos e uruguaios a se debruçarem nessa tarefa. E o resultado é extremamente interessante.

Da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), Cristina Soreanu Pecequillo contribui, em “O Mercosul e os desafios da cooperação Norte-Sul” com uma análise sobre o Mercosul, a cooperação Norte-Sul e sua importância. Contrariando a visão do senso comum, a autora faz alusão ao êxito da integração regional para a América do Sul, utilizando os aspectos em que o Mercosul foi bem-sucedido como eixo condutor de interpretação.

O pesquisador da Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Alejandro Simonoff, em “Política Exterior Argentina, su alianza con Brasil y Mercosur” parte da política externa argentina para entender o Mercosul. Com essa base, busca compreender de que forma as relações argentinas com o Brasil refletem no organismo, e qual o impacto disso na inserção internacional dos países integrantes dessa organização internacional.

Leonardo Granato, pesquisador da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), colabora na análise do Mercosul buscando nexos entre as teorias da administração pública e da integração regional, no texto intitulado “Mercosul, objetivos e organização: uma análise a partir das abordagens da integração regional e da administração pública”. Dessa forma joga luzes sobre as dimensões do processo de integração que vão além da mera questão comercial e sobre o papel do Estado na economia.

Avançando na discussão sobre a possível perda de influência relativa do Mercosul, Roberto Miranda, da Universidad Nacional de Rosario, traz em seu “Argentina y el Mercosur profundo: de una influencia importante a una influencia moderada” a perspectiva de que a Argentina não teria se interessado por um aprofundamento do processo de integração que envolve o Mercosul, no que acabaria coincidindo com os interesses brasileiros.

Maria de Fátima Bento Ribeiro e Cássia Camila Cavalheiro Fernandes, da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL), fazem uma abordagem cultural do Mercosul, enfocando os avanços no setor de patrimônio nos últimos vinte e cinco anos. O texto “Mercosul 25 anos: cultura, patrimônio e identidade” inicia demonstrando o caráter secundário da cultura na constituição da organização, mas desemboca na constatação da função primordial da cultura como elemento de sua coesão.

Avançando na perspectiva brasileira-argentina, Damián Paikin, da Universidad de Buenos Aires (UBA), em seu “25 años de Mercosur Un balance más allá de la coyuntura: la construcción de una nueva relación argentina-brasileña”, esmiúça o papel de Argentina e Brasil para a região, e avança na discussão sobre a forma como o Brasil é visto pela Argentina, como dimensão analítica para observar a constituição dos processos de integração.

Fornecendo uma análise crítica dos primeiros vinte e cinco anos do Mercosul, José Alexandre Altahyde Hage, da UNIFESP, aborda o atual estágio do bloco frente aos seus dilemas. Já no título “Mercosul: breve histórico do otimismo ao desalento” deixa claro a que se propõe: justificar como a ausência de estratégias coerentes e a própria divisão internacional do trabalho contribuem para que não haja maior dinâmica comercial.

Para analisar a questão migratória e os seus avanços no Mercosul temos a colaboração de Laura Lucía Bogado Bordazár, da UNLP. Em “Algunas claves para interpretar los avances en matéria migratória en el Mercosur”, a autora compara o Mercosul com a Unasul para ponderar sobre a evolução da discussão sobre migração no continente, mas reforçando a necessidade de uma tratativa sobre políticas migratórias.

Da UFPEL, Charles Pennaforte analisa os impactos dos mega-acordos regionais para integração regional e o Mercosul a partir de uma perspectiva crítica. No texto denominado “A integração regional, o Mercosul e os mega-acordos regionais”, o autor atualiza as bases de comparação da organização regional, propondo que há de ser feita uma reavaliação do projeto integracionista conjugando os novos interesses políticos e econômicos.

Também da UNLP vem a contribuição de Laura Maira Bono, “Mercosur: infraestructura e integración comercial”. Ao contextualizar as mudanças que os processos de integração promoveram na infraestrutura da região, a autora reforça que é necessário também um acompanhamento no reforço da estrutura produtiva desses países, sustentando que, para isso acontecer, é preciso que a cooperação seja real, mais além dos discursos das cúpulas.

Fechando este livro temos o pesquisador Ignacio Bartesaghi, da Universidad Católica del Uruguay, analisando o novo cenário regional e internacional enfrentado pelo bloco. Com o sugestivo nome de “25 años del Mercosur ¿Flexibilización o quiebre?”, o texto suscita a necessidade de reformulação no Mercosul para que os objetivos originais da organização sejam realmente efetivados, sem deixar de levar em conta a necessidade de se adaptar às mudanças mundiais. Boa leitura!

Organizadores

O Mercosul e os desafios da cooperação Norte-Sul: breves reflexões

Por Cristina Soreanu Pecequilo

Introdução¹

Ao longo da primeira década do século XXI, muitas previsões sobre o Brasil apontavam a ascensão de uma potência emergente regional e globalmente. Neste contexto, a integração regional na América do Sul, liderada pelo Brasil, surgia como um pilar desta ascensão, sustentada no Mercado Comum do Sul (Mercosul), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Além de conteúdos econômico-sociais, estas iniciativas detêm dimensões político-estratégicas de governança, desenvolvimento autônomo e projeção de poder. De forma abrangente, predomina uma percepção sistêmica da América do Sul, e da América Latina em geral como ator internacional, ao lado de outras alianças de geometria variável entre países em desenvolvimento e do Terceiro Mundo.

Na origem destes processos, o Mercosul, criado em 1991 por Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, mantinha-se como base desta plataforma continental, e exemplo de bem sucedida Cooperação Sul-Sul (CSS). Cooperação esta que se originara ainda nos anos 1980, a partir da reaproximação bilateral Brasil-Argentina, trazendo o legado da estabilidade e da complementaridade entre as nações do Cone Sul, e que se ampliou a novas modalidades. Como pilares desta CSS inúmeros fenômenos podem ser destacados: o adensamento do comércio intrarregional, o aprofundamento das interações socioculturais, a percepção estratégica da região como fonte de poder, a Cláusula Democrática e a criação de mecanismos como o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Representativas do aprofundamento do Mercosul, estas iniciativas eram igualmente acompanhadas pelo alargamento do bloco. Em 2012, a entrada da Venezuela marcou a primeira expansão do bloco, e, neste mesmo ano, iniciou-se a negociação para a adesão da

¹ Este texto é baseado nas pesquisas desenvolvidas no âmbito do Edital Universal 14/2013 e da Produtividade em Pesquisa da autora, ambas com apoio do CNPq.

Bolívia, ainda em andamento. Adicionalmente, são membros associados, Chile (1996), Peru (2003), Colômbia e Equador (2004) Guiana (2013) e Suriname (2013). Simultaneamente, o bloco também buscou a expansão de uma ampla rede de negociações intra e extrarregionais, tanto no eixo Norte-Sul, quanto no Sul-Sul.

Somadas, todas estas iniciativas apontavam o sucesso da integração ao completar seus 25 anos em 2016 como fonte de estabilidade, crescimento e autonomia política regional. Entretanto, este mesmo ano de 2016 tem sido caracterizado na história contemporânea brasileira como um período de crise político-econômica, que obscureceu este e outros projetos de integração e política externa. O que se observa é a exacerbação de tendências que estiveram presentes desde a origem do bloco. Afinal, este não foi, ao longo destas duas décadas, um sucesso percebido como unânime ou inevitável na sociedade brasileira: o foco na perspectiva Sul-Sul sempre foi objeto de críticas de parte do país, cuja preferência era por uma política externa menos autônoma e mais subordinada aos Estados Unidos. Neste campo, as críticas estendem-se não só ao Mercosul, mas a outras relações Sul-Sul nacionais, estando aí incluídos os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Estas são polarizações normais e conhecidas na política externa do país² e se ao longo dos anos causaram ruídos, ao mesmo tempo não conseguiram colocar em xeque o Mercosul ou estes outros arranjos. Em um movimento pendular, podem ser observados movimentos de aproximação e distanciamento dos vértices da autonomia e do alinhamento. Se os defensores da autonomia destacam os benefícios e conquistas da CSS, os que sugerem o alinhamento percebem o Mercosul como um arranjo excludente que estaria impedindo o Brasil de negociar uma ampliação da Cooperação Norte-Sul (CNS). Basicamente, uma CNS focada em relações preferenciais com os Estados Unidos e a União Europeia.

Contudo, estas oscilações não podem impedir uma reflexão equilibrada sobre o Mercosul em suas mais de duas décadas de existência. Neste período de fragmentações internas, é necessário

² Para uma análise da política externa brasileira ver VISENTINI, 2013.

repensá-lo e avaliá-lo até para que o debate se torne mais informado e menos impreciso sobre as relações internacionais. Para isso, este texto propõe uma breve reflexão sobre o Mercosul e os desafios, e conquistas, associados a sua agenda de cooperação internacional. A reflexão organiza-se em duas partes: uma avaliação inicial sobre a CSS e o Mercosul e, posteriormente, uma análise das agendas Norte-Sul com os Estados Unidos e a União Europeia.

O Mercosul e a Cooperação Sul-Sul

Em linhas gerais, a CSS pode ser definida como uma agenda de cooperação entre países do Terceiro Mundo que se relaciona à emergência do Sul nas relações internacionais como ator de relevância nos anos 1960. A CCS tem como objetivos a redução das desigualdades, a promoção do desenvolvimento e a democratização das relações internacionais. Estes propósitos podem ser atingidos por meio de investimentos e incentivos, por meio da cooperação técnica, em diversos setores como saúde, educação, infraestrutura, comércio, projetos que tenham cunho social e perfil horizontal em geral.

Diferente das relações Norte-Sul, que tem por princípio uma dimensão assimétrica, o que oferece à cooperação um caráter de ajuda (e talvez de assistencialismo), a agenda Sul-Sul prevê uma associação entre iguais, fortalecida pela sua compatibilidade e convergência de interesses, reconhecendo as potencialidades e dificuldades mútuas. Isso não significa que não existam diferenças de poder, capacidade e projeção dos Estados do Sul e suas dinâmicas de cooperação, mas sim que estas diferenças são menos acentuadas que no eixo Norte-Sul e que exista uma identidade e agenda comum entre estas nações.

Dentro da CSS, pode-se pensar em categorias como nações em desenvolvimento e países de menor desenvolvimento relativo (PMDR). No cenário contemporâneo, por exemplo, aplicam-se

também o termo emergente e Segundo Mundo³ a esta primeira categoria de nações em desenvolvimento que estariam em um patamar mais avançado do que seus parceiros, como os BRICS. Na nova configuração de poder mundial do século XXI, estas nações são algumas das principais fornecedoras de CSS no sistema internacional e um dos elementos concretos deste processo foi a criação em Julho de 2014 do já em funcionamento Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS (NBD).

Para o Mercosul, cuja natureza constitutiva é a de ser uma integração regional de caráter Sul-Sul, a ampliação destes esforços em caráter global são positivos, assim como o aprofundamento de mecanismos de desenvolvimento regional. Para o Brasil, além disso, a integração regional latino-americana como agenda de CSS consta como parágrafo único do Artigo 4º da Constituição Federal de 1988 indicando que o país “buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.” (CONSTITUIÇÃO DO BRASIL, 1988, s/p).

Neste contexto, cabe examinar a trajetória desta CSS no Mercosul, assim como suas interações externas e potencialidades⁴. Em termos internos, como brevemente citados, a CSS no Mercosul tem, como citado, origens na constituição do bloco, que nasce a partir do processo de reaproximação bilateral Brasil-Argentina nos anos 1970/1980. Em 1985, a assinatura da Ata de Iguaçu entre os Presidentes do Brasil e da Argentina, José Sarney (1985/1989) e Raul Alfonsín (1983/1989), respectivamente sela este processo

³ O termo foi popularizado pela análise de Khanna, 2008, que argumenta que estes países não poderiam mais se enquadrar no Terceiro Mundo por terem expandido seu poder econômico e influência política. Porém, também não podem ser colocados no Primeiro Mundo devido à permanência de um cenário interno fragmentado e de vulnerabilidades sociais. Ou seja, eles estariam em uma categoria intermediária, mas em processo de ascensão. No período da Guerra Fria, o termo Segundo Mundo referia-se aos países comunistas.

⁴ Neste texto são examinados os desafios principais da CSS e da CNS a partir do Mercosul, para um maior detalhamento da história dos processos de integração no Cone Sul ver CERVO e RAPOPORT, 1998 e para as relações internacionais contemporâneas do Brasil e da América Latina PECEQUILO e CARMO (2015).

embrionário, Rapidamente, estas negociações evoluem para o Programa de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina (PICE) em 1986 e o Tratado de Integração Cooperação e Desenvolvimento (TICD) de 1988. Outra iniciativa relevante de CSS do período foi a criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

O contexto doméstico e externo que impulsiona estas negociações é de crise mútua e exclusão sul-americana das relações internacionais, mesmo antes do fim da Guerra Fria em 1989. A década perdida de crise da dívida, de baixo desenvolvimento econômico, inflação, estagnação e desemprego, as pressões do nascente neoliberalismo político-econômico, a reação dos Estados Unidos para derrotar a então União Soviética compõe um cenário de fechamento de espaços, que impulsiona as negociações regionais.

Estas tendências se agravam no pós-bipolaridade, assim como ganham novas feições, como o Consenso de Washington. Agenda de condicionalidades econômico-sociais, com foco na diminuição do Estado, privatizações, cortes sociais, redução de investimentos na infraestrutura e a desregulamentação, este Consenso estabelecia um rumo claro para os países latino-americanos a seguir. Em sua grande maioria, estas pautas foram implementadas com graves consequências agravando ainda mais as condições de desigualdade e vulnerabilidade social, e foram acompanhadas por uma política externa de alinhamento ao Norte. Estas dimensões somente foram superadas com a ascensão dos governos de esquerda na América Latina no século XXI. O Mercosul, no caso, atravessou em seus 25 anos todas estas transformações estruturais, mantendo-se como exemplo de feição de CSS.

Tais feições referem-se, no caso da CSS no Cone Sul, à aceleração do processo de integração regional bilateral para a criação do Mercosul com a assinatura do Tratado de Assunção (1991), visando a liberalização das relações comerciais locais. Ainda que não tenha perdido seu caráter de CSS, o Mercosul nasce sob o signo do neoliberalismo dominante no Brasil e na Argentina governados por Fernando Collor (1992/94) e Carlos Menem (1989/1999), buscando aderência aos projetos norte-americanos propostos para a região na

época a Iniciativa para as Américas (IA) e o Acordo de Livre Comércio da América do Norte (NAFTA). Diferente do Mercosul, o NAFTA é uma estrutura de cooperação Norte-Sul, caracterizada por forte assimetria entre seus membros (e por profunda interdependência já existente): Estados Unidos, Canadá e México⁵.

Desde suas origens, o NAFTA tem representado um desafio ao Mercosul e uma espécie de meta a ser atingida por alguns países latino-americanos como condição para conquistar o mercado dos Estados Unidos (sintetizada na promessa norte-americana do “comércio, não ajuda”). O mesmo se aplicava à IA e sua proposta de Zona Hemisférica de Livre Comércio (ZHLC) e, posteriormente, à Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que teve suas negociações iniciadas em 1994, sem alcançar seus objetivos. Estes e outros desenvolvimentos da CNS com os Estados Unidos, e seus projetos, serão analisados no próximo item deste texto.

O ano de 1994 é chave para ambas, a CNS devido à ALCA como mencionado, mas igualmente para a CSS, pois a saída de Collor do poder por um processo de *impeachment* no Brasil em 1992 devolveu à integração seu perfil autonomista focado na CSS, ampliando as interações regionais e globais do bloco. Neste sentido, em 1994, o Protocolo Adicional do Tratado de Assunção (Protocolo de Ouro Preto) estabeleceu a estrutura de governança do bloco, com seus principais órgão institucionais e a Tarifa Externa Comum (TEC). A partir deste ponto, foram iniciados esforços para o aprofundamento do bloco e sua estabilidade como a Cláusula Democrática (Protocolo de Ushuaia de 1998 e o Protocolo de Montevidéu, Ushuaia II de 2011⁶) que define que todos os membros do bloco precisam ser democráticos e o estabelecimento do Mecanismo de Solução de Controvérsias do bloco em 2002 (Protocolo de Olivos). Além disso, foram abertas as negociações intra e extrarregionais do bloco como ator internacional no âmbito Sul-Sul e Norte-Sul.

⁵ Para a política externa dos Estados Unidos, recomenda-se PECEQUILO, 2013.

⁶ No período de 2012/2013 a aplicação de Ushuaia levou à suspensão temporária do Paraguai do bloco devido ao golpe que levou à deposição do Presidente Fernando Lugo. Em 2016, situação similar ocorreu no Brasil, mas o Protocolo não foi aplicado.

No que se refere às negociações intrarregionais Sul-Sul, um processo inicial foi o de pensar a América do Sul como um todo entre 1993/1994 a partir da proposição pelo governo Itamar Franco dos arranjos do Mercado Comum do Norte (MERCONORTE) e da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA). Enquanto o MERCONORTE se propunha a criar uma associação entre o Brasil e países da região norte da América do Sul como, por exemplo, a Venezuela (que é membro pleno do Mercosul como visto), a ALCSA apresentava uma agenda abrangente para a região, unindo-a em uma só visão de governança.

Ambas as propostas não caminharam adiante devido à conjuntura de crise ainda vigente na região, mas a ALCSA lançou as bases de projetos futuros de união política, estratégica e econômica: a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA), a UNASUL⁷ e a CELAC⁸. Para a América do Sul, portanto, a CSS organizou-se a partir do Mercosul nestes arranjos adicionais, compondo uma visão sistêmica da região como espaço geopolítico e geoeconômico em particular no século XXI. A liderança brasileira pode compor agendas convergentes e complementares de negociação entre o Mercosul e estes demais arranjos sobrepostos.

No âmbito extrarregional, a CSS desenvolveu-se de forma intensa a partir do Mercosul e estas estruturas de governança. Desde 1994 foram estabelecidas uma série de negociações intra e extrarregionais, como foco na agenda comercial e também no fortalecimento dos laços políticos entre países em desenvolvimento. Extrarregionalmente, a distribuição das negociações focou nos espaços econômicos com os quais o Brasil sempre esteve mais presente na África e Ásia, ajudando a impulsionar as agendas do bloco. Abaixo, a Tabela 1 apresenta a listagem destas dimensões de CSS e as negociações concluídas e em andamento.

⁷ Neste processo, a IIRSA foi incorporada à UNASUL na forma do COSIPLAN (Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento). Um importante movimento inédito de CSS local foi também a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) na UNASUL. A UNASUL, na realidade, é formada por diversos Conselhos de Cooperação em muitas arenas como saúde e educação.

⁸ A Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA) é uma iniciativa de integração regional sul-americana liderada pela Venezuela.

Tabela 1

**O Mercosul e as Negociações Intra e Extrarregionais:
A Dimensão Sul-Sul (Concluídas e em Andamento)**

ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Mercosul-CHILE (ACE-35)- 1996
ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Mercosul-BOLÍVIA (ACE-36)- 1997
ACORDO QUADRO PARA A CRIAÇÃO DE UMA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O Mercosul E A REPÚBLICA DA ÁFRICA DO SUL-2000- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO
ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Mercosul-MÉXICO (ACE-54)- 2003
ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Mercosul-PERU (ACE-58)- 2005
ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Mercosul-COLÔMBIA/VENEZUELA (ACE-59)- 2005
ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA AUTOMOTIVO Mercosul-MÉXICO (ACE-55)- 2002
ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O Mercosul E A REPÚBLICA ÁRABE DO EGITO- 2004- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO
ACORDO QUADRO SOBRE COMÉRCIO ENTRE O Mercosul E O REINO DE MARROCOS- 2004- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO
ACORDO-QUADRO DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA ENTRE O MEROCUL E O CONSELHO DE COOPERAÇÃO DOS ESTADOS ÁRABES DO GOLFO- 2005- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO
ACORDO QUADRO SOBRE O COMÉRCIO ENTRE O Mercosul E A REPÚBLICA ISLÂMICA DO PAQUISTÃO- 2006- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO
ACORDO DE COMPLEMENTAÇÃO ECONÔMICA Mercosul-CUBA (ACE-62)-2007
ACORDO-QUADRO PARA O ESTABELECIMENTO DE UMA ÁREA DE LIVRE COMÉRCIO ENTRE O Mercosul E A REPÚBLICA DA TURQUIA- 2008- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO
ACORDO QUADRO ENTRE O Mercosul E O REINO HASHEMITA DA JORDÂNIA-2008- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO
ACORDO DE PREFERÊNCIAS TARIFÁRIAS Mercosul-ÍNDIA- 2009
ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO Mercosul-ISRAEL- 2010
ACORDO DE COMÉRCIO PREFERENCIAL Mercosul/SACU- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO- 2009
ACORDO Mercosul/ÍNDIA/SACU- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO
ACORDO DE LIVRE COMÉRCIO Mercosul-PALESTINA- 2011- NEGOCIAÇÕES EM ANDAMENTO
ACORDO DE COOPERAÇÃO ECONÔMICA LÍBANO E TUNÍSIA- 2014

Porém, a CSS não se resumiu somente a estes processos. Afinal, no que se refere aos outros arranjos institucionais sul-americanos como a UNASUL e a CELAC, é preciso mencionar a existência de muitas iniciativas inéditas de CSS, que fortaleceram o papel internacional da América do Sul. Dentre estas a Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA) e a Cúpula América do Sul-África (ASA), criadas respectivamente em 2005 e 2006 refletem movimentos de ampliação da agenda Sul-Sul e que se inserem na dinâmica autônoma da política externa que esteve presente com intensidade até 2011. Já na presidência de Dilma Rousseff (2011/2016) estas reuniões sofreram certo esvaziamento. Mesmo assim, desde 2005, foram realizadas no âmbito da ASPA a II Cúpula no Catar e a III em Lima, e da ASA a II Cúpula em Ilha de Margarita (Venezuela) no ano de 2009 e em 2013 em Malabo, na Guiné Equatorial. Outra iniciativa foi o estabelecimento do Fórum Cooperativo África-América do Sul (ASACOF). Porém, com a mudança de vetor da política externa podem ser atingidas de forma ainda negativa, perdendo seu conteúdo político-estratégico.

Adicionalmente, a partir de 2012, impôs-se novo desafio ao Mercosul e estes arranjos de governança com a criação e entrada em vigor da Aliança do Pacífico composta por México, Colômbia, Peru, Chile e Costa Rica, com ênfase em aspectos comerciais. A Aliança prioriza a agenda do Pacífico para a América Latina, sem conteúdos político-estratégicos mais amplos como os pretendidos por estes outros arranjos. O surgimento deste bloco mais fraco elevou os questionamentos sobre o perfil do Mercosul e da integração sul-americana em geral, com diversos grupos ligados a setores empresariais no Brasil e parte da sociedade demandando que os arranjos brasileiros assumissem este perfil. Também foi considerada a possibilidade de uma negociação Mercosul-Aliança do Pacífico, que não saiu do papel.

A ideia é que estes arranjos seriam mais eficientes comercialmente e com maior probabilidade de atingir os mercados desenvolvidos. Este debate permanece em andamento e, como será analisado no próximo item, intensificou-se no biênio 2015/2016 com a criação da

Parceria do Pacífico liderada pelos Estados Unidos e a mudança de vetor da política externa brasileira.

Por fim, qual é o lugar dos BRICS, em geral, e da China nesta agenda de CSS com o Mercosul e a América do Sul? Com relação aos BRICS, a Índia é o país que possui maior aderência às negociações com o Mercosul como visto na Tabela 1, seja por meio das interações bilaterais como as multilaterais. Em situação similar, a África do Sul também possui laços mais próximos a estas negociações. Na prática, ainda, Brasil, África do Sul e Índia encontram-se em um arranjo adicional de CSS, o Fórum IBAS (ou G-3). A Rússia, por sua vez, não é foco de negociações específicas com o Mercosul, mas detém proximidade com o Brasil bilateralmente na região, assim como com outros parceiros (Venezuela, dentre os mais relevantes).

Chama a atenção que o Mercosul não possui negociações em andamento com a China visando o estabelecimento de um acordo 5+1 ou similares. Em termos gerais, as conversações que existem falam de uma “Associação Estratégica Especial” entre China-Mercosul, mas sem uma dimensão estruturada. Esta realidade explica-se por particularidades da política externa chinesa e, igualmente, pelas próprias dificuldades do Mercosul em negociar em bloco. Desde que acelerou sua projeção regional tendo como base o *Policy Paper* para a América Latina de 2008⁹, a China prefere o estabelecimento de relações bilaterais com os países latino-americanos (e com os países do Sul em geral). Tais relações permitem uma maior influência da China nas agendas, mesmo com o Brasil, e uma maior agilidade nas interações, em particular as comerciais.

O Fórum China-CELAC, contudo, é uma exceção a esta política de laços mais frouxos entre a China e os parceiros, já tendo estruturado inclusive um Plano de Cooperação (2015/2019). Neste Plano encontram-se previstos o aumento de investimentos chineses para a região, para a construção de obras de infraestrutura, desenvolvimento e facilitação de comércio e a extensão dos fluxos

⁹ A coletânea organizada por FUNG, K.C e GARCIA-HERRERO, 2012 é recomendada para a análise do relacionamento sino-latino-americano. Para os efeitos da presença chinesa na região indica-se GALLAGHER e PORCEZANSKI, 2010.

comerciais de energia, matérias primas e alimentos (ou seja, *commodities* em geral). Para a China a criação do Fórum significa intensificar sua presença regional, aprofundando as relações com a América Latina no âmbito da sua CSS com regiões em desenvolvimento em escala global (somadas ao espaço preferencial asiático). Deve-se mencionar que a América Latina é a segunda destas regiões com as quais a China procurou estabelecer relações preferenciais, vide a cooperação com África. Neste continente, desde 1999 com a criação do Fórum China-África, estas interações são intensas e servem de modelo para os arranjos com a América Latina.

Igualmente, estas parcerias reproduzem a lógica da ausência de condicionalidades que a China traz a seus parceiros e a perspectiva de um jogo de ganhos múltiplos (*win-win*), que deriva de suas relações internacionais centradas no “Desenvolvimento Pacífico”. Na América Latina, alguns autores denominaram esta prática de “Consenso de Beijing”, em oposição ao “Consenso de Washington”. Contudo, enquanto o Consenso de Washington, que predominara nos anos 1990, demanda uma adequação dos regimes político e econômicos latino-americanos à pauta neoliberal de cortes de gastos, privatizações e abertura comercial para promover sua inserção internacional, o Consenso de Beijing caminha no sentido oposto: o da preservação da autonomia dos países e o foco nas premissas do desenvolvimento e do crescimento por meio do aumento de investimentos.

Por sua vez, os países latino-americanos aceitam esta agenda chinesa sem contestação, colocando em xeque seus projetos político-estratégicos de integração. A perspectiva de ganhos fáceis com o comércio de *commodities*, o acesso a recursos financeiros e projetos de desenvolvimento fornecidos pela China ajuda a reforçar esta ação individualista dos agentes locais e a reduzir seu poder de barganha. Aos ganhos fáceis, porém, contrapõem-se uma realidade de reprimarização das economias latino-americanas, desvio de comércio e desequilíbrios comerciais ao se tornarem importadoras de produtos chineses.

E, para repensar esta agenda de CSS com a China, seria importante uma real mobilização dos países latino-americanos para promover

ajustes estratégicos na relação. Afinal, em muitas nações, a China é uma parceria comercial (e política) muito mais relevante que os Estados Unidos no atual cenário. De 2008 em diante, a China é a primeira, segunda ou terceira parceria individual de Brasil, Chile e Peru, sendo que estes últimos, por exemplo, têm até mesmo Tratados de Livre Comércio Bilaterais com os norte-americanos. Em documento da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) de 2015, a mesma indica a necessidade de que a CSS com a China, e as relações externa da região, sejam repensadas a partir de uma perspectiva autônoma e que preserve o desenvolvimento e as conquistas locais, em particular a autonomia política.

Em síntese, a agenda de CSS do Mercosul, e dos mecanismos associados de integração regionais possui tanto potencialidades como dificuldades. Não se pode esquecer que, no fundo, a mais importante CSS relacionada ao Mercosul refere-se à própria constituição e evolução do bloco, consolidando as interações das nações no Cone Sul e sua projeção externa. Entretanto, os sucessos da CSS intra e extrarregional não eliminam críticas a respeito da associação do Mercosul com os países desenvolvidos, que seria baixa por conta das exigências políticas do bloco. Assim, ao invés de abrir espaços, o Mercosul os fecharia. Porém, uma breve avaliação da evolução da CNS entre o Mercosul, os Estados Unidos e a União Europeia demonstra que esta realidade é muito mais complexa, cabendo examiná-la em seus aspectos político-econômicos e estratégicos.

A Dinâmica Norte-Sul: Os Estados Unidos e a União Europeia

Avaliando a CNS no âmbito do Mercosul, tradicionalmente dois atores merecem destaque: os Estados Unidos e a União Europeia¹⁰. Desde os anos 1990, ambos tem sido foco de atenção das nações do Cone Sul, assim como surgem historicamente definidos como parceiros preferenciais do Brasil. Esta preferência está associada tanto a uma dimensão concreta quanto a uma subjetiva.

Em termos concretos, os Estados Unidos e a União Europeia representam importantes parceiros comerciais individuais e em bloco do Mercosul e do Brasil. No caso da União Europeia, antes Comunidade Econômica Europeia (CEE) estes laços comerciais tem sido bastante marcantes ao longo dos séculos XX e XXI, assim como parcerias bilaterais individuais com nações europeias. Com relação aos Estados Unidos, situação similar se repete, ainda que o país tenha sido ultrapassado pela China em sua importância e relevância comercial individual na região.

Subjetivamente, os dois eixos transatlânticos são percebidos como fonte de riqueza e crescimento e parceiros com os quais a região teria mais possibilidades de avançar. Os Estados Unidos, em particular, são uma espécie de meta comercial-política a ser atingida e, no caso brasileiro, até mesmo um modelo cultural que deveria guiar a política interna e externa nacional. Existe, assim, um peso estrutural tanto de europeus quanto norte-americanos na agenda das relações internacionais do país e da região.

Analizando estas respectivas CNS e começando pelo caso dos Estados Unidos, é preciso lembrar que os mesmos são um país “americano” e hegemônico regionalmente. Esta hegemonia é exercida desde o

¹⁰ Outro país que se enquadra na definição de CNS é o Japão, mas sua presença estratégica na região latino-americana no pós-1990 tem sido bastante baixa, à exceção de algumas relações bilaterais como as com Peru e Brasil. Esta situação somente começa a se alterar no século XXI em resposta à ofensiva chinesa, mas é pouco significativa, bilateral e multilateralmente, em particular com o Mercosul.

século XIX, e que se acentuou com a ascensão desta nação à projeção global. Com isso, seu peso e “sombra” são muito maiores e mais significativos do que de outras nações, assim como seu peso e capacidade de ingerência e interferência. A Doutrina Monroe (1823) representa a síntese destas dimensões hegemônicas dos Estados Unidos na América Latina, definindo este espaço geopolítico e geoeconômico preferencial para os norte-americanos, extensão de sua zona de segurança continental. Assim, os norte-americanos atuaram, e continuam atuando, na região preservando a estabilidade e a governança democrática e a contenção dos poderes intra e extrarregionais.

Independente do fato da Doutrina Monroe ter sido “morta” pelos próprios norte-americanos em discursos de 1990 e 2013, anunciando-se sempre uma nova era de cooperação entre as Américas (i.e entre os Estados Unidos e o resto), sua realidade geopolítica básica prevalece: a região é o “quintal” norte-americano e assim será preservada da influência de outrem que possam ameaçar este quintal, limitando a sua projeção. Nos anos 1990, isso se refletiu nos projetos de integração como a IA, o NAFTA e a ALCA, cuja relação com o Mercosul é complexa (lembrando que dentre estes somente o NAFTA entrou em vigor em 1994). Ainda assim, a hegemonia tem no seu quintal um espaço secundário, no qual apresenta políticas reativas na maioria das vezes, tendo seu foco muito mais direcionado à Eurásia.

Historicamente, a CNS entre o Mercosul e os Estados Unidos inicia-se já em 1991 com a assinatura do Acordo do Jardim das Rosas entre o Mercosul e os Estados Unidos, conhecido como 4+1. Na oportunidade, ainda no auge do neoliberalismo econômico vigente no Cone Sul, em especial no Brasil de Collor e na Argentina de Menem, o Acordo foi anunciado como inédito e o primeiro passo para a formatação de um TLC entre o Mercosul e os norte-americanos. Este TLC faria parte do processo de constituição da eventual ZHLC prevista na IA (que não caminhou) e, depois, passou a ser percebida como uma porta de entrada para o NAFTA constituído também em 1991. Entretanto, uma breve observação da realidade demonstra que este acordo não gerou ações concretas para a

ampliação do NAFTA e nem pode aprofundar a influência norte-americana no Cone Sul, ou construir o outro projeto de ZHLC, a ALCA.

Embora diversos setores sociais, políticos e econômicos atribuam ao Brasil o fracasso nestas negociações, seja para a ampliação do NAFTA ou a construção da ZHLC, a questão reside em um processo de desinteresse mútuo. Do lado brasileiro, e do Mercosul, um desinteresse caracterizadas pela ausência de concessões dos Estados Unidos às demandas de negociação justas e equilibradas, e pelas pressões pela diluição do bloco e, do lado norte-americano, uma baixa disposição justamente em negociar e dar conta destes desafios. Para os Estados Unidos, o interesse de preservar sua influência e abrir mercados locais, sem concessões representava um claro limite para negociar em situações nas quais não mantivesse a palavra final.

Assim, a negociação com o Brasil sempre tendia a ser polarizada (mesmo no caso dos mecanismos bilaterais a despeito do estabelecimento do Diálogo Estratégico em 2005) e os norte-americanos optaram por caminhos mais fáceis como o NAFTA, dominando o processo de condução do bloco ao lidar com parceiros menores e fortemente dependentes de sua economia como Canadá e México. Deve-se destacar que tanto o México quanto o Canadá, mesmo sendo membros do NAFTA, possuem negociações com o Mercosul (ver Tabela 1 no caso do México) e para o Canadá menciona-se o Memorando de Entendimento de Cooperação sobre Comércio e Investimentos e Plano de Ação de 1980.

Da mesma forma, a agenda limitada a comércio e temas econômicos de liberalização, sem promessas de investimentos na América Latina ou ampliação de benefícios aos países locais oferecia baixa atração. Com isso, mercados como o brasileiro e, atualmente, o chinês surgiam como fontes mais vantajosas de cooperação. No século XXI, esta situação se repete com os TLCs firmados na última década: Chile (2004), Peru (2009), Panamá (2011) e Colômbia (2012). Todos estes são países com os quais os Estados Unidos já possuíam uma relação preferencial e desigual, muito mais favorável aos norte-americanos que seus parceiros, e permanece reproduzindo assimetrias. Em âmbito regional, o Acordo de Livre Comércio da América Central (CAFTA) reproduz as mesmas realidades e limitações. A rápida

ascensão regional da China e as iniciativas brasileiras são prova destas realidades e limitações norte-americanas, que geram vácuos de poder e o temor da permanência de ingerência.

Eventos como a criação do Plano Colômbia (2000) para a guerra contra as drogas, o temor do terrorismo na Tríplice Fronteira (2001), a reativação da Quarta Frota (2008), o aumento de investimentos militares no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM), a Iniciativa Mérida (2008, a guerra contra as drogas no México), a crítica a regimes populares de esquerda como os de Chávez na Venezuela e Lula no Brasil, são apenas alguns exemplos de potenciais ingerências. Eventos positivos como a retomada das relações diplomáticas com Cuba em 2014 são, igualmente, exemplo de reafirmação hegemônica, renovando a agenda.

A despeito disso, o mito do mercado norte-americano, e do alinhamento, permanece na América Latina e no Brasil tem ganho novas formas: a primeira, a da Aliança do Pacífico, que surge como um modelo de integração frouxa entre nações latino-americanas apoiado pelos Estados Unidos, e que facilitaria o acesso a seu mercado e ao Pacífico; e, a segunda, a Parceria do Pacífico (ou Parceria Transpacífica, TPP), também uma integração frouxa, basicamente comercial, que foi definida pelos seus membros como o “maior acordo de livre comércio do mundo”. Criada em 2015, a TPP tem como membros Austrália, Brunei, Canadá, Chile, Estados Unidos, Japão, Malásia, México, Nova Zelândia, Peru e Singapura. Muitos setores defendem que o Mercosul deveria não só aproximar-se mais destes blocos, como a eles assemelhar-se abrindo mão de seus objetivos político-estratégicos.

Em síntese, a relação Mercosul-Estados Unidos é caracterizada pela manutenção de assimetrias, cenário que se estende a todas as relações bilaterais dos Estados Unidos na região. Da mesma forma, é uma interação marcada mais por limitações do que por oportunidades, pois prevalece do lado estadunidense uma retórica positiva, mas sem elementos concretos para subsidiar as parcerias de forma a trazer mais investimentos, tecnologia ou mais fluxos comerciais. Com isso, as políticas tendem a ser de elevado impacto como a citada retomada da relação Estados Unidos-Cuba, só que sem

efeitos práticos. Tais efeitos práticos derivam muito mais da interação intrarregional, com foco no Brasil, e principalmente da CSS com a China como analisado no item anterior.

Situação quase igual se repete no caso da União Europeia desde os anos 1990, apesar da expectativa de que estas relações interregionais poderiam ter caminhado de forma mais eficaz e produtiva nas últimas décadas. A suposta identidade comum Mercosul-União Europeia como projetos de integração regional seria um dos elementos que favoreceria estas negociações. Assim, se estas negociações não avançaram seria por um excesso de demandas do Mercosul e pela ausência de concessões de seus membros mais relevantes como Brasil-Argentina.

Todavia, um exame mais próximo deste processo negociador demonstra que as dificuldades são mútuas e que a União Europeia possui elevado protecionismo nos setores que mais interessam ao Mercosul, como o agronegócio. Inclusive, muitas vezes existem “guerras comerciais” no triângulo União Europeia-Mercosul-Brasil, representadas por contenciosos na Organização Mundial de Comércio (OMC). Estes contenciosos encontram-se diretamente relacionados aos programas de subsídio, protecionismo e barreiras não-tarifárias (como as fitossanitárias) impostas pela União Europeia ao comércio com o Mercosul e o Brasil, denunciadas pelos parceiros latino-americanos, e do lado europeu, críticas similares. Além disso, a região da América Latina não é prioritária na agenda europeia do século XXI, e tem perdido cada vez mais espaço para as nações emergentes, especificamente Brasil e China. Amplamente, as pressões do entorno geográfico europeu são muito mais significativas do que as demandas de uma projeção global.

Tais tendências e fatos concretos ficam mais claros quando se examina a evolução das negociações Mercosul-União Europeia e a política externa da União Europeia para a América Latina. Começando por este segundo ponto, pois ele estabelece o arcabouço mais amplo a partir do qual as negociações mais específicas se desenvolvem, pode-se indicar que a política externa da União Europeia para a América Latina é caracterizada por três níveis: as

relações com o Caribe e América Central, a parceria bilateral com o Brasil e as negociações com o Mercosul¹¹.

No que se refere à agenda com o Caribe e a América Central, a mesma faz parte do conjunto da Parceria ACP (África, Caribe e Pacífico), tradicional mecanismo do bloco desde suas origens nos anos 1950 como Comunidade Econômica Europeia (CEE). Quando estabelecida em 1964, a Parceria ACP visava manter os laços das nações europeias com suas antigas colônias, em particular as africanas que se tornavam independentes naquele período. Desde este período, a relação sustentava-se basicamente em assimetrias, programas de ajuda e *commodities*, reproduzindo uma agenda pós-colonial. Esta situação pouco se alterou ao longo dos anos, mas no pós-Guerra Fria passou a ser acompanhada por iniciativas adicionais: a Parceria Estratégica entre a União Europeia e a América Latina e do Caribe (ALC), a renovação das metas da ACP pelos Acordos de Cotonou (2000) e uma nova base Acordos de Parceria Econômica (EPA) como a Declaração sobre Cooperação em Comércio e Investimento e Plano de Ação com a AELC (Associação Europeia de Livre Comércio 2000).

Para o Brasil, especificamente estabeleceu-se em 2007 a Parceria Estratégica União Europeia-Brasil, que desde então publicou dois planos de ação com foco em temas como democracia, governança, comércio e parceria energética. As agendas de cooperação mais uma vez podem ser definidas como positivas, mas limitadas devido às situações já mencionadas: assimetrias, protecionismo e subsídios, baixos investimentos e pouca atração da região. Estas agendas são desenvolvidas em Cúpulas de periodicidade anual e já foram objeto de debate e projeção por meio do I Plano de Ação Conjunta (2008/2011) e o II Plano (2011/2014), estando em andamento negociações para o estabelecimento de uma nova pauta estratégica que dê continuidade a estas atividades. Quando criada, esta Parceria Estratégica chegou a ser anunciada como uma facilitadora das negociações entre a União Europeia e o Mercosul, o que efetivamente não ocorreu.

¹¹ Para maior detalhamento destas questões, a trajetória do bloco europeu e as relações internacionais da União Europeia ver PECEQUILLO, 2014.

Avaliando este pilar, as negociações Mercosul-União Europeia, iniciam-se com o Acordo Quadro de Cooperação Comunidade Europeia-Brasil (1992), que, a partir de 1995, até os dias de hoje encontra-se em andamento como o Acordo Quadro Interregional de Cooperação Mercosul-União Europeia. A meta deste acordo é a finalização de um Acordo de Associação entre os dois blocos. Em 2004, também no âmbito destas negociações, foi firmado o Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica.

Em linhas gerais, estes acordos e negociações caminharam de forma bastante lenta nos últimos anos: além das resistências e dificuldades mútuas em negociar, não se pode esquecer que a primeira década do século XXI foi caracterizada pela ênfase na CSS na política externa brasileira e pelo aprofundamento da crise econômica no bloco europeu, em especial a partir de 2008. Esta crise, principalmente nos países menores do bloco PIIGS (Portugal, Itália, Irlanda, Grécia e Espanha), mantém-se até o período recente, vide o baixo crescimento destas nações, o elevado desemprego e a desestruturação social.

Além disso, estas tendências têm sido agravadas desde 2013 pelo início e aceleração da crise dos refugiados para a Europa Ocidental, cujas implicações humanitárias, geopolíticas e geoeconômicas são gravíssimas. Adicionalmente, a Europa Ocidental também tem sido alvo de problemas de segurança associados ao terrorismo internacional. Como indicado, existe ainda a pressão da vizinhança próxima, que tem como destaque as crises com a Rússia e demais pressões vindas do Leste.

Portanto, negociações como as Mercosul-União Europeia ficaram em segundo plano e vem tentando ser retomadas gradualmente. Em 2013, foi publicado pela União Europeia o *Mercosur-Regional Strategy Paper* (2007/2013) até como uma forma de usar estas negociações como válvula de escape econômica diante de sua permanente crise. Bastante abrangente este documento estratégico detinha uma visão abrangente da relação, além dos fluxos comerciais, e alerta para a ausência de interesse mútuo nas negociações que coloca em xeque a conclusão de potenciais acordos. Segundo o documento,

No passado, nossa cooperação foi inteiramente baseada em projetos, com uma multiplicidade de projetos respondendo a demandas de diferentes setores, sofrendo, portanto de uma visão estratégica mais abrangente. A cooperação com o Mercosul também sofreu com a falta de envolvimento político e mudança de prioridades políticas, resultando em projetos dispares. Tentando responder a estes problemas, a cooperação entre 2007/2013 não mais será baseada em uma lista convencional de projetos, mas em um plano de ação moldado a partir do programa de integração do Mercosul. O plano de ação vai priorizar inicialmente a finalização do Mercosul com foco naquelas áreas que irão facilitar a implementação do futuro acordo de associação entre a União Europeia e o Mercosul (...). Esta nova abordagem será “baseada em resultados” e ligada ao progresso para atingir objetivos colocados no plano de ação (...) Prioridade 1: Apoio à institucionalização do Mercosul (...) Prioridade 2: Apoio ao aprofundamento do Mercosul e à implementação do futuro Acordo de Associação entre a União Europeia e o Mercosul (...); Prioridade 3: Esforços para o fortalecimento da participação da sociedade civil, conhecimento do processo de integração regional e para a compreensão e visibilidade mútuas (...) ¹²

Trata-se de uma declaração de intenções, mas também uma “chamada” à mesa de negociações entre Mercosul-União Europeia. Em 2014, sob novas condições político-econômicas de Mercosul-União Europeia que demandavam, por conta de pressões para o aumento do comércio birregional, estas negociações foram aceleradas depois de um período de estagnação. Desde então,

¹² Ver Mercosur-Regional Strategy Paper (2007/2013) preparado pela Comissão Europeia. Disponível em http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_en.pdf. Acesso em 05 de Julho de 2013.

ambos os blocos instalaram uma dinâmica sistemática de conversações que, no ano de 2015, teve como importante evento a visita da Presidente Dilma Rousseff à União Europeia. Na realidade entre Maio-Julho de 2015, esta visita de Rousseff e as declarações favoráveis ao acordo Mercosul-União Europeia, compuseram uma pauta externa positiva para tentar recuperar a economia brasileira em crise. Naquele momento, além da União Europeia, acordos com a China e os Estados Unidos também foram incluídas na ofensiva.

Ainda assim, muito pouco saiu do papel e, especificamente com relação à União Europeia, as negociações do Acordo Quadro prosseguem. No mês de Maio de 2016, já sob uma nova conjuntura política brasileira, com o afastamento da Presidente Dilma Rousseff, houve uma troca de ofertas tarifárias entre os blocos. Esta troca de ofertas foi acompanhada por declarações pesadas de membros da comunidade do agronegócio europeu, contrários ao acordo, que vem o Mercosul como uma ameaça ao setor na União Europeia. Apesar disso, existe um compromisso para que em Julho de 2016, esta troca de ofertas seja finalizada¹³.

Por fim, cabe mencionar que estas negociações da União Europeia com a América Latina no âmbito da CNS são acompanhadas por outras de maior porte, cujo potencial para pressionar o sistema multilateral de comércio e as relações Sul-Sul e Norte-Sul são elevadas. Estas outras conversações referem-se às tratativas secretas entre os Estados Unidos e a União Europeia iniciadas em 2013 para a formação de uma área de livre comércio transatlântica (que faria ponte com a citada TPP) denominada de TTIP (Parceria Transatlântica de Livre Comércio e Investimento). Caso concluído, a TTIP reforça a interdependência existente entre Estados Unidos e União Europeia, esta parceria tem como potencial excluir os BRICS destas agendas comerciais, assim como favorecer o livre-cambismo e o bilateralismo, em detrimento do desenvolvimento e estruturas de governança multilaterais como a OMC. Até Maio de 2016 estas negociações continuam em andamento, secretas, e sem previsão de conclusão.

¹³ Este texto foi finalizado em 26 de Maio de 2016, portanto com o processo ainda em andamento.

Tendo como base estas realidades, a CNS mantém-se como condicionada por assimetrias, e com dificuldades de conclusão. Para o Mercosul são relações que apresentam mais riscos do que oportunidades, mas que se encontram condicionadas por pressões políticas, econômicas e estratégicas internas e externas. O risco do alinhamento a estes países e blocos na CNS é, porém, significativo, podendo levar a perda de mercados, assim como a desequilíbrios comerciais.

Considerações Finais

Ao longo de seus vinte e cinco anos de existência, o Mercosul consolidou-se como uma relevante referência de CSS, com impactos positivos para o cenário político-estratégico sul-americano. A valorização da democracia, a estabilidade econômica, a projeção internacional da região e a consolidação de uma base para o desenvolvimento de uma governança sul-americana incentivando a formatação de novos arranjos são alguns destes impactos.

Entretanto, o Mercosul, assim como esses outros arranjos, UNASUL/CELAC, é afetado pela política interna de seus membros e sujeito a conjunturas de instabilidade que tem se acentuado nos últimos anos. O crescimento e a consolidação da integração sul-americana estiveram diretamente ligados a regimes progressistas de inclinação de esquerda como os de Lula no Brasil e Chávez na Venezuela, que imprimiram relações internacionais autônomas a seus países, com raízes regionais. A busca de uma pauta social, alternativa ao neoliberalismo e a ênfase na CSS permitiram elevar o papel da América do Sul globalmente e observar avanços significativos na redução de assimetrias. Porém, a contrarreação dos setores conservadores nestes e outros países tem colocado em xeque este projeto, retomando pressões de setores domésticos por políticas mais focados na CNS.

Com isso, em um momento no qual o Mercosul poderia dar novo salto qualitativo em sua agenda geopolítica e geoeconômica, sua relevância encontra-se ameaçada por esta nova divisão de forças

internas nos países sul-americanos. De uma tendência à esquerda, pendularmente observa-se um retorno à direita, seja pela via eleitoral como no caso da Argentina do Presidente Macri, seja pela via de disputas políticas como no Brasil, no qual oposição e governo debatem-se entre acusações de corrupção, golpe e *impeachment*. Estas polarizações afetam o projeto nacional brasileiro em suas dimensões internas e externas, e podem indicar a reversão de conquistas nestes dois campos. O risco do retorno ao imediato pós-Guerra Fria e às políticas de alinhamento ao eixo Norte é elevada.

Na América do Sul, a ausência da liderança brasileira gera vácuos de poder que são preenchidos por este alinhamento de seus vizinhos também ao eixo Norte e a tendências de instabilidade e estagnação econômica-política e estratégica. Paralelamente, a CSS com a China poderia surgir como uma válvula de escape a esta renovação de relações assimétricas, mas que ainda assim também traz riscos à região, caso um projeto estratégico bem sustentado não seja apresentado. Com isso, a perda de relevância brasileira, e da governança regional, coloca em xeque tanto as negociações Norte-Sul quanto as Sul-Sul. Neste último eixo, a perda de oportunidades e de reposicionamento global podem ser algumas das consequências.

Neste contexto de instabilidades e crises regionais, o Mercosul encontra-se em uma encruzilhada: manter seu aprofundamento e alargamento como projeto autônomo de nações em desenvolvimento, com ênfase na CSS intra e extrarregional, com teor político-estratégico, ou abandonar sua identidade em nome de uma retomada de políticas neoliberais e de encolhimento externo, com resultados historicamente pouco significativos. A decisão por qual caminho escolher pode significar a continuidade do Mercosul como um bloco de CSS ou, apenas, um espaço comercial livre cambista, o que consistiria em uma enorme perda para o Brasil e a América do Sul.

Referências Bibliográficas

AMORIM, Celso. Teerã, Ramalá e Doha- memórias da política externa ativa e altiva. Rio de Janeiro: Benvirá. 2015.

CERVO, Amado e RAPOPORT, Mario. História do Cone Sul. Rio de Janeiro: Revan. 1998.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Disponível em:

<http://www.imprensaoficial.com.br/PortalIO/download/pdf/Constituicoes_declaracao.pdf> Acesso em 23 de Maio de 2014.

COSTA, Darc. Estratégia nacional: A cooperação Sul-Americana para a Inserção Internacional do Brasil. Porto Alegre: L&PM. 2003.

FUNG, K.C and GARCIA-HERRERO, Alicia (ed). Sino-Latin American economic relations. London: Routledge, 2012.

GALLAGHER, Kevin P. and PORCEZANSKI, Roberto. The dragon in the room. Stanford: Stanford University. 2010.

KHANNA, Parag. O Segundo mundo. Rio de Janeiro: Ed. Intrínseca, 2008.

Mercosur-Regional Strategy Paper (2007/2013) preparado pela Comissão Europeia. Disponível em

<http://eeas.europa.eu/Mercosur/rsp/07_13_en.pdf> Acesso em 05 de Julho de 2013.

OCDE/CEPAL/CAF (2015), Perspectivas económicas de América Latina 2016: Hacia una nueva asociación con China, OECD Publishing, Paris.

Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264246348-es>>. Acesso em 30 de março de 2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Os Estados Unidos e o século XXI. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2013.

_____. A União Europeia. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2014.

_____ e CARMO, Corival Alves do. O Brasil e a América do Sul relações regionais e globais. Rio de Janeiro: Ed. Altabooks. 2015.

VISENTINI, Paulo Fagundes. A projeção internacional do Brasil (1930-2012). Rio de Janeiro: Ed. Elsevier. 2013

Política Exterior Argentina, su alianza con Brasil y el Mercosur (1991-2016)

Por Alejandro Simonoff

El objetivo de este artículo es reflexionar cómo se entrelazaron la construcción del Mercosur con la política externa argentina y su vinculación con Brasil. Desde sus independencias Argentina y Brasil transitaron por diversos momentos que oscilaron entre la confrontación y la cooperación, y en los últimos treinta años predominó esta última, gracias a la cual el Mercado Común tuvo lugar.

En este marco ambos —junto con Paraguay y Uruguay—, encontraron en él un instrumento para garantizar su inserción en el mundo que en sus primeros tiempos asumió el ropaje del regionalismo abierto, y luego, tras el fin del milenio, en la búsqueda de una fórmula superadora de aquél.

Las relaciones de Argentina con Brasil en el largo plazo (S.XIX-S.XX)

Las oscilaciones en las relaciones argentino-brasileñas durante el siglo XIX podemos graficarlas con las intervenciones bélicas tras la independencia: de los tres conflictos que enfrentó en ese tiempo, dos de ellos involucraron a los cariocas, primero como enemigo (1825-1828) y el segundo como aliado (1864-1870)¹.

En la primera mitad del siglo XX con la crisis del modelo tradicional de inserción, continuó la lucha por la influencia en América del Sur que se desplegaba desde la centuria anterior, pero también los primeros instrumentos de coordinación tanto política, el llamado primer ABC, como económica, el Tratado de Libre Comercio Progresivo de 1941 que buscaron prolongarlo.

La llegada del mundo bipolar moldeó los diseños de inserción internacional del país entre la opción de alinearse con la potencia del bloque, Estados Unidos, o reclamar su pertenencia al bloque occidental pero priorizando a la Región. Estas opciones constituyeron

¹ La tercera fue la Guerra contra la Confederación Peruano-Boliviana (1836-1839).

el marco donde la oposición y la cooperación, se alternaban, causando cierto erratismo epidérmico (Puig, 1980).

En el caso de la política regional, ésta no estuvo exenta de esas oscilaciones, en donde los gobiernos civiles apostaron a reforzar la estrategia de cooperación hacia los vecinos en general, y particularmente con Brasil, muestra de ello fueron el intento de recrear un nuevo ABC en tiempos de Perón, los Acuerdos de Uruguayana con Frondizi o los de la Cuenca del Plata con Illia.

En cambio las dictaduras aplicaron los supuestos geopolíticos a estas relaciones y generaron enfrentamiento, como la discusión en torno a la construcción de Itaipú en la segunda mitad de los sesenta, o la creciente tensión con Santiago por la cuestión del Canal de Beagle, que casi puso a ambos países al borde de la guerra en 1978.

Esta disputa con Chile llevó a una nueva oscilación hacia la cooperación con Brasil que culminó con la firma del Tratado Tripartito de 1979 que cerró la crisis de las represas y que permitió avanzar en la fase siguiente.²

La Guerra de Malvinas también tuvo un impacto en el escenario hemisférico, ya que puso al descubierto las verdaderas intenciones de las organizaciones creadas en la inmediata posguerra. Este cuadro no sería completo, sino señalamos que resultó evidente que el modelo de integración generalizada de la ALADI presentó su ocaso, cuando los modelos desarrollistas mostraron dificultades, e incluso habría que sumar los efectos de la crisis de la deuda de 1982.

² Hasta tal punto fue el acercamiento con Brasil que éste representó a la Argentina en Gran Bretaña, tras la ruptura de relaciones por la Guerra de Malvinas.

Nuevo triángulo, democracia e integración

La situación pendular comenzó a disminuir cuando desde 1983 se delineó una estructura triangular que involucró a la Argentina con Estados Unidos y Brasil³. Pero las pretensiones latinoamericanistas impulsadas por Raúl Alfonsín encontraron ciertos límites, como lo señalamos oportunamente:

Existieron fuertes condicionantes, como el endeudamiento que generó la necesidad de acercarse a Washington para conseguir apoyo financiero, ya sea unilateral o de los organismos multilaterales que controla, lo que ocasionó una tensión en la búsqueda de un mayor marco autónomo (Simonoff, 2010, 329).

Fue la redefinición de su agenda internacional inicial con el llamado “giro realista”⁴ que implicó no sólo una adaptación de su relación con Washington, sino también aceleró la opción de integración selectiva y gradual hacia Brasilia.

A partir de estos supuestos se firmaron la Declaración de Foz Iguazú y el Programa de Integración y Cooperación Económica de Argentina y Brasil. En ellos aparecieron las cuestiones referidas a la cooperación económica, imprescindibles ante un escenario internacional que presionaba por mayor apertura, y política, donde se avanzó en temas sensibles como el nuclear, y el manejo de las asimetrías entre ambos.

La firma de la Declaración de Foz Iguazú, también conocido como Tratado Alfonsín-Sarney, de noviembre de 1985, comprendió: la promoción del mercado común entre ambos países que se podía ampliar a otros de América del Sur; aumentar el poder político y de negociación por un sistema de consulta previa; alcanzar al máximo de autosuficiencia en materias primas críticas, inversiones y bienes de capital; sustituir al dólar como moneda de intercambio; intensificar y

³ El debate por cuáles deben ser sus prioridades, encierra no solo una cuestión de opciones políticas sino la imagen que su clase dirigente tiene sobre el país.

⁴ El giro fue tomado en dos sentidos por la bibliografía: como un cambio hacia una forma de alineamiento con Estados Unidos, o como un perfeccionamiento de la teoría autónoma (Simonoff, 2012).

permitir la cooperación científico-tecnológica principalmente en biotecnología, energía nuclear e infraestructura. E incluía dos acuerdos de cooperación bilateral en el tema nuclear y la creación de una comisión mixta de alto nivel para la cooperación y la integración (formada por cuatro subcomisiones: economía y comercio, transporte y comunicaciones, ciencia y tecnología y energía).

En julio de 1986 se firmó el Acta para Integración Argentino-Brasileña que formuló el Programa para la Integración y Cooperación Económica (PICE) con doce protocolos, que llegaron a ser veintiuno, dieciocho funcionaron y sólo uno fue rechazado (producción de material bélico) y lo hicieron bien los de bienes de capital —más auspicioso al inicio—, y el de trigo —por el cual la Argentina consiguió reemplazar las compras de Brasil en otros mercados.

Este tratado era un...

... programa integrativo por protocolos sectoriales [que] correspondía a la necesidad de graduar el ritmo de integración entre dos economías con marcadas diferencias estructurales (Geneyro 1995: 24).

Para esta convergencia en política exterior entre Brasil y Argentina fueron determinantes la institucionalización democrática y las nuevas necesidades de Brasil tras su “milagro” económico.

A través de estos protocolos se buscó un camino hacia la integración, a la que después se sumó Uruguay con la firma el 29 de noviembre de 1988 del Tratado de Integración de Cooperación y Desarrollo que tuvo por objeto: actualizar el programa y centró su atención en los valores como la paz, el desarme, la libertad, la justicia social y el desarrollo; como así también construir un espacio común de confianza y solidaridad.⁵

⁵ Este último resultó controvertido, ya que muchos lo sindicaron como el cambio en el paradigma de integración, ya que priorizó la unión aduanera por sobre la integración sectorial (Míguez, 2013), aunque creemos que en esta lectura existe una interpretación errónea del documento, ya que si bien acorta los tiempos para la formación del mercado común, el artículo 4° señala que las asimetrías debían despejarse.

A escala latinoamericana este entendimiento se reflejó en la búsqueda de otros foros de coordinación política, sin los Estados Unidos, como lo mostró inicialmente la formación de Contadora y su grupo de Apoyo, y su derivación, el Grupo Río.⁶

En los años noventa, con las autodenominadas relaciones “carnales” con Estados Unidos, inspiradas en el realismo periférico escudeano, se buscó el alineamiento con Washington y la correspondencia con la política de convertibilidad inaugurada por la administración de Menem, como lo ha señalado Mario Rapoport (2009)⁷.

El término de la Guerra Fría, no sólo puso fin al mundo bipolar, sino que desató las fuerzas de un capitalismo en su faceta neoliberal a escala global.

Esto afectó a los procesos de integración regional, como se observó en la firma del Tratado de Asunción, en el cual los mecanismos de manejo de las asimetrías desaparecieron. Esto tuvo como consecuencia la liquidación del modelo desarrollista, la legitimación del discurso hegemónico neoliberal y la aceptación de las imposiciones del Consenso de Washington. La integración ya no fue pensada como una forma de ganar potencialidades entre los socios para enfrentar las dificultades que ofrecía el escenario internacional, sino como un peldaño para acceder a él⁸.

Si bien el acceso al mercado internacional fue el elemento predominante, no menos cierto fue que debido a toda una serie de tensiones que aparecieron, comenzaron a delinearse algunos

⁶ La aparición de este organismo obedeció a la crisis que atravesaron los organismos panamericanos tras la Guerra de Malvinas.

⁷ Tras el fin del mundo bipolar, los occidentalistas se transformaron en globalistas, quienes, como apuntó Amado Cervo, “deducen de la práctica política, de extraer conceptos a veces elaborados por hombres de Estado, a veces implícitas en su práctica” (Cervo, 2003: 6). A su vez, los dividió en dos tipos: quienes la aceptan sin la más mínima confrontación con ella, los benignos, principalmente argentinos, y los asimétricos, quienes a pesar de reconocer sus dificultades se amoldan a ella, mayoritariamente brasileños (Cervo, 2003: 19-20).

⁸ Al promediar esa década Chile se incorporó al llamado Mercosur político, como una forma de buscar interlocución con los otros dos actores regionales, y cierto retorno a un esquema ABC, que intentó profundizarse cuando llegó el gobierno de la Alianza al ser tentado para formar plenamente éste, cosa que rechazó.

instrumentos de negociación frente al nuevo intento de EE.UU. de ampliar su mercado, a partir de la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Éste apareció como una extensión del Tratado de Libre Comercio (NAFTA en sus siglas en inglés) y uno de sus problemas es que no contempló mecanismos para eliminar los subsidios a la actividad agrícola norteamericana⁹.

Esta dificultad planteó un dilema importante a la hora de pensar la integración económica entre naciones desarrolladas y subdesarrolladas, porque si no se terminaban con esos subsidios, lo más probable era que el sector agrícola desaparezca¹⁰.

Creemos que uno de los motivos por los cuales Argentina fue reticente al ingreso que se debió a la presión del sector agrícola.¹¹ A partir de fines de esa década, aparecieron ciertas grietas con respecto al monolítico discurso neoliberal vigente. Se visualizaron otras opciones en el proceso de integración, las llamadas “instancias revisionistas”, en donde el Mercosur que fue pensado originalmente como una plataforma para el acceso al mercado internacional, por sus propias necesidades, incorporó mecanismos de negociación cada

⁹ Los países industriales utilizan sus excedentes para contribuir con su actividad agrícola y volverla competitiva, afectando su precio internacional de las materias primas y perjudicando a aquellos países productores de materias primas.

¹⁰ El caso mexicano es ilustrativo al respecto, hace años que importa maíz de EE.UU., como consecuencia del TLC, el cual produjo la desarticulación de su agricultura y la migración esos trabajadores hacia Norteamérica.

¹¹ El Presidente Carlos Menem fue oscilante al respecto, y su Ministro de Economía y también de Fernando De la Rúa, Domingo Cavallo propuso en varias oportunidades salir del Mercosur e ingresar directamente al ALCA, o al TLC, o algún convenio bilateral con Estados Unidos. La búsqueda de mejores condiciones de negociación que implicaban la eliminación de los subsidios, fueron constantes en la política externa argentina, no importando quién gobernase (radicales, peronistas o militares), todos los denunciaron. Ello se debe al peso relevante del sector en la estructura económica y política. Pero por otro lado, puso de manifiesto la contradicción entre estos grupos y cómo ellos conciben el mundo. Si siguieran las políticas que pregonan en términos generales, un discurso claramente aperturista, tendría consecuencias fatales para ellos. Esa contradicción se generó desde la Guerra Fría, como dice Rapoport, donde esos intereses económicos se contraponen con los EE.UU., y sin embargo, ese país es asumido como el campeón de los ideales que ellos dicen representar. (Rapoport, 2009)

Tensiones en el triángulo y las crisis local y global

La llegada de la gestión de la Alianza se ubicó como una continuidad de la anterior, aunque como señaló Rapoport, “pareció orientarse en forma más definida hacia Brasil” y se vislumbraron algunos cambios, como los alejamientos de la estrategia de seducción a los Kelpers, del apoyo al Plan Colombia y la negociación en torno al ALCA, pero el sostenimiento de la convertibilidad volvió imposible la reorientación principal hacia Brasil (Rapoport, 2006:903).

Su colapso en diciembre de 2001 tuvo también un impacto en la política exterior de los gobiernos posteriores a la crisis, del mismo modo que su sostenimiento condicionó la estrategia hacia Washington y Brasilia del gobierno de Fernando De la Rúa.

Los cambios de la administración Bush en materia de las Organizaciones Multilaterales de Crédito, —donde abandonó el rol de “bombero” del sistema internacional que había tenido en los años de Clinton— resultaron claves para comprender el fin de la convertibilidad en 2001.

Desde el inicio del nuevo milenio, este triángulo ha mostrado tensiones, con respecto a Washington —por el impacto de su agenda de seguridad, tras el 11 de Septiembre—, y con Brasilia —debido a su reposicionamiento internacional.

Otro factor inescrutable fue la crisis de 2001 que disminuyó sensiblemente los márgenes internos de maniobra internacional del Estado argentino, en un escenario más flexible, por lo menos en términos regionales, permitió ampliarlos. En algún sentido, así lo entendió Carlos Escudé, quien señaló en los primeros años del nuevo siglo:

La pérdida de la capacidad de sanción por parte de los Estados Unidos y de las instituciones como el FMI es un dato nuevo, que modifica dramáticamente las recetas normativas para los Estados periféricos que sufren la crisis más agudamente (Escudé, 2004:19).

Esta “pérdida de la capacidad de sanción”, sumada a la declaración de cesación de pagos de la deuda externa a fines de diciembre de 2001 y un escenario mundial menos unipolar fueron los elementos que plantearon un nuevo marco para la política exterior argentina.

En medio de esta situación la Argentina, tras ciertos titubeos iniciales profundizó su vinculación con la región y sobre todo hacia Brasil¹². El eje de la integración regional tuvo al Mercosur como actor central.¹³ Éste profundizó su perfil como instrumento de inserción económica internacional para sus miembros —misiones comerciales conjuntas, participación en le G22 de la Organización Mundial de Comercio (OMC), rechazo al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) entre otros.

Con respecto a esta última cuestión, Argentina y los otros miembros del Mercosur, lo utilizaron como un mecanismo homogéneo de negociación para limitar las pretensiones norteamericanas. En ese sentido existió una sinergia importante de Argentina y Brasil, que comandaban su estructura política. Los norteamericanos viendo estos obstáculos iniciales, implementaron diversas estrategias: extender el TLC y se firmaron acuerdos bilaterales de libre comercio con Colombia, Ecuador, Perú y Chile, antes que se produjera el rechazo en la Cumbre de Mar del Plata de 2005.

Pero también existieron otros elementos importantes como el cambio de plataforma regional brasileña, desplazando al Mercosur y

¹² La prioridad regional es una de las condiciones para desarrollar una política autónoma en sentido puigiano (Puig, 1980: 198).

¹³ Para Puig la integración no es de por sí autonomizante, sino que dependen del contexto y desde sus escritos de los ochenta sostuvo que la asociación solidarista se hacía ineludible para un proyecto que buscara incrementar los márgenes de maniobra del país (Puig, 1980).

construyendo un espacio más sudamericano que conosureño; en eso hay una continuidad de Cardoso a los gobiernos del PT¹⁴.

Inicialmente el gobierno de Fernando Henrique Cardoso, e incluso anteriormente a él, se buscó generar un área de libre comercio menos rígida a nivel sudamericano que se complementó con el impulso de infraestructura, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA). Mientras este proceso de extensión fue consolidándose con diversas denominaciones, una de las últimas fue la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN, o CASA en portugués), en la reunión de Ayacucho de 2004.

Este proceso encabezado por Brasil encontró dos oposiciones regionales. Por un lado, Argentina que buscó no diluir su poder de negociación frente a él, y por otro el “bloque bolivariano de América del Sur” con eje en Venezuela.

Pero obviamente que no podemos desatender en el marco de la estrategia de integración las relaciones con Brasil. Éstas pasaron de un buen momento, marcado por la solidaridad de ese país en la crisis de 2001, y reforzado con la llegada de Lula Da Silva al Planalto hasta fines del año 2004, cuando empezaron ciertas tensiones: las discusiones en torno al rediseño del Consejo de Seguridad y el rechazo inicial a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Sin embargo, sobre el final de la gestión de Néstor Kirchner estas rispideces aparecían olvidadas.

En el caso específico del primer mandato de Cristina Fernández en relación con Brasil, a diferencia de lo ocurrido en la gestión de Néstor Kirchner, estuvo marcada principalmente por los efectos de la crisis mundial de 2008, y no tanto por las discusiones anteriormente citadas. La acumulación de tensiones en el ámbito comercial y de inversiones con Brasil, podrían provocar el fin de la “paciencia estratégica” llevada desde los tiempos de Lula Da Silva por nuestro principal socio internacional.

¹⁴ Esta ampliación, tuvo que ver con las convocatorias que desde el año 2000 se realizaron entre el Mercosur, la Comunidad Andina, Guayana Francesa, Guyana y Surinam.

Esta creciente conflictividad, producto por un lado de las políticas de restricción tomadas por el gobierno argentino que afectaron bilateralmente, tanto al comercio como a las inversiones, como así también del menor crecimiento brasileño y su búsqueda de un acuerdo birregional con la Unión Europea, se vio potenciado por las declaraciones del gobierno argentino respecto a la calificación de la República Popular China como socio estratégico (Lewkowics, 2015: 18-19). Con motivo de la visita a Buenos Aires del nuevo Canciller brasileño, Mauro Viera, en la reunión con su par argentino, Timerman no dudo en calificar el rol con ese país como “la más estratégica de nuestras alianzas”¹⁵.

Como sostuvo José Briceño, el bloque bolivariano (Bolivia, Ecuador y Venezuela) logró producir cambios importantes en el paso de la CSN a la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). Tras este proceso de discusión, la imposición de iniciativas claramente de coordinación política, que en principio Brasil rechazaba, permitieron limar también las diferencias con Argentina (Briceño, 2010).

Al comienzo de la segunda década del nuevo milenio existió una especie de vacío, por dos cuestiones que influyen: la desaparición de Hugo Chávez y su rol en este proceso, y la menor intensidad en el manejo de relaciones internacionales por parte de Dilma a diferencia de Lula.

También con la aparición de ciertas reconfiguraciones que recuerdan al pasado reciente: la creación de la Alianza del Pacífico que nucleó a México, Colombia, Perú y Chile¹⁶.

Otro dato revelador fue el incremento de la presencia comercial china en el Mercosur pasó en 2007 de unos 400 mil millones de dólares a 800 mil millones de la misma moneda en 2014, contrastó

¹⁵ A pesar de estas declaraciones del Canciller (Clarín, 11 de febrero de 2015, 5), llamó la atención que no se hiciera mención a esta relación estratégica en el último discurso de la Presidente ante el parlamento nacional.

¹⁶ Estos países representan a las economías más abiertas de la región, firmaron TLC con EE.UU. y su discurso es más cercano al neoliberal que se creía estaba sepultado en la región. Nos parece que existe un doble objetivo en ella: disminuir el liderazgo del bloque bolivariano y moderar las pretensiones regionales de Brasil.

con la baja del comercio intrazona de unos 750 mil millones a 650, convirtiéndose en un actor que fue desplazando la fuerte presencia regional (Valle, 2015, 22).

Para Actis este desplazamiento de Brasil como líder regional obedeció a varios factores: la asunción de Beijing como un gran acreedor global y una “retracción” de la política regional de Dilma Roussef ante los problemas macroeconómicos del país sudamericano (Actis, 2015: 4).

Con motivo de aquellos acuerdos, la Unión Industrial Argentina reclamó como objetivo aprovechar las oportunidades que brinda la economía global para lograr transformar ingresos en productos manufacturados con valor agregado a través de una estrategia Argentina y a nivel del Mercosur común de integración al mundo (UIA, 2015:2).

No son pocos los analistas argentinos que resaltan las diferencias entre las negociaciones económicas de Buenos Aires y Brasilia, donde las urgencias de financiamiento de corto plazo de la administración kirchnerista contrastaba con las productivas y de largo aliento de la petista (Valle, 2015, 2-3), aunque existen pares brasileños que señalan exactamente lo contrario (Barbosa, 2015).

El cierre del ciclo “progresista” y la reconfiguración del triángulo

Aunque aún se encuentra en sus fases iniciales el gobierno de Mauricio Macri, creemos que es posible esbozar los aspectos estructurales de la nueva estrategia de relacionamiento externo argentino, cuyos primeros indicios nos permitirán develarla.

Por ello, nos parece importante utilizar algunas categorías que las relaciones internacionales del Cono Sur han construido de la mano de autores como Juan Carlos Puig y Amado Cervo.

Como primera cuestión ¿cuáles podrían ser los cambios en los lineamientos más estructurales de la política externa por venir? Si

bien, como lo enseñó Juan Carlos Puig, las políticas exteriores del país desde la última posguerra estuvieron marcadas por una puja entre las tendencias de autonomía heterodoxa y de dependencia racionalizada (Puig, 1984) y que en los años ochenta, esto lo agregamos nosotros, confluyen en una estructura triangular (Argentina-Brasil-Estados Unidos) donde los sentidos, o equilibrios como dijera Guillermo Figari, marcaron las diferencias entre los diversos gobiernos que tuvieron lugar desde la restauración democrática (Figari, 1997).

No menos cierto es que esas ideas y vueltas nunca fueron a foja cero, sino que los modelos se adaptaron a diversas circunstancias, constituyendo un tiempo lineal y cíclico al mismo tiempo.

Está claro que no podríamos esperar ensayos audaces, como los que caracterizaron al kirchnerismo en los últimos años, cuando orientó su estrategia hacia los nuevos polos de poder que se están despuntado en torno a los BRICS, con especial atención en Brasil, Rusia y China, buscando diversificar nuestras relaciones. Con respecto al último país, la intención de “revisar” la Asociación Estratégica Integral —en lo referido a la construcción de represas en la Santa Cruz y a la cooperación en investigación espacial, por ejemplo—, deberá ser seguida con mucha atención (Tomas, 2016).

En la política de la nueva administración se habla de “un giro de 180 grados”¹⁷ con respecto a los vínculos con las potencias tradicionales (Estados Unidos y Europa Occidental)¹⁸ y que apunta a esos actores del poder mundial, es decir una construcción más “occidentalista”, o globalista según la caracterización de Amado Cervo, que la llevada adelante por Cristina Fernández de Kirchner.

Las visitas de líderes europeos en el verano porteño, como también el anuncio de la llegada de Barack Obama, fueron tomadas por el

¹⁷ El País, 2 de diciembre de 2015, 4.

¹⁸ Este tipo de declaraciones altisonantes, a pesar de ser gráficas, no permiten saber cuál sería su alcance. Tomemos como ejemplo el rol argentino en el organismo de no proliferación nuclear y que fue alabado por Washington en varias oportunidades, ¿estará alcanzado por ese giro? No sabemos qué aspectos involucrará.

gobierno, y sus medios afines, como un apoyo explícito a la nueva estrategia internacional argentina.

En la relaciones con los Emergente no perciben al país como un socio político de ellos para construir alianzas ante de los desafío de la globalización, sino, simplemente como un proveedor de alimentos, lo que significa sostener los aspectos más asimétricos de la esas vinculaciones.

Pero volviendo al tono globalista de la administración se expresó también en la designación de la ingeniera Susana Malcorra al frente de la Cancillería. Este nombramiento ocasionó no pocas sorpresas, ya que por un lado, el principal asesor del presidente electo, Fulvio Pompeo quien ocupa la nueva Secretaría de Asuntos Estratégicos dependiente de la Casa Rosada,¹⁹ más próximos a los globalistas benignos, y por otro lado parece delinear una apuesta neo-institucionalista, ya que la Ministra estuvo trabajando en algo más de una década en Organismos Internacionales, aunque no pertenece al staff del Palacio San Martín²⁰.

Aunque a diferencia de los gobiernos occidentalistas de la Guerra Fría, o de dependencia racionalizada, como los denominaba Juan Carlos Puig, tendrá una política activa hacia la región, como ya lo había hecho Carlos Menem en la década de 1990.

El Mercosur principal instrumento de inserción internacional de la Argentina posterior a la crisis de 2001, perderá esa gravitación, ya que como lo señaló la futura ministra de exteriores:

... Hay que ver las cosas que la sirven a la Argentina y usar el trampolín que las distintas asociaciones tienen. Mercosur, Unasur, Unión Europea, Estados Unidos, China, África, el Pacífico, todas son

¹⁹ Sería una función similar a la que ocupa Marco Aurelio García en los gobierno de Lula da Silva y Dilma Rousseff. Durante la campaña electoral tuvo unas polémicas declaraciones a medios británicos sobre el cierre de la Secretaria de Malvinas, cosa que luego ocurrió, y tomar contacto con los isleños.

(<http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/southamerica/falklandislands/11947020/mauricio-macri-argentina-britain-falklands.html>, consultado el 9 de marzo de 2016)

²⁰ Como la mayoría de los ministros y altos funcionarios del gobierno, ha tenido también actividad como CEO de empresas como IBM y Telecom.

oportunidades para Argentina. El objetivo es que Argentina pueda trabajar bien y conectada por el mundo se abran nuevos planos que den mayor trabajo a la gente... (Malcorra, 2015).

El Mercosur está reducido a ser la puerta de acceso a la Unión Europea²¹ y a la Alianza del Pacífico —la asociación deseada por la administración macrista—, entre otros acuerdos. Los aspectos políticos serán menos relevantes, y es dónde las diferencias con Brasil son significativas en este plano, no así en lo económico.

Y en este marco, ¿cuál es el estado de la relación con Brasil? Podemos fijar tres ejes constitutivos: 1) la Alianza Argentino-Brasileña; 2) la cuestiones económicas bilaterales y comunitarias, y; 3) las estrategias de negociación con otros bloques comerciales.

En el primero de los casos hasta ahora se expresó en la búsqueda de cierta estabilidad regional, a pesar de la heterogeneidad existente en Sudamérica: un grupo Bolivariano (Bolivia, Ecuador y Venezuela), otro intermedio (Argentina y Brasil), y finalmente el aperturista (Colombia, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay). Un ejemplo fueron las declaraciones del Presidente Macri en la Cumbre de Asunción de diciembre de 2015, luego de auscultar la posibilidad de solicitar la aplicación de la cláusula democrática en el Mercosur para Venezuela y la respuesta de Dilma Rousseff de rechazar ese planteo por tratarse de una denuncia “genérica” (Di Natale, 2015), reclamó sólo la liberación de los presos políticos en ese país, sin ningún acompañamiento, ni de Brasilia ni de los otros socios²². Este hecho podría marcar el tono de la relación en este plano en el futuro, donde Argentina se aproximaría al grupo aperturista.

En materia económica donde por una parte de las dificultades están caracterizadas por las restricciones adoptadas por Buenos Aires que afectan tanto al comercio bilateral y los flujos de inversiones, a partir de la crisis global de 2008, por la implementación de la estrategia de

²¹ Incluso esta apuesta está siendo puesta en duda, ya que Francia y otros 13 países se mostraron hostiles frente el capítulo agrícola que los perjudicaría (CUE, 2016, 8).

²² La Nación, 21 de diciembre de 2015, disponible en:

<http://www.lanacion.com.ar/1856105-mauricio-macri-asuncion-cumbre-mercursosur>, consultado el 9 de marzo de 2016.

comercio administrado y la regulación del envío de utilidades al exterior que marcaron el paso de un modelo neo-desarrollista a otro más autárquico. Estas dos dificultades serán subsanadas, es lo que desde el entorno del nuevo presidente denominan “normalización” de relaciones²³. Por ejemplo, en el caso específico del comercio, las tensiones aparecidas disminuirán por la aplicación de políticas de apertura desde Argentina que se reforzaran ante el cumplimiento del fallo de la OMC que el país debe hacer antes de fin de año.

En el tercero de los ejes, el de las negociaciones con otros bloques comerciales y fundamentalmente el acuerdo del Mercosur con la Unión Europea, se encontraba en vía muerta desde hacía varios años por la negativa Argentina, y fuente de la preocupación de empresarios de los dos países por el acceso a inversiones²⁴. Por las declaraciones efectuadas por el nuevo presidente de facilitar un acuerdo con Europa, llegará a una convergencia con las posiciones del Planalto.

Esta situación podría volcar nuevamente al Mercosur a un rol más parecido al ocupado en los años noventa, como puerta de acceso a la globalización, en vez de servir de defensa de nuestras economías como lo fue en los últimos 15 años.

Conclusiones

A lo largo de los últimos cien años, nuestros países intentaron la construcción de instrumentos de integración selectiva y coordinación política, que en el caso argentino, coincidió con diversos momentos de crisis de sus modelos de inserción internacional.

²³ Tiempo Argentino, 2 de diciembre de 2015, 8.

²⁴ Nótese en este aspecto que las elites empresariales de ambos países estaban preocupados porque la demora de este acuerdo redujese el acceso de inversiones europeas al Mercosur y además con el activismo de los Estados Unidos al extender alianzas económicas con Europa (Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión, conocido por sus siglas en inglés, TTIP) y el Pacífico (Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica, o TTP), aceleró estos temores, pero extrañamente no percibiendo la existencia de nuevos polos, como el caso de China, que podrían diversificar las fuentes.

En el caso del Mercosur, no sólo cumple con esas dos características, sino que es la fase cooperativa de mayor duración temporal en nuestra historia.

Como vimos el marco externo trajo aparejados desafíos que sumados a la crisis de 2001 hicieron que la Argentina profundizase su rol regional. Tras ciertos titubeos iniciales, la estrategia de inserción internacional tuvo un vuelco hacia la opción de Brasil, y un tratamiento razonable hacia la gran potencia del norte del continente.

El impacto sobre la región redundó en una mayor autonomía en muchos aspectos pero también trajo aparejadas nuevas responsabilidades, como lo demostró la intervención en misiones de paz en Haití y en las diversas crisis que tuvieron lugar principalmente en el Cono Sur.

En el caso específico de las relaciones con Brasil, éstas pasaron de un buen momento, marcado por la solidaridad de ese país en la crisis de 2001, y reforzado con la llegada de Lula Da Silva, hasta que a fines del año 2004 empezaron a mostrar ciertas tensiones, como lo fueron las discusiones en torno al rediseño del Consejo de Seguridad y el rechazo inicial a la Comunidad Sudamericana de Naciones. Sin embargo sobre el final de la gestión de Néstor Kirchner estos aspectos parecían olvidados.

La variante carioca permitió mejorar los términos de negociación internacional, tanto en la integración regional como en las negociaciones en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

La relación con Brasil fue menos efectiva en la relación con los Organismos Multilaterales de Crédito, donde la Argentina dependió primero de la ayuda de Washington desde la segunda fase de la administración duhaldista, y luego de 2005 el aporte venezolano resultó primordial.

Hoy, cuando estamos frente a nuevas dificultades, tal vez sea el momento de recurrir a estos instrumentos de integración selectiva y coordinación política para generar y potenciar una nueva oportunidad para nuestros países.

Si bien es cierto que los vínculos externos necesitaban ciertos ajustes, los indicios nos señalan un cambio más profundo, en donde el afán de inserción con los poderes tradicionales, satelizará la utilización de márgenes de maniobra, reduciendo nuestras oportunidades que necesitamos como sociedad.

Bibliografía

ACTIS, Esteban (2015). "De Brasil a Pekín", en Suplemento de Comercio Exterior de La Nación, Buenos Aires, 10 de febrero de 2015, 4-5.

BARBOSA, Rubens (2015). "Política externa e interesse nacional" en O Estado de Sao Paulo, 24 de febrero de 2015, disponible en: <http://opiniao.estadao.com.br/noticias/geral,politica-externa-e-interesse-nacional-imp-,1638645>, consultado el 4/3/2015.

BRICEÑO RUÍZ, José (2010). "El UNASUR: ¿continuun o nuevo inicio del regionalismo sudamericano" en Coordinadora Regional de Investigaciones Sociales y Económicas. Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe. Buenos Aires, CRIES: 103-120.

CUÉ, Carlos (2016). "Argentina intenta salvar el pacto Europa-Mercosur" en El País, 22 de abril de 2016, 8.

DI NATALE, Martín (2015) "Macri y Rousseff, con agenda caliente" en La Nación, 1 de diciembre de 2015, disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/1850216-macri-y-rousseff-con-agenda-caliente>, consultado el 2/12/2015.

ESCUDE, Carlos (2004) "A río revuelto. Autonomía periférica en un contexto de desorden global", en Agenda Internacional. Visión desde el sur, Buenos Aires, Año I, Nº 1.

GENEYRO, Rodolfo (1995). Todo el Mercosur. Desde sus primeros antecedentes a la Unión Aduanera. La Plata, Ediciones IRI -Serie Documentos Nº 12.

LEWKOWICS, Javier (2015). “Socios con la potencia económica mundial” en *Página/12*, 1/ de febrero de 2015, 18-19.

MALCORRA, Susana (2015). “Hay que lograr una política que representar al potencialidad de Argentina”, disponible en: <http://www.infobae.com/2015/12/01/1773640-susana-malcorra-hay-que-lograr-una-politica-que-represente-la-potencialidad-argentina>, consultado el 2/12/2015.

MÍGUEZ, María Cecilia (2013) *Los partidos políticos y la política exterior argentina*, Buenos Aires, Ariel.

PUIG, Juan Carlos (1980) *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina - Universidad Simón Bolívar.

RAPPOPORT, Mario (2006) *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*, Buenos Aires, Ariel.

_____. (2009) “Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos”, en *Diplomacia, Estrategia, Política*, Brasília, Nº 10, Proyecto Raúl Prebisch.

SIMONOFF, Alejandro (2010^a) *La Argentina y el Mundo frente al bicentenario de la Revolución de Mayo. Las relaciones exteriores argentinas desde la secesión de España hasta la actualidad*, La Plata, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

TOMAS, Aurelio (2016). “Mientras gira hacia Occidente, Macri congela los proyectos rusos y chinos” en *Perfil*, 23 de enero de 2016, disponible en: <http://www.perfil.com/politica/Mientras-gira-hacia-Occidente-Macri-congela-los-proyectos-rusos-y-chinos-20160123-0021.html>, consultado el 9 de marzo de 2016.

Unión Industrial Argentina (2015). “Acerca del “Convenio Marco de Cooperación en Materia Económica y de Inversiones entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República Popular China”, disponible en: <http://uia.org.ar/noticia.do?id=2425>, consultado el 4/3/2015.

VALLE, Patricia (2015) "China copa el Mercosur pero Dilma se asocia mejor que CFK" en Perfil, 23 de mayo de 2015, 22-23.

Diarios:

Clarín, Daily Telegraph, El País, La Nación y Tiempo Argentino.

**Mercosul, objetivos e organização: uma
análise a partir das abordagens da
integração regional e da administração
pública**

Por Leonardo Granato

Introdução

Diferentemente das perspectivas por nós adotadas em trabalhos anteriores recentes (GRANATO, 2015a; 2015b; 2014; 2013), através do presente trabalho buscamos propiciar uma interlocução entre as abordagens da integração regional e as teorias da administração pública, visando à obtenção de novos elementos para *(re)interpretar* o Mercosul¹. Esta iniciativa se enquadra em uma tendência pouco explorada até o momento, pelo menos no âmbito da realidade latino-americana, e que tem a ver com o desenvolvimento de um olhar que integre política e administração na análise dos processos de integração regional, ou regionalismos².

A integração regional na América Latina, conforme revelou-se historicamente, é uma política pública, é um instrumento de iniciativa governamental que contribui com objetivos e interesses nacionais, sejam identificados esses, ora com a liberalização comercial, ora com o desenvolvimento econômico e a autonomia estratégica com relação aos países centrais do sistema internacional. Dessa forma, os processos de integração regional, enquanto organizações intergovernamentais “movimentadas” pelas capacidades estatais de um conjunto de países estão diretamente ligados com seus formuladores, os Estados membros, através da concretização de interesses e objetivos comuns.

Para a realização de tais objetivos e interesses, os Estados acordam uma determinada estrutura institucional que exige, antes de mais nada, um valor político, uma visão coerente entre os Estados membros sobre a construção do projeto regional. Retomando, assim, a nossa intenção de integrar política e administração à nossa análise, percebemos que as ligações dos Estados membros e o processo de

¹ Acrônimo de “Mercado Comum do Sul”. Criado em 1991, este bloco é atualmente integrado por Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela e Bolívia (em processo de adesão), em caráter de membros plenos, e por Chile, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname, em caráter de membros associados.

² Ao longo do trabalho faremos referência a “processos de integração regional”, “regionalismos”, “integração”, “processos associativos” ou “projeto regional”, de forma intercambiável.

integração constituem uma sorte de “correias de transmissão” que conectam os princípios organizacionais das administrações públicas nacionais de tais Estados com o tipo de estrutura institucional escolhida para a administração do bloco, o que inclui, antes de mais nada, a resolução de conflitos e realização de objetivos e interesses. Nesse contexto, com base em uma pesquisa bibliográfica, o presente ensaio teórico oportuniza possíveis interlocuções entre os campos da integração regional e da administração pública, que julgamos fundamental para cumprir com o objetivo de refletir sobre os objetivos e sobre o esquema organizacional adotados pelo Mercosul, identificando possíveis mudanças e continuidades desde o surgimento até a atualidade.

Nosso argumento é de que apesar dos esforços realizados, particularmente no período 2003 a 2010, para reformular conceitualmente o Mercosul, incorporando-se novas dimensões (política, social, produtiva e de tratamento das assimetrias) além da originalmente comercial (produto de uma visão política-integracionista centrada no mercado), uma análise centrada no nível dos objetivos e da estrutura institucional do bloco revelariam a prevalência dos valores e da lógica de mercado no Mercosul contemporâneo, embora resgatando o papel do Estado como “coordenador” das políticas na arena regional.

No que diz respeito à organização do presente trabalho, inicialmente serão desenvolvidas as abordagens sobre a integração regional na América Latina, das clássicas, da metade do século XX, até as mais recentes. Na segunda seção, serão analisadas as abordagens em administração pública que influenciaram as reestruturações dos aparelhos dos Estados membros do Mercosul dos anos 90, bem como as características da estrutura original adotada no bloco. Também serão abordadas as perspectivas recentes que envolvem uma diversidade de atores no processo de política pública. Na terceira seção, analisaremos os objetivos e a arquitetura institucional do Mercosul, desde seu surgimento até a atualidade, à luz das abordagens anteriores. Por último, concluiremos acerca do objetivo proposto.

1. Abordagens teóricas da integração regional na América Latina

Para atender ao objetivo proposto, explicitaremos, nesta primeira seção, as abordagens conceituais desenvolvidas com relação ao tema da integração regional na região. Assim, tendo o Mercosul nascido dos acordos pioneiros sobre integração econômica assinados por Brasil e Argentina na década de 1980, faremos referência, na primeira subseção, às diferentes tradições de pensamento desenvolvidas a partir de meados do século XX até a década de 80, para logo, na segunda subseção, estudarmos os enfoques que caracterizaram a gênese e a evolução do Mercosul nos anos 90, até a atualidade. Finalmente, será discutida, na terceira subseção, a ressignificação da integração no século XXI.

1.a As abordagens clássicas: periferia, desenvolvimento e autonomia

Inicialmente, é fundamental frisar que as elaborações teóricas que surgiram na região para pensar e analisar as primeiras experiências integracionistas, que viriam a ocorrer a partir da década de 1960, foram influenciadas pela expansão do capitalismo e pela hegemonia do pensamento neoliberal, desde o começo do século XX. A integração, entendida como o processo orientado à união de dois ou mais países visando à regulação e gestão conjunta de temas de interesse comum, apresentar-se-ia, assim, como instrumento de desenvolvimento econômico, ora associado às forças externas do capitalismo, de estreitos vínculos com a potência hegemônica e através do preceito da liberalização comercial, ora de caráter autônomo, levado adiante essencialmente pelas forças da nação.

Em linhas gerais, podemos expressar que, no início do século XX, o capitalismo no ocidente se expandiu e alcançou sua fase monopolista, caracterizada pela concentração industrial e pela constituição de monopólios empresariais em escala mundial, bem como pela expansão imperialista dos países hegemônicos. Tal expansão, no entanto, foi permeada por crises econômicas que

preunciavam o grande *crash* de 1929. Como a teoria neoclássica, que repudiava qualquer tipo de intervenção estatal no mercado³, sequer previa a grande crise, suas premissas não intervencionistas começaram a ser questionadas. Nesse contexto, John Maynard Keynes elaborou um conjunto de alternativas às políticas econômicas liberais vigentes, na base da ampliação da intervenção estatal e do gasto público, para estimular o crescimento econômico, gerar emprego e promover o bem-estar social. Apesar de que a implementação dessas medidas pelo *New Deal* nos Estados Unidos e pelos governos europeus no pós-guerra, sob o formato do Estado de Bem-Estar Social, tenha reforçado a doutrina keynesiana, o neoliberalismo, através da Escola Austríaca, representada principalmente por autores como Friedrich von Hayek e Ludwig von Mises, e da Escola de Chicago, constituída em torno de Milton Friedman, não deixou de ganhar espaço, até sua “retomada” na década de 70⁴.

Dessa forma, o período de 1945 a 1970 foi caracterizado por uma disputa entre a ofensiva neoliberal e o keynesianismo, disputa que se refletiu nas primeiras experiências latino-americanas de integração⁵, através da dicotomia entre aqueles que defendiam uma integração baseada no livre comércio, para servir de pilar da promoção da liberalização do comércio promovida pelas instituições econômicas e financeiras internacionais⁶, e aqueles que buscavam ir além, reafirmando a importância de uma solidariedade estratégica para a

³ No que se refere à administração da economia, o pensamento liberal defende o *laissez-faire*, ou não intervenção do Estado, argumentando a existência de uma “mão invisível” do mercado, que se encarrega de realizar uma harmonizada alocação de recursos necessários ao desenvolvimento econômico e social.

⁴ Provavelmente, em virtude desse “acordo de classes” a partir do qual os trabalhadores aceitavam a lógica do mercado como princípio orientador da distribuição de recursos, em troca de que as suas reivindicações sociais e econômicas fossem atendidas (OFFE, 1984).

⁵ Assim como na Europa, em que duas tendências (liberal e voluntarista) têm sido manifestadas entre os partidários de uma “Europa-Mercado” e uma “Europa-Comunidade” (LANÚS, 1972).

⁶ Leia-se Fundo Monetário Internacional, Banco Mundial e Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, segundo siglas em inglês).

desenvolvimento e inserção não subordinada no sistema internacional.

Os primeiros aportes com relação à integração regional foram elaborados no contexto dos estudos da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (CEPAL) sobre desenvolvimento econômico, nos anos 50 até finais da década de 70. A partir do diagnóstico de que as economias latino-americanas, exportadores de matérias primas, eram fortemente dependentes da demanda externa, os estudos da CEPAL apontaram, assim, a necessidade de industrializar os países da região, e de ampliar seus intercâmbios comerciais através da criação de um mercado comum capaz de absorver uma produção de grande escala. É importante salientar que por trás deste diagnóstico subjazia a ideia de “enfrentar” um sistema mundial assimétrico, desigual, hierarquizado em um esquema “centro-periferia” (nos termos da própria CEPAL), em cujo contexto a desarticulação das estruturas produtivas se apresentava como um aspecto que os países latino-americanos, periféricos, conservavam e reproduziam desde seu passado colonial.

Dessa forma, prevaleceu na época um olhar desenvolvimentista da integração econômica, centrado no papel interventor do Estado no mercado, enquanto elemento crucial para racionalizar os custos da substituição de importações, associados tanto à ausência de competição, quanto à ineficiência que era derivada da escala das plantas industriais (CEPAL, 1959). Tal olhar foi enriquecido na medida em que a integração era vista como “ação política” (ARAGÃO, 1969), uma “forma avançada de política de desenvolvimento” (FURTADO, 1967) e “não somente [como] uma fórmula” (LANÚS, 1972).

Por outro lado, a integração econômica era pensada como ferramenta de liberalização comercial, defendida pelas elites nacionais “alinhadas” às forças capitalistas promotoras de uma ordem econômica internacional que, embora baseada nos princípios do multilateralismo e no livre comércio, nas vias de fato registrava sérias políticas restritivas dos países desenvolvidos em detrimento do desenvolvimento da América Latina. Assim, à semelhança do ocorrido na Europa, as primeiras experiências de integração na

América Latina⁷ reproduziram a referida disputa, sendo que os países andinos e centro-americanos identificavam a integração como instrumento de desenvolvimento e países como Argentina, Brasil e México a viam apenas como mecanismo de liberalização comercial, e em cujo quadro o papel do Estado se restringia à eliminação das barreiras ao comércio.

Por sua vez, paralelamente às ideias cepalinas também emergiram as críticas às potencialidades reais dessas propostas, principalmente, por parte dos chamados “teóricos da dependência”, para os quais nem o capitalismo, nem a burguesia nacional, poderiam oferecer algum modo de saída do estado de subdesenvolvimento enquanto processo histórico do capitalismo⁸. Também surgiram vozes alternativas que recuperaram o pensamento social latino-americano de 1920, com ênfase no “identitário”, que reivindicava “o próprio”, o autóctone, destacando a independência, a igualdade, e a busca por um destino autônomo⁹. Autores como José Vasconcelos, José

⁷ A saber: o Mercado Comum Centro-Americano e a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, criados pelo Tratado de Managua e pelo Tratado de Montevidéu, ambos de 1960, e o Pacto Andino, assinado em Cartagena, em 1969.

⁸ Nesta tarefa crítica, cujo objeto se centrava não somente na teoria do desenvolvimento econômico, mas, também, no modo como as ciências sociais eram praticadas na América Latina, destacam-se, como importantes, alguns escritos de Octavio Ianni, Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto, Aníbal Quijano, dentre outros.

⁹ O pensamento latino-americano do fim do século XIX e princípio do XX é um antecedente a estes postulados. Uma das obras características desta corrente talvez seja o ensaio “Ariel” (1900), de José Enrique Rodó, que tratava sobre um modelo identitário de reivindicação da maneira própria de ser, “a latina”, em oposição ao pensamento mais difundido do fim do século XIX na América Latina, caracterizado pelo positivismo, pelo utilitarismo, pelo modelo saxão, pela imitação dos países ricos, etc. Além disso, não podemos deixar de mencionar José Martí, que, poucos anos antes, em “Nossa América” (1891), havia insistido que a realidade latino-americana não devia ser vista com lentes estrangeiras que a deturpassem, de modo que ideias ou instituições não podiam ser transplantadas, e que seria necessário mergulhar em nossa realidade para entendê-la, conforme as ideias potencializadas conotativamente por meio da carga poética do autor cubano. Finalmente, não podemos deixar de mencionar as contribuições de Bernardo Monteagudo com seu “Ensaio sobre a necessidade de uma Federação Geral de Estados Hispano-americanos” (1823), e de Juan Bautista Alberdi, através da dissertação sobre a conveniência e de um Congresso Geral Americano (1845).

Ingenieros, Alfredo Palacios, Víctor Haya de la Torre e José Carlos Mariátegui, dentre outros, foram a expressão de uma corrente de pensamento social que privilegiava a unidade latino-americana, o anti-imperialismo e “o popular-social-cultural” (DEVÉS VALDÉS, 2000). Desta forma, a integração da América Latina, conjuntamente com uma revolução industrial endógena e autônoma, aparecia associada à “urgente libertação” (DUSSEL, 1973) e à ruptura com o “colonialismo” de poder, com a dominação exercida pelos países centrais sobre os periféricos no mundo capitalista que se estendia a todos os campos, do econômico ao cultural, ao social e ao político (QUIJANO, 2002).

Por último, no plano do pensamento político, o movimento dos “teóricos da autonomia”, nas décadas de 70 e 80, liderado fundamentalmente por Juan Carlos Puig, na Argentina, e Helio Jaguaribe, no Brasil, propiciou diversas análises sobre a situação latino-americana no contexto mundial, sobre a assimetria existente na relação da América Latina com os Estados Unidos, bem como sobre a necessidade de ponderar o contexto regional como parte da estratégia que deveria ser levada adiante pelos Estados latino-americanos, visando ao desenvolvimento e à inserção internacional (BERNAL-MEZA, 2015). Ao definir autonomia como a máxima capacidade de decisão levando em consideração os condicionamentos do mundo real, Puig (1980) acreditava que as únicas opções para as nações periféricas não fossem meramente as de alinhamento com as potências, reconhecendo a possibilidade de que os países latino-americanos pudessem neutralizar o acionar hegemônico dos países centrais. Conforme os preceitos formulados por Puig (1980), para alcançar a autonomia, os Estados periféricos precisam de “viabilidade”, ou seja, de recursos mínimos e de elites comprometidas com o processo de autonomização, e, nesse contexto, da mesma forma que a integração “econômica” para os desenvolvimentistas, somente a real união (integração) dos dominados permitiria a máxima acumulação possível de poder real para sustentar um projeto de liberação (O’DONNELL; LINK, 1973). Nesse contexto, foi concebido por Jaguaribe (1973) o chamado “modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina”, que se orientava em direção a uma integração

socioeconômica das nações da área, essencialmente em proveito de cada uma dessas nações em particular, e do sistema regional em geral. Segundo o autor, a referida integração deveria basear-se, em primeiro lugar, na formação de um grande fundo de recursos humanos, tecnológicos, naturais e financeiros, que permitam à região alcançar, em grande escala e elevada produtividade, os níveis mais avançados de industrialização e os correspondentes níveis de desenvolvimento cultural, social e político; e, em segundo lugar, na formação de um grande mercado, para a produção da própria região, que favoreça o desenvolvimento autossustentado (JAGUARIBE, 1973).

1.b Um novo paradigma integracionista na América Latina: a “transformação produtiva com equidade”

Nos anos 90, surgiram na região novas elaborações teóricas sobre como entender a integração regional, alinhadas com a ideologia e pensamento neoliberal, que vinha abrindo novos espaços mundialmente desde a década de 70, e que encontrou expressão nas propostas de reformas econômica do chamado “Consenso de Washington”, para a construção do Estado neoliberal na América Latina, eliminando a liberdade de manobra das políticas públicas que não perseguissem as “reformas estruturais” neoliberais. Nesse contexto, o novo paradigma para entender a integração regional significou uma “quebra” em relação ao espírito e ao sentido histórico da integração regional atribuídos pelas abordagens estudadas na subseção anterior, no sentido de idealizar um modelo de integração com abertura para os mercados externos, que assumiria um caráter principalmente comercial.

Estas características faziam parte do que, em 1990, a CEPAL definiu como o que deveria ser a “nova” estratégia “global” de integração regional: o regionalismo aberto. Foi denominado de “regionalismo aberto” o processo que surge ao se conciliar a interdependência nascida dos acordos comerciais de caráter preferencial e aquela impulsionada basicamente pelos sinais do mercado resultantes da liberalização comercial em geral (multilateralismo). Será em 1994 que

a CEPAL (1994) aplicará o referido conceito ao contexto latino-americano, sob o pretexto de “servir” à transformação produtiva com equidade, em franca oposição às ideias esboçadas pela própria instituição em meados do século XX. Dessa forma, seria impulsionada pela citada organização a ideia de uma integração econômica que funcionasse como complemento das políticas de abertura, dirigidas a promover uma melhor inserção dos países latino-americanos na economia internacional, deixando de lado os tradicionais preceitos do desenvolvimento endógeno, industrialização e autonomia, considerados “opostos” a esta “nova” integração “aberta” aos mercados e articulada com o sistema multilateral de comércio.

Um papel similar ao da CEPAL foi exercido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em defesa do por ele chamado “novo regionalismo”, da sua complementaridade com o multilateralismo, no sentido de completar e reforçar a liberalização unilateral, bem como a multilateral, empreendidas como parte do processo mais amplo de reforma estrutural impulsionada pelo neoliberalismo. O BID, já no começo dos anos 2000, identificava como objetivos do novo regionalismo o fortalecimento das reformas estruturais; a transformação econômica a partir das novas oportunidades de exportação e diversificação; o melhor acesso aos mercados e uma melhor especialização; a atração de investimentos externos, dentre outros (BID, 2002). Em suma, buscava-se, assim, consagrar a ideia de um modelo de integração ao serviço da liberalização comercial, do princípio liberal-democrático e da inserção dos países latino-americanos, assim como de outros em vias de desenvolvimento, nas cadeias globais produtivas.

1.c A retomada dos ideais de desenvolvimento e autonomia no século XXI

No início do novo milênio, paralelamente àquilo que Harvey (2010: p. 198) descrevia como “a reanimação de uma nova forma de estadismo de esquerda”, representado por uma mudança de orientação política e ideológica na América Latina no que diz respeito à superação do dogma neoliberal, gestaram-se, embora sem

abandonar o paradigma hegemônico da década de 90, n ovos olhares teóricos que buscaram “reinventar um regionalismo para o novo século” (GARCÍA DELGADO; CHOJO, 2006: p. 123), baseados, em grande parte, em uma revalorização dos tradicionais ideais de desenvolvimento e autonomia que, segundo Paradiso (2008; 2009), explicam o ideal unificador na América Latina. Segundo o autor, o caráter de periferia do capitalismo, o grau de desigualdade, a heterogeneidade estrutural, a vulnerabilidade externa, e a convivência dentro do mesmo espaço geopolítico continental com um poder hegemônico, são aspectos presentes no transcorrer histórico da região, e que trazem consigo a orientação e a identidade da política latino-americana (PARADISO, 2008; 2009).

Nesse contexto histórico, conforme foi por nós estudado em Granato (2014; 2015a), buscou-se construir um novo entendimento sobre a integração regional, que representasse um modelo de desenvolvimento e inserção internacional soberano e socialmente orientado. Em suma, pretendia-se que a integração, enquanto política de Estado contribuísse para o combate de uma divisão internacional do trabalho que impede os países latino-americanos, periféricos, de se industrializar, da geração de conhecimento e de tecnologia, bem como de contar com a suficiente liberdade de manobra (autonomia) para desenhar e implementar projetos nacionais viáveis de desenvolvimento (FERRER, 2006).

2. Dialogando com as abordagens da administração pública

Dos ideários organizacionais que atravessaram a reestruturação dos aparelhos dos Estados membros durante a gênese e evolução do Mercosul, provavelmente os preceitos do movimento do *New Public Management* (ou “Nova Administração Pública”, doravante NAP) se constituam como o elemento mais marcante em termos de influência. Desta forma, na primeira subseção abordaremos os aspectos essenciais da NAP, e na segunda subseção, discutiremos o enfoque do governo em rede prevalecente a partir dos anos 2000.

2.a A NAP: técnicas e valores do mercado na administração pública

O referido movimento teórico da NAP, alinhado com o consenso político-ideológico neoliberal, começou a ser elaborado a partir da década de 70, nos Estados Unidos principalmente, e em parte da Europa, e teve como orientação geral a emulação das organizações do setor privado no âmbito público: a ideia era reestruturar a máquina estatal burocrática típica do Estado de Bem-Estar Social¹⁰, assim como dos governos desenvolvimentistas (e autoritários) latino-americanos, para que “funcionasse melhor” e “custasse menos”. Dessa forma, se afastando dos modos tradicionais de legitimação da burocracia estatal, baseados em regras e na hierarquia da autoridade, a NAP promovia um modelo de gestão pública que descansasse na “confiança no mercado” e “nos métodos dos negócios privados”, impulsionados pela competição (HOOD, 1991).

Assim, segundo Denhardt (2012), a NAP não somente daria continuidade à tradição de longa duração no campo de estudos da administração pública que defende a ideia de que as organizações públicas devem ser geridas como um negócio¹¹, adotando as práticas

¹⁰Entre finais do século XIX e inícios do século XX consolidou-se o chamado modelo “racional-normativo” ou “burocrático”, que surgiu como resposta às falências que caracterizaram a organização estatal durante o período prévio ao surgimento do Estado-nação. Perante o patrimonialismo e a discricionariedade do modelo preburocrático, e das novas necessidades e demandas da emergente sociedade industrial e do desenvolvimento do capitalismo liberal, foi idealizado um modelo de gestão pública baseado na racionalização legal da organização e do funcionamento estatal, e na distinção e separação entre as atividades que obedecem a uma racionalidade “política” (função da liderança) e aquelas que devem ser executadas por um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos técnicos (função da burocracia profissional).

¹¹A busca de assimilar a administração pública com o funcionamento das empresas tem como antecedente a adoção da concepção de gerência como marca de origem da disciplina. O célebre ensaio *“The study of administration”*, de Woodrow Wilson, publicado em 1887, representa o ponto de partida na busca de princípios válidos para a administração de “qualquer organização”, fosse ela de gestão estatal ou de gestão privada, que possam ser estudados como meras questões técnicas, visando à eficiência. O problema desse enfoque, que prevaleceu na ciência administrativa durante grande parte do século XX, foi que desconsiderou o fato de que, na medida em que as organizações públicas e privadas são diferentes em muitos aspectos, mas

e instrumentos gerenciais julgados úteis no setor privado, mas levaria essa ideia um passo adiante, argumentando que o governo não apenas deveria adotar essas técnicas de gestão de negócios como também determinados valores do mundo dos negócios, tais como a competição, o espírito empreendedor e a preferência de mecanismos e instrumentos de mercado (OSBORNE; GAEBLER, 1995). O gerencialismo adotado neste movimento da NAP busca, assim, “despolitizar” e “descomplexizar” as questões vinculadas à administração pública, transformando-as em “simples” questões que podem ser resolvidas pela aplicação da perícia técnica e conforme os valores do mercado.

2.c A abordagem relacional: o modelo do governo em rede

Já nos anos 2000, como expressão da necessidade de alterar os mecanismos de coordenação social tradicionais típicos do modelo burocrático weberiano, e de envolver novos atores no processo de governo (a partir da NAP, baseado na lógica do mercado), surgiu o enfoque da *Governance* (ou “Governança”), que concebe um modelo horizontal de relação (“trabalho em rede”) entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas (PETERS; PIERRE, 2005).

A referida definição tem implícita a noção de que as políticas públicas não são mais produto das decisões unilaterais do aparelho do Estado, e sim resultado de uma complexa interação entre os corpos burocráticos de governo e a sociedade, bem como entre as diferentes agências e jurisdições ou níveis de governo (GRANATO; ODDONE, 2012). Finalmente, é importante esclarecer que, com relação ao papel do Estado, enquanto algumas visões, mais próximas ao paradigma burocrático, resgatam um Estado ativo, que continua tendo um papel significativo em virtude de exercer a “coordenação”, através da regulação e o controle, dos produtos que o “trabalho em

principalmente em seus objetivos primários (enquanto as primeiras buscam concretizar os valores e objetivos adotados por toda a sociedade, as segundas buscam maximizar lucros para sobreviver dentro do mercado), também requerem de abordagens diferentes, conforme as suas características e especificidades.

rede” promove, outras visões, mais próximas à NAP, entendem que tal coordenação do Estado deve ser diluída e até deixada sem efeito, no contexto da “mão invisível” do mercado.

3. O caso do Mercosul: entre a condução do Estado e a mão invisível do mercado

Para analisar o caso do Mercosul contemporâneo, é fundamental reconhecer etapas no desenvolvimento histórico do processo de integração Mercosulino, sem tomarmos uma postura de caráter evolutivo ou linear desse processo. Frente a essa necessidade, dividiremos o trabalho em duas subseções, nas quais será realizada uma “justaposição” das abordagens sobre integração regional e sobre administração pública estudadas nas seções anteriores, a partir de uma análise dos objetivos (à luz das primeiras abordagens) e da estrutura institucional (à luz das segundas abordagens), do processo de integração¹². Assim, na primeira subseção, faremos alusão à etapa inicial do Mercosul, desde a sua gênese até os primeiros anos do século XXI, e, na segunda subseção, discutiremos o Mercosul a partir da “reformulação” conceitual que se iniciou em 2003.

3.a O Mercosul gerencial e aberto aos mercados

A gênese do Mercosul começou com a redemocratização do Brasil e da Argentina em meados da década de 80, de forma coincidente com o encerramento do ciclo de crescimento econômico latino-americano, com a crise da dívida externa e do modelo burocrático de Estado interventor e desenvolvimentista. Com os objetivos principais de contribuir com o fortalecimento do sistema democrático nas

¹²Retomando o argumento exposto na introdução deste trabalho, esta análise não é efetuada a partir de uma perspectiva totalizante, que abranja todos os âmbitos da integração regional, de modo que não são exploradas as diversas iniciativas relacionadas às agendas interna e externa do Mercosul que, embora tenham sofrido avanços ou retrocessos, não se relacionam diretamente com o objetivo conforme formulado neste trabalho.

Novas Repúblicas e afiançar a paz na região, e embasados nas tradicionais concepções que veem os países latino-americanos como parte integrante da periferia do capitalismo, os governos brasileiro e argentino, que já tinham dado importantes passos na cooperação bilateral no início dessa década, criaram, através do Programa de Cooperação e Integração Econômica (1985-1989) e do Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento (1989), as bases para a criação gradual de um mercado comum que contribuísse para o desenvolvimento econômico - através de protocolos setoriais de coordenação interindustrial - e a inserção autônoma na arena internacional (GRANATO, 2014; 2015a).

Já no início da década de 90, ao abraçar o modelo de Estado “neoliberal” como “alternativa” oferecida pelos países centrais face à crise (e como condição para obter novos empréstimos), os países latino-americanos foram “convidados” a adotar (com anuência das elites locais) o receituário do Consenso de Washington que prescrevia a liberalização financeira e comercial, os incentivos à exportação para garantir o pagamento da dívida externa, a desestatização, a descentralização e o “enxugamento” do aparelho burocrático do Estado, a disciplina ou austeridade fiscal e a redução do gasto em política social, a desregulamentação e privatização de empresas e serviços públicos, dentre outros preceitos. Nesse contexto, os princípios pregados pela NAP, para “modernizar” as administrações públicas e “melhorar” a produtividade pública foram sendo incorporados pelos países latino-americanos, e em muitos casos foram reafirmados através de amplas reformas do Estado, como as do Brasil e da Argentina (DINIZ, 2001; ANDREWS, 2010; ABAL MEDINA, 2012; VILAS, 2009).

Nesse contexto, com relação à integração regional, os novos governos do Brasil e da Argentina redefiniram o processo de integração para transformá-lo em instrumento de liberalização comercial, “aberto aos mercados”. Dessa convergência bilateral, juntamente com o Uruguai e o Paraguai, nasceu o Mercosul, com a assinatura do Tratado de Assunção, em 1991. Esse dispositivo pautava as condições para o trânsito até o mercado comum, dentre as quais podemos mencionar, conforme a própria letra do Tratado, a

livre circulação de bens e fatores produtivos. Assim, a desarticulação das barreiras comerciais passou a ser o objetivo central do processo de integração, substituindo o cumprimento dos protocolos setoriais, da etapa anterior, que enfatizavam a integração interindustrial como estratégia de desenvolvimento e autonomia. A partir desse momento, o objetivo do processo de integração não mais seria proteger as economias nacionais em pleno processo de decolagem e diversificação; pelo contrário, o objetivo era utilizar o mercado regional para potencializar as vantagens comparativas, convertendo-lhe na plataforma de inserção de ambos os países na nova ordem econômica internacional (RAPOPORT, 2009).

O novo enfoque integracionista supunha que países como a Argentina e o Brasil não contavam com fatores autônomos de desenvolvimento, dentre eles a capacidade de decisão para o desenvolvimento, e desta maneira deviam associar-se, necessariamente, a um centro hegemônico externo, que determinaria a sua inserção na divisão internacional do trabalho conforme as suas respectivas vantagens competitivas estáticas, fundadas na abundância de recursos naturais e no subdesenvolvimento tecnológico e industrial. Em outras palavras, a integração bilateral de viés desenvolvimentista de década de 80, ou de programação do desenvolvimento industrial, foi substituída pela integração neoliberal, colocando a promoção do comércio e dos investimentos como o eixo dinâmico do processo.

Já os preceitos da NAP, que inspiraram a reorganização das estruturas administrativas dos países membros, refletiram-se no âmbito do Mercosul através de uma estrutura institucional “mínima” (antes e depois do Protocolo de Ouro Preto, de 1994, que estabeleceu o organograma definitivo), centralizada nos poderes executivos¹³, com foco na eficiência na administração e execução do

¹³ Particularmente nos primeiros mandatários, encarregados da condução política do bloco, e nos ministros de relações exteriores e da fazenda, com cargos executivos. A estrutura institucional inicial não previa a participação de parlamentares, que se mobilizaram pela manutenção da Comissão Parlamentar Conjunta prevista no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1989. Porém, a falta de poderes legislativos e de controle excluía os parlamentares do processo decisório do bloco,

Tratado, e com baixo custo para as partes. O caráter intergovernamental colocado na arquitetura institucional definitiva aprovada em Ouro Preto encontrou fundamentação, assim, tanto no “espírito” preponderantemente comercial do bloco, bem como na réplica da lógica e dos valores do mercado aplicados nas administrações públicas dos Estados partes.

Apesar do aumento exponencial dos fluxos de comércio intra e extrazona, bem como da manutenção das correntes de investimentos estrangeiros, na chamada “época de ouro para os mercados” (BOUZAS, 2001), o Mercosul não conseguiu escapar das crises internas de seus membros maiores, e, por volta do fim da década de 90, uma certa fragilidade foi instalada no bloco. Apesar dos esforços pelo seu “relançamento” no ano 2000, um novo Mercosul, “reformulado”, só apareceria no contexto global das transformações de cunho político, econômico e social, que se expressaram de modo particular no continente sul-americano, a partir de 2002/2003 (GRANATO, 2014; 2015a).

3.b O Mercosul contemporâneo: notas para a reflexão

Com os novos governos no Brasil e na Argentina, a partir de 2003 verificou-se que o Mercosul podia avançar, ao retomar os valores de desenvolvimento e autonomia que guiaram o bloco no seu início, e, sobretudo, “evoluir” ao incorporar novos temas e atores ao processo, fortalecendo o empreendimento regional, conforme as novas tendências de trabalho em rede que se fizeram presentes no plano das administrações públicas dos Estados partes.

Contudo, considerando o período áureo da integração de 2003 a 2010, por nós definido como o período da “reformulação conceitual” do bloco (GRANATO, 2014; 2015a), é fundamental ressaltar que, apesar dos esforços dos governos de Brasil e Argentina em incorporar novas dimensões ao processo de integração (social, política, produtiva e de tratamento de assimetrias), sob condução estatal, a

reservando à mencionada Comissão um papel subordinado às funções dos poderes executivos.

orientação fortemente mercantil do Mercosul continuou prevalecendo no bloco, o que explica, ainda que parcialmente, que o comércio intrazona tenha crescido, nos últimos quinze anos, bem acima do crescimento do comércio mundial, assim como que o comércio extrazona também tenha aumentado acima do crescimento do comércio global, no mesmo período considerado.

Dentre as novas dimensões do bloco, cuja falta de concreção é por nós tomada como um indicador da continuidade da prevalência da lógica do mercado, encontramos a chamada “integração produtiva”, que buscaria retomar as tradicionais premissas desenvolvimentistas cepalinas, ainda que *aggionardase* atualizadas à realidade do novo século. Apesar da aprovação, em 2008, do Programa de Integração Produtiva do Mercosul¹⁴ (com ênfase no desenvolvimento de cadeias produtivas das pequenas e médias empresas a partir do fortalecimento da complementação produtiva), do Fundo Mercosul de Apoio às Pequenas e Médias Empresas¹⁵, e, em 2012, do Mecanismo de Fortalecimento Produtivo do Mercosul¹⁶ (com o objetivo de contribuir com o fortalecimento e a diversificação da estrutura produtiva do bloco), a articulação de políticas industriais comuns, desafiantes do situacionismo internacional imposto pelos países centrais, é, ainda hoje, um tema pendente. Nesse contexto, inclusive, vale acrescentar que o Mercosul não tem conseguido alterar o tradicional modelo de forte dependência com relação às exportações de matéria prima e à importação de bens e serviços de forte conteúdo científico e tecnológico.

Já no que diz respeito à estrutura institucional do bloco, e à presença de novos atores no bloco, conforme as novas tendências da governança pública vigentes nos âmbitos internos dos países membros, podemos, também, em linhas gerais, expressar uma continuidade da prevalência da lógica do mercado, devido à falta de instrumentos para fazer efetiva tal atuação no planejamento do processo de integração, tal como explicamos nos parágrafos que seguem.

¹⁴Decisão CMC n. 12, de 2008.

¹⁵Decisão CMC n. 13, de 2008.

¹⁶Decisão CMC n. 67, de 2012.

Em primeiro lugar, a falta de reforma da estrutura institucional mínima adotada em Ouro Preto simboliza a plena vigência daqueles ideais de eficiência típicos do modelo gerencial que não puderam ser erradicados do bloco, querendo ou não. A realidade é que a inclusão de novas dimensões e de novos atores requeria de uma reforma institucional que desse conta, política e administrativamente, do novo bloco almejado.

Em segundo lugar, e com relação à inclusão de novos atores no processo de governança regional, devemos fazer menção à criação de três instâncias fundamentais, como são o Parlamento do Mercosul (Parlasul), o Fórum Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e a Unidade de Apoio à Participação Social (UPS).

No que diz respeito ao Parlasul, ele foi criado em 2005 para avançar rumo à ampliação da representação política, à democratização e à legitimação do processo de integração, porém segundo o próprio Protocolo Constitutivo¹⁷, o Parlasul é um órgão meramente consultivo (não vinculante), desprovido de poderes decisórios e de controle e fiscalização. Além disso, atualmente, a eleição para parlamentares do Parlasul ocorre de forma indireta na maioria dos países membros, com exceção do Paraguai e da Argentina, que já aprovaram e internalizaram a norma que prevê eleições diretas. Isso nos remete, mais uma vez, ao esquema centralista, mas mesmo assim de débil presença estatal, governado pela lógica do mercado.

Já no tocante ao FCCR, esse foi criado em 2004¹⁸ com a finalidade de estimular o diálogo e a cooperação entre as autoridades de nível municipal, estadual, provincial e departamental dos Estados partes do bloco. De forma semelhante ao que acontece com o Parlasul, o FCCR cumpre um importante papel, embora limitado, pois, ainda que contribua para que as oportunidades econômicas geradas no bloco se estendam aos territórios nacionais, e para estimular os governos subnacionais a implementar políticas locais favoráveis à integração regional, suas prerrogativas são estritamente consultivas, sem

¹⁷Decisão CMC n. 23, de 2005.

¹⁸Decisão CMC n. 41, de 2004.

participar do processo decisório, ainda concentrado nos níveis presidencial e ministerial dos Estados partes.

Finalmente, em referência à participação da sociedade civil nos assuntos do bloco, a mencionada UPS¹⁹ representou outro dos avanços, embora também tenha sido de alcance bem mais limitado do que as instâncias mencionadas anteriormente. Diferentemente do Parlasul e do FCCR, a UPS, cuja prerrogativa, dentre outras, é a de atuar como um canal institucional de diálogo com os movimentos e organizações da sociedade civil, não conseguiu conquistar sequer o status de conselho consultivo, sendo a ela reservado um espaço de atuação delimitado ao cargo do Alto Representante Geral do Mercosul. Por sua vez, é importante também esclarecer que, em primeiro lugar, para o exercício da participação social é fundamental contar com uma política de transparência e de acesso à informação, inexistente no bloco regional e que, em segundo lugar, participação social não pressupõe controle social, o que, na esteira de desafios mais elementares, ainda continua se apresentando como um alvo longe de ser alcançado.

Dessa forma, a partir do expressado nesta seção, podemos concluir que apesar de ter havido, sobretudo no período de 2003 a 2010, a intenção de uma retomada dos ideais de desenvolvimento e autonomia como objetivos decorrentes do caráter periférico do bloco, as evidências retratadas neste trabalho nos permitem reafirmar uma continuidade com relação à prevalência de um modelo de integração regional centrado na lógica e valores do mercado, mas comum certo consenso do papel do Estado, ainda que tímido, de “coordenador” na condução das redes públicas de trabalho no nível regional.

¹⁹ Criada mediante Decisão CMC n. 65, de 2010.

À guisa de conclusão

O presente trabalho teve por propósito refletir criticamente sobre os objetivos e a estrutura institucional do Mercosul, à luz dos conceitos essenciais trazidos pelas abordagens teóricas da integração regional, bem como da administração pública. A proposta foi colocar o Mercosul em um âmbito de análise e discussão mais amplo, como é o referente à evolução do capitalismo e o neoliberalismo no século XX. Dessa forma, as categorias “centro” e “periferia” resultam de fundamental importância por compreender a lógica dos processos de integração na periferia, lógica que, conforme estudamos neste trabalho, está diretamente vinculada com as alternativas de um desenvolvimento autônomo ou de uma inserção subordinada às margens de atuação determinadas pelos países mais poderosos do sistema. Por sua vez, como consequência de a integração regional se apresentar na América Latina como um instrumento de iniciativa estatal, as estratégias organizacionais utilizadas no nível regional-intergovernamental (que, por sua vez, se julgam essenciais para a consecução dos objetivos integracionistas), replicarão, necessariamente, os ideários organizacionais que influenciam os aparelhos públicos no nível interno. Ideias e instituições vão juntas, e isso ficou demonstrado a partir da perspectiva adotada neste trabalho.

A justaposição das abordagens mencionadas nos permitiu estabelecer um fio condutor que contribuiu para articular os objetivos do Mercosul e a estrutura organizacional: o papel do Estado. Na etapa inicial do bloco, que percorre a década de 90, o objetivo da liberalização e abertura comercial (pregado pela abordagem da CEPAL da transformação produtiva com equidade) se entrelaçou com uma arquitetura institucional mínima, centralizada nos poderes executivos, que servisse para administrar o processo de desmantelamento do papel intervencionista do Estado no mercado (em linha com as diretrizes da NAP que operavam no nível interno dos Estados), através da eliminação das barreiras ao comércio. Depois de 2003, apesar dos esforços, sobretudo dos governos do Brasil e Argentina, de superação o consenso político-ideológico

neoliberal da década anterior, a lógica do mercado, e centralista nos executivos, continua se apresentando como a regente do processo Mercosulino. Embora a nova dimensão “produtiva”, que simbolizava o “resgate” dos ideais tradicionais de desenvolvimento e autonomia por parte do Mercosul reformulado, tenha tentado se impor ao objetivo da liberalização comercial, a falta de concreções nessa esfera teria mostrado a prevalência da premissa neoliberal da liberalização desde 2003 até a atualidade. Já a estrutura institucional do bloco, careceu de uma reforma que a adaptasse aos novos objetivos (além do produtivo) sociais, políticos e de tratamento das assimetrias. Apesar de que novos atores tais como os parlamentares, os governos subnacionais e os movimentos e organizações da sociedade civil passaram a integrar instâncias formais (Parlasul, FCCR, UPS) no processo decisório do bloco (em linha com as ideias sobre governança pública), o que por sua vez reforça a nossa conclusão da continuidade de uma lógica de mercado (mas dessa vez com alguma presença e coordenação estatal), o caráter meramente consultivo das referidas instâncias esbarra com qualquer possibilidade de mudança substantiva no âmbito do Mercosul.

Referências

ABAL MEDINA, Juan Manuel. El Estado. In: ABAL MEDINA, J. M.; CAO, H. (Comps.). Manual de la Nueva Administración Pública Argentina. Buenos Aires: Ariel, 2012, pp. 29-65.

ANDREWS, Christina W. Da Década Perdida à Reforma Gerencial: 1980-1998. In: ANDREWS, C. W.; BARIANI, E. (Orgs.). Administração pública no Brasil: breve história política. São Paulo: Unifesp, 2010, pp. 85-118.

ARAGÃO, José Maria. Integración latinoamericana y desarrollo nacional. Revista de la Integración, n. 4, pp. 152-180, mai. 1969.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Más allá de las fronteras: el nuevo regionalismo en América Latina. Buenos Aires: BID, 2002.

BERNAL-MEZA, Raúl. La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Su vigencia. In: BRICEÑO RUIZ, J.; SIMONOFF, A. (Eds.). Integración y cooperación regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía. Buenos Aires: Biblos, 2015, pp. 95-120.

BOUZAS, Roberto. El Mercosur diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjàvu*? Desarrollo Económico, vol. 41, n. 162, pp. 179-200, jul.-set. 2001.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE – CEPAL. El mercado común latinoamericano. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1959.

_____. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad, n. 39. Santiago de Chile: ONU – CEPAL, 1994.

DENHARDT, Robert B. Teorias da Administração Pública. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: Del *Ariel* de Rodó a la CEPAL (1900-1950). Buenos Aires: Biblos: Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2000.

DINIZ, Eli. Globalização, reforma do Estado e teoria democrática contemporânea. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, vol.15, n.4, pp. 13-22, out.-dez. 2001.

DUSSEL, Enrique. América Latina: dependencia y liberación. Buenos Aires: Fernando García Cambeiro, 1973.

FERRER, Aldo. Hechos y ficciones de la globalización: Argentina y el Mercosur en el sistema internacional. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.

FURTADO, Celso. Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico. São Paulo: Companhia Editorial Nacional, 1967.

GARCÍA DELGADO, Daniel; CHOJO, Martín. Desarrollo e integración regional. Hacia un modelo productivo social. In: GARCÍA DELGADO, D.; NOSETTO, L. (Comps.). El desarrollo en un contexto pos neoliberal: hacia una sociedad para todos. Buenos Aires: Ediciones CICCUS, 2006, pp. 119-137.

GRANATO, Leonardo. Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul. Curitiba: Appris, 2015a.

_____. A diez años del rechazo al proyecto Alca: Avances y dificultades del Mercosur actual. In: KARG, J. M.; LEWIT, Agustín (Coords.). Del no al Alca a Unasur. Buenos Aires: Ediciones del CCC, 2015b, pp. 139-150.

_____. A integração na América do Sul em discussão nos governos do Brasil e da Argentina (2003-2010). 2014. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

_____. As relações bilaterais argentino-brasileiras no quadro da integração regional: de um quadro de rivalidade ao despertar de uma efetiva cooperação. In: PENNAFORTE, C.; MIRANDA, R. (Orgs.). Brasil e Argentina: da rivalidade à cooperação. Rio de Janeiro: CENEGRI, 2013, pp. 131-156.

_____. ODDONE, Nahuel. Las ciudades y su internacionalización a partir de los procesos de integración regional: la construcción de una gobernanza multinivel. In: DIZ ARDID, E.; LOBRANO, G.; ANDRÈS SARASA, J. L.; AHMED, A. S. (Dirs.). Le gouvernement des villes: démocratie et efficacité. Compétence et coopération en Méditerranée: droit, économie et urbanisme. Paris; Sassari: Ed. Publisud; ISPROM, 2012, pp. 221-242.

HARVEY, David. Organización para la transición anticapitalista. Crítica y emancipación Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, ano II, n. 4, pp. 167-193, segundo semestre 2010.

HOOD, Christopher. A Public Management for All Seasons? Public Administration Review, vol. 69, pp. 3-19, spring 1991.

JAGUARIBE, Helio. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, H.; FERRER, A.; WIONCZEK, M. S.; SANTOS, T. dos. La dependencia político-económica de América Latina. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1973, pp. 1-85.

LANÚS, Juan Archibaldo. La integración económica de América Latina. Buenos Aires: Juárez Editor, 1972.

O'DONNELL, Guillermo; LINK, Delfina. Dependencia y autonomía. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.

OFFE, Karl. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o Governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PARADISO, José. Política e integración. In: AA. VV. Segundo Encuentro de Pensamiento Político. La Plata: DGCEPBA, 2009, pp. 141-149.

_____. Prólogo. In: CALDAS, E. A. P.; GRANATO, L. (Coords.). Integración Regional Sudamericana: Quo Vadis? Mossoró (RN): Igramol, 2008, pp. 10-13.

PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? In: CERRILLO I MARTÍNEZ, A. (Coord.). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de la Administración Pública, 2005, pp. 37-56.

PUIG, Juan Carlos. Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade, poder, globalização e democracia. Novos Rumos, vol. 17, n. 37, pp. 4-28, 2002.

RAPOPORT, Mario. Argentina: economía y política internacional. Los procesos históricos. Diplomacia, Estrategia e Política, n. 10, pp. 26-50, out.-dez. 2009.

VILAS, Carlos. El síndrome de Pantaleón. Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno. In: SCHWEINHEIM, G. (Comp.). Estado y Administración Pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, 2009, pp. 21-48.

Argentina y el Mercosur profundo: de una influencia importante a una influencia moderada

Por Roberto Miranda

Introducción

El Mercosur (Mercado Común del Sur) ha sido una estructura multilateral de integración regional muy relevante para Argentina. A través de este bloque concretó un objetivo de integración que con otros países intentó plasmar en diversos momentos de sus relaciones internacionales, y por distintos motivos no fue posible. Además, con el bloque coronó su ideal integracionista, superando viejas rivalidades y competencias ajenas a sus intereses nacionales y a los de sus vecinos. El Mercosur representó, para Argentina, formar parte de un esquema de interdependencia que en un trazo grueso le generó beneficios políticos y ganancias económicas, además de cierta “protección” internacional durante pasajes difíciles de su situación democrática, como la crisis de 2001.

Desde los comienzos del Mercosur, Argentina creyó y abogó por su profundización entendiendo por esto una integración mayor, fundamentalmente fuerte en términos institucionales. Propósito que compartió una amplia franja de las clases dirigentes y todos los gobiernos que se sucedieron desde 1983. Precisamente el objetivo de este texto, es analizar la participación de Argentina en el Mercosur a través de sus iniciativas, propuestas y protagonismo relacionados con la profundización de la integración, a fin de determinar el nivel de influencia que el país ejerció para procurar tal profundización, durante los 25 años de vigencia del bloque.

El nivel de influencia, que es un indicador de la variable poder, da cuenta del grado de concreción de iniciativas, propuestas o acciones de protagonismo impulsadas por el país en sus relaciones internacionales. Tal influencia puede ser importante, moderada o nula. Se supone que Argentina, como potencia media, y ser uno de los principales Estados Partes del Mercosur, ha estado en condiciones de desarrollar influencia en sus políticas, a través del funcionamiento del mismo, y sobre todos los temas y problemas que afectaron su recorrido. Lo que aquí tratamos es la influencia empleada por Argentina para alcanzar la profundización del bloque, a la cual

denominamos como Mercosur profundo, y que por mucho tiempo — durante gran parte de los 25 años— fue una de las motivaciones esenciales de su política exterior.

Entre la convergencia y las diferencias

El fin de la Guerra Fría y la globalización dispararon promesas de un mundo menos conflictivo y más integrado. El cambio sistémico iniciado en los noventa del siglo pasado desactivó viejas tensiones y abrió un nuevo juego en las relaciones de poder internacional. El Estado, orientado históricamente hacia la seguridad, re-direccionó su objetivo principal hacia la rentabilidad. De manera que el centro de la agenda mundial fue ocupado por el mercado. Un concepto económico del que se apropió la política, fundamentalmente para encumbrar al comercio como arma básica del desarrollo de las relaciones internacionales de un país. Esta modificación catapultó actores transnacionales a la escena mundial, y determinó que las distintas regiones del planeta cobraran la importancia que el conflicto Este-Oeste les había negado.

El presidente Carlos Menem, como sostuvo en varias ocasiones, señaló que Argentina no podía perder la oportunidad de acoplarse a la estructuración de un nuevo orden internacional, que en ese momento se gestaba rápidamente. Por un lado decidió el alineamiento político con Estados Unidos para tratar de insertar al país en el llamado Primer Mundo, y por otro lado respaldó la creación de un bloque comercial en Sudamérica atento a la época. Una y otra cuestión, si bien estaban íntimamente ligadas, para el nacimiento del bloque comercial mucho tuvo que ver la relación de amistad entre Argentina y Brasil, comenzada en 1985. Sin duda, la voluntad integradora de ambos países había marcado un derrotero más que interesante.

Es cierto que esa voluntad de los ochenta respondió a un modelo de integración muy diferente al que se plasmó en el Tratado de Asunción de 1991, fuente constitucional del Mercosur. Aquél modelo tenía al Estado como actor principal del proceso de integración,

estableciendo las políticas de desarrollo para un país. El Mercosur — en cambio— fue una consecuencia de la propuesta denominada Iniciativa para las Américas, formulada por el presidente norteamericano George H. W. Bush. Fue un planteo que promovió los preceptos del Consenso de Washington. En esta promoción, el Mercosur jugó a favor de actores transnacionales frente a la abstención del Estado¹. Supuestamente la inversión privada transnacional iba a articular las políticas para que los países periféricos abandonaran el subdesarrollo.

Pero en ese escenario hubo un contraste entre convicciones y realidades. Estados Unidos vio positiva la creación del Mercosur porque lo imaginó como uno de los pilares de su proyecto del ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas) originado en Miami, en 1994. Sin embargo no fue así, todo lo contrario, en los albores del siglo XXI el Mercosur resultó ser un opositor contundente que le decretó la defunción al mencionado proyecto. Por su parte Argentina y Brasil, en un principio, creyeron que el bloque era la panacea de la globalización. Pensaron que el gran mercado Mercosureano era funcional al diseño del Consenso de Washington. No fue así. La variable integradora estuvo más en la retórica gubernamental que en el compromiso institucional, y la idea común entre ambos países de superar el patrón de especialización primaria no se materializó a través de la inversión productiva, que era uno de los supuestos principales.

Más allá de estas consecuencias, merece destacarse que Argentina tuvo una participación activa en la configuración política e institucional del Mercosur, lo cual se produjo gracias a la importante influencia que portó en la fundación del bloque de integración regional. Obviamente que su influencia no fue única, derivó de la convergencia con Brasil transformada en alianza. Ambos países se asociaron para cubrir necesidades propias, y al mismo tiempo definir

¹ La creación del Mercosur “estuvo profundamente ligada a las necesidades de lograr el beneplácito de los países desarrollados, transformándose en un medio para acoplarse al mercado mundial más que para generar espacios de autonomía que permitan contrarrestar las desventajas propias de un sistema internacional asimétrico” (Frenkel, 2015:137-138).

un esquema de poder compartido, inédito en la historia de las relaciones bilaterales argentino-brasileñas. En realidad el Mercosur fue una extensión del bilateralismo entre ambos actores. A pesar de haber afrontado crisis comerciales, el poder compartido le brindó créditos políticos a uno y otro, sobre todo porque la combinación de posiciones diplomáticas les generó efectos positivos. A través del Mercosur lograron una gran presencia internacional en nombre de Sudamérica.

El primer gobierno de Menem, si bien fue fundacional del Mercosur, su objetivo principal estaba puesto en el vínculo con Estados Unidos, esperando inversiones productivas que nunca llegaron a territorio argentino. Menem miraba al bloque como un proceso de integración inevitable, pero su apuesta estaba en formar parte de la “alianza occidental”, como afirmaba su canciller Guido Di Tella. La bendición norteamericana de ese momento alejaba a Argentina de la impronta periférica. Sin embargo la decepción por el incumplimiento estadounidense lo llevó a un andarivel pragmático en su política exterior, centrándose —entre otros espacios geográficos— en el Cono Sur.

Pero cuando Menem en su segunda gestión revalorizó al Mercosur como alternativa, Brasil en su agenda internacional había puesto al bloque en un plano secundario. La divergencia fue notoria, y tenía una explicación. Brasilia desconfiaba de la alianza de poder de Buenos Aires con Washington porque, entre otras cuestiones, le restaba liderazgo regional y entendía que Argentina podía convertirse en sede del ALCA. Por su parte el gobierno argentino consideraba que su vecino no era clave para incorporarse a la “alianza occidental”, aunque si era relevante como socio comercial para incrementar las exportaciones de manufacturas, lo cual se produjo significativamente en el segundo lustro de los noventa². No obstante, las diferencias en torno al establecimiento del arancel externo común, como el ciclo

² Leonardo Mejía (2012:39), en un interesante trabajo afirma que, por un lado las élites brasileñas eran renuentes a todo esquema de supranacionalidad, y por otro que Argentina temía que el Mercosur le restara “márgenes de maniobra” en su relación especial con Estados Unidos.

recesivo de ambas economías hacia fines de la citada década, pusieron al Mercosur en una suerte de “período de hibernación”³.

El poder compartido surgido del Mercosur no se quebró, pero se debilitó. Argentina si bien insinuó ajustar o modificar el curso del Mercosur, no supo cómo hacerlo o bien no estuvo del todo decidido en plantearlo seriamente, sobre todo por la falta de convencimiento de parte del gobierno y de algunos sectores de poder ligados al mismo. Desde el punto de vista económico no asumían la idea cardinal del bloque que era forjar la unión aduanera. Políticamente desestimaban al Mercosur como esfera de cooperación en cuanto a toma decisiones, sobre todo por la relación con el hegemón y por los supuestos de la globalización. En verdad el ánimo integracionista estuvo vigente, no se dudó de él y Argentina conservó su participación, pero claramente desistió de reproducir la influencia que había tenido en el Mercosur embrionario.

La desnaturalización

Cuando Argentina —en los comienzos del presente siglo— pretendió ejercer influencia para relanzar el Mercosur, no lo pudo concretar. Intentó llevar al Consejo del Mercado Común dos propuestas de índole institucional, pero fracasó. Una estaba referida a la ampliación del número de Estados Partes, promoviendo la incorporación de nuevos países. Otra propuesta se relacionaba con la vigorización de áreas temáticas en las que el bloque podía reforzar el proceso de integración, como por ejemplo en educación y en defensa. El gobierno de Fernando De la Rúa quiso pero no supo revertir el estilo político del Mercosur de años precedentes, el cual se basaba en la

³ Cintia Quiliconi (2013:153) señala que “hacia finales de los años noventa, el proceso de integración del Mercosur ya mostraba fisuras importantes: los compromisos no se habían cumplido y los avances para conformar la unión aduanera se estancaron; a ello se sumó la devaluación del real brasileño de 1998 seguida de la crisis en Argentina de 2001, sucesos que agravaron aún más la situación del bloque. Los estados miembros comenzaron a aplicar cada vez más medidas unilaterales para proteger sus mercados, lo que generó profundos enfrentamientos bilaterales principalmente entre Argentina y Brasil”.

“diplomacia de los presidentes” gracias a las relaciones interpersonales entre Menem y el presidente Fernando Henrique Cardoso.

El fracaso de las propuestas institucionales y la no modificación del estilo político del Mercosur, tuvo que ver con distintas cuestiones. Una muy trascendente fue el peso del contexto internacional, el cual suele ser bastante determinante de las decisiones y acciones externas de los países. La reducción súbita de tasas de interés en Estados Unidos y sus tres trimestres económicos consecutivos con valores negativos, crearon una situación de crisis mundial que repercutió notablemente en América Latina, a lo cual se sumó el cambio ideológico del gobierno norteamericano, de una gestión demócrata a otra republicana. Paralelamente Argentina, como Brasil, estaban muy comprometidos con sus problemas domésticos vinculados a la estabilidad política y monetaria.

Otra cuestión que merece señalarse es el contraste de objetivos políticos que había al interior del gobierno argentino entre el canciller Adalberto Rodríguez Giavarini y el ministro de Economía Domingo Cavallo. Uno bregando por un mejor entendimiento con Brasil para potenciar el Mercosur, otro descartando esta opción para afianzar el vínculo con Estados Unidos. La diferencia interna rebotó externamente al poner de manifiesto la ausencia de un interlocutor válido que representara al gobierno argentino. Precisamente el mensaje desde Brasilia era su desconcierto frente a la política de Buenos Aires, lo cual hacía insostenible las intenciones de Argentina sobre el Mercosur.

En las cumbres semestrales el gobierno argentino quiso promover el Protocolo de Ouro Preto de 1994, pero no logró ir más allá de lo declarativo. El discurso que empleó a través de su política exterior, puso en evidencia que el bloque estaba políticamente inmovilizado, y que padecía de un bajo nivel de institucionalidad. De la Rúa careció de fuerza para entusiasmar a su socio principal de que el Mercosur debía aspirar a una integración mayor. Es cierto que el bloque se había convertido en soporte ocasional del posicionamiento internacional de Argentina y Brasil, y al mismo tiempo en fortaleza común para discutir el ALCA con Washington. También es cierto que

entre ambos países, el Mercosur estaba dejando de ser un ámbito de interdependencia para pasar a ser una situación de dependencia de Argentina con respecto a Brasil, dado el ensanchamiento de la asimetría. Así se desnaturalizó el Mercosur, y el gobierno aliancista quiso pero no pudo encumbrar la idea de que el proceso de integración regional era un fin de la diplomacia argentina.

La creencia

Argentina pareció no percibir que la integración implicaba heterogeneidad, y que entre los países que formaban parte del Mercosur, existían distintas velocidades de crecimiento y de desarrollo. En apariencia, por su participación activa, presentaba una influencia importante sobre el bloque luego de haber contribuido significativamente a su creación. Sin embargo, con el tiempo no fue así. Tal influencia fue sólo moderada. La idea de que el proceso de integración regional era un fin de la diplomacia argentina no logró materializarse, y al respecto cabe preguntarse por qué la mencionada influencia en torno al bloque, de importante se transformó en moderada. Podría haber distintas respuestas según el lente que se utilice. Una de ellas es que el institucionalismo imaginado por la política exterior argentina, no pudo con el realismo de las relaciones internacionales.

Sin duda el Mercosur, a pesar de las desavenencias e indiferencia de sus socios —en determinadas circunstancias muchas veces no coincidentes entre sí— dio un salto cualitativo en el pasaje de siglo, pues fue evidente que de una cultura de amistad pasó a una cultura de integración⁴. La amistad económico-comercial de las dos últimas

⁴ Si bien coincidimos con Sergio Caballero (2011:164) en que “el desencadenamiento de la crisis entre 1999 y 2002 supuso una «prueba de fuego» para el Mercosur, haciendo peligrar su propia continuidad”, entendemos que no hubo “una suerte de revitalización del proceso de integración regional”, a pesar de que —como señala— “los aspectos sociopolíticos adquirieron nuevos bríos en el proceso de integración”. Desde nuestro punto de vista, la cultura de integración y la dimensión sociopolítica no dieron lugar a la transformación institucional del Mercosur en una estructura real y profunda de la integración.

décadas de la centuria pasada, de algún modo fue la base de la cooperación política del presente siglo, y este logro marcó un momento excepcional en la subregión. Diversas cuestiones que aquejaron a Sudamérica, fueron tratadas y resueltas a través de entendimientos políticos, impensados en otras épocas, a través de los cuales el Mercosur desempeñó un papel destacado gracias a su estructura institucional y al compromiso por la integración regional.

En este marco de cooperación política, inyectado por la sociedad argentino-brasileña mediante la afinidad de los presidentes Néstor Kirchner y Luiz Inácio Lula da Silva, flotaron indicios ciertos de mayor institucionalización del Mercosur. La incorporación de Venezuela al bloque como Estado Parte, y la solicitud de Bolivia para ingresar al mismo con idéntico estatus, fueron ejemplos de refuerzo institucional. También la suma de países bajo la condición de Estados Asociados. Por otra parte, a partir de 2004, el Mercosur buscó su consolidación para —entre otras cuestiones— articular la integración, reducir las asimetrías y solucionar las controversias, mediante la puesta en funcionamiento del Fondo para la Convergencia Estructural, el Alto Representante General y el Tribunal Permanente de Revisión, por citar algunas decisiones⁵.

Los nuevos Estados Partes y Asociados como las decisiones y acciones llevadas a cabo, si bien aportaron a la institucionalidad Mercosureana, fue la “alta política” la que omitió cumplir con requisitos propios de lo que es un proceso de integración mayor, siguiendo la teoría específica de las relaciones internacionales, y algunos principios como mecanismos del modelo de la Unión Europea⁶. Kirchner quiso el Mercosur profundo porque creía que iba a robustecer el poder compartido del actor multilateral, para

⁵ Asimismo es posible mencionar las políticas de cooperación orientadas a la ciencia e innovación tecnológica, educación y cultura, género, y medio ambiente, por citar algunas.

⁶ Por “alta política” entendemos decisiones estatutarias y de protocolos de orientación prácticamente pétreas de la estructura multilateral, a través de los cuales se articula un diseño estratégico de la integración mediante la combinación de intereses nacionales.

trascender en la política mundial⁷. Pero Argentina no quiso o no supo acoplar su propuesta de fuerte institucionalidad a la “alta política” que el bloque debió discutir y consensuar.

El deseo

En las cumbres bilaterales de Brasilia y Buenos Aires, durante 2003, Kirchner y Lula marcaron un horizonte de coincidencias políticas para el destino común de ambos países⁸. En torno a estas coincidencias sobresalían dos objetivos emparentados entre sí: el de consolidar el Mercosur y el de brindarle consistencia al bloque para afrontar la intención norteamericana de imponer el ALCA. La consolidación del Mercosur aparecía como la gran promesa de las cumbres, sobre todo porque de algún modo se seguía la doctrina de Helio Jaguaribe de que para alcanzar una integración sudamericana efectiva, el apuntalamiento del Mercosur era el paso previo crucial que se debían argentinos y brasileños. Sin embargo desde la “alta política” se priorizó la decisión de desactivar la cuestión del ALCA.

El gobierno argentino, tras convalidar esa decisión, no dejó de reclamar por el cumplimiento del objetivo de consolidar el bloque. Justamente en la cumbre de Montevideo de diciembre de 2003, pidió concentrar esfuerzos políticos “hacia adentro” del Mercosur para transformarlo en un ámbito de integración mayor⁹. Un año después, en la cumbre de Ouro Preto, el presidente argentino planteó “rescatar el Tratado de Asunción de entre los papeles de archivo y ponerlo en plena vigencia... (caso contrario) no servirá avanzar en

⁷ A esta altura las diferencias entre las políticas exteriores de Argentina y Brasil, surgidas a partir de 1994, fueron cada vez más significativas y repercutieron todo el tiempo en el Mercosur (Gomes Saraiva, 2007).

⁸ Para algunos analistas, el Consenso de Buenos Aires, de octubre de 2003, significó el principio de la armonía bilateral entre Kirchner y Lula (Arce Suárez, 2004). Con el Acta de Copacabana, a principios de 2004, se selló una suerte de “luna de miel” entre ambos países (Llenderrozas, 2011).

⁹ En julio de 2004, en la cumbre de Puerto Iguazú, Argentina procuró debatir “la nueva agenda de integración” del Mercosur, y planteó la necesidad de una unidad política superadora de lo comercial.

otras cuestiones institucionales si la base misma del acuerdo no es revalorizada”. Más tarde, en enero de 2006, Kirchner se dirigió al Congreso brasileño, e invocó aumentar el multilateralismo para la integración regional, haciendo la salvedad de que este proceso demandaba “solidez jurídica”. Estas expresiones discursivas no sólo ponían de manifiesto el interés argentino por consolidar el bloque, también representaban las acciones políticas impulsadas a través del gobierno para concretar tal interés.

Kirchner entendió que el Mercosur profundo era posible por distintas razones. Una, estaba relacionada con el propósito de “distanciar” la región del vínculo con Estados Unidos para practicar la contra-alineación. Consideraba que el Mercosur se convertía en una herramienta de poder para discrepar con el hegemon, en momentos en los que el gobierno quería borrar el alineamiento de los noventa, y al mismo tiempo lograr resolver gran parte del *default*. Otra razón tenía que ver con la compatibilidad política entre Kirchner y Lula, como señalamos más arriba¹⁰. Una tercera razón, de acento estructural, era lo que para Argentina significaba Brasil como alternativa destinada a reducir su vulnerabilidad externa en la que se encontraba el país, después de la crisis de principios de este siglo. Argentina sabía que el apoyo brasileño era bastante decisivo para superar las circunstancias adversas por las que atravesaba.

La última de las razones en cuestión, estaba ligada a la percepción del gobierno argentino sobre lo que podía esperar del Mercosur. Pensó en términos de neoinstitucionalismo periférico. Es decir, entendió que de la “estrategia de regionalización” derivaba una esfera de cooperación facilitadora, por un lado de la inserción del país en el sistema internacional, y por otro de la participación en la política mundial, principalmente portando proyección sobre ésta política. Así formulado, el Mercosurera visto materialmente como un bloque de

¹⁰ “Sin embargo, el cambio ideológico no trajo consigo una mayor profundización del Mercosur como unión aduanera, sino que, por el contrario, se produjo un cambio en la concepción de desarrollo donde muchas de las premisas neoliberales dieron paso a modelos más desarrollistas y nacionalistas que reflejan más las concepciones de la CEPAL de los años 1950 y 1960, y disienten con varias de las premisas del regionalismo abierto que son pilares incumplidos del Mercosur” (Quiliconi, 2013:154).

poder. Desde esta visión, el proponer una integración mayor del Mercosur era una consigna interesante, y Argentina giró alrededor de esta posibilidad real. De manera que le correspondía un papel de ejercicio político para lograr tal cometido. Era la hora en la que estaba llamada a desplegar influencia como potencia media, co-fundadora del Mercosur y uno de los socios más poderosos del bloque.

La moderación

Argentina influyó en el recorrido del Mercosur de este siglo, pero lo hizo moderadamente. Tuvo un protagonismo, notable y sistemático. Sin embargo a través de la “alta política” no quiso o no supo darle curso a su iniciativa clave, como era la de envolver jurídicamente al Mercosur para asegurar una integración de fuerte institucionalidad. Tampoco logró darle viabilidad multilateral a la propuesta del ministro de Economía Roberto Lavagna, de setiembre de 2004, la cual pretendía poner fin a la competencia entre Estados Partes a favor de la complementación macroeconómica, entre otros aspectos, mediante la distribución equitativa de la inversión extranjera directa orientada al desarrollo, la formulación de un sistema global de salvaguardias para proteger la producción nacional, y el compromiso de esquematizar la integración de cadenas productivas en la mayor cantidad posible de sectores de las economías del bloque.

Existió una condición objetiva que restringió el margen de maniobrabilidad de Argentina en relación al Mercosur y, más concretamente, a lo que el gobierno podía discutir en la “alta política” de ésta estructura. Nos referimos a la relación económico-comercial con Brasil. Lo que estaba dejando de ser una relación interdependiente entre ambos países —como señalamos más arriba— terminó siendo para Argentina una situación de dependencia con Brasil¹¹. Esta situación no quedó anclada sólo en la

¹¹ A partir de 2003 se revirtió la balanza comercial de Argentina con Brasil, de superavitaria pasó a ser deficitaria, incrementándose sustancialmente hasta llegar en 2011 a 4.453 millones de dólares (Miranda, 2014).

dimensión económico-comercial, tuvo costo político. Argentina escoltó el proyecto sudamericano de Brasil porque coincidía en que la subregión debía abrazar la integración en base a la paz, democracia y desarrollo. El trayecto del proyecto brasileño era absolutamente concurrente con los principios de la política exterior argentina. Pero fue más que evidente que ese proceso de sudamericanización absorbió al Mercosur¹². La etapa soñada por Jaguaribe de apuntalamiento del bloque, había sido esquivada.

Por encima de esta realidad se dieron otros motivos por los cuales Argentina no incidió con su iniciativa y su propuesta de Mercosur profundo. Uno fue el haber aceptado la devaluación política del bloque, una vez que desde el mismo se logró ganarle la pulseada a Estados Unidos para que el ALCA no prosperara. En efecto, después de la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, en noviembre de 2005, el Mercosur retomó un “período de hibernación” similar al que padeciera hacia fines de la última década del siglo pasado. Sólo tuvo circunstancias en las que salió transitoriamente de este período, por ejemplo cuando activó su participación frente a conflictos intraestatales, de un país extra-bloque como Honduras por su crisis de 2009, y sobre todo de un Estado Parte del Mercosur como Paraguay, cuando en 2012 se produjo la destitución del presidente Fernando Lugo.

Otro motivo fue el no haber procesado —pragmáticamente— que el poder compartido enhebrado a través del Mercosur, si bien tenía ribetes de poder institucional, aun así era un poder circunstancial e impreciso. En distintos momentos de la trayectoria Mercosureana, el ejercicio asociado de poder estuvo literalmente frenado, porque los Estados Partes modificaban objetivos de gobierno ante escenarios cambiantes. Esto ocurrió no sólo en situaciones de crisis, como lo sucedido en el pasaje del siglo pasado al presente, también cuando

¹² “La creación de la UNASUR, el Consejo Sudamericano de Defensa, la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional (IIRSA), el Banco Central Sudamericano, entre otros, coadyuvaron a no profundizar la institucionalidad del Mercosur. De hecho, si bien en algún momento se planteó —sobre todo en las presidencias de Lula y Kirchner—, aumentar la institucionalización, todo quedó en gestos y palabras” (Pereyra Doval, 2014:161). También, ver María Morales Fajardo (2013).

los socios decidieron priorizar sus intereses nacionales separadamente del bloque. Por ejemplo Argentina en gran parte de los gobiernos de Menem, Brasil cuando apresuró su proyecto sudamericano, incluso Paraguay conservando su vínculo con Taiwan, e impidiendo un acuerdo entre el Mercosur y China, o bien Uruguay cuando estuvo seducido por Estados Unidos para firmar un tratado de libre comercio, que finalmente no se concretó.

Curiosamente Argentina no desplazó hacia la “alta política” del Mercosur todo el poder blando que a través de algunos asuntos puntuales exhibió. Por ejemplo impulsó valores de la democracia y de los derechos humanos en la mesa del bloque, pero no relacionó su creciente poder económico con el desarrollo diplomático de una capacidad de persuasión. No estructuró una política exterior que focalizara sus medios en la activación de capacidades de poder blando. La iniciativa y la propuesta presentadas y mencionadas más arriba, no fueron entornadas por un soporte atractivo que mereciera la atención de otros actores mercosureanos para comprometerlos en una cooperación política, de la cual surgiera la decisión común, por ejemplo brindándole cobertura a lo bosquejado por Lavagna¹³. El ensayo de cooptación que podría haber puesto en marcha el gobierno argentino, sólo para hacer factible lo que quería como integración mayor, estuvo ausente¹⁴.

La renuncia

Como señalamos precedentemente, después del rechazo al ALCA, el Mercosur ingresó en un nuevo “período de hibernación” del cual no salió. Más allá de los acuerdos comerciales con India y Sudáfrica, por citar dos acciones externas destacadas, y de los avances

¹³ El no disponer de una estrategia destinada a llamar la atención por la propuesta presentada, hacía muy complicada su viabilidad teniendo en cuenta que Brasil concentraba su interés en Sudamérica, ver María Micaela Torres del Sel (2013:42-43).

¹⁴ La cooptación en realidad la impulsaba Brasil que en el Mercosur, como en Unasur, “ejercía su ‘influencia sin liderazgo’ en palabras de Lula, o ‘liderazgo positivo’, según Celso Amorim” (Lechini y Giaccaglia, 2010:67).

intrainstitucionales como la puesta en marcha del Parlamento (Parlasur), y en 2010 —después de casi 20 años— la aprobación del Código Aduanero, el bloque no tuvo la dinámica que era esperable de un actor internacional. Kirchner había anticipado en la Cumbre de Ouro Preto, que la desatención del espíritu y la letra del Tratado de Asunción, llevaría al Mercosur a un terreno irrelevante¹⁵. Este supuesto prácticamente se cumplió, y la paradoja argentina fue su cuota de responsabilidad en el tránsito del bloque a la mencionada etapa de letargo.

El gobierno argentino fue responsable porque renunció a insistir en el Mercosur profundo. Estimó que la incorporación de Venezuela al bloque era una posibilidad para reactivar el proceso de integración. Promocionó oficialmente su ingreso en la Cumbre de Montevideo, de diciembre de 2005. Pero Argentina tuvo un problema de percepción, o bien imaginó la presencia venezolana en el bloque con otros objetivos, porque no se percató de que el presidente Hugo Chávez pensaba al Mercosur de manera diferente a como lo concebían los socios fundadores del mismo¹⁶. Si bien Chávez sostenía que el bloque era una pieza obsoleta, tal juicio no era lo sustancial del pensamiento del presidente venezolano sobre el Mercosur. Lo esencial era su incompatibilidad con la concepción neoinstitucionalista del bloque ligada al internacionalismo liberal, y Chávez quería cambiar esta concepción.

La posición de Chávez sobre el bloque estaba lejos del Mercosur profundo que pretendía Argentina, de manera que las expectativas acerca de Venezuela como alternativa para empujar ese objetivo, se esfumaron rápidamente. Es posible que para el gobierno argentino esta situación no haya sido preocupante porque valoró otras cuestiones de su relación con Venezuela. Descartada la opción venezolana, la gestión gubernamental de Cristina Kirchner, si bien

¹⁵ Se debe tener en cuenta que si bien Brasil mantuvo un acentuado interés regional, “su profundización, sobre todo en el caso del Mercosur, estuvo relacionado con el escenario global, que ha sido un importante factor condicionante de su dinámica” (Vigevani y Ramanzini, 2014:518).

¹⁶ Según Felipe de la Balze (2010:131), la concepción y políticas del gobierno de Chávez “no encajaban con los objetivos declarados del Mercosur”.

sostuvo la retórica del institucionalismo Mercosureano, no planteó un atajo político y diplomático tendiente a reivindicar las razones de la integración del bloque, como tampoco la necesidad de articular y complementar las variables macroeconómicas entre los Estados Partes.

Fue evidente que Argentina al Mercosur ya no lo percibió como un fin, lo cual por mucho tiempo había sido idealizado de este modo, pues lo entendió —vale la expresión— como un medio. Así, el gobierno argentino fue a contramano de lo que el país venía pregonando, y de esta forma ratificaba la realidad de los años de vida que tenía el bloque, es decir como estructura funcional a los intereses de los socios principales, distante de los principios de los que partió. Por ello no fue casual que Cristina Kirchner priorizara el vínculo bilateral con Brasil, sobre todo después de la crisis financiera internacional de 2008. A pesar de los roces diplomáticos y controversias comerciales entre ambos países, Argentina acentuó su dependencia económica con Brasil aumentando el déficit en el intercambio, lo cual fue tan determinante que el Mercosur, más que un proceso de integración, lució como un decorado escenográfico de tal bilateralismo de vecinos¹⁷.

Argentina, gracias al contexto internacional favorable por los altos precios de las *commodities* y sobre todo a la gran demanda de soja, logró una asombrosa recuperación económica que le permitió revertir las consecuencias del *default*. De manera que no fue extraño que recobrara poder material, el cual sin duda le mejoró la condición de potencia media. Sin embargo ese poder no fue utilizado de la misma forma para todas las cuestiones internacionales que afectaban al país. Fue útil para saldar gran parte del endeudamiento externo, discutir agenda en la Organización Mundial de Comercio como en el

¹⁷ A pesar de que la relación bilateral “tuvo una menor intensidad relativa entre los años 2011 y 2014, en comparación con años precedidos (2007-2010)”, y que “los indicadores relacionados al comercio, a las inversiones y al financiamiento, así como la merma cuantitativa y cualitativa de la interacción presidencial revelaron una importante retracción relativa en la intensidad del vínculo” (Actis, 2015:41), Argentina necesitó de Brasil más allá de lo que representó China en su estructura económica de recuperación.

G-20, pero no estuvo presente para negociar acuerdos que de algún modo dieran respuesta al objetivo de profundizar el Mercosur.

El bloque no le fue hostil, era un ámbito absolutamente amigable para transacciones políticas de cara a una reforma del mismo. Las diferencias de política regional entre Brasilia y Buenos Aires, es decir uno buscando posicionar Sudamérica y otro el Mercosur, más la expectativa de Argentina por Venezuela, le hicieron olvidar a los gobiernos kirchneristas que Paraguay y Uruguay formaban parte del bloque, interesados en la cooperación política a pesar de las crisis y desacuerdos que tallaron en las respectivas relaciones bilaterales. Precisamente el retroceso argentino en las estructuras de comercio exterior de Paraguay y Uruguay, puso de manifiesto esa suerte de olvido para con ambos países¹⁸.

El abandono de Argentina de llevar la propuesta del Mercosur profundo a la mesa de las negociaciones, tuvo que ver con la domesticación que su política exterior hizo de las cuestiones internacionales¹⁹. La política exterior, si bien tuvo el objetivo de perfeccionar el Mercosur como proceso de integración, no fue el instrumento de construcción de poder que debió ser para lograr el mencionado objetivo a través de los socios, factores y mecanismos disponibles de éste marco multilateral²⁰.

La política exterior se acostumbró a dar respuestas de acuerdo a los acontecimientos que iban surgiendo al interior del Mercosur, o bien cuando éste se encontraba involucrado en una situación internacional. Tal política estuvo más cerca del carácter reactivo que de la promoción de iniciativas y propuestas de fondo tendiente a

¹⁸ Ver, Roberto Miranda (2015a).

¹⁹ La domesticación de la política exterior argentina forma parte de lo que denominamos Internacionalismo Etnocéntrico, el cual es “el tratamiento de factores y mecanismos del contexto internacional de acuerdo al tratamiento dado a los factores y mecanismos del contexto nacional” (Miranda, 2015b:122).

²⁰ “Aplicó una lectura del poder en clave institucionalista, pero no contextualizó los usos del poder al interior del bloque — como indica la teoría — e ignoró la dimensión y el peso del poder en clave realista, que más allá de sus marcadas deficiencias no debe ser subestimado. Además, la lectura argentina ignoró la raíz grociana, que necesariamente debe estar presente en los enfoques institucionalistas” (Creus, 2010).

ahondar el esquema Mercosureano. Por otra parte la política exterior, de retórica coherente con la integración, fue débil en el despliegue de acciones congruentes con esa retórica. En este sentido acusó bajo perfil diplomático, y el testimonio contundente de tal perfil fue la moderación que tuvo la influencia de Argentina en el destino del Mercosur.

Conclusión

En estos 25 años de participación en la vida del Mercosur, Argentina supo sostener irrestrictamente su ideal integracionista. Respondió a una tradición de gobiernos democráticos que en el transcurso de la Guerra Fría, contra las adversidades propias de la época, enarbolaron el paradigma unionista para América Latina. El Tratado de Asunción fue la tradición transformada en realidad. Antes de que se plasmara esta pieza jurídica, para la concreción de la misma y durante los primeros pasos del bloque, Argentina ejerció una importante influencia política en la región promoviendo la integración entre vecinos. Gravitó cuando el concepto geoeconómico era dominante en el despertar de la globalización. En esa circunstancia, movilizadora de los regionalismos, pesó su condición de potencia media.

En el presente siglo continuó sosteniendo el citado ideal, pero al mismo tiempo fue aceptando cambiar el foco geográfico de la integración cuando ésta se extendía hacia toda la subregión. La incidencia del concepto geopolítico ilustró otro escenario, que fue cubierto por un nuevo diseño integracionista que abarcó el conjunto sudamericano, a través de proyectos que superaron al Mercosur, como fue el caso de Unasur. La influencia moderada que ejerció el gobierno argentino sólo le alcanzó para escoltar ese diseño y contribuir, indirectamente, al empantanamiento del Mercosur. No supo o no quiso tener fuerza diplomática para procurar remover al Mercosur de su situación inerte, e investirlo de propuestas reales dirigidas a cumplir con el mandato de la integración mayor, basada en una fuerte institucionalidad.

Argentina se fue alejando cada vez más del Mercosur profundo. Contó con poder material para negociar políticamente un camino hacia ese Mercosur. Sin embargo prefirió acentuar la relación bilateral con Brasil, y que el Mercosur quedara atado a las armonías y controversias de esta relación. Brasil coincidió con este criterio. En realidad, a uno y otro el Mercosur profundo terminó por no interesarles. La densidad discursiva a favor de este proceso de integración cumplió la función de eclipsar la acción de su profundización que no se llevaba a cabo, porque en definitiva ambos actores estaban cómodos con el Mercosur que habían construido. Por distintas razones y en diferentes momentos, a cada uno ese Mercosur defectuoso les vino bien para satisfacer objetivos e intereses gubernamentales, en suma, para resolver coyunturas y apartarse de la finalidad estructural del bloque.

Referencias bibliográficas

ACTIS, Esteban (2015). “La relación bilateral entre Argentina y Brasil (2011-2014). La confluencia de factores sistémicos y domésticos para una menor intensidad relativa en las interacciones”, *Estudos Internacionais*, vol. 3, nº 1, pp.27-44.

ARCE SUÁREZ, Alberto (2004). “El eje Brasilia-Buenos Aires: ¿movimiento real o tendencia virtual?”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 65.

BALZE, Felipe de la (2010). “La política exterior de los gobiernos Kirchner (2003-2009)”, *Estudios Internacionales*, nº 166, pp.121-140.

CABALLERO, Sergio (2011). “Brasil y la región: una potencia emergente y la integración regional sudamericana”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, nº 2, pp.158-172.

CREUS, Nicolás (2010). “Balancing y bandwagoning en la política exterior argentina: los problemas para manejar la asimetría de poder con Brasil a partir de su condición de potencia emergente”, *Jornadas de Relaciones Internacionales*, Flacso-Bs.As.

FRENKEL, Alejandro (2015). “Refundación y excepcionalidad en la política exterior del primer gobierno de Menem (1989-1995)”, *Revista de la Red*

Intercatedras de Historia de América Latina Contemporánea, nº 3, pp.128-147.

GOMES SARAIVA, Miriam (2007). "Brasil y Argentina: Política externa para América Latina en tiempos recientes", América Latina Hoy, nº 45, pp.127-140.

LECHINI, Gladys y Giaccaglia, Clarisa (2010). "El ascenso de Brasil en tiempos de Lula ¿Líder regional o jugador global?", Revista Problemas del Desarrollo, vol.163, nº 41, pp.53-73.

LLENDERROZAS, Elsa (2011). "La política exterior de los gobiernos kirchneristas", en Autores Varios, La política en tiempos de los Kirchner, Bs.As.: Eudeba, pp.251-261.

MEJÍA, Leonardo (2012). Geopolítica de la Integración Subregional. El rol de Brasil. Quito: La Huella.

MIRANDA, Roberto (2014). "Comercio y política: Argentina entre las potencias y las no potencias", Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos, nº 59, pp.41-67.

_____(2015a). "El trazo fino de las relaciones bilaterales de Argentina en Sudamérica", Revista Enfoques, vol. XIII, nº 22, pp.67-81.

_____(2015b). "Internacionalismo etnocéntrico. Las relaciones internacionales de Argentina como potencia media", Relaciones Internacionales, nº 49, pp.109-126.

MORALES FAJARDO, María (2013) "Liderazgos latinoamericanos: ALBA-TCP y Unasur como opciones de la integración regional", Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, vol. 9, nº 17, pp.37-66.

PEREYRA DOVAL, Gisela (2014) "¿Quo Vadis, Brasil? ¿Potencia emergente o golpe de suerte?", Revista del CESLA, nº 17, pp.151-179.

QUILICONI, Cintia (2013). "Modelos competitivos de integración en el hemisferio occidental: ¿liderazgo competitivo o negación mutua?", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº 102-103, pp.147-168.

Mercosul 25 anos: cultura, patrimônio e identidade

**Por Maria de Fátima Bento Ribeiro e
Cássia Camila C. Fernandes**

Mercosul e a integração regional

Completando 25 anos desde a assinatura do Tratado de Assunção em 26 de março de 1991, o Mercosul em sua criação representava uma ação de esperança diante das transformações políticas e sociais causadas pelas incertezas surgidas num contexto que incluía a queda do muro de Berlim, a dissolução da União Soviética, o fortalecimento do processo de globalização e os fins dos regimes militares na América do Sul. Significou, sobretudo, uma resposta ao que foi anunciado como o fim da História. Como lembra Emir Sader, a história da América do Sul parecia congelada nos anos 90,

(...) se arriscaram, em meio a consensos, a anunciar o fim da História, que repousaria eternamente nos braços da democracia liberal e da economia capitalista de mercado. Sepultadas as alternativas, o capitalismo e o imperialismo poderiam redesenhar o poder no mundo¹.

Em relação aos países da América do Sul, na primeira década do século XXI, o Instituto Alexandre Gusmão organizou o “I Encontro de Historiadores” com o objetivo de questioná-los sobre a capacidade da região de fazer história: “Terá a América do Sul capacidade de fazer história ou estará condenada a ser apenas uma expressão geográfica?”. A preocupação com o protagonismo da região estava na pauta dos debates. Qual ideia da exata posição da América do Sul no mundo? Como anunciava no passado Torres Garcia no mapa “Nosso Norte é o Sul”, era preciso olhar de frente a América do Sul.

O fim da guerra fria é apontado como um dos elementos centrais para esse momento de novo impulso integracionista do qual o

¹ <http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/03/as-vias-abertas-da-america-latina-2696.html>. Acesso 11/05/2016, 16h08.

Mercosul fazia parte. Com a derrocada da bipolaridade e a consequente descentralização do sistema internacional a proliferação de novos arranjos regionais projetava o surgimento da multipolaridade. Nesse contexto, a questão do controle de conflitos, principal tema das relações internacionais nas décadas anteriores, perdeu relevância diante do fortalecimento dos assuntos econômicos e comerciais na agenda internacional.

Esse período, que caracteriza a segunda onda do regionalismo, mais aberto e sem o foco no protecionismo, representava o surgimento de instrumentos de abertura comercial e de aumento da capacidade do Estado para responder às novas demandas sociais. Os processos de integração deixaram de ocorrer entre países com o mesmo nível de desenvolvimento e, apesar da ênfase nos aspectos econômicos e comerciais, algumas experiências integracionistas, assim como o Mercosul, buscaram aumentar a consciência regional, proporcionando, consequentemente, a emergência de um sentimento de identidade.

Primeiramente composto pela República da Argentina, República Federativa do Brasil, República do Paraguai e República Oriental do Uruguai, o Mercosul estava inserido no conjunto de novos projetos de cooperação internacional que visavam enfrentar os efeitos causados pelo aceleração da globalização, principalmente ao que se refere ao aumento das desigualdades e exclusão sociais.

Apesar de ser um novo projeto, os países-membros do Mercosul já dispunham de antecedentes de cooperação regional. O Tratado de Montevideo de 1980, que visava “fortalecer os laços de amizade e solidariedade entre os povos”; o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento de 1988, entre o governo da República da Argentina e República Federativa do Brasil; a assinatura da Ata do Iguaçu e do Tratado de Itaipu entre o Brasil e o Paraguai nos anos 1970; e a aproximação do Brasil com a Argentina, que resulta em um Tratado em 1988, marcavam a perspectiva de que a integração econômica regional constituía um dos principais meios para que os países da América Latina pudessem acelerar seu processo de desenvolvimento econômico e social.

Esses tratados citados anteriormente são referências importantes na tentativa de fomentar o desenvolvimento pela integração, considerados como antecedentes ao tratado de Assunção que irá configurar-se “como um novo avanço no esforço tendente ao desenvolvimento progressivo da Integração da América Latina, conforme o objetivo do Tratado de Montevideo de 1980”².

Por, dar ênfase ao desenvolvimento dos países do sul de forma independente dos países do norte da América, assim como o mapa de Torres Garcia, o Mercosul foi apontado como sendo ultrapassado diante do modelo neoliberal adotado pela ALCA. Talvez não tenha sido por acaso que a 8ª Bienal do Mercosul, em 2011, trouxe como título “Ensaio de Geopoética”³, com destaque para a cartografia poética e ativista de Torres Garcia. A condução do projeto de integração foi pauta de reflexões e debates entre historiadores, embaixadores e políticos que passaram a considerar uma integração sul-americana através de tarifas aduaneiras ineficaz para o desenvolvimento da região, já que não era o suficiente para conectar países tão diferentes entre si.

(...) integração sul-americana se tentou através de tarifas aduaneiras, mas o que se provou foi que as tarifas aduaneiras não seduzem, e ninguém se apaixona pelas tarifas aduaneiras. Há integração das pontes, das rodovias, mas ainda não se conseguiu empolgar a região⁴.

² Conforme documento.

³ “A 8ª Bienal do Mercosul aconteceu de 10 de setembro a 15 de novembro de 2011, em Porto Alegre/RS. Sob o título Ensaio de Geopoética, a 8ª edição da Bienal tratou da territorialidade e sua redefinição crítica a partir de uma perspectiva artística. Reuniu 186 trabalhos de 105 artistas de 31 países que desenvolvem obras relevantes para discutir noções de país, nação, identidade, território, mapeamento e fronteira sob os aspectos geográficos, políticos e culturais”.
<http://www.fundacaobienal.art.br/site/pt/bienais/8-bienal>. Acesso em 12/05/2016, 16h42.

⁴ Conforme pronunciamento de Jeronimo Moscardó. In: Encontro de Historiadores. 200 anos de Independência: olhar o futuro numa mesma perspectiva sul americana. Brasília: Fundação Gusmão, 2009. P. 185.

Essa diferença entre os Estados, apesar de ser uma característica presente no sistema internacional e uma das realidades que se busca mudar, no Mercosul, foi apontada como uma das principais dificuldades no processo de integração junto à falta de conhecimento que os países possuem uns sobre os outros e sobre a diversidade da América do Sul. O próprio Protocolo de Ouro Preto, protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul, chama atenção para essa assimetria entre os países partes. A assimetria é uma das principais questões no debate dos estudos das Relações Internacionais, seja ela abordada a partir da lógica do conflito (através do *hard power*) ou da cooperação (através do *soft power*).

Nas últimas décadas surgem reflexões e novos conceitos que provocam governos a repensar o poder da cultura nas relações entre os Estados. Assim, a chamada Diplomacia Pública e a Diplomacia Cultural (*soft power*) adquiriram reconhecimento global, como uma extensão da Diplomacia Tradicional. A culpa pela situação do Mercosul, tido até então como uma integração regional incompleta, recaia sobre a valorização das dimensões políticas e econômicas em detrimento da dimensão cultural, que resultava em acordos e tratados que pouco apresentavam uma percepção mais aprofundada do “outro”.

O lugar secundário da dimensão cultural dentro do Mercosul gerou certa dificuldade na criação e implementação de políticas culturais e, conseqüentemente, a falta de promoção de políticas culturais refletem algumas das principais deficiências que afetam o bloco (SOARES, 2008), sendo elas: a falta de conhecimento do patrimônio cultural dos países pelos demais; o conhecimento superficial que os diplomatas possuem das suas e das demais culturas; o conhecimento superficial dos povos sobre as culturas dos povos vizinhos.

A desinformação da sociedade com relação ao Mercosul é mencionada no discurso proferido nas comemorações dos vinte anos do bloco, “precisamos desenvolver um conhecimento, uma expertise

aprofundada sobre cada país”⁵. A necessidade do conhecimento mútuo e a valorização da integração são colocadas como um desafio para diminuir as desigualdades e aumentar a confiança entre os Estados-membros. Arjun Appadurai coloca bem um problema da nossa atualidade que é a importância em conhecer o “outro” cultural. O intelectual aponta a interculturalidade como um caminho para compreensão das diferenças culturais:

(...) ‘outro’ cultural talvez tenha tornado mais aceitável, mas o ‘outro’ político nem sempre. Isto é, gostamos de enquadrar o ‘outro’ em festivais culturais ou quando pensamos na cozinha deste ou daquele país, mas dar-lhe voz, fazê-lo participar politicamente é outra coisa [...] Aceitamos o ‘outro’, mas apenas aquelas coisas dele que nos opõem em causa. Mas, adverte, porque o elemento cultural se tornou parcialmente político e toda a gente reclama uma voz cultural, quando seus problemas são de natureza política e econômica - a interculturalidade deve ser debatida e não deve ter a pretensão de não ser política⁶.

A interculturalidade é política, e a cultura pode ter um protagonismo no processo de integração. Não que a cultura possa resolver os problemas que competem a outras áreas. A cultura é sem dúvida uma importante plataforma de negociação⁷ e aproximação inquestionável para manutenção da paz. No entanto, mudanças ocorridas no próprio entendimento do que é cultura, podem significar uma possibilidade importante para o desenvolvimento.

⁵ Discurso Inaugural embaixador Antonio Aguiar Patriota, na comemoração dos vinte anos do projeto Mercosul. In: Fundação Alexandre de Gusmão. A América do Sul e a Integração Regional. Brasília: FUNAG, 2012, 16.

⁶ Appadurai, Arjun. 28 de outubro de 2008. Entrevista: ‘só nos resta dialogar com o outro’. A Vitor Belanciano. Disponível em:

<<http://jornal.publico.pt/pages/section.aspx?id=55775&d=28-10-2008>>

⁷ Sobre essas questões, RIBEIRO, António P. Umas vezes a paz, outras um campo de batalha. Público - Ipsilon, Lisboa, 12 de abril de 2013, Opinião, p. 13-17.

Apesar de a cultura ser defendida como um elemento fundamental na consolidação do Mercosul por alguns estudiosos integracionistas, ela só apareceu depois que o bloco tomou vida. No Tratado de Assunção (1991) os objetivos de natureza comercial foram os destaques. Apostava-se na integração econômica como forma de atingir o desenvolvimento da região. Ticio Escobar chamou atenção para impossibilidade de projeto democrático de sociedade implantado à margem da cultura “La producción cultural debe estar conectada, pues, con diversos niveles de expectativas sociales, así como con distintos proyectos de crecimiento socioeconómico y, por lo tanto, con ámbitos diversos del hacer colectivo (salud, educación, urbanismo o ambientalismo, entretenimiento, etc.)”⁸. Segundo ele, a ampliação do conceito de cultura permite que os direitos culturais incluam a identidade, a memória, as crenças, os conceitos, as ideologias, as linguagens, os costumes e o patrimônio.

Hugo Achugar nos colocava já na década de 90 que os projetos de integração não deveriam ser apenas no plano econômico, que o cultural deveria ser incluído e mais, que o processo de integração atualiza o problema de identidade regional. Buscar uma história em comum, um tema integrador, fica claro nas iniciativas adotadas pelo Mercosul, na criação dos selos comemorativos e, mais tarde, como poderemos ver adiante, na escolha do Patrimônio Cultural e itinerários culturais, com vistas a desenvolver instrumentos de integração, intercâmbio e cooperação a partir dos bens culturais. Patrimônio, nesse sentido, que remete sempre a questões de identidade, memória, coletividade, herança e história. Não é por acaso que nos documentos na primeira década do século XXI, o Mercosul Cultural aparece como a “ponte”, sendo a cultura e o patrimônio “veículos de integração”. Ao olhar os países que compõem o Mercosul é possível perceber que carregam histórias e heranças culturais em comum:

⁸ ESCOBAR, Ticio. 15 Años del Mercosur: el debe y el haber de lo cultural, 2006. Disponível em:

<<http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/outros/TextoMercosul-TicioEscobar.doc>>
Acesso em: 24.04.2016.

(...) população nativa indígena, ex-colônias de nações europeias, predominantemente ocupados por povos ibéricos, com marcante presença de descendentes dos africanos trazidos como escravos e, posteriormente, de imigrantes vindos dos cinco continentes. Por quatro séculos nos relacionamos prioritariamente com a Europa sendo que, no último, incorporamos os Estados Unidos da América a esse patamar. Embora politicamente independentes, o espírito colonizado permaneceu por mais de um século, refletindo uma baixa autoestima que enxergava nossas culturas num estágio inferior às do Primeiro Mundo. Pelos mesmos motivos, até há poucas décadas havia um recíproco desinteresse cultural entre países vizinhos⁹.

Os anos de 1992 a 1996 foram marcantes para o posicionamento dos Ministros da Cultura dos respectivos Estados-membros do Mercosul sobre a importância da cultura para a integração regional. Em 1992, a Reunião Especializada em Cultura foi criada através da Resolução 34/92 do Grupo Mercado Comum. Sua principal função era promover a difusão da cultura dos Estados Partes, estimulando o conhecimento mútuo dos valores e das tradições culturais de cada país, bem como os empreendimentos conjuntos e as atividades regionais no campo da cultura. Em 1995, através da Decisão 2/95, a REC foi substituída pela Reunião de Ministros e Responsáveis de Cultura, cujo objetivo, além da promoção e difusão do conhecimento dos valores e tradições culturais dos Estados Partes, foi a apresentação de propostas de cooperação e coordenação no campo da cultura ao Conselho do Mercosul.

Foi nesse ano que o “Mercosul Cultural” foi referenciado em documentos oficiais que apontavam a cultura como dimensão fundamental no processo de integração e que foi criado o “Comitê

⁹ HOLLANDA, Ana. A importância da Cultura para a Política Externa Brasileira: O jeito Brasileiro de Diplomacia Cultural. Disponível em: <http://www.anadehollanda.com.br/impressa.htm>. Acesso em 30.05.2016.

Técnico do Patrimônio Cultural”, através do memorando de entendimento assinado pelos ministros da Cultura da Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai, em um encontro ocorrido na cidade de Buenos Aires, na Argentina. O objetivo do Comitê era ser uma instância dedicada à análise de ações conjuntas de reconhecimento, proteção, conservação e valorização do patrimônio cultural do Mercosul à preservação do patrimônio arqueológico pré-colombiano e à valorização do patrimônio intangível constituído por idiomas, tradições e costumes desses países.

Pensando em uma estrutura institucional e apoio legislativo ao Mercosul Cultural, em 1996 surgiu o Parlamento Cultural do Mercosul (Parcum), cujo objetivo principal era compatibilizar as legislações culturais dos países visando um equilíbrio normativo que favorecesse, entre outras coisas, a livre circulação dos bens e serviços culturais e a proteção e difusão do patrimônio cultural. Foi nesse mesmo ano que o Conselho do Mercado Comum aprovou a criação do Selo Mercosul Cultural e assinou o Protocolo de Integração Cultural do Mercosul de acordo com a Ata 11/96, reafirmando o processo de integração além do plano comercial por meio da promoção de ações culturais que expressam as tradições históricas, os valores comuns e as diversidades dos países-membros do Mercosul.

Em 17 de setembro de 1997, foi inaugurada a data comemorativa do dia do Patrimônio Cultural do Mercosul. A iniciativa surgiu em uma reunião dos Ministros de Cultura do Mercosul, na cidade brasileira de Canela/RS, e foi proposta pelo Uruguai que anualmente abre seus museus e prédios históricos para realizar atividades ao público: Dias do Patrimônio¹⁰. De acordo com trabalho do historiador Jose Carlos dos Santos, a comemoração é uma “tática discursiva nas estratégias de integração entre o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai”¹¹.

¹⁰ <http://edant.clarin.com/diario/1997/09/16/e-03905d.htm>. Acesso em 08/05/2016 23h23.

¹¹ José Carlos dos Santos. In: Construir Fronteiras: Nacionalismo e territorialidades no Paraná nos Séculos XIX e XX. Campo Mourão: Editora da FECILCAM, 2014.

Nesse mesmo ano, os Correios lançaram um selo que ilustra o “símbolo do Mercosul” representado pelos pavilhões nacionais dos países fundadores. No ano seguinte, o selo trouxe uma arte das ruínas da Igreja de São Miguel localizada na região dos Sete Povos das Missões, no Rio Grande do Sul, área que originalmente fazia parte da América Espanhola¹². De acordo com historiografia, a fronteira mais conflitante do império português na América, durante o século XVIII, foi a meridional parte do Uruguai e do Estado do Rio Grande do Sul¹³. A escolha da imagem das ruínas da Igreja de São Miguel é muito significativa na medida em que, conforme defende a historiadora Pesavento, as ruínas “fazem pensar”, e mais, a ruína proporciona “a visibilidade de uma ideia e a uma construção imaginária”¹⁴. Para Ana Lucia Meira, “ocorreu uma ampliação territorial, em relação ao que, do monumento isolado, representado pelas ruínas da igreja e passou-se à paisagem cultural do território. E com a importância que readquiriu como tema integrador do Mercosul”¹⁵.

Através da Decisão 2/97, aparece pela primeira vez no Mercosul a necessidade de criação de instâncias administrativas responsáveis pela definição e execução de políticas culturais transnacionais e para a implementação do Selo Mercosul Cultural em cada país, assim como a criação de uma instância a nível das autoridades do Patrimônio dos Estados-membros para o estabelecimento de normativas que permitam declarar bens tangíveis ou intangíveis como “Patrimônio Cultural do Mercosul”.

Ainda que sua criação tenha sido aprovada em 1996, a implementação do Selo foi reiterada pelos Presidentes dos Estados Partes do Mercosul em 2008 com a função de garantir a segurança e a preservação do patrimônio cultural do Mercosul através do

¹² Idem.

¹³ Osório, Helen. *O Império Português no sul da América: estanceiros, lavradores e comerciantes*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

¹⁴ PESAVENTO, Sandra Jatahy e GOELZER, Ana Lúcia. *Fronteiras do Mundo Ibérico: patrimônio, território e memória das missões*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007. P.55.

¹⁵ Idem. P.86

combate ao tráfico ilícito de obras de arte e bens culturais entre os países da região. Desse modo, possibilitando aos Estados partes acesso mais fácil aos bens de países diferentes, seria possível desenvolver maior visibilidade das expressões culturais e seu fortalecimento. Baseado na Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade de Expressões Culturais da UNESCO DE 2005, em 2009 o Conselho do Mercado Comum, através da Decisão 30/09 do Mercosul, definiu critérios comuns de concessão do Selo Mercosul Cultural como condição fundamental para seu bom funcionamento.

Segundo a Decisão 15/12 do Conselho de Ministros do Mercosul assinada em 2012 sobre a Estrutura Orgânica e Regulamento Interno do Mercosul Cultural, a Cultura desempenha um papel fundamental no aprofundamento e na consolidação do processo de integração regional e, em suas dimensões simbólica, cidadã e econômica, é um dos motores de desenvolvimento social e econômico das sociedades. Portanto, entende ser necessário o fortalecimento da institucionalização, operatividade e articulação entre as instâncias da Reunião de Ministros da Cultura e a garantia da consolidação e continuidade dos programas e projetos desenvolvidos por este âmbito.

Assim, o Conselho decide adotar a denominação “Mercosul Cultural” para referenciar a Reunião de Ministros da Cultura e seus órgãos dependentes que são: Comitê Coordenador Regional (CCR); Secretaria do Mercosul Cultural (SMC); Comissão do Patrimônio Cultural (CPC); Comissão de Diversidade Cultural (CDC); Comissão de Economia Criativa e Industrias Criativas (CECIC); e o Foro de Sistema de Informação Cultural do Mercosul (SICSUR). Dentro dessa estrutura, a Reunião de Ministros da Cultura assume o posto superior assumindo a mesma função que tinha até então. Assim como as demais Comissões, a Comissão do Patrimônio Cultural, que deve se reunir ordinariamente duas vezes ao ano é um órgão permanente de assistência a RMC no que diz respeito, obviamente ao tema do patrimônio cultural.

De acordo com Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, do Brasil, (IPHAN), são atribuições do Mercosul Cultural a reabilitação de áreas históricas, por exemplo, “como a cidade Boliviana de Potosí

(declarada Patrimônio Mundial pela UNESCO, em 1987) e, no Uruguai, a Colônia do Sacramento (incluída na Lista do Patrimônio Mundial da UNESCO, em 1995)”¹⁶. Fica evidente a responsabilidade patrimonial no âmbito da cultura.

No processo preparatório da Conferência Rio+20, promovido pelo Ministério da Cultura do Brasil, pela primeira vez, os Ministros e Altas Autoridades de Cultura dos países do Mercosul se reuniram em São Paulo, em abril de 2012, para discutir o tema Cultura e Sustentabilidade. No encontro, foi elaborada a “Declaração de São Paulo”, um manifesto contundente sobre a emergência do assunto para nações e povos da região e que levou em consideração a necessidade de estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional e uma nova arquitetura financeira que seja capaz de garantir o desenvolvimento sustentável dos países do Mercosul. Desse documento é possível recolher os principais elementos que formam o pensamento do Mercosul Cultural em relação a tratar a cultura como um elemento fundamental para a sustentabilidade.

Segundo os Ministros da Cultura do Mercosul, é preciso considerar a cultura como quarto pilar do desenvolvimento sustentável em articulação equilibradora dos outros três pilares, sendo eles o econômico, o social e o ambiental e promover o conceito do “Bem Viver” como perspectiva enriquecedora da sustentabilidade. Apontam que o respeito à diversidade e a promoção da interculturalidade são indispensáveis para a consolidação da paz e da segurança global, assim como a importância do papel estratégico da cultura para a construção de sociedades mais justas e inclusivas.

Além disso, consideram os direitos culturais como parte dos direitos humanos e que deve haver a garantia de que sejam exercidos plenamente através da democratização dos processos culturais. Isso inclui a participação dos diferentes setores da sociedade civil no debate sobre a cultura e a sustentabilidade. O Patrimônio é apontado como herança e elo primordial entre o passado, o presente e o futuro. E defende-se que se fez necessária sua promoção, em todos

¹⁶ Portal do IPHAN <<http://portal.iphan.gov.br/pagina/detalhes/1122/>>
Acesso em 25.04.2016, 05h22.

os níveis, através de políticas públicas articuladas e transversais voltadas à proteção e salvaguarda do patrimônio cultural e natural, material ou imaterial, assim como a valorização dos saberes dos povos originários da América do Sul e dos povos afrodescendentes.

De acordo com a Declaração, a importância da dimensão social da cultura para o desenvolvimento sustentável se efetiva na formação cidadã, no exercício dos valores democráticos e nas oportunidades de acesso a informação, ao conhecimento e à criação artística. A dimensão econômica da cultura é destacada através da criação, da inovação e do empreendedorismo, valorizando as peculiaridades locais e os conhecimentos tradicionais. Isso se traduz no desenvolvimento de ações voltadas ao fortalecimento da economia criativa dos países da região.

Até então os documentos do Mercosul que tratam sobre a cultura, afirmam que ela tem uma responsabilidade que ultrapassa a tentativa de conexão da América do Sul através de significados do passado. Existe uma pretensão territorial de que a cultura deve ser capaz de gerar atividades econômicas e de promover ações que sejam capazes de criar novas formas de comportamentos sociais. O objetivo voltado ao desenvolvimento econômico e social da região parece ser só possível através da ligação entre a valorização das representações do passado (garantida pela criação da Comissão de Patrimônio Cultural) e das formas de criação contemporânea de novas representações (garantida pela criação da Comissão da Economia Criativa e Indústrias Criativas), pautadas no respeito à diversidade cultural (garantida pela criação da Comissão da Diversidade Cultural). As Comissões escolhidas para compor a estrutura do Mercosul Cultural representam, claramente, as intenções de seu objetivo.

Patrimônio Cultural do Mercosul

Para este trabalho, se faz importante a análise da atuação do Mercosul sobre as medidas de valorização das representações do passado através das ações voltadas ao Patrimônio Cultural. A importância da valorização do passado significa dedicar-se a aspectos culturais que já estabeleceram certo consenso nas diferentes esferas da sociedade. Embora possa haver um entendimento geral de que as ações de patrimonialização giram em torno da manutenção, construção e reconstrução da memória e da identidade coletiva, existe o objetivo de gerar sentimento de segurança diante das aceleradas mudanças atuais e o aumento da confiança entre indivíduos através do conhecimento sobre seus vínculos históricos.

Apesar de existir desde 1995 o Comitê Técnico de Patrimônio Cultural, o tema do Patrimônio só foi tratado com a devida importância um ano depois, quando da criação do Projeto Missões Mercosul Cultural que propunha o “Circuito Turístico Internacional das Missões Jesuítico-Guaranis”, que posteriormente foi conectado à Colônia do Sacramento no Uruguai. Em 1997, na IV Reunião de Ministros da Cultural, o Inventário do Patrimônio Histórico e Artístico do Mercosul e a solicitação à Unesco a respeito da integração dos Povos Guaraní como Patrimônio da Humanidade, significaram bons avanços.

Emergia o Patrimônio como um instrumento para além de uma tática discursiva dos primeiros tempos, agora se somava ao reconhecimento de identidade regional, integração, cooperação e desenvolvimento. Entende-se o Patrimônio Cultural como sendo uma categoria social contemporânea que envolve uma diversidade de expressões na esteira da democracia como forma de decisão coletiva. O patrimônio potencializa a identidade coletiva e, segundo Hugues de Varine, o patrimônio é um capital herdado que deve ser administrado,

(...) um espaço rural ou urbano, uma paisagem agrícola ou industrial, uma flora ou fauna específica, tradições e saberes, monumentos e arquivos, lembranças carregadas de significado, modos de vida, tudo isto pertence ao capital da comunidade em desenvolvimento¹⁷.

As reuniões de Ministros da Cultura, V de 1997 e VI de 1998, não apresentaram mudanças em relação à criação de instâncias de circulação cultural e nem no incentivo ao estabelecimento de parcerias com organismos internacionais. Mesmo havendo a proposta de que as Missões Jesuítico-Guaranis integrem a lista do Patrimônio da Humanidade, a iniciativa acaba não sendo levada adiante. Mas isso não significou a paralisação das ações do Mercosul voltadas à cultura, um exemplo é a criação da Bienal do Mercosul que ainda acontece com o intervalo de 2 anos.

Em 2000, o tema das Missões Jesuíticas foi resgatado na X e na XI Reuniões de Ministros da Cultura do Mercosul que também incluíram em suas pautas a promoção das indústrias culturais da região, destacando a importância estratégica da cultura para a constituição da identidade regional, mas não houve alternativas concretas para o desenvolvimento dessas iniciativas.

Em 31 de dezembro de 2006, foi instalado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, órgão de representação dos povos, independente e autônomo. Há uma ampliação do Mercosul em que princípios¹⁸ são destacados, como por exemplo, a promoção do

¹⁷ VARINE, Hugues de. As raízes do futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local. Porto Alegre: Medianiz, 2013.

¹⁸ 1. O pluralismo e a tolerância como garantas da diversidade de expressões políticas, sociais e culturais dos povos da região. 2. A transparência da informação e das decisões para criar confiança e facilitar a participação dos cidadãos. 3. A cooperação com os demais órgãos do Mercosul e com os âmbitos regionais de representação cidadã. 4. O respeito aos direitos humanos e todas às suas expressões. 5. O repúdio a todas as formas de discriminação, especialmente as relativas a gênero, cor, etnia, religião, nacionalidade, idade e condição socioeconômica. 6. 6. A promoção do patrimônio cultural, institucional e de cooperação latino-americana nos processos de

patrimônio cultural, institucional e de cooperação latino-americana nos processos de integração.

Apenas em 2009, na tentativa de fortalecimento do processo de preservação patrimonial, é criada a Comissão do Patrimônio Cultural do Mercosul, que sucede o Comitê Técnico do Patrimônio Cultural. Trata-se de um órgão para proteção do patrimônio cultural que é permanente e de assistência à Reunião de Ministros da Cultura do Mercosul. Além de ser composto por funcionários e/ou representantes designados pelos ministros e autoridades da Cultura dos países-membros do Mercosul, que se reúnem pelo menos uma vez por semestre, a CPC possui uma Coordenação Executiva que exerce funções administrativas e de apoio às reuniões e demais atividades.

As decisões 55/12 e 21/14, sobre o Patrimônio Cultural do Mercosul, destacam que o Conselho do Mercado Comum considera que o patrimônio cultural contribui para o reconhecimento e valorização da identidade cultural e regional, que os bens culturais constituem elementos de compreensão de referências, princípios e valores presentes e compartilhados entre os países do bloco e que o reconhecimento de um bem cultural para além das fronteiras de um país constitui importante fator para a integração regional. Na decisão de 2012, é apontada a criação da categoria de Patrimônio Cultural do Mercosul e a aprovação do Regulamento para o Reconhecimento do Patrimônio Cultural do Mercosul que estabelece os critérios para o reconhecimento de bens culturais de interesse regional. Essa aprovação é repetida, literalmente, pela decisão 21/14.

integração. 7. A promoção do desenvolvimento sustentável no Mercosul e o trato especial e diferenciado para os países de economia menores e para as regiões com menor grau de desenvolvimento. 8. A equidade e a justiça nos assuntos regionais e internacionais, e a solução pacífica das controvérsias.

Comissão do Patrimônio Cultural do Mercosul

A I Reunião da Comissão do Patrimônio Cultural do Mercosul aconteceu nos dias 26, 27 e 28 de janeiro de 2009, em Salvador, Brasil, e estiveram presentes representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai e membros da Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). Nessa reunião, foi tratada a efetiva implementação do Selo Mercosul Cultural e, como temas centrais da agenda, destacaram-se: o Centro Regional de Formação para Gestão do Patrimônio, o desenvolvimento de suas atividades, cadastro de profissionais e a implantação de um observatório para o fomento de pesquisas; e os Itinerários Culturais do Mercosul, através da apresentação de um anteprojeto de itinerários realizado com a colaboração da Unesco. Além do desenvolvimento do Projeto-Piloto “Itinerário Cultural da Região das Missões Jesuítico-Guarani” foi sugerido, nesta reunião, que os países considerassem a possibilidade de propor outros itinerários, como os da Região dos Pampas e da Erva Mate.

Nos dias 26, 27 e 28 de outubro de 2011, aconteceu a V Reunião da Comissão de Patrimônio Cultural do Mercosul, na cidade de Montevideo, no Uruguai, com a presença de representantes da Argentina, Bolívia, Brasil, Equador, Paraguai, Uruguai e Venezuela. Entre as propostas de assuntos a serem tratados na pauta estavam: o Projeto Regional Itinerário da Região das Missões na América Meridional; Reconhecimento da Ponte Internacional Mauá como Patrimônio Cultural do Mercosul; Propostas de incorporação do “Chamamé” e do “Mate” como Patrimônio Cultural do Mercosul; Aplicação e tratamento do Selo Cultural do Mercosul para os bens protegidos e para a preservação do tráfico ilícito de bens culturais; e o Fortalecimento da Comissão do Patrimônio Cultural na estrutura do Mercosul. Alguns elementos culturais foram destacados para receberem atenção da comissão: as Arquiteturas modernas e Arquiteturas itinerantes 1860-1960, proposta da Argentina; Bairro Histórico de Colônia do Sacramento, proposta do Uruguai; e pedra Kueka do povo Pemón, proposta da Venezuela.

A VI Reunião da Comissão, que aconteceu em 2012, em Córdoba, na Argentina, destaca a importância da criação da sua Secretaria Executiva Permanente, com sede no Uruguai, que servirá para acompanhar o cumprimento dos acordos adotados pela CPC, e aprova o projeto de decisão 55/12 do Conselho de Ministros do Mercosul de criar a categoria do Patrimônio Cultural do Mercosul. Nessa mesma ocasião, foram aprovados os informes de progresso sobre a Ponte Internacional de Mauá, a Erva Mate, o projeto Arquiteturas Modernas 1925-1965 e sobre o projeto Arquitetos Itinerantes, e apoiada a proposta do Paraguai de trabalhar com a temática do Universo Cultural Guaraní como futuro elemento para o Patrimônio Cultural do Mercosul. Essa foi a primeira reunião da Comissão que contou com a participação do Chile, celebrada em ata.

Em 29 e 30 de maio de 2013, em Montevideo, no Uruguai, aconteceu a VIII Reunião da Comissão do Patrimônio Cultural do Mercosul que acordou sobre: 1) o projeto de fortalecimento institucional para a definição e desenvolvimento do “Itinerário Cultural das Missões Jesuíticas Guaranis, Moxos e Chiquitos no Mercosul”; 2) o fortalecimento dos Museus do Mercosul, em que se considerou a importância do patrimônio museológico e a criação do Comitê Técnico de Museus que deve manter estreita vinculação e coordenação com outros espaços multilaterais no campo museístico; e 3) a regulação do Fundo Mercosul Cultural, onde se considera a modificação dos mecanismos de aprovação de projetos pequenos; das contribuições voluntárias para propósitos específicos; de quem pode apresentar um projeto; área na qual se define o perfil do projeto; necessidade de referência a patrimônio material e imaterial; e a criação do logo do Fundo do Mercosul Cultural.

Em sua VIII reunião, a Comissão do Patrimônio aprovou como instrumentos complementares da Categoria Patrimônio Cultural do Mercosul: o Certificado Categoria Patrimônio Cultural do Mercosul; o Livro de Registro dos bens inscritos na Lista de Patrimônio Cultural do Mercosul, onde será destacado o nome, localização, referências, critérios, número e a ficha de registro do bem; e o Manual de aplicação do logotipo do Patrimônio Cultural do Mercosul. Foi nesse mesmo momento que a Ponte Internacional Barão de Mauá foi

reconhecida como Patrimônio Cultural do Mercosul e que a solicitação de interesse de reconhecimento de La Payada foi tratada.

A X Reunião da Comissão, realizada em Buenos Aires, em novembro de 2014, com a participação da Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Colômbia, Equador, Chile e Suriname, destacou a emissão do Certificado Categoria Patrimônio Cultural do Mercosul para a Ponte Internacional Barão de Mauá e a proposta do Brasil e da Colômbia para a postulação de candidaturas de bens culturais para reconhecimento como Patrimônio Cultural do Mercosul apresentadas por organismos não governamentais, comunidades e setores da sociedade civil. Também foi aprovada a postulação da Erva Mate para integrar a Lista de Patrimônio Cultural do Mercosul e das Missões Jesuíticas Guaranis, Moxos e Chiquitos para a categoria Patrimônio Cultural do Mercosul. A proposta “Sanderos del Cimarronaje Quilombos y Palanques” foi ratificada pela delegação da Venezuela com a promessa de ser postulada no ano seguinte. Nessa ocasião foi ratificada a vigência dos Comitês Técnicos da Comissão, sendo eles: Comitê Técnico de Patrimônio Cultural e Turismo; Comitê Técnico de Tráfico Ilícito de bens culturais; e o Comitê Técnico de Museus.

No Paraná, em 2014, na reunião do CMC é aprovado o regulamento do Patrimônio Cultural do Mercosul, que estabelece os critérios para o reconhecimento de bens culturais de interesse regional sob a categoria de Patrimônio cultural do Mercosul. A aplicação dos procedimentos previstos no regulamento será de competência da Comissão do Patrimônio Cultural (CPC) e estará sujeita a homologação da reunião dos ministros de cultura (RMC).

Os critérios de reconhecimento de bens culturais para Patrimônio Cultural do Mercosul se dividem em: caracterização; apresentação, procedimentos para apresentação e avaliação; e inscrição de bens na Lista do Patrimônio Cultural do Mercosul. Além disso, o regulamento apresenta os princípios para a gestão dos bens reconhecidos e para a cooperação entre os países. Segundo o Conselho do Mercado Comum, poderá ser reconhecido como Patrimônio Cultural do Mercosul qualquer bem cultural material ou imaterial que:

a) manifeste valores associados a processos históricos vinculados aos movimentos de autodeterminação ou expressão comum da região perante o mundo; b) expresse os esforços de união entre os países da região; c) esteja diretamente relacionado a referências culturais compartilhadas por mais de um país da região; d) constitua fator de promoção da integração dos países, com vistas a um destino comum (Mercosul/CMC/DEC. Nº 55/12 e Nº 21/14).

As propostas para o reconhecimento do patrimônio devem ser fundamentadas por um Dossiê de Candidatura relativo ao bem cultural, explicando os motivos para o seu reconhecimento. As candidaturas são encaminhadas pelos organismos nacionais competentes, que podem ser aqueles designados pelas autoridades máximas de Cultural, dos países proponentes diretamente à coordenação executiva da CPC. A avaliação prévia é feita pelo Comitê Técnico *ad hoc* composto por um especialista de cada Estado Parte do Mercosul indicado pela CPC. A decisão sobre o reconhecimento do patrimônio colocado em candidatura é dada pelos representantes dos Estados Partes do Mercosul, embasados pela análise do Comitê Técnico *ad hoc*. O bem só é incluso definitivamente na Lista do Patrimônio Cultural do Mercosul após a homologação da Reunião de Ministros da Cultura.

Em 27 de maio de 2015, na XI reunião da CPC, na cidade de Jaguarão, são reconhecidos por unanimidade as Missões Jesuíticas Guaranis, Moxos e Chiquitos e La Payada como patrimônio cultural. De acordo com Instituto do Patrimônio Artístico Nacional (IPHAN), a avaliação técnica da candidatura do Sistema Missioneiro na região Guaraní, Moxos e Chiquitos foi elaborada pelo Comitê Técnico *ad hoc* formado por especialistas da Colômbia, do Chile e Equador, ressaltaram os valores e a importância das Missões Jesuíticas para o cenário cultural dos países da América Latina.

Os bens culturais que compõem a Lista do Patrimônio Cultural do Mercosul são: Ponte Internacional Barão de Mauá e La Payada (Argentina e Uruguai). E outras candidaturas: Erva-mate (Argentina e Paraguai); Chamamé (Argentina); Senderos Del Cimarronaje: Quilombos Cumbes y Palenques (Venezuela).

No anteprojeto de itinerários culturais foram propostos como projeto piloto: Itinerário Cultural na Região das Missões Jesuítico-Guarani; Itinerário Cultural do Pampa e o Itinerário da Erva Mate.

O conceito de Itinerário Cultural se refere a caminhos que ao longo do tempo exerceram sua influência cultural mediante a transculturação, e que produziram outros meios de expressão, diversos aos que na sua origem existiram em cada lugar. E tal como foi estabelecido pelo Comitê Internacional de Itinerários Culturais do ICOMOS, seu significado por ser entendido como: “não é somente a soma de diversos elementos: lugarejos, paisagens culturais, sítios, senão que realmente incorpora o espírito intangível e histórico que une a estes elementos em um todo”¹⁹.

Primeiro patrimônio cultural do Mercosul: a Ponte Barão de Mauá

Localizada entre as cidades de Jaguarão, no sul do Brasil, e Rio Branco, no departamento de Cerro Largo no Uruguai, a Ponte Barão de Mauá é propriedade conjunta dos Ministérios de Transportes dos dois países. Tombada em 2012 no Brasil e reconhecida como Monumento Histórico Nacional no Uruguai em 1971, a ponte foi construída entre 1927 e 1930, como pagamento de uma dívida de

¹⁹ Anteprojeto de Itinerários Culturais do Mercosul
.http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Anteprojeto_itinerarios_cultura
is_Mercosul_portugues.pdf. Acesso em 31.05.2016/ 09h21

guerra, para conectar política e economicamente as cidades, simbolizando um ato de paz, de união e de promoção da integração regional.

De acordo com o Regulamento para o Reconhecimento do Patrimônio Cultural do Mercosul — aprovado pela VI Reunião da CPC e ratificado pela XXXIII Reunião de Ministros da Cultura do Mercosul — o objetivo do Bem Cultural do Mercosul é a promoção de processos que concebam o Patrimônio Cultural como caminho para o diálogo, a integração e o desenvolvimento regional. “Construir puentes, conectar espacios e integrar naciones”. A Ponte de Mauá foi o primeiro bem cultural a fazer parte da Lista de Patrimônio Cultural do Mercosul. Sua patrimonialização significaria a intensificação de seu poder de coesão, articulação e integração interestatal e regional.

O Dossiê de candidatura da Ponte defende que os bens patrimoniais do Mercosul Cultural devem fazer parte do imaginário dos países na medida em que tendem a integração dos povos, reconhecem os processos de inclusão social, e servem de exemplo para o pensamento e para a ação na região.

O Patrimônio Cultural constitui parte do trabalho de distribuição mais equitativa das riquezas nacionais para a garantia da dignidade humana, compreendendo a cultura em sua capacidade integradora para a promoção do desenvolvimento sustentável. Como estratégia para o acesso aos bens materiais e culturais, a patrimonialização da Ponte é vista como um dos instrumentos para a conjunção de vontades que buscam a melhoria das condições de vida das populações. O reconhecimento desse patrimônio, segundo sua candidatura, promove o sentimento de identidade comum ao reconhecer e valorizar um elemento representativo do esforço de integração e comunicação entre os países. A ponte recebeu a certificação Mercosul Cultural.

Os critérios adotados para escolha da Ponte foram os processos compartilhados, os processos históricos vinculados aos movimentos de autodeterminação ou expressão comum da região perante o mundo; que expresse os esforços de união entre os países da região; esteja diretamente relacionado a referências culturais

compartilhadas por mais de um país da região; e possa oferecer, no presente ou no futuro, fator de promoção para a integração dos países.

Como elemento físico, une materialmente naciones. Como elemento simbólico, evoca el sentido de contacto, de conexión y de diálogo. Además, posee un gran potencial para intensificar y densificar el intercambio regional. Patrimonio Cultural de Brasil y de Uruguay que se desea de todo el Mercosur. Bien cultural que contribuye para el reconocimiento y valorización de la identidad cultural regional, por ayudar en la comprensión de procesos históricos que conllevaron a la negociación, concertación y determinación hacia su construcción. El puente Internacional Barón de Mauá responde a todo ello, un testimonio del pasado en el presente y con gran potencial de futuro hacia la integración regional²⁰.

A busca da unidade entre os países do Mercosul é representada no discurso que é o tombamento da Ponte Mauá. O patrimônio cultural, por remeter a questões de memória e identidade, espelha na Ponte o desejo político pela unidade latino-americana através da memória e referências culturais compartilhadas. Busca essa que se manifesta ancestral através do olhar aos processos e bens históricos que projetam os movimentos de autodeterminação do passado.

²⁰ Dossiê de Candidatura da Ponte Mauá.

http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dossie_ponte_barao_de_maua.pdf. Acesso em 31.05.2016. 09h14.

Primeiro patrimônio imaterial do Mercosul: a Payada

A Payada é o primeiro bem imaterial a ser declarado Patrimônio Cultural do Mercosul e foi reconhecido em 2015 na XI reunião da CPC. Essa arte nasceu antes dos atuais Estados da América do Sul e seu surgimento está datado no século XVIII. É no Rio da Prata que essa expressão se encontra mais presente através dos duelos de improvisação feitos pelos payadores que cantam acompanhados de guitarras. Trata-se de uma manifestação de identidade cultural comum dos países fundadores do Mercosul, onde se encontram diversas outras formas artísticas que possuem relações e similaridades com a Payada. Para a Argentina e o Uruguai, é um importante patrimônio imaterial para identidade, pois se trata de uma expressão comum na região, com raízes históricas comuns que expressam a resistência ao desaparecimento e as lutas pela liberdade. “Fue el cantar en las guerras de la independencia, en los campos de batalla, expresando en versos su afán de rebelión. La mayor creación se centra en resaltarlo patriótico en las luchas por la libertad donde se incluirá también la unión de las Américas”.²¹ Sua importância vai além da temática, da música e da expressão oral, também recai sobre a forma de emissão da voz, a entonação e os registros de sua forma e rima.

Os portadores do bem, tanto na Argentina quanto no Uruguai, são os payadores e as payadoras, que percorrem o território, na medida do possível, para apresentarem suas performances. Consta no dossiê que o investigador Abel Zavala (1946) defende que essa prática se relaciona com o antigo nomadismo do payador originário. Boa parte da comunidade conserva sua origem no meio e as tradições rurais, apesar dessa atividade ser desenvolvida profissionalmente nas cidades desde o final do século XIX.

²¹ Dossiê de candidatura La Payada.

<http://www.mercosurcultural.org/attachments/article/107/dossier-la-payada.pdf>. Acesso em 31.05.2016/ 09h00.

Uma das principais justificativas elencadas pelo Dossiê de Candidatura é que o payador e a payadora têm sido a voz das classes oprimidas e a expressão de uma região cultural comum separada por fronteiras. Transmitindo as ideias de liberdade e democracia, diversos cantores populares foram presos e torturados no passado pelos governos ditatoriais. Atualmente, não possuem lugar nos meios hegemônicos de comunicação e, apesar de aparecerem em programas educativos, possuem poucos recursos financeiros para compartilhar sua arte e viverem dela.

Tanto a Argentina quanto o Uruguai ratificaram a Convenção para a Salvaguarda do Patrimônio Cultural. No Uruguai, a Payada foi declarada, em 2010, como Patrimônio Cultural Imaterial. Na Argentina foi instituído em 1986 o Dia do Payador e em 2012 a payada foi declarada como Patrimônio Cultural Imaterial de São Vicente.

Segundo o dossiê, a comunidade de payadores e payadoras se percebe como portadora de uma identidade que transcende as fronteiras. A payada inclui referências, princípios e valores presentes nos países do Mercosul e expressa a união Mercosulina em uma expressão de identidade da região diante do mundo, que nos lembra nossa origem compartilhada. Atualmente, os payadores e as payadoras contribuem tanto para a integração cultural do Mercosul como seus antecessores fizeram para a afirmação de uma identidade.

Missões Jesuíticas Guaranis, Moxos e Chiquitos

Missões é uma paisagem com vinculações históricas, geográficas e culturais, portadora de uma memória transnacional. De acordo com Santos, “a criação de um Patrimônio Histórico entre os três países, tematiza as narrativas sobre a ancestralidade do território e não as identidades”. Para Santos, essa imagem não compromete a soberania e se confunde com a identidade das nações.

As Missões remetem uma memória do mundo ibérico, narrativas de fronteiras, guerras, patrimônio, territórios carregado de significados,

espaço fundado pelos jesuítas na América. Como diz Jaques Lenhardt, “um projeto utópico e, de certa maneira, revolucionário para época”. Assim como missões dos sete povos, América espanhola e a portuguesa compartilham outras referências em comum, carregam uma herança histórica do colonialismo, da exploração do trabalho escravo do índio, do negro, além da contemporaneidade nos processos de independência política, ditaduras sofridas durante o século XX e nos processos de redemocratização na década de 1980 do século passado. Sandra Jatahy Pesavento diz que as missões “é terra de fronteira que ultrapassa a territorialidade dos marcos nacional. É paisagem de memória que remete a registros no tempo”.

A justificativa do Dossiê de Candidatura dos cinco Estados membros no que diz respeito ao patrimônio destaca a importância das missões para o cenário cultural da América latina. E os valores para preservação são etnográficos, costumes, crenças e tradições de sociedades que viveram e vivem no território; históricos: processo de conquista e evangelização do continente americano; paisagísticos: processo de interação do homem com o meio natural; urbanísticos: ocupação do território, experiência planejada e sistemática de propor um modelo urbanístico próprio; arquitetônicos: diferentes momentos da evolução das missões e modos peculiares de empregos das tecnologias e materiais disponíveis; artísticos: diferentes formas de expressão, rica produção escultórica e musical; arqueológicos: cultura material produzida.

Encontra-se em processo de avaliação a candidatura da Serra da Barriga²², local marcado pelo Quilombo dos Macacos, sede do Quilombo dos Palmares, em Alagoas, como Patrimônio Cultural do Mercosul. Estes são os espaços de valoração da contribuição africana no continente sul-americano com a proposta “La Geografia del

²²A Serra da Barriga foi o local escolhido por negros, brancos e índios, entre os séculos XVII e XVIII, para a criação da República dos Palmares, no Quilombo dos Macacos, durante o período de lutas contra os holandeses e da economia canavieira.

Cimarronaje: Cumbes, Quilombos y Palenques, juntamente com Equador e Venezuela²³.

Considerações finais

Apesar de a cultura ser defendida como um elemento fundamental na consolidação do Mercosul por alguns estudiosos integracionistas, ela só apareceu depois que o bloco tomou vida. No Tratado de Assunção (1991), os objetivos de natureza comercial foram os destaques. Apostava-se na integração econômica como forma de atingir o desenvolvimento da região.

O lugar secundário da cultura recebeu muitas críticas. Um exemplo disso é a dificuldade que esse lugar secundário dentro do bloco gera com relação à criação de políticas culturais.

Os anos de 1992 a 1996 foram marcantes para o posicionamento sobre a importância da cultura para a integração regional. Com a criação do Mercosul Cultural, no final da década de noventa, a cultura é apontada como dimensão fundamental no processo de integração

Com emergência da cultura nos processos de integração, o patrimônio cultural ganha destaque. Na decisão do Mercosul de 2012, é a criação da categoria de Patrimônio Cultural do Mercosul e a aprovação do Regulamento para o Reconhecimento do Patrimônio Cultural do Mercosul que estabelecem os critérios para o reconhecimento de bens culturais de interesse regional.

Vale destacar o documento produzido no processo preparatório da Conferência Rio+20. Um documento em que reúne os principais elementos que formam o pensamento do Mercosul Cultural em relação ao tratamento da cultura como um fator fundamental para a sustentabilidade.

²³ Conforme site do IPHAN, <http://portal.iphan.gov.br/noticias/detalhes/3586>. Acesso em 28/05/2016 às 13h34.

A cultura é a identidade do Mercosul. Por meio dela, se busca fortalecer o processo de integração e se tem como desafio viabilizar o patrimônio cultural na busca de diálogo, coesão e desenvolvimento. Os bens compartilhados representam uma memória transnacional. Não representam apenas uma nação, uma cultura, mas são portadores de culturas, de histórias e memórias, de uma identidade além-fronteiras. Como diz António Ribeiro, “a identidade está em construção e resulta das tensões entre a produção atual e as construções sobre as memórias locais como cidades ou regiões”²⁴.

Nos 25 anos de Mercosul, tem de se considerar, como nos ensinou Edward Said, que “todas as culturas são híbridas, heterogêneas, extremamente diferenciadas, sem qualquer monolitismo” e mais, a importância da cultura como instrumento de *soft Power* nas relações internacionais.

Referências Bibliográficas

APPADURAI, Arjun. 28 de outubro de 2008. Entrevista: ‘só nos resta dialogar com o outro’. A Vitor Belanciano. Disponível em: <<http://jornal.publico.pt/pages/section.aspx?id=55775&d=28-10-2008>> Acesso em 14/01/2012.

DOSSIÊ DE CANDIDATURA LA PAYADA.

<http://www.Mercosurcultural.org/attachments/article/107/dossier-la-payada.pdf>.

DOSSIÊ DE CANDIDATURA DA PONTE INTERNACIONAL BARÃO DE MAUÁ.

http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Dossie_ponte_barao_de_maua.pdf.

Encontro de Historiadores. 200 anos de Independência: olhar o futuro numa mesma perspectiva sul americana. Brasília: Fundação Gusmão, 2009.

²⁴ RIBEIRO, António P. Uma identidade sem fronteiras. Público, Lisboa, 05 de agosto de 2011, Política cultural, ed. 7790, p. 39.

ESCOBAR, Ticio. 15 Años del Mercosur: eldebe y elhaber de lo cultural, 2006. Disponível em:

<<http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/outros/TextoMercosul-TicioEscobar.doc>>

Fundação Alexandre de Gusmão. A América do Sul e a Integração Regional. Brasília: FUNAG, 2012.

HOLLANDA, Ana. A importância da Cultura para a Política Externa Brasileira: O jeito Brasileiro de Diplomacia Cultural. Disponível em: <http://www.anadehollanda.com.br/imprensa.htm>. Acesso em 30.05.2016.

Instituto Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN: disponível em: www.iphan.gov.br. Acesso em maio de 2016.

Instituto do Patrimônio Artístico e Nacional. Ponte Internacional Barão de Mauá: Dossiê de Candidatura: Patrimônio Cultural do Mercosul – PCM/ IPHAN. Brasília- DF: IPHAN, 2015.

OSÓRIO, Helen. O Império Português no sul da América: estanceiros, lavradores e comerciantes. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

PESAVENTO, Sandra Jatahy e GOELZER, Ana Lúcia. Fronteiras do Mundo Ibérico: patrimônio, território e memória das missões. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2007.

RIBEIRO, António P. Uma identidade sem fronteiras. Público, Lisboa, 05 de agosto de 2011, Política cultural, ed. 7790, p.39.

RIBEIRO, António P. Umas vezes a paz, outras um campo de batalha. Público - Ipsilon, Lisboa, 12 de abril de 2013, Opinião, p.13-17.

SADER, Emir. As vias abertas da América Latina. Rede Brasil Atual, 01 de março de 2016, Incertezas Disponível em: <http://www.redebrasilatual.com.br/blogs/blog-na-rede/2016/03/as-vias-abertas-da-america-latina-2696.html>.

SAID, Edward W. Cultura e imperialismo. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

SANTOS, José Carlos dos. Construir fronteiras: nacionalismo e territorialismo no Paraná nos Séculos XIX e XX. Campo Mourão: Editora da FECILCAM, 2014.

SOARES, Maria Susana. A Diplomacia Cultural no Mercosul. Rev. Bras. Pol. Int. 51:53-68, 2008.

VARINE, Hugues de. As raízes do futuro: o patrimônio a serviço do desenvolvimento local. 1. ed. 1ª Reimpressão. Porto Alegre: Medianiz, 2013.

VIEIRA, Maria do Pilar de Araújo. A pesquisa em história. São Paulo: Ática, 2007.

25 años de Mercosur
Un balance más allá de la coyuntura: la
construcción de una nueva relación
argentina-brasileña

Por Damián Paikin

Tras 25 años de historia, el Mercado Común del Sur (Mercosur), proyecto que incluso puede extender su vida a los primeros acuerdos de mediados de los '80 entre Argentina y Brasil, exhibe balances diversos según de donde se lo mire.

Y esta diversidad no se sitúa solamente en relación al ámbito de análisis (no será lo mismo una mirada comercialista, que otra desde la óptica de la integración educativa, por ejemplo), sino también preferentemente en virtud del punto de vista del observador entendido este en términos geográficos. La integración regional no es un producto aislado, sino que es la convergencia de proyectos políticos nacionales contruidos sobre necesidades concretas, pero también sobre imaginarios que proyectan ideas sobre los otros y sobre el propio país, macerados a lo largo de la historia.

Por ello, este trabajo sitúa su análisis intencionalmente desde la mirada argentina para plantear un aporte y un recorrido diferente al que pueda realizarse desde el Brasil, o desde cualquiera de los otros países del bloque.

En este sentido se plantea observar el balance del Mercosur analizando en primer lugar cual es la mirada argentina sobre la idea misma de integración regional, como ha ido evolucionando su mirada con la región a lo largo de los últimos años y que objetivos se planteaban alcanzar. En segundo lugar se pretende observar cuáles han sido las repuestas dadas a dichos objetivos, sus deudas y logros y, finalmente, como se proyecta el futuro del bloque.

La Argentina, el Mercosur y la región

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

Así, mientras un sector, encabezado por figuras como Mariano Moreno, Bernardo de Monteagudo e incluso el propio José de San Martín, propugnaban la incorporación de las recientemente

independizadas Provincias Unidas del Río de la Plata a la lógica de unidad continental americana, en la línea de Bolívar, otro espacio propugnaba por la construcción de una referencia localista, abandonando el esfuerzo bélico en relación con otros territorios (como la campaña de San Martín al Perú), para consolidar las fronteras nacionales y, sobre todo, el recientemente establecido vínculo comercial con Gran Bretaña (Ramos, 2006).

En este sentido, desde estos tempranos tiempos, la relación con la región comenzó a ser pensada en oposición directa con la potencia hegemónica, construyendo una línea política que, aunque suene paradójica, vinculó la propia conformación nacional con la posibilidad de una relación aceptada con la región, la cual, por supuesto, fue reconfigurándose a lo largo del tiempo. De esta forma, si para aquellos primeros hombres de la independencia, la patria era América en su totalidad, incluyendo incluso a las recientemente independizadas colonias inglesas del norte del continente, posteriormente para comienzos del siglo XX esta región va a ir reconfigurando hacia la idea de Hispanoamérica o Latinoamérica, bajo la estela de la generación del '900¹, como forma de nombrarse en oposición a los Estados Unidos (Mignolo, 2005).

Es decir, que la identidad argentina comenzó a estar moldeada por dos imágenes. Por un lado, la idea de “granero del mundo”, como muestra de su inserción internacional como proveedor de materias primas, aspiracionalmente parte del mundo europeo, con el cual de todas formas reconocía una vinculación desigual. Por el otro, la de la “Argentina mestiza”², que reconocía como valiosa ora la cultura

¹ La generación del '900, formada por intelectuales como Rodó o Ugarte, fueron los primeros en vislumbrar el creciente peso de los Estados Unidos sobre el conjunto de América Latina y la necesidad de construir una unidad capaz de englobar al conjunto de las naciones de la América Hispánica y Portuguesa con el fin de defender su autonomía política y su independencia económica.

² Resalta en esta tradición el pensamiento de Manuel Ugarte, quien en *Mi campaña hispanoamericana* afirma: “Convencidos de que de norte a sur de la América Latina debemos tener dos ideales: La prosperidad interior y la independencia nacional, y debemos tener dos odios: las ambiciones personales y las intervenciones extranjeras, como tenemos dos puntos de contacto: el origen y el idioma; y dos puntos de apoyo: el recuerdo de nuestro pasado intangible y la esperanza de un porvenir triunfal [...]

precolombina, ora la tradición hispanoamericana, planteándose como heredera de esa historia y fundada en su unión cultural con los pueblos de América³.

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

Define Déves Valdés, entonces, al modelo de la modernización como aquel que: “se describe a partir de 1) Su afán por seguir a los países desarrollados; 2) acentuación de lo tecnológico, de lo mecánico, en desmedro de lo social y lo humanista; 3) énfasis en la apertura al mundo a partir del convencimiento de que los países desarrollados y sus habitantes son aquellos que mejor pueden promover la modernización en nuestros países”⁴, mientras que el modelo identitario refuerza las ideas de que: “1) existe una manera propia de ser latinoamericana, distinta de la europea; 2) refuerzo de los contenidos sociales y lo humanista y 3) Rechazo del intervencionismo

Somos indios, somos españoles, somos latinos, somos negros, si queréis, pero somos lo que somos y no queremos ser otra cosa (116-117).

³ Es interesante notar que en el caso brasileño el péndulo entre la relación privilegiada con la potencia y el autonomismo también existió en el marco de las relaciones internacionales. Sin embargo, este momento autonómico no se reforzó a partir de alianzas con la región. Tal como afirma Soares Lima (2005) “Brasil experimentó dos modelos de política exterior en el siglo XX: el de la relación especial con la potencia dominante y el de la búsqueda de autonomía con relación a la estructura de poder internacional. Sin embargo, incluso en los momentos en que predominó el sesgo autonomista y la diversificación de socios políticos y económicos, el movimiento capaz de propiciar equilibrio frente a la potencia global fue buscado primordialmente fuera de la región” (p.11).

⁴ Este modelo, no sólo se expresa en la Argentina, sino en el conjunto de América Latina. Basta como ejemplo de ello las palabras del ingeniero mexicano Francisco Bulnes en su texto “El porvenir de las naciones latinoamericanas” donde indica “No son Europa y los Estados Unidos, con sus ambiciones, los enemigos de los pueblos latinos de América. No hay más enemigos terribles de nuestro bienestar que nosotros mismos. Nuestros adversarios ya los he hecho conocer, se llaman: nuestra tradición, nuestra herencia morbosa, nuestra educación contraria al desarrollo del carácter”.

de los países más desarrollados en América latina, la reivindicación de la "independencia" y de la "liberación" o "autonomía" (Déves Valdés, 1997, p. 14).

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

Es este mecanismo el que dificulta, por ejemplo, la construcción de un relato sólido sobre la idea de un Brasil, como potencia sub-imperial, o de un imperialismo regional, dada la contradicción que existiría entre el espacio que refuerza la autonomía y aquel que lo restringiría. Ciertamente, el caso de Brasil, en el imaginario argentino, es un proceso de nueva data, ya que su lugar como fundante de la identidad común no aparece hasta el retorno de la democracia, con los acuerdos entre los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney, de 1985, lo cual de todas formas no le quita centralidad al actual vínculo. Hasta ese momento los lazos culturales con el gigante sudamericano se pensaban más en confrontación con la herencia hispanoamericana, que en concordancia.

En este cambio geopolítico iniciado por el presidente Raúl Alfonsín se pueden reconocer al menos tres causas prioritarias. Siguiendo a Russell y Tokatlian (2003), podemos mencionar en primer término la debilidad de ambos gobiernos democráticos con respecto a las fuerzas armadas, que obligó a repensar la lógica confrontativa bajo la necesidad de debilitar la dependencia estructural del poder militar ante la posibilidad de una agresión externa. La segunda, por su parte, fue la aceptación de la diferencia del peso relativo a escala regional y continental entre ambos países, surgida principalmente del proceso

de destrucción de la economía argentina durante los años 70-80, que modificó la percepción argentina de competencia por el liderazgo, hacía una lógica de cooperación privilegiada, tal como quedó plasmado en la concreción del Mercosur. Finalmente, en tercer y último lugar, la nueva relación fue planteada en la necesidad de acceder al mercado brasileño, en constante crecimiento y demandante de algunas de los productos centrales de la oferta exportable argentina.

De esta forma, la región, y particularmente Brasil en los últimos años, actúa como contrapeso frente a las potencias hegemónicas, dando lugar a una igualación entre aumento de las relaciones con los vecinos y aumento de la autonomía, limitando en muchos casos, esta ecuación al marco de la política doméstica. De hecho, más allá de algunos hechos puntuales, como el caso de Malvinas, la búsqueda regional no tiene objetivos ulteriores a su propia existencia, diferenciándose aquí profundamente de la mirada brasileña.

Así, si para Brasil, la región actúa como un espacio desde donde plantear su estrategia global (Vigevani, T. y Cepaluni, G. 2011), como liderazgo intermedio que lo fortalece de cara a los grandes debates globales, para la Argentina, el peso más importante de esta relación en términos políticos se encuentra en su dinámica interna. De hecho, si se observa la actuación argentina de la última década en los foros internacionales (ONU, G-20), se notará que la coordinación con Brasil y otros países latinoamericanos es mínima, cuando no contradictoria (Stancanelli, 2008), sin que por ello se afecté un ápice su sentido regional y la fuerza del discurso unitario. En definitiva, para la Argentina, el vínculo regional no está pensado como un medio, sino como un fin en sí mismo.

Brasil y el desarrollo industrial exportador

Ahora bien, si en el plano político la región tiene un rol en términos identitarios y en la posibilidad de ampliar los marcos de autonomía en el terreno internacional, su presencia también cobra relevancia desde la mirada económica. En este sentido, a diferencia del proceso

anterior, la aparición de la región como un todo, recién se hace presente con fuerza en los años '60 de la mano del planteo de desarrollo endógeno propuesto por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), donde se planteaba la posibilidad de generar un desarrollo industrial propio a partir de la construcción de un mercado regional unificado y de una estructura asociativa en términos de cadenas de valor (Prebisch, R. 1963).

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

Dice Bunge, en su texto *Nueva orientación de la política económica argentina*, de 1921: “Los que sostienen doctrinas internacionalistas en nuestro país suelen simpatizar con la producción uniforme y simple y con el libre cambio y resultan colaboradores con la política de los Estados astros. Ellos dividen al mundo en zonas: ésta es apta para el trigo, aquélla para el algodón, la de más allá para el hierro, etc. El bienestar consiste para ellos en que las poblaciones respectivas se dediquen a producir muy barato algunos artículos y los cambien con los de las demás zonas. ¿Qué naciones practican esa doctrina? Solamente las más atrasadas” (p. 462-463).

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

Este planteo, que no encuentra su lugar en los convulsionados años '20, es retomado por Prebisch y finalmente llevado a la práctica en cierta medida en el marco del Mercosur, aún pese a sus primeros años dentro de la hegemonía neoliberal, dando lugar a los resultados esperados por Bunge, sobre todo en la última década, en el marco de

un acompañamiento del modelo de Unión Aduanera con un impulso real de la industrialización local (Gráfico 1).

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES ARGENTINAS

(en %)

	Exportaciones al Mundo				Exportaciones al Mercosur			
	PP	MOA	MOI	RESTO	PP	MOA	MOI	RESTO
1995	23	35,6	31	10,4	21,1	18,2	46,8	14
2000	20,3	29,9	32,2	18,6	16,5	13,5	48	22
2005	20,1	32,5	29,7	17,7	13,8	11,6	58,4	16,1
2010	22	33,5	35,1	9,4	10,3	11,7	68,6	9,4
2015	23,5	41	32	3,5	11,3	12	62,4	14,3

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del CEI/Cancillería

Como se observa en el cuadro, el porcentaje del total de las exportaciones al Mercosur definido dentro de la categoría de Manufacturas de origen industrial (MOI), es superior al promedio que esta categoría adquiere en las exportaciones globales. Tal como plantea Porta, este hecho, que es válido para la Argentina, también es aplicable en el mismo sentido a Brasil: “entre las ventas argentinas al resto del mundo, predominan ampliamente las exportaciones de base agraria, sean materias primas o manufacturados derivados; en la pauta exportadora al Mercosur (y a Brasil), en cambio, fue creciendo paulatinamente un componente de manufacturas de origen industrial” (2008, p. 13).

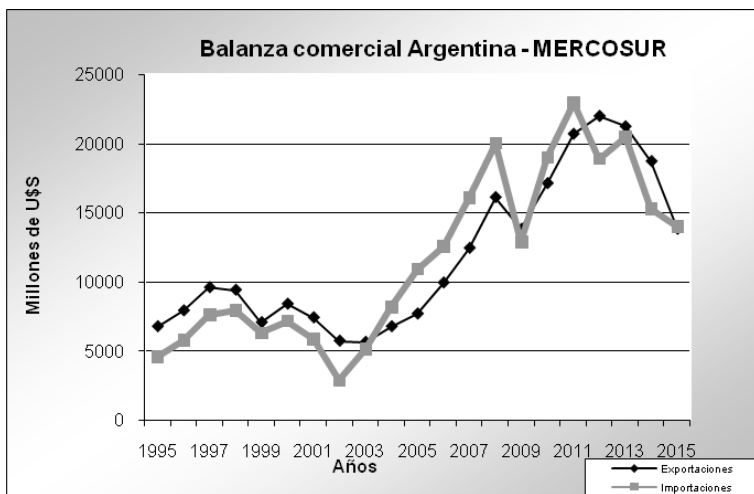
Aún así, para algunos sectores de la industria argentina, la apertura del mercado generada a partir del inicio del Mercosur generó fuertes complicaciones en sus lógicas de competitividad, ante el ingreso de productos brasileños, como puede ser el caso del sector de la línea blanca, o la industria del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

La razón de este fenómeno se encuentra en el tipo de integración que se realizó, vinculada a la apertura lineal y automática de las economías, lo cual, por las lógicas propias del mercado, fue llevando

a una profundización de las tendencias ya existentes en ambos países.

De todas formas, este derrotero fue confirmando la percepción de la ecuación de igualación propuesta por Bunge entre región e industrialización que, paradójicamente, comenzó a revertirse a mediados de la primer década del nuevo siglo bajo el gobierno de Néstor Kirchner, cuando impulsado por un aumento incesante de la economía argentina, que demandaba bienes, principalmente de capital, se comenzó a experimentar un déficit comercial intrarregional impensado hasta ese momento.

Gráfico 2



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Indec.

En este marco, la presencia de desbalances en determinadas áreas industriales comenzó a ser visto con mayor preocupación que antaño, generando una serie de conflictos de distinta intensidad que llevaron, por ejemplo en 2006, a la necesidad de aplicar un nuevo mecanismo para el comercio bilateral, definido como “Mecanismo de

Adaptación Competitiva”, capaz de detener importaciones ante la posibilidad de daño concreto de la industria local⁵ y a partir del año 2012 a generar una serie de trabas para el ingreso de productos que trajeron mucha conflictividad al Mercosur.

Ahora bien, la virulencia del accionar argentino durante estos años sorprendió a sus pares brasileños, ya que el déficit mencionado no afectaba en forma global la posición superavitaria del comercio argentino a nivel mundial (que recién sería globalmente deficitaria en 2015⁶). Pero es aquí donde nuevamente debe ponerse en consideración el rol que el pensamiento argentino, sostenido en las consideraciones de Bunge y Prebisch, y permeados al conjunto de la sociedad y a gran parte de la dirigencia política, tanto oficialista como opositora, le asignan a la región en términos de desarrollo.

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

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

⁵ Este mecanismo posibilita la aplicación de medidas de protección arancelaria temporal para el comercio intrazona (por un período de hasta 4 años) cuando las importaciones de algún producto aumentan sustancialmente y se evalúa que afectan el tejido productivo doméstico. Durante el tiempo de aplicación efectiva de la cláusula del MAC, tanto el Estado como el sector privado respectivo asumen el compromiso de promover una reestructuración competitiva del sector en cuestión.

⁶ En 2015 la balanza comercial reconoció por primera vez en más de una década un déficit global por 3.034.535 millones de U\$S (fuente: Indec).

premisa de la necesidad de vincularse económicamente con la región, poniendo en crisis la estructura de sentido que fundamenta dicha política.

De hecho, como se pone de manifiesto en la encuesta del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales (CARI) del año 2015, sobre percepción de la política exterior, se observa claramente como la idea de que nos encontrábamos menos integrados en 2015 que en 2010 crece abruptamente del 3% (con respecto a la los 5 años anteriores a 2010), al 28,9 entre 2010 y 2015. Datos que sólo se entienden en la crisis económica que atravesó la Argentina (y posteriormente Brasil) y que enfrió principalmente las relaciones comerciales y posteriormente las políticas⁷.

El encuentro en el Mercosur

En vista de todo lo planteado, a la hora de realizar el balance, lo que no se puede negar, en todo caso, es que el mapa sudamericano ha cambiado notablemente desde la constitución del Mercosur, configurando al menos para el caso argentino, un lazo irreductible con Brasil, no ajeno a conflictos, pero alejado de cualquier hipótesis de ruptura o de ser pensada bajo el prisma del hegemonismo sub-imperialista.

Es interesante notar entonces, que esta relación se ha planteado históricamente desde lo que Russell y Tokatlian (2002) han definido como cuatro hipótesis básicas desde las que pensar la misma, a saber: “a) que la visión argentina del Brasil nunca tuvo elementos propios de una cultura de enemistad (hobbesiana); b) que esa visión fue constituida desde el origen de la nacionalidad argentina y hasta principios de la década de los ochenta en el siglo XX desde la idea de una cultura de rivalidad (lockeana); c) que a partir de esa década, esta cultura de rivalidad fue incorporado en forma creciente

⁷ Los resultados de la encuesta se pueden revisar en <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2015.pdf>

elementos característicos de una cultura de amistad (kantiana); y d) que este cambio cultural es producto de un proceso en el que se destacan tres factores: altas tasas diferenciales de crecimiento entre la Argentina y el Brasil en beneficio de este último país (inviabilidad de las estrategias de restricción del otro mediante el mecanismo de equilibrio de poder), la democratización de ambos países (mayor convergencia transnacional de valores definidos en clave democrática) y la mayor interdependencia económica (mayores intereses comunes).

En este marco, entonces, el Mercosur como espacio de construcción de relaciones, confianza e identidad, ha sido un actor protagónico para la constitución de esta creciente cultura de amistad, que luego se fue ampliando al Uruguay y al Paraguay, superando los distintos proyectos políticos nacionales que se han sucedido a lo largo del tiempo.

Por tanto, si bien esta por detrás de la historia concreta del Mercosur, este es un punto central a tomar en cuenta a la hora de realizar un balance de este proceso que arroja en términos de percepción, y recurriendo nuevamente al CARI, el hecho de que el 49,2% de la muestra sobre la población general, y el 54 % de los informantes calificados, consideran a este proceso como aquel a priorizar en el marco de la integración regional (sobre un 14,2 para UNASUR y un 13,8 para un acuerdo con la Alianza del Pacífico).

Estos datos, en un marco donde más del 50% de los encuestados considera que la principal región con la cual vincularse es América Latina y donde un 31% piensa que Brasil es quien más se ha beneficiado con el Mercosur, no puede entenderse entonces sin todo lo comentado anteriormente.

Y sin aceptar que, en el largo plazo, el Mercosur más allá de sus falencias ha construido un recorrido considerado positivo por la población.

El Mercosur y los cambios políticos

Ahora bien, el cambio de gobierno en la Argentina y el proceso de *impeachment* a Dilma Rousseff (aún sin un final claro al momento de escribirse este artículo) han puesto en tensión todo lo construido ante la voluntad de ambos gobiernos de flexibilizar la Decisión CMC 32/00 que obliga a los miembros del bloque a negociar conjuntamente con terceros países.

Esta posibilidad, de cara a acercarse a la Alianza del Pacífico, pone al Mercosur en una encrucijada y muestra lo mencionado sobre lo que significa la idea regional (al menos para el caso argentino) en relación a su propia discusión interna de modelos.

La llegada de un gobierno de nuevo cuño, liberal, vuelve el péndulo hacia el momento “modernizador” planteado por Déves Valdés, y por tanto a entender la forma de inserción internacional como un espacio de expansión del mundo agrario argentino, bajo la idea propuesta por el presidente Macri, de pasar de ser el granero del mundo, al supermercado del mundo. En ese marco, la región (aún defendiendo la relación comercial con Brasil) queda chica, y el modelo de la Alianza del Pacífico se vuelve más atractivo.

¿Esto quiere decir que es el fin del Mercosur? Desde el punto de vista argentino, de ninguna manera. Frente a este primer avance ideológico del nuevo gobierno, aparece con fuerza la realidad. Al inmediato sí del presidente a la propuesta del Canciller interino José Serra sobre flexibilizar el Mercosur⁸, luego la aclaración de la Canciller Malcorra de que ese proceso llevará tiempo y que deberá ser analizado en detalle⁹. Y al pedido de ser parte como observador de la Argentina en la Alianza del Pacífico, la nueva aclaración ministerial de

⁸ Clarín, Sección Política “Visita de Serra: apoyo a la nueva gestión de Brasil”, 24/05/2016. Disponible en http://www.clarin.com/politica/Visita-Serra-apoyo-gestion-Brasil_0_1582641730.html (último acceso 09/06/2016).

⁹ Télam. Sección Política “Argentina pidió prudencia ante la propuesta de Brasil de cambiar el modelo del Mercosur”, 27/05/2016. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201605/149152-susana-malcorra-cancilleria-argentina-planteo-brasil-mercosur.html> (último acceso 09/06/2016).

que el Mercosur es el ámbito central de vinculación¹⁰ y que en todo caso se planteará llegar a una convergencia entre ambos acuerdos.

Este ida vuelta entre ideología y realidad se sustenta en la base material que se resentiría fuertemente con el fin de las preferencias arancelarias, acelerando la crisis económica argentina, por un lado, y los mencionados apoyos populares a la idea regional que se sostienen en el país en el marco de un particular sentimiento antinorteamericano fundado también en el contexto de la constitución tanto del peronismo como del radicalismo como movimientos populares y que arroja al día de hoy un 35,3% que entienden que las relaciones con los Estados Unidos perjudican a la Argentina, frente a un 14,8% que entienden que beneficia¹¹.

En definitiva, es probable que se asista entonces a algunas modificaciones sustanciales en el Mercosur: mayor apertura comercial tras tiempos de trabas diversas por parte de la Argentina, reactivación de agendas técnicas y la búsqueda de culminar acuerdos interregionales con la Unión Europea, así como el sostenimiento de agendas complementarias como la educativa. Por otro lado, la dimensión política (identificada por caso en el Parlamento del Mercosur), así como la agenda social, seguramente sufrirán un adormecimiento o abandono progresivo.

¹⁰ La Nación. Sección Política. "Susana Malcorra, en diputados: Para nosotros la inserción parte sin dudas del Mercosur", 01/06/2016. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1904646-susana-malcorra-expone-vez-en-diputados-vemos-la-politica-exterior-como-una-politica-de-insercion> (último acceso 09/06/2016).

¹¹ Nuevamente la fuente es el CARI y llama la atención como a lo largo de los años esta percepción va variando llegando a su pico el sentimiento antinorteamericano en el año 2002 con un 50%, mientras que el sentimiento contrario tiene su momento más alto en 1998, cuando llega al 21% la mirada favorable a los Estados Unidos entre la población general.

A modo de cierre

Este artículo tuvo como objetivo observar el balance del Mercosur de un modo diferente, eligiendo una mirada geográficamente definida (la argentina) y un espectro donde se vincula el mundo del pensamiento y las tradiciones políticas con las bases materiales concretas que permitió el acuerdo, dejando de lado otras opciones como la mirada descriptiva cronológica o la opción por realizar el balance siguiendo agendas determinadas.

Suponiendo la posibilidad de miradas ajenas a la argentina de este material, explicitar un poco los subtextos y los marcos imaginarios que se ponen en juego cuando desde estas tierras se habla de integración puede permitir un mayor entendimiento de las acciones y las elecciones dotándolas de racionalidad.

Por ello la búsqueda de construir un relato que lleva desde el rol de América Latina en la política argentina y en su significado en la propia constitución como país, hasta la llegada del Mercosur que permite la incorporación dentro de este imaginario de un hecho fundamental. La constitución de una nueva mirada sobre Brasil y su vínculo virtuoso con la Argentina.

Plantea el antropólogo Alejandro Grimson (2007) que las visiones estereotipadas de ambos países para con el otro son diferenciadas, siendo particularmente para el caso argentino Brasil un significante positivo, asociado a la alegría y a una idea de estabilidad y potencia, que sin embargo no se traduce en animadversión aunque se reconocen las asimetrías. Quizás la idea de que es un gigante con pies de barro, con altos niveles de injusticia interna, desdibujen la idea imperialista¹².

Esto solo fue posible por la creación y constitución del Mercosur, que unió dos países que crecían de espaldas. Y quizás este sea entonces el

¹² Grimson, A. (2007) "Provoca atracción esta cuestión de la diversión, placer, esta idea está en Brasil y esta cuestión de extrañeza no termino de entender cómo funciona. Pero hay algo también que es mucha injusticia, y es lo único que entiendo de Brasil: que se divierten y que son muy injustos, muy injustos" (pág. 602).

principal balance, la constitución de estos marcos de acuerdo que estuvieron sin dudas en la base del crecimiento económico de la última década, además de haber ayudado a superar la transición democrática y la crisis del 2001/2 con mayor fortaleza.

Críticas, sin dudas, hay muchas, desde su incapacidad de estabilizar políticas regionales hasta las lógicas profundamente intergubernamentales de sus instituciones que llevaron permanentemente a cuellos de botella y dificultad de acuerdos, la falta de internalización de la normativa, así como también una fuerte debilidad política a la hora del combate a las asimetrías y la integración productiva.

Pero este nuevo mapa de América del Sur que ayudó en última instancia a la estabilidad de la región, a la búsqueda del respeto a la democracia y a conservación de la paz son activos que valen la pena recuperar con fuerza en este nuevo aniversario.

Bibliografía

BRICEÑO RUIZ, J. (2012). “Autonomía y desarrollo en el pensamiento latinoamericano”, en Integración latinoamericana y caribeña. Política y Economía. Fondo de Cultura, Madrid

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

CARDOZO, Fernando H. y SOARES, Mario (1998). O mundo em português. Paz e Terra, San Pablo.

CARI (2015). La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa. Consejo Argentino de Relaciones Internacionales, Buenos Aires.

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

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

GRIMSON, A. (2007). "Visiones Nacionales sobre la Argentina, Brasil y el Mercosur: entre los intereses y los sentimientos" en Grimson, A. (comp.) Pasiones Nacionales: Política y Cultura en Brasil y Argentina, Edhasa, Buenos Aires.

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

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

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

_____ (2011). "Algunas consideraciones sobre la dinámica de la integración productiva en el Mercosur" en La integración productiva en la nueva agenda del Mercosur. AECID, Montevideo.

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

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

RUSSELL, R. y TOKATLIAN, J. G. (2002). "El lugar de Brasil en la política exterior argentina. La visión del otro", en Revista Desarrollo Económico, vol 42. n° 167, Instituto de Desarrollo Económico y Social, Buenos Aires

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

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

STANCANELLI, N. (2008). “La Ronda de Doha y la Reunión Ministerial de Julio. Progresos e Incertidumbre”, en la Revista del CE N° 12, Agosto, Centro de Estudios Internacionales, Buenos Aires.

UGARTE, M (1953). Mi campaña hispanoamericana, Ed. Coyoacán, Buenos Aires.

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

Mercosul: breve histórico do otimismo ao desalento

Por José Alexandre Altahyde Hage

À Guisa de Explicação

Por que um número de Estados territoriais procurou a integração regional após a Segunda Guerra Mundial? Quais seriam os motivos mais prementes que os levou à avançada cooperação, decadência, resistência ou renovação de poder? Em substância, quando se estuda o histórico da integração regional basicamente duas experiências, separadas no tempo e no espaço, ascendem: a União Europeia, de 1993, fruto da evolução do *Tratado de Roma*, de 1956, e o Mercado Comum do Sul, o Mercosul, resultado das iniciativas argentino-brasileiras dos anos 1980 com objetivo de esfriar a rivalidade regional.

Alguns motivos podem ser encontrados para se saber por que os Estados procuram integração. O professor Karl Deustch concebia quatro razões, denominadas por ele “quatro seguranças” que a partir dos anos 1950 foram o motor da cooperação em alto nível (DEUTSCH, 1978). Seguranças econômica, política, social e militar eram a busca de Estados que saíram bastante desgastados do grande conflito mundial. De pronto vem à cabeça os Estados da Europa Ocidental com o intuito de refrear a decadência em vários itens para não se tornarem apêndice dos Estados Unidos, já que o lado oriental do continente havia se transformado em satélite de Moscou na competição da Guerra Fria.

Mas no que se refere à América Latina quais foram os motivos para a integração regionais, uma vez que suas unidades (Estados) praticamente não se desgastaram na Segunda Guerra? Embora não tivessem beirado à desestruturação nacional, feito Grã-Bretanha, França ou Alemanha, Argentina e Brasil necessitavam de volumosos aportes econômicos para que houvesse industrialização, sobretudo a pesada, mais exigente em capital intensivo. Mesmo que fossem os dois Estados mais bem posicionados para o progresso econômico eles não deixariam de depender de recursos financeiros dos Estados Unidos, principalmente. E o busilis da questão é que a Casa Branca preferia atender aos imperativos geopolíticos, contra a União Soviética, e investir na Europa Ocidental e partes da Ásia.

Desta forma, pensou-se na pertinência de se adotar os meios sugeridos pela recém-criada Comissão Econômica para a América Latina e Caribe (CEPAL) para se conseguir relevantes parques industriais com o intuito de fomentar a transformação econômica, tão valiosa para a elevação do **status** internacional das unidades latino-americanas. Certamente não passou incólume o projeto cepalino, a região de fato avançou. Porém, não houve apenas progresso na América Latina; todo o mundo avançou economicamente.

Por isso, para que a América Latina não ficasse somente renovando esforços para acompanhar o mundo era necessário um acréscimo de empenho, que fosse além do nacional. A integração regional poderia trazer esse **plus ultra** que projetasse a área em nível mais adiantado. Em parte, tal desejo não deu certo, mas ficou no ar a premissa de que sem integração regional a América Latina ficaria ao gosto das circunstâncias internacionais.

Para responder um pouco a esse anseio o Mercosul procurou ao menos organizar quatro membros do Cone Sul com objetivo à ampliação, conforme o sucesso. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai inaugurariam um projeto com abertura a novos sócios que, posteriormente, poderia abarcar toda a América do Sul e contemplar todo o subcontinente dentro de uma perspectiva de cooperação econômica, política e demais assuntos¹.

O projeto não saiu como o desenhado. Muita coisa ficou em aberto, mas nem por isso a integração foi abandonada, embora ela fique mais em paralisia por causa das crises nacionais de seus membros. Este ensaio não é para apresentar visão completa da integração latino-americana nem do Mercosul em particular. Ele é tão-somente uma módica contribuição aos estudiosos de política externa brasileira que queiram se aprofundar no assunto. Assim, o presente texto não guarda intenção de concluir assunto tão importante.

¹ Na atualidade, o Mercosul é constituído por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, membros originais, e Bolívia e Venezuela, que foram admitidos posteriormente. A condição do Chile é ainda de observador, visto que sua preferência tem se voltado mais para a Bacia do Pacífico do que ao comércio regionais.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira será feita breve menção a fatos históricos que serviram de esteio para a adoção da integração regional, tendo como ponto de partida a Europa Ocidental. A segunda parte se dedica a compreender os motivos políticos e econômicos que impulsionaram os quatro membros a aceitarem o Mercosul, o efeito globalização, entre outros. Na terceira o tema a ser visto é a ausência de papel estratégico no bloco do sul que revela, em parte, as vulnerabilidades dos dois maiores sócios.

Contexto Histórico

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial a América Latina passa por uma angústia que é a busca de saber qual é seu lugar no sistema internacional². Essa angústia não é apenas de ordem econômica, é também cultura e sentimental, já que de alguma forma entra na visão de mundo que os povos da região guardam perante os grandes problemas. Como a América Latina se porta em face da relativa pobreza e da distância ao desenvolvimento?

Embora haja advertência, segundo a qual, não haveria forçosamente homogeneidade regional, para se falar em objetivos comuns, os Estados latino-americanos apresentam esforços para que haja cooperação nos pontos mais delicados política e economicamente. Haveria condições de se desenvolverem economicamente? Poderia a América Latina obter posicionamento mais bem posto nas questões internacionais?

Problemas desse quilate não são apenas latino-americanos. Pode-se dizer que eles estão presentes em grande número de unidades política que conformam o Hemisfério Sul, grosso modo, o lado do planeta onde se concentram os Estados periféricos do sistema

² Por sistema internacional se considera o concebido por Raymond Aron, em que há um conjunto coerente de Estados que se relacionam a partir de instrumentos de reconhecimento geral e que são conformados por um centro de poder ou por uma "oligarquia internacional", conforme escreve o autor de *Paz e Guerra entre as Nações* (ARON, 1986).

internacional, tanto no que se refere a aspectos econômicos quanto a políticos e militares.

É claro que não pode haver reducionismo nesse tema. Se for comprometedor, conceitualmente, falar em unidade latino-americana o mesmo deve ser válido para falar em Hemisfério Sul, de Estados periféricos ou em desenvolvimento. Região onde se encontram Estados de enorme distância nos quesitos básicos de poder nacional. Observa-se a Índia, líder no progresso tecnológico em meio ao *Terceiro Mundo*³, com sofisticação nos estudos de energia nuclear e aeroespacial. E no mesmo nível socioeconômico há o Timor Leste, cuja existência se dá, em grande parte, por meio de cuidados internacionais para que o novo Estado não se dissolva por falta de condições mínimas de existência.

A unidade latino-americana, em busca de objetivos comuns, é uma construção ideológica da mesma forma que havia ideologia na defesa ocidental de princípios judaico-cristãos, da democracia, da propriedade e da família em face da concorrência da ex-União Soviética no período bipolar. É necessário encontrar um ponto aglutinador para que haja possível unidade, vale dizer, obter objetivos gerais que sejam válidos para todos os Estados da área.

Não obstante possa ser “areia movediça” Rubens Barboza opina que a cola ideológica para a América Latina foi encontrada na cultura e na origem histórica e étnica das sociedades latino-americanas. Seria a herança latina, neorromana, que deu pele morena aos povos, misturados de índio, de europeu (massivamente espanhol e português) com negros trazidos para dar dinamismo à economia colonial e depois exportadora de bens primários (BARBOZA, 1996). A latinidade seria o diferencial da região.

³ Por mais temporal que seja Mohammed Ayoob prefere manter o termo Terceiro Mundo. Isto porque as unidades políticas da região ainda guardam problemas que pediram a criação de uma esfera que a compreendesse melhor, como o deslocamento entre as elites governamentais, a burocracia pública com o grosso da sociedade nacional. Outro aspecto apontado pelo autor é o persistente sentimento de insegurança internacional que o Terceiro Mundo apresenta, apesar de ter acabado a Guerra Fria (AYOUB, 1995).

Este foi o ingrediente que colaborou para que houvesse a intenção de se fazer integração regional desde os anos 1950, desde os trabalhos da CEPAL que procurava imputar a premissa de que historicamente a região sempre sofreu um problema que deveria ser superado. Os Estados latino-americanos participavam da economia mundial com fornecimento de matérias-primas, mas no aspecto político e no progresso tecnológico eram excluídos; não participavam das decisões mais relevantes dos negócios internacionais.

Muito já se escreveu sobre o dilema latino-americano no âmbito do desenvolvimento econômico e da necessidade de industrialização, bem como seus efeitos negativos. O que se pode agregar neste ensaio é que em grande parte foi a maneira angustiante (pedimos licença para usar esse termo não acadêmico) de se ver no sistema internacional do pós-guerra que a América Latina passou a ensaiar planos de integração regional.

Não seria crível suportar a distância da região que, de certo modo, apresentava alguma importância econômica e política, vide a “diplomacia da boa vizinha” dos Estados Unidos dos anos 1930, com os grandes centros latino-americanos⁴. Ainda que sem recursos para projeção de poder em grande escala unidades como Argentina, Brasil e México poderiam oferecer visões de mundo que em essência não seriam estranhas ao Hemisfério Norte.

Integração econômica para não perecer politicamente. No registro, a preocupação latino-americana para a integração não é tão distante da iniciativa europeia, de 1956, com o *Trato de Roma*, que deixou o esboço daquilo que se conhece como União Europeia. Se em 1949 houve intento da CEPAL para que houvesse trabalho conjunto para que a região surtisse progresso, considerando a relativa complementariedade produtiva dos Estados, foi em 1958 que

⁴ É fato que não se deve tomar aquela política específica de Roosevelt como medida suficiente para compreender a importância da América Latina na ordem internacional. Sobre a política norte-americana para com o Brasil nos anos 1950 há o estudo de pioneiro de Moniz Bandeira (BANDEIRA, 1973). Também o clássico de Hans Morgenthau, *A Política entre as Nações*, oferece base de compreensão para a “negligência” de Washington para com o Terceiro Mundo, deixando-o em boa parte à própria sorte por causa de conflitos ideológicos (MORGENTHAU, 2002).

aconteceu algo mais prático, a constituição da Operação Pan-Americana, feita sob os auspícios da Presidência de Juscelino Kubitschek. Talvez o resultado mais duradouro da OPA seja o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) feito com participação de recursos norte-americanos.

Não seria sem propósito a política de JK para os vizinhos da área. Afinal, pensando localmente, o Brasil estava em franco desenvolvimento industrial com o *Plano de Metas*, mas financeiramente o País estava em crise pelo motivo de não ter conseguido aumentar a poupança interna, que daria algum conforto ao governo para não ter de recorrer a bancos internacionais. Porém, sem aquele recurso à altura das necessidades o Brasil teve de recorrer ao Fundo Monetário Internacional (FMI) que deu pronta resposta: não aceitava financiar o plano brasileiro que promovia autarquia econômica. O resultado foi o rompimento do Rio de Janeiro com aquela organização em 1958 (CERVO e BUENO, 2011).

Integrar economicamente a América Latina, sob orientação da CEPAL, dizia respeito ao Brasil que se industrializava, mas também ia ao encontro da Argentina que também tinha seu avanço produtivo. Essa era a ideia, fazer uma rede de unidades industrializadas que se complementassem, que dessem saltos em conjunto ao desenvolvimento. Contudo, observando mais a situação brasileira, havia premissa de que haveria motivos para agir individualmente. Quer dizer, é bom participar da integração, desde que haja resultados positivos ao avanço econômico brasileiro que vai necessitar de uma rede.

No decorrer dos anos 1960 a 1980 o projeto integracionista oscilou entre o sentimento de que a América Latina trabalhava em conjunto por um bem comum e a crítica de que mesmo trazendo princípios virtuosos a cooperação regional não anularia atos individuais, de interesse próprio dos Estados – podendo até reforçá-los a depender da ocasião. Assim foi com a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) que praticamente feneceu ao esgotar os anos 1960 tendo, como um dos motivos para tanto, a ascensão de governos de teor nacionalistas ou baseados no propósito de segurança nacional, caso do governo Castelo Branco, do movimento político-militar de

1964, ou a plataforma autonomista e reformista de Velasco Alvarado, no Peru (HAGE, 2004).

Além do mais, havia a queixa de que a ALALC poderia reforçar a atuação industrializante brasileira ao reproduzir na América Latina o mesmo princípio de divisão internacional do trabalho, que consagrava a separação entre o industrializado norte, consumidor de bens primários, e o sul, importador de produtos manufaturados, com valor agregado. O anterior denominado Pacto Andino queixou-se de que o Brasil tencionava adquirir produtos básicos de Bolívia, Peru, e outros, para responder a troca com manufaturas (BARBOZA, 1996).

Paralelo a isso também havia os planos nacionais de infra-estrutura, principalmente do Brasil, que aumentava o teor de conflito e disputas com alguns vizinhos latino-americanos, Argentina e Paraguai no primeiro plano. Isto porque a tônica dos governos militares brasileiros era procurar projetar poder nacional por meio de obras que tivessem expressão geopolítica – que dessem conta de um problema nacional e, ao mesmo tempo, ajudassem o Brasil a sedimentar imagem de potência ascendente⁵.

Obra simbólica desse tempo foi a Usina Binacional da Itaipu que para todos os gêneros deveria projetar poder nacional em vista da Argentina e “enquadrar” o Paraguai na moldura que o Brasil imaginava montar para o Cone Sul. Por meio daquela planta deveria ficar claro que Brasília faria o possível para tirar do prato argentino o peso da balança regional. Já com o Paraguai a usina seria meio de dar cabo de diferindo territorial que perdurara desde o fim da guerra com aquele Estado, em 1865, mas ainda sem solução (CAUBET, 1991).

⁵ Saber quais eram as fontes que alimentavam a ação brasileira de expansão durante o regime militar é algo que ainda suscita debate. Há quem acredite que aqueles desdobramentos preocupantes para os vizinhos latino-americanos tenham sido concebidos por coeso plano da Escola Superior de Guerra antes de 1964 (SCHILLING, 1981). Por outro lado, Shiguenoli Miyamoto acredita que deve haver moderação em tais afirmações visto que pelo tamanho do Brasil qualquer obra de infra-estrutura, para fins de progresso econômico, provocaria preocupações em virtude do peso que tais plantas exerceriam, sobretudo em fronteiras (MIYAMOTO, 2002).

Por isso se pode dizer que a primeira experiência de integração econômica, ou algo análogo, não recebeu maiores valorizações na região por causa da difícil relação entre o ideário virtuoso, de cooperação, e o cotidiano de políticas de poder e de ideologias frouxas. As políticas de poder eram parte de Brasil e Argentina do período e a ideologia solta seria encontrada em imagem de uma América Latina de características peculiares e positivas, embora sem fins práticos e desacreditada pelos dois maiores Estados da região.

Um dos pontos marcantes da falta de sintonia entre o desejado pela ALALC e a realidade política nacional pode ser encontrada, além da Questão Corpus/Itaipu, na tentativa de intercâmbio energético entre Bolívia e Brasil no governo Ernesto Geisel. Em 1975 não foi lograda a iniciativa de se importar gás natural boliviano para as usinas siderúrgicas e de fertilizantes nacionais, fruto de empreendimento fronteiriço, em Corumbá, para tirar partido do recurso importado e com o objetivo de montar parque industrial na cidade. Já se tornou folclórico o parecer que o presidente Geisel deu à proposta de se comprar insumo energético da Bolívia: “E se eles resolvem fechar a torneirinha?”.

Naquele clima político não havia dúvida de que integração regional não passava de assunto supletivo, ou protocolar, porque continuavam aquecidos os conflitos locais, de fundamento geopolítico. Mesmo assim, havia ainda iniciativa de renovação do princípio, o que se deu com a fundação da Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) em 1980, dessa vez, menos ousada nos objetivos e com abertura para desdobramentos, como acordos bilaterais ou encontros mais módicos que pudessem ser feitos no âmbito da associação. A constituição do Mercosul tivera lugar na aplicação da ALADI.

Os anos 1980 foram providenciais para o arrefecimento das rivalidades e impasses por meio de acontecimentos que não deixaram aos Estados da América Latina outra saída que não a busca de diálogo, ao menos. Os mais importantes são citados neste ensaio: a crise da dívida externa de 1982, que botou boa parte do subcontinente em solvência econômica, a começar pelo México que decretou moratória ao FMI; a Guerra das Malvinas em 1982, que fez

com que o Brasil representasse diplomaticamente os interesses argentinos no Reino Unido, já que houve rompimento diplomático, trabalho que elevou a estima brasileira em Buenos Aires; e a Ata de Iguaçu, de 1986, onde José Sarney e Raul Alfonsín estabeleceram contatos de alto nível em vista à cooperação (HAGE, 2004).

Razão do Mercosul

Após 1986, na ata assinada em Foz de Iguaçu, Argentina e Brasil fizeram o encontro de Buenos Aires, em 1988, com o propósito de dar passo a mais e assinarem o *Tratado de Buenos Aires* que estabeleceria cooperação econômica com fito à integração regional. Não seria errado dizer que o Mercosul é resultado das experiências dos anos 1980, após o degelo da política regional que outrora era comprometida pela competição geopolítica.

Já estava à vista que a América Latina, bem como o Hemisfério Sul, passaria por tormentoso momento por causa de disjuntivas bastante difíceis para os Estados em desenvolvimento. No tocante ao subcontinente há como dizer que os obstáculos vinham pela renovação do poder americano, por aquilo que posteriormente se passou a chamar globalização e pela *Rodada Uruguai*, de 1986 a 1994. Ao contrário do entendido por muitos analistas de política internacional o poder dos Estados Unidos não perdeu vigor a ponto de desacreditar o posicionamento de Washington perante as grandes questões internacionais.

É certo que houve momentos de reticências, durante os anos 1970, em que os Estados Unidos sofreram reveses em face das grandes questões político-econômicas de ordem global. A perda de competitividade industrial para a Europa Ocidental e Japão pode ser citada; da mesma forma é considerado o ganho geopolítico que a antiga União Soviética tivera no Afeganistão e África Ocidental, na mesma década, arranhando a imagem norte-americana de potência universalmente presente e firme nos postos estratégicos do mundo.

Mas não se pode ignorar que o período em que os Estados Unidos sofreram golpes em seu argumento estratégico foi também fértil para repensar o poder americano; de privilegiar aquilo que poderia renovar sua projeção. Sobre isso não há dúvidas de que o trunfo de Washington para reconsiderar seu poder tenha sido a manutenção do dólar como moeda internacional, sem lastro, em que somente uma potência desse quilate pode bancar. Os Estados Unidos estabeleceram, unilateralmente, o dólar como moeda de troca sem se preocupar com a legitimidade dessa escolha e o resultado geral (GOWAN, 2003)⁶.

Além disso, outro ponto preocupante para os Estados periféricos tem sido a *Rodada Uruguai* que, em parte, forçá-los-ia a aceitar itens prejudiciais às suas economias, vale dizer, a produção e exportação primárias; e o mais complexo: a propriedade intelectual sobre pesquisas e inventos que também cobriam avanços em agricultura. Os Estados mais prejudicados seriam Argentina e Brasil, competentes no agronegócio, mas que teriam de admitir incursão de empresas internacionais de pesquisa agrária.

No campo científico e tecnológico, empregado à indústria civil e militar, não há dúvidas de que os Estados Unidos se elevaram para conservar sua preeminência no setor de armamento sofisticado e nos instrumentos de informática a ponto de não sofrer baixas na concorrência internacional, mesmo do Japão ou China neste momento. E ainda teria de mencionar a influência que Washington tem no sistema financeiro internacional, boa parte dele centrado nos bancos de Nova York (FIORI, MEDEIROS, SERRANO, 2008).

Na letra de analistas como Hélio Jaguaribe o Mercosul não deveria perder de vista o motivo mais importante para a integração regional, a crise do Estado. Crise do Estado que não era, certamente, particularidade dos componentes da América Latina, mas que seriam

⁶ A moda segundo a qual os Estados Unidos estariam no ocaso pode ser encontrada no famoso livro *Ascensão e Queda das Grandes Potências*, de Paul Kennedy, em que o Japão seria o primeiro ator do sistema internacional. A leitura contrária a Kennedy pode ser vista em *A Roleta Global*, de Peter Gowan. De fato, os “decadentistas” haviam ignorado a fertilidade política e econômica dos Estados Unidos para fazer valer seu poder.

os que mais sofreriam em virtude de não ter políticas apropriadas para tanto. Por isso, o papel mais salutar do bloco do sul seria preparar os Estados para a tarefa primordial, de resistir aos avanços deletérios que viriam por meio da globalização e da desregulação estatal (JAGUARIBE, 2000).

Portanto, o Mercosul seria iniciativa estratégica para os Estados da região. O bloco seria estratégico na medida em que apontaria para as fragilidades das duas mais importantes unidades sul-americanas e, ao mesmo tempo, montaria cenário em que Argentina e Brasil pudessem superar seus obstáculos na maneira do possível. Com efeito, a integração regional não deveria se limitar a trocas comerciais e afins. É patente que esse setor é importante e merece cuidado, sobretudo em vista dos grandes fluxos globais.

No entanto, o Mercosul deveria aglutinar esforços conjuntos para que houvesse elevação política dos Estados-membros; que forçasse alterações do sistema internacional, mesmo que em pequena escala ou de caráter local. Em uma era de globalização, de crise do Estado, e de perda relativa de poder dos Estados do Hemisfério Sul a integração poderia ser um método de reivindicação e de resistência às iniciativas que os Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental fariam para proteger seus interesses, nem sempre claros.

Já foi mencionado neste ensaio que o ponto mais delicado no interesse de grande parte do Hemisfério Sul é a agricultura e a propriedade intelectual nela concentrada — a lei de patentes sobre insumos, como sementes e implementos agrícolas que ficaria à mercê dos mais importantes centros de pesquisa da área e das empresas de classe mundial. Nesse prisma, o que se esperava na criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) é que houvesse um mínimo de comunhão entre os grandes produtores agrícolas, que não tocara somente os da América Latina, mas também a Austrália e a Nova Zelândia.

E tudo leva a crer que a fundação da OMC não ajudou, definitivamente, a economia dos Estados de teor agrícola no que tange aos seus interesses em face das pressões internacionais. Aquela organização não havia conseguido dar cabo das várias formas

de privilegiar produtos agrários do Hemisfério Norte em detrimento dos periféricos. Jogadas obliquas para escapar às críticas gerais, barreiras sanitárias e tarifárias seriam utilizadas para dar azo as vantagens de agricultores nem sempre eficientes, mas cuja autodefesa se fazia fortemente no meio governamental nacional ou externo (LAFER, 1999).

Em situação crítica em que Estados Unidos, União Europeia e Japão poderiam moldar a OMC de acordo com seus interesses, fazendo valer instrumentos de proteção sobre atividades com pouca competitividade, as unidades da América Latina teriam de utilizar novas formas de resistência. Agir individualmente sortiria pouco efeito, trabalhando em grupo aumentaria as possibilidades de ao menos vender caro a derrota ao Hemisfério Norte.

O Mercosul, nascido *do Tratado de Assunção*, em 1991, poderia oferecer essa resistência, embora suas funções fossem outras e não voltadas especificamente para os problemas do mercado global. Por outro lado, o bloco poderia agir politicamente ao formular críticas e criticar formas incongruentes que as grandes potências expressavam de modo pouco virtuoso. Todavia, mesmo essa militância poderia se perder no andar dos anos 1990.

América Latina ou do Sul?

Saber se é América Latina ou do Sul no que se refere à integração não é elemento secundário para a política externa brasileira.⁷ Na medida em que as iniciativas perderam vigor, e acabaram, a Chancelaria nacional (o Itamaraty) passou a se concentrar mais na porção mais meridional da região. O Mercosul limitou-se a quatro Estados, além de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e mais dois membros

⁷ Na Constituição Federal do Brasil, de 1988, aparece o registro de que a América Latina é a realidade geográfica brasileira e por isso o País tem de procurar a integração regional de modo a realizar a grandeza coletiva. Por outro lado, em alguns estudos de geopolítica a América Latina torna-se algo muito lato, uma vez que escapa do poder de articulação nacional, por isso o termo América do Sul seria mais próxima das possibilidades brasileiras.

associados à época, Chile e Bolívia, que estudavam possibilidades de adentrar ao bloco conforme as oportunidades. A adesão foi realizada por Bolívia e Venezuela há poucos anos.

Para o Brasil, concentrar-se na América do Sul é firmar seu peso em área em que poderá haver maior efeito. Isto porque ao verificar que a Argentina havia sido estrategicamente diminuída em virtude de fortes crises políticas e econômicas o Brasil passou a ser observado como o único estabilizador regional. Sua influência seria demarcada até a Colômbia, não podendo ser sentida na parte central do continente, área de interesse direto dos Estados Unidos.

O Brasil passaria a conceber sua política centrada no Mercosul e com possibilidade de abarcar outros parceiros se a situação político-econômica fosse propícia para tanto. Nos anos 1990, sobretudo no governo de Itamar Franco, a Chancelaria havia imaginado um tipo de Mercosul-*plus* no qual se uniria com a chamada, na época, Pacto Andino. O chanceler Celso Amorim havia ventilado a ideia de que a união entre as duas zonas de livre comércio poderia fundar a Área de Livre Comércio da América do Sul (ALCSA). Porém, da mesma forma que apareceu a ideia sumiu com a eleição de Fernando Henrique Cardoso.

Movido pela toada bastante comum naqueles anos, “mais Ricardo e menos Clausewitz” o governo Cardoso preferiu ter uma política mais simples estrategicamente, menos centrada nos atributos do poder, propriamente dito, e mais voltada para a qualificação dos mercados, com intuito de participar dos grandes fluxos internacionais que já apontavam para a ascensão da China. Era a chamada participação pela credibilidade, que muito espaço obteve na diplomacia para superar a imagem negativa que houve naquele tempo por causa da moratória da dívida externa, decidida no governo Sarney (FERREIRA, 2001).

Não obstante o corte “economicista” que o Brasil teve nos anos 1990 havia a crença de que o Mercosul poderia ser o campo de provas do País. Isto para que o Brasil tivesse melhor preparo, caso participasse de inserção internacional mais exigente. Mesmo que não ficasse claro no governo Federal havia a máxima de que a importância política

aumentaria na razão em que o Brasil ficasse em bons termos com a comunidade financeira internacional.

De outro lado, analistas da qualidade de Hélio Jaguaribe e o professor Aldo Ferrer se ressentem que, no fundo, a integração regional não abarcou fundamentos estratégicos para que os Estados do Cone Sul, à primeira vista, preparassem-se para os desgastes volumosos que seriam criados por uma globalização, a saber, de desregulamentação de políticas financeiras nacionais com vista à maior participação do dinheiro internacional.

Alias, não deixa de ser crível mencionar que, de alguma forma, a abertura econômico-financeira funcionou como válvula controladora do Plano Real de estabilização econômica para o Brasil do governo Fernando Henrique, pois as importações, bem como as entradas financeiras, ajudavam a manter a inflação em baixos números para os padrões nacionais. Também é congruente dizer que esses mesmos corretivos deixavam inconveniências, sendo um deles, o desemprego e as falências.

O Mercosul em particular seria considerado um exercício pedagógico em que os Estados-membros, mais para Argentina e Brasil, pudessem aprender a fazer política externa sem abrir mão da democracia, da modernização econômica e da inserção internacional. Nos anos 1990 tais atribuições soavam imperiosas, uma vez que os dois maiores Estados da América do Sul exerciam política externa ativa e ciosa, mas com pouco impacto na esfera nacional ou tocando-a levemente, caso do Brasil que não dissociava os trabalhos do Itamaraty com o emprego de desenvolvimento econômico, em essência, mais industrial do que nos outros quesitos que o conceito de desenvolvimento apresenta.

Por outro lado, uma das críticas formuladas à integração de 1991 é que ela se limita apenas aos aspectos econômicos e comerciais, sem atentar para o fator primordial que haviam comentado Hélio Jaguaribe e Aldo Ferrer, entre outros, de que o bloco do sul não deveria perder a dimensão mais importante para as condições primeiras desses Estados: a estratégica. Argentina e Brasil, antes de todos, deveriam formular processos estratégicos para que se

preparassem para os contratempos mais nocivos a unidades de teor médio de poder, na intermediação entre Estados francamente dependentes das políticas feitas pelas grandes potências, como paraísos fiscais ou plataformas de importação, e as próprias grandes potências que poderiam ter grau administrado de dependência externa.

O motivo para isso é que as potências médias, Brasil, Rússia e Índia, estão em nível pouco preciso na escala internacional em virtude de fase ainda inconclusa de seu poder nacional (talvez menos para Rússia). Em outras palavras, o Estado ainda está em formação ou procura se afirmar em temas delicados, como tecnologia de ponta e demais assuntos que suscitam disputas. Se isso é verdade para o Brasil deverá sê-lo também para a Argentina, cujo processo desindustrializante começou em 1982 e parece ser irreversível.

Em primeiro aspecto, Argentina e Brasil deveriam ter no Mercosul uma arena de articulação para que a economia fosse acompanhada de cuidadoso planejamento estratégico que levassem em conta a importância de se obter, em conjunto, iniciativas para pesquisa e tecnologia. Em consequência, haveria recursos para amainar os efeitos da desindustrialização que no Brasil avança mesmo antes do país estar na plenitude desse setor, que o difere da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos — unidades que sem dúvida chegaram ao ápice da industrialização para trocá-la por setores mais sofisticados.

Um primeiro passo havia sido dado para que houvesse alguma posição a respeito do comércio regional. Ao começar como área de livre comércio em 1991 o Mercosul passou a ser *união aduaneira* em 1994. Nessa qualidade, os quatro Estados-membros concordavam com taxa de 15% **ad valorem** que em parte protegia a indústria nacional, mas sem exagerar no afastamento dos produtos importados. No caso argentino, que importava muito mais do que o Brasil, a união aduaneira podia ter efeito apenas supletivo, uma vez que a indústria portenha havia perdido competitividade há muito tempo.

Para o Brasil a união aduaneira teve efeito paradoxal. À primeira vista, ela aumentava os custos de importação de produtos

manufaturados com similar nacional, automóveis por exemplo.⁸ De outro lado, a união aduaneira não era alta o suficiente para intimidar grupos de consumidores, animados pela queda da hiperinflação, que viram as importações de modo deslumbrado, já que historicamente havia a máxima de que os importados eram melhores. Para o governo federal, Fernando Henrique, as importações conseguiam corrigir excessos de preço da economia nacional, embora os efeitos pudessem ser nocivos, como aumentar a crise de setores não competitivos, tecidos e outros.

Ainda no âmbito das críticas e crises do Mercosul, ao menos no lado brasileiro, o uso da união aduaneira para correção da inflação brasileira teria outra imagem, involuntária e não direta, a de que o Plano Real teria como fundamental tarefa o controle inflacionário – quase uma ideologia de teor financeiro que não teria outro objetivo além do mencionado. Disso se pode pensar que o planejamento estratégico com o fito de preparar os Estados para suportar, em conjunto, pressões internacionais não estava em pauta.

A ausência da estratégia no Mercosul poderia ser observada no fato de que ele não demonstrava firme posição institucional. Vale dizer, em princípio, o bloco se inspirava na União Europeia, onde haveria um centro coordenador, com autoridade sobre os Estados-membros e com regras gerais. Por outro lado, o Mercosul se assemelhava com o Tratado de Livre Comercial da América do Norte (NAFTA) onde a institucionalidade é frouxa e se baseia mais na liberdade comercial do que em temas políticos de alto grau.

Oscilando entre essa suas experiências integracionistas o bloco do sul ficou sem identidade precisa e, daí, não teria condições de apontar planos e caminhos a serem percorridos de modo relativamente uniforme pelos Estados-membros. Faltaria agregar ainda outra questão que seria a disparidade de poder nacional entre os parceiros,

⁸Após 1994 os Estados-membros do Mercosul concordaram que a união aduaneira incentivasse as empresas automobilísticas internacionais para que construíssem plantas na Argentina e Brasil. Desta forma haveria diminuição das importações de autopeças, mesmo de automóveis, para que o consumidor não pagasse os 15% **ad valorem**. O efeito dessa decisão seria a compra de produtos locais, internos ao bloco.

que geraria forte desequilíbrio — diferente da União Europeia. A distância entre Brasil e Paraguai, por exemplo, é algo que não encontra ponto de compensação, uma moderação, como se pode ser visto na Europa, onde o peso econômico alemão é contraposto pela França, Itália ou pelo papel político que pode ser desempenhado pela Grã-Bretanha.

A falta de firme propósito por parte do Mercosul, resultado da ausência de visão de longo prazo dos Estados-membros, faz com que o bloco sulista não consiga angariar posição relevante que possa alterar a sorte do Cone Sul em face das grandes questões internacionais e seus efeitos, diretos e indiretos, na vida de cada sócio. Sobre isso pode-se mencionar a falta de esforço comum para resistir à desindustrialização e a preeminência financeiro-econômica da China que adentra à região com grande empenho, a ponto de praticamente chamar para si o destino de setores importantes da economia, como ferrovias (VADELL, 2011).

O papel da China na América do Sul já seria uma questão à parte. A presença chinesa no Equador e no Peru é exemplar. No âmbito do Mercosul deveria haver algo que não negasse o desejo de Pequim de investir na região, mas de procurar fazer com que tal empreendimento ocorresse em virtude de complementariedade e não de falta de condições do Brasil ou da Argentina de chamarem para si a iniciativa de transformação local.

Tudo isso implica que o Mercosul, ou seus desdobramentos, não consegue mudar o **status** dos Estados-membros em face da divisão internacional do trabalho, visto que persiste na exportação de *commodities*, cujo valor não é decidido no Hemisfério Sul e, por vez, fica à mercê das oscilações de preço nas grandes praças financeiras internacionais. Assim tem ocorrido com soja, minério de ferro, cobre e outros bens.

Bibliografia

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. Brasília, Edunb, 1986.

AYOOB, Mohammed. The Third World Security Predicament. Colorado, Lynne Rienner, 1995.

BANDEIRA, Moniz. Presença dos Estados Unidos no Brasil. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.

BARBOZA, Rubens. “O Brasil e a Integração Regional: A ALALC e a ALADI (1960-1990)”. In ALBUQUERGUE, José Augusto Guilhon (org). Sessenta Anos de Política Externa Brasileira: 1930-1990. Volume 2. São Paulo, USP, 1996.

CAUBET, Christian. As Grandes Manobras de Itaipu. São Paulo, Acadêmica, 1991.

CERVO, Amado. BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília, Edunb, 2011.

DEUTSCH, Karl. Análise de Relações Internacionais. Brasília, Edunb, 1978.

FIORI, José Luís. MEDEIROS, Carlos. SERRANO, Franklin. O Mito do Colapso do Poder Americano. Rio de Janeiro, Record, 2008.

FERREIRA, Oliveiros. Crise da Política Externa. Rio de Janeiro, Revan, 2001.

GOWAN, Peter, A Roleta Global. Rio de Janeiro, Record, 2003.

HAGE, José Alexandre Altahyde. As Relações entre Argentina e Brasil no Mercosul. Curitiba, Juruá, 2004.

JAGUARIBE, Hélio. “Argentina e Brasil diante de suas Alternativas Históricas”. In Política Externa. Número 03, volume 09. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

LAFER, Celso. Comércio, Desarmamento, Direitos Humanos. São Paulo, Paz e Terra, 1999.

MIYAMOTO, Shiguenoli. “Geopolítica do Brasil: Algumas Considerações”. In Primeira Versão, Campinas, Unicamp, 2002.

MORGENTHAU. Hans. A Política entre as Nações. Brasília, Edunb, 2002.

SCHILLING, Paulo. O Expansionismo Brasileiro. São Paulo, Global, 1981.

VADEL, Javier. “A China na América do Sul e as Implicações do Consenso do Pacífico”. In Revista de Sociologia e Política. Volume 19, número suplementar. Curitiba, UFPR, 2011. Versão eletrônica encontrada em

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782011000400006> Lido a 07.06.2016.

Algunas claves para interpretar los avances en materia migratoria en el Mercosur

Por Laura Lucía Bogado Bordazar

1. Introducción

El Mercosur y la Unasur han surgido a la vida jurídica y política internacional con fundamentos teóricos e históricos diferentes, lo cual se ha traducido en la construcción de modelos regionales de integración específicos para cada caso.

Cabe mencionar muy sintéticamente que el Tratado de Asunción (1991) se ratificó en un momento en el cual la región estaba aún influenciada por los parámetros establecidos en el Consenso de Washington, donde las reglas del libre comercio y la escasa intervención estatal eran consideradas las principales consignas para lograr el crecimiento y el desarrollo. Ello implicó un cambio en la conjunción político-ideológica que habían plasmado los presidentes Raúl Alfonsín y José Sarney en los acuerdos previos al Tratado de Asunción (1985-1989), los cuales estuvieron basados fundamentalmente en los postulados desarrollistas (de la CEPAL) y los principios de cooperación.

La Unasur en cambio, surge en un contexto histórico de profundas transformaciones en la región (2008), constituyéndose de esta manera, en un proceso de fuerte contenido político y social en referencia a sus objetivos; a diferencia de lo ocurrido en otras experiencias de integración como el Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA), donde había predominado el factor comercial como eje principal y convocante de la integración.

Así, Unasur se presenta como un novedoso esquema de integración con una doble ventaja: haber conseguido un alto nivel de convergencia en la región y haber ideado objetivos amplios y abarcadores de las diferentes problemáticas de las sociedades, los cuales se podrán ir profundizando según lo requiera la evolución de la integración y la coyuntura regional e internacional. En efecto, el surgimiento de la Unasur responde a la necesidad de incentivar y profundizar los procesos de integración desde una óptica diferente a la comercial. Cabe recordar como punto clave la grave crisis económico-política sufrida por los países del bloque, en mayor o

menor medida, a partir de los años 2000 y que tuvo repercusiones en toda la región. Fue a partir de allí que los diferentes Estados —a lo largo de la década subsiguiente— impulsaron desde diferentes instituciones nacionales y regionales, nuevas estrategias para reorientar el modelo de integración y cooperación que ya había dado señales de decadencia. La región necesitaba lograr el tan mencionado "desarrollo integral y sustentable" y para ello las prioridades debían estar enfocadas en otros objetivos más allá del fomento del comercio intrarregional, objetivo que sin duda no debemos desestimar.

En la misma época, el Mercosur también había sufrido transformaciones, producto de factores coyunturales, políticos, económicos y sociales muy diversos, que fueron dando origen a nuevas construcciones teóricas.

En general, hemos notado que a partir de los primeros años de la década del 2000, los diferentes esquemas de integración han reformulado los modelos económico-comerciales sobre los cuales sustentaban la integración, virando hacia la incorporación de nuevos temas en las agendas como: seguridad, infraestructura, energía y migraciones, siendo todos estos ejes visualizados desde una perspectiva que incorpora la protección de los derechos humanos y la participación más activa de la ciudadanía organizada. Será en función de esta dinámica que analizaremos la evolución de la cuestión migratoria en ambos procesos de integración y su contribución a la conformación de un nuevo modelo social de integración.

En efecto, para ir entrando en la temática específica podemos afirmar que todo proceso de integración tiene efectos sobre la migración regional. Al mismo tiempo que aquellos acuerdos que aspiran a crear mercados comunes, contienen compromisos explícitos que propician la conformación de una ciudadanía comunitaria, exigiendo políticas migratorias más abiertas y flexibles. En el caso del Mercosur si bien no fue incluido en los primeros acuerdos la temática de la movilidad, con el tiempo se ha ido avanzando en el tema y los gobiernos han manifestado la voluntad política a favor de consolidar formas de cooperación que faciliten la integración y la movilidad (Martínez Pizarro, 2000 y 2005) y en última

instancia avanzar en la concepción de una ciudadanía común o comunitaria.

Quizá en el Mercosur sea prematuro hablar de una ciudadanía comunitaria, pero sí sería necesario comenzar a fundamentar el concepto de "identidad regional". Para lo cual partimos de la idea de que el proyecto necesariamente reciba el aval de la población y no solamente de las élites, para evitar que sea percibido únicamente como un acuerdo de integración económica de algunos sectores y se transforme en un proyecto político, social y cultural, que integre a sus sociedades y sobre todo que le proporcione legitimidad al proceso y se generalicen las prácticas de democracia participativa.

Todo ello requiere necesariamente que se generen profundos cambios ideológicos en las sociedades y cambios políticos en las clases dirigentes de los Estados que componen el bloque, además de una profundización hacia un modelo de integración que incorpore o haga mayor hincapié en la "dimensión social" del proceso. Estos cambios tienen que ver —en principio— con dos ideas claves: en primer lugar, "desdibujar" las fronteras a los fines migratorios y en segundo lugar, unificar los derechos y obligaciones para los ciudadanos del bloque (cualquiera sea el Estado donde decidan residir y desarrollar sus actividades laborales). Se abandona la concepción de "frontera barrera" para constituirse en "frontera de encuentro" (Sassone, 2002). Estas nociones implican erradicar cualquier concepción xenofóbica sobre el inmigrante, el cual deberá ser considerado como un "ciudadano comunitario" y no como un migrante internacional. Este cambio de concepción requiere necesariamente de una tarea de concientización desde y hacia el interior de las sociedades del Mercosur, con un trabajo que ya se ha iniciado conjuntamente en los órganos del bloque, en los ámbitos políticos nacionales y en las propias sociedades.

A partir de los años 2003 y 2004, se podría afirmar que el Mercosur tuvo un viraje hacia un nuevo modelo de integración, identificado con un esquema de integración social, que incluyó a la dimensión política y comercial, una dimensión ciudadana de la integración, con el establecimiento, entre otros, del Fondo de Convergencia

Estructural del Mercosur (Gratius: 2008, 19), el Parlamento, el Instituto Social, los Acuerdos de Residencia y las Cumbres Sociales. Identificando de esta manera el inicio de una concepción regionalista del ciudadano.

En la Unasur en cambio, el tema migratorio fue planteado dentro de los objetivos del Tratado Constitutivo de la Unión (2008), que a continuación se exponen:

"la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquiera de los otros Estados Miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana" (artículo 3 inc. I) (...) "la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas" (art. 3, inc. K).

Los citados objetivos responden a la necesidad de construir un modelo social de integración regional e inclusión, que implica trabajar en dos ejes simultáneamente: por un lado, desplegar una red de cooperación en materia migratoria que reconozca la transversalidad de la cuestión y por otro, desarrollar la idea de ciudadanía comunitaria.

Un elemento común a ambos procesos es que tanto en el Mercosur como en la Unasur, nos encontramos ante un ejemplo de migración sur-sur, con lo cual nos alejamos del esquema de las tendencias sobre flujos migratorios sur-norte y sobre todo de las teorías de las migraciones contemporáneas que explican los fundamentos de estos patrones migratorios, basado principalmente en un criterio economicista. De manera tal que esta realidad -a priori- no tendría que generar un problema adicional para los bloques y por el contrario, facilitar el esquema de elaboración de una política

migratoria regional, inclusive que pueda ser común a ambos procesos.

Con el fin de reforzar el fundamento de la migración sur-sur en un espacio más ampliado, desde el año 2000, se desarrollan las Conferencias Sudamericanas sobre Migraciones, las cuales se han constituido en un foro regional articulador de mecanismos de diálogo y concertación en materia migratoria¹. Cabe mencionar que los países participantes corresponden tanto al Cono Sur: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, a la Región Andina: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, como así también Guyana y Surinam, lo cual completaría el esquema de creación de un proceso ampliado a nivel subregional y que a la vez comparte los mismos actores que la Unasur.

En la declaración que emanó de la Primera Conferencia Sudamericana, los Estados participantes reconocieron los cambios importantes que estaban sufriendo las migraciones internacionales y en consecuencia la necesidad de que la región desarrolle acciones tendientes a coordinar políticas y fundamentalmente a proteger los derechos humanos de los migrantes, a través de programas de difusión que formen parte de políticas públicas responsables de los gobiernos. Con el transcurso del tiempo, este foro se fue transformando en una instancia política y de construcción de consensos regionales en materia migratoria, de cara a la participación en los ámbitos internacionales sobre el tema, a la vez que decidieron avanzar hacia la conformación de un espacio regional que implique una libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos, como uno de los pilares fundamentales de una integración regional plena, que permita impulsar la ciudadanía sudamericana.

En el año 2010 se trató el “Plan Sudamericano sobre Desarrollo Humano de las Migraciones y la Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de

¹ La secretaría técnica de la Conferencia, de carácter intergubernamental está a cargo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y desde la primera Conferencia hasta el año 2015 se han realizado 15 Conferencias en distintos países de la región.

Migraciones”, sobre el cual ya venían trabajando los diferentes gobiernos de la región. Asimismo, uno de los aspectos medulares de la X Conferencia fue la discusión de la formación de la ciudadanía sudamericana en pos de alcanzar la libre circulación entre los países que conforman la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur. Por otro lado, en la Declaración de Principios se reconoce la movilidad con derechos de todas las personas migrantes como parte sustancial de los procesos de integración económica, cultural y social entre los países.

Como se ha expresado, la integración del Cono Sur no es exclusivamente económica, sino que justamente sus recursos humanos han sido el elemento clave para garantizar dicha estrategia integradora. En esta perspectiva, los movimientos migratorios dentro del proceso de integración regional emergen como el aspecto socio-cultural esencial que posibilitará una profundización de la unión, dado que existe una larga tradición cultural y de intercambio de bienes y desplazamientos poblacionales en estos países desde hace más de un siglo (Novick, 2012). No se trata simplemente de abordar el tema de las migraciones regionales dentro del Mercosur como una nueva política pública regional, sino de institucionalizar un movimiento (intercambios de personas) que es histórico en nuestra sub región y que sin lugar a dudas se ha ido profundizado (o facilitando) con el Mercosur y posteriormente con la Unasur.

Fue luego de varios años que los países de América del Sur, comenzaron a trabajar progresivamente en una búsqueda de unidad regional, lo cual se plasmó en acuerdos políticos y sociales (entre los cuales podemos mencionar también a las migraciones). En este sentido, tanto la creación de la Unasur como de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, contribuyeron a delinear el protagonismo de un espacio político común: América del Sur (Sassone, 2014: 14), otorgándole de esta manera criterio geopolítico a la temática migratoria.

2. Las migraciones y los procesos de integración

La conformación de un proceso de integración, que proponga la constitución de un mercado común, como es el caso del Mercosur, implicará favorecer la libre circulación de las personas y a la vez reconocer todos los derechos y libertades civiles, políticas, sociales y económicas. Para ello también es imprescindible articular otras variables tales como: la conformación de un mercado laboral unificado, que tenga en cuenta la dinámica del mercado, la universalización de los derechos laborales y en última instancia que avance en la concepción de una “ciudadanía común o comunitaria”.

Asimismo es necesario destacar la dificultad que se plantea al estudiar dos fenómenos que de por sí son complejos: el de las migraciones por un lado y el de los procesos de integración por el otro. El primero de ellos implica tratar cuestiones referentes a la integración del migrante en la sociedad receptora, elaborar políticas acordes al tratamiento de la diversidad cultural, la xenofobia, el envío de remesas y la promoción de la protección de los derechos humanos. El segundo involucra temas como la libre circulación de las personas, los mercados laborales integrados y las cuestiones fronterizas. Todo ello en un contexto caracterizado por la coexistencia de políticas, normas y prácticas nacionales heterogéneas (Novick, 2005: 10), que complejizan el abordaje.

Desde nuestro punto de vista el tratamiento de las cuestiones referentes a las migraciones regionales e internacionales pueden ser consideradas como regímenes internacionales², con sus normas y principios específicos. El tratamiento de las migraciones internacionales para un Estado, en este nuevo paradigma, es incorporado a su agenda internacional y considerado como un tema de política exterior, pero que a la vez guarda íntima vinculación con temas de política nacional, por tratarse de una política internacional con proyecciones nacionales y regionales. Habría en este caso una

² En KEOHANE, R. NYE, J. (1988) Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

vinculación de cuestiones (cuestiones domésticas e internacionales), donde los múltiples canales de contacto entre las sociedades, aún hace más dificultosa la distinción entre política interna y política internacional.

Hemos visto que los procesos de integración abarcan una dimensión política, económica y también social. La dimensión más amplia de integración y por ende la más difícil de medir es la integración social. En este aspecto, la integración se asocia a la formación de identidad, sentimientos de pertenencia, establecimiento de nuevos vínculos y gradual transferencia de lealtades (Oyarzún, 2008). En este sentido, tanto en el Mercosur como en la Unasur se ha avanzado por un lado, en la aprobación de normativa e instrumentos tendientes a la reorganización del espacio de libre circulación de personas, como así también en la profundización de los vínculos identitarios. Como explicaremos más adelante, el desafío estará puesto en la implementación de estas herramientas y en la creación de políticas públicas regionales tendientes al logro de estos fines.

No podemos dejar de analizar de qué manera se va produciendo la integración social de los grupos migrantes en las sociedades receptoras, concepto que según Gianfausto Rosoli debe entenderse como un proceso pluridimensional e interactivo entre los diversos actores y fuerzas de una sociedad. Se dice de una cultura que es integrada cuando sus diversos componentes normativos son congruentes unos con otros y tienen todos ellos gran vigencia o acatamiento entre la población. Un individuo está integrado a su cultura cuando comparte, acata y acepta en alto grado las normativas vigentes. Cuando esto no ocurre en el ámbito individual, se puede decir que pertenece a una subcultura, o que es culturalmente marginal, no integrado a los valores dominantes (Rosoli, 1993).

De esta manera, la integración de los migrantes puede desarrollarse en varios niveles: económico (lo que puede apreciarse por ejemplo, analizando las condiciones de trabajo, niveles de desempleo, etc.); social (a través de la educación, salud, servicios sociales, ocupación de puestos en la administración pública); legal (desarrollo de normas que contemplen las situaciones especiales); demográfico (tasa de natalidad, matrimonios intra o extra comunidad).

El concepto de integración implica un serio compromiso recíproco de intercambiar valores, estilos de vida y culturas. En este proceso se destaca, en primer lugar, el rol preponderante de la población receptora en la integración del migrante (esfera nacional). Y en segundo lugar, las oportunidades que generen las estructuras regionales para que los actores no estatales (en este caso las comunidades migrantes) intervengan, obtengan reconocimiento, construyan sistemas de acción y se aseguren protección y sobre todo espacios de mayor diversidad (Keating, 2007). Lo que en definitiva podrá contribuir a la construcción de la ciudadanía comunitaria.

3. Las migraciones en el ámbito del Mercosur: un verdadero avance

Todos los países del Mercosur se han caracterizado por ser Estados con tradición migratoria, aunque sabemos que presentan algunas variaciones entre ellos. Sus sociedades se han conformado en mayor o menor medida en el siglo XIX y principios del XX, con población extranjera proveniente de Europa y de la región.

La inmigración europea (principalmente española e italiana) tuvo su impacto en los países del sur de América del Sur, aunque fue en Argentina, Uruguay y el sur de Brasil, donde resultó más significativo. Por otro lado, los movimientos migratorios entre los países del Mercosur se limitaron a movimientos fronterizos de menor magnitud, salvo el caso de Argentina que siempre recibió migraciones de los países de la región, debido en parte a su mayor desarrollo económico (Pellegrino, 2009).

En la actualidad (a partir del año 2000) se han observado tres patrones migratorios en América Latina y el Caribe: (a) agotamiento indeclinable de la inmigración transoceánica (europea); (b) moderada intensidad de la migración intrarregional, manteniendo un predominio de la migración femenina; y (c) emigración continua hacia países desarrollados (Estados Unidos concentra las tres cuartas partes de la migración y Japón y España surgen como los destinos

más dinámicos) (Martínez Pizarro, 2003). Estos patrones se reproducen —en mayor o menor medida— en todos los Estados del Mercosur.

La tasa de inmigración en América Latina (intra zona) es muy baja: alrededor del 5 %. En el ámbito del Mercosur, las cifras son las siguientes: en Argentina el porcentaje de migrantes de todas las nacionalidades sobre el total de la población representa el 4,5 %; en Paraguay el 2,7 %; en Uruguay el 2,2 % y en Brasil el 0,3 % de la población total (UN, DESA 2013). Estos datos confirman la tendencia de la tasa promedio para la región y la inexistencia de casos de migraciones masivas. Sin perjuicio de ello, la constitución de un proceso de integración implica desarrollar políticas tendientes a la gobernabilidad de las migraciones y sobre todo a favorecer la libre circulación de las personas, reconociendo todos los derechos y libertades civiles, políticas, sociales y económicas de la población regional.

En este sentido, debemos reconocer —como punto de partida— que estamos ante países con grandes asimetrías en cuanto a sus estructuras productivas, de regulación normativa y de relaciones laborales (Jara y González: 24). A lo cual se debe sumar la existencia de algunas diferencias en los movimientos migratorios, sobre todo a partir de la década del 70 en adelante. Estas situaciones hacen más dificultoso el establecimiento de las políticas públicas regionales que desarrollaremos a continuación.

Advertimos, por un lado, que los cambios de los patrones migratorios ocurridos en América Latina a partir del año 2000, han sido producto de situaciones de crisis económicas y políticas que venía arrastrando la región desde los últimos años de la década del noventa y que motivaron el aumento de flujos emigratorios hacia países desarrollados (Estados Unidos y algunos países europeos), en busca de una mejora de las condiciones de vida. Esto también implicó una retracción de las migraciones intrarregionales.

Esta situación se fue modificando en el corto plazo. El aumento de las cifras de crecimiento económico sostenido que fueron experimentando —a partir del 2004— la mayoría de los países de

Sudamérica, tuvo efectos directos en la reducción de la pobreza, de la indigencia y del desempleo en la región, dando como resultado un quinquenio beneficioso en los índices mencionados. Sin dudas que esta situación, sumada a la crisis global que se inició en algunos países desarrollados a partir de 2007, han provocado flujos de retorno de migrantes latinoamericanos hacia sus países de origen o hacia la región, provocando un efecto directo sobre la dinamización y reorganización de las migraciones intrarregionales.

Según han explicado varios analistas internacionales, la crisis global iniciada a fines de 2007, se produjo cuando poderosos bancos americanos entraron en quiebra por la falta de pago de hipotecas *subprime* (de alto riesgo), creando una “burbuja inmobiliaria” que de a poco se fue transformando en crisis financiera, para derivar luego en crisis de empleo, en crisis de deuda y en definitiva en una crisis integral. De manera tal que la crisis que se originó en Estados Unidos rápidamente se expandió a Europa y varios países del viejo continente como España, Italia, Irlanda, Portugal y Grecia sufrieron directamente los efectos del colapso. Y como ha ocurrido en otras crisis internacionales pasadas, los migrantes han sido los que soportaron los mayores impactos convirtiéndose en grupos doblemente vulnerables (Sassone, 2014: 14). Como mencionamos anteriormente, uno de los efectos directos de esta crisis fue el retorno de grupos de migrantes hacia sus países de origen, fundamentalmente en la región latinoamericana.

3.1 Normativa referida a migraciones y a libre circulación en el ámbito del Mercosur. Su implementación en la estructura del bloque.

Para comprender la evolución del tema migratorio en el Mercosur es necesario hacer algunas aclaraciones. Si bien parecería haber una relación directa entre, por un lado, el aumento de los flujos migratorios y la circulación de las personas y por otro, la conformación de procesos de integración regional, producto de la

interacción económica, social y cultural de la región que se amplía, en el ámbito del Mercosur este fenómeno no fue contemplado ni acompañado de una regulación acorde desde los inicios del proceso. Por el contrario, en el bloque la armonización de las políticas migratorias y de frontera se presentó como una de las grandes debilidades estratégicas en lo que hace a una verdadera integración.

Desde sus orígenes, el Mercosur se propuso como objetivo en el Tratado de Asunción (artículo 1), la conformación de un mercado común y los Estados establecieron, entre otras medidas, “la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países”, de lo cual se deduce que la libre circulación de las personas está contenida en la “libre circulación de los factores productivos”, en tanto se considera al trabajo como “un factor productivo”. Este tema no estuvo contenido expresamente en la letra del tratado ni tampoco lo reflejó el Protocolo de Ouro Preto (1994).

Sin perjuicio de ello y en virtud de la necesidad de abordar el tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores, se creó muy tempranamente en el Mercosur el Subgrupo de Trabajo (SGT) número 11 de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, en el cual se estableció una sub-comisión sobre Migración Laboral (la número 3), cuyo plan de trabajo se centraría —entre otras cuestiones— en la elaboración de una propuesta de implementación de libre circulación en la región, que debería ponerse a consideración del Grupo Mercado Común (GMC). Tal discusión conllevó a que surgieran fuertes resistencias en todos los sectores involucrados, lo cual paralizó el tratamiento del tema de la libre circulación de las personas y de los trabajadores en el seno del SGT y trajo aparejada la postergación de la dimensión social y laboral del proceso de integración (Pérez Vichich, 2006).

En el año 1992 las autoridades migratorias de los cuatro Estados fueron convocadas a participar de las reuniones del Sub Grupo de Trabajo Nro. 2 de Asuntos Aduaneros, en el cual se formaron dos Comisiones: de “Facilitación Fronteriza” y de “Control Migratorio” y un Grupo Ad-Hoc encargado de analizar la viabilidad de confeccionar un documento único que habilite a los nacionales de los Estados Parte del Mercosur a viajar dentro de los respectivos territorios como

hacia terceros países³. A partir de la labor de estos Grupos y de acuerdo a los objetivos que se propusieron, se aprobó el denominado: "Acuerdo de Recife" y su Protocolo Adicional reglamentario, que estableció las disposiciones relativas a los controles integrados.

Continuando con el análisis, en el año 1995 el GMC creó un nuevo Subgrupo de Trabajo, No. 10, de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social en reemplazo del SGT No. 11. La cuestión migratoria en este nuevo Grupo fue abordada con una óptica diferente, pues se enmarcó la movilidad dentro de la lógica de las migraciones internacionales tradicionales, lo que significó colocarlas fuera del proceso de integración (Pérez Vichich, 2006). Se privilegió en este caso el análisis de políticas de corte nacionales por encima de la elaboración de una eventual política regional (o comunitaria) sobre la libre circulación. Nuevamente no hubo consenso en el abordaje de una política de libre circulación.

Recién en el año 2002 se creó el Grupo Ad Hoc de Integración Fronteriza (subordinado al GMC), el cual tuvo como objetivos crear instrumentos que promuevan una mayor integración de las comunidades fronterizas impulsando una mejora de la calidad de vida de sus poblaciones. La tardía creación de una instancia de tratamiento de la integración fronteriza, espacio que debería ser considerado como el laboratorio donde se ensayen políticas de integración (Sassone, 2004), nos conduce a afirmar que tampoco en este tema los Estados pudieron acordar una política regional y por ende la cuestión fronteriza fue tratada durante más de 10 años con una óptica nacional o bilateral.

El tema migratorio también se abordó en el Mercosur en las Reuniones de Ministros de Educación, de Desarrollo Social, en la Reunión Especializada sobre la Mujer y existe un Foro Especializado Migratorio del Mercosur y Estados Asociados (FEM), creado en el año 2003, que funciona dentro de la Reunión de Ministros del Interior y es coordinado por el Foro de Consulta y Concertación Política (FCCP). El Foro Migratorio tiene entre sus funciones el

³ Resoluciones Nro. 51/92, 5/93 y 38/93 del GMC.

estudio del impacto de las migraciones en la región y fuera de ella, el análisis y desarrollo de proyectos de normas y/o acuerdos en materia migratoria que regirán para los países del bloque. Desde su creación el Foro ha funcionado como un observatorio de los temas migratorios en el bloque y en base a un análisis que hicimos de su memoria institucional, una de sus mayores preocupaciones ha sido la de llamar la atención a las autoridades competentes sobre la necesidad de corregir las asimetrías que presentan los Estados parte en referencia al tema migratorio. Asimismo, ha trabajado en la elaboración de un digesto normativo sobre migraciones y en otras propuestas referentes a los censos en zonas de frontera, la situación compleja de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay) y el análisis de una estrategia común frente al tráfico de personas y sobre refugiados, entre otros temas.

Se podría afirmar que en la primera década de existencia del Mercosur la cuestión migratoria y de la libre circulación de las personas tuvo algunos avances en referencia al desarrollo de herramientas tales como: (i) la implementación de la tarjeta de Tránsito Vecinal Fronterizo (TVF); (ii) control unificado en determinados puntos fronterizos, portuarios y aeroportuarios; (iii) sistemas de visados y (iv) eximición de traducción de documentos. (v) Asimismo, podemos mencionar el amplio desarrollo de acuerdos bilaterales sobre seguridad social cuyo eje ha sido el reconocimiento de los años de servicios trabajados en los países de residencia, sin dejar de mencionar los avances en materia sociolaboral en el Mercosur, que han involucrado a varios órganos, grupos de trabajo y en escasas situaciones a representantes de sectores de la sociedad civil del bloque. Pero no hubo desarrollo de políticas estructuradas y programáticas, sino pensadas para solucionar situaciones coyunturales.

En efecto, los cambios más importantes en materia migratoria se produjeron a partir del año 2002 y respondieron a los siguientes factores: en primer lugar, el ya mencionado cambio en las tendencias migratorias regionales, producto de graves situaciones de crisis económicas, políticas y sociales que habían desencadenado en el aumento de flujos emigratorios de nuestra región hacia países

desarrollados, desde finales de la década del noventa. En segundo lugar, los países de la región sudamericana —motivados por una problemática común: la emigración masiva de sus nacionales y el endurecimiento de las políticas migratorias de los países desarrollados receptores de migrantes— comenzaron a analizar en conjunto los cambios en los patrones migratorios y a tomar posturas comunes frente a esta problemática, lo que se tradujo en la concreción de foros regionales de debate, como la ya mencionada Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, la inclusión del tema migratorio en cumbres regionales y procesos de integración; o en la inclusión en las agendas nacionales del tema migratorio y de la libre circulación de personas.

En el Mercosur estos impulsos se materializaron en la aprobación del Acuerdo de Libre Residencia para los Nacionales de los Estados del Mercosur y Estados Asociados (2002) y del Acuerdo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile (2004). Es necesario mencionar que en este proceso tuvieron mucha injerencia los grupos organizados de inmigrantes que —con sus reclamos y con el fundamento de estar inmersos en un proceso de integración regional— presionaron a los gobiernos a que tomen decisiones puntuales (amnistías, planes y programas, proyectos de leyes, etc.) que fueron reconociendo al antes extranjero, hoy ciudadano de un país con el cual se comparten estrategias económicas, culturales, científicas, políticas, entre otros (Novick, 2010). Fue así que se produjo un primer impulso hacia la profundización del modelo social de integración.

En virtud de la celebración de los citados acuerdos, los nacionales de un Estado parte del Mercosur, que deseen residir en otro Estado parte podrán obtener una residencia mediante la sola acreditación de su nacionalidad. Sin perjuicio de ello, los Estados parte aún se encuentran en la etapa de implementación de los acuerdos, registrándose avances importantes, como la entrada en vigencia de los mismos en el año 2009 tras la ratificación de Paraguay (quien había dilatado por más de seis años el proceso de adhesión). La aplicación de estos acuerdos tendrán un impacto positivo en materia migratoria en toda la región, inclusive en la región ampliada

(Sudamérica), ya que el Mercosur ha celebrado tratados de asociación con todos los países de Sudamérica (recientemente firmó con Guyana y Surinam que eran los países que faltaban).

Entre los objetivos principales de los acuerdos señalamos los siguientes: lograr la profundización del proceso de integración; la implementación de una política común de libre circulación de las personas; la solución de la situación migratoria de los nacionales de los Estados parte en la región; el combate del tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana. En definitiva, se espera que muchas de las asimetrías y situaciones conflictivas en referencia a los derechos humanos de los ciudadanos y de las cuestiones laborales, puedan ser minimizadas con la aplicación de los mismos.

Todavía mas, en estos acuerdos se consagran los siguientes derechos: entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción, ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto. Asimismo, se favorecerá la reunificación familiar de los migrantes y tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares. Como innovación se menciona el derecho de los hijos de los migrantes nacidos en el territorio de una de las partes a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas, así como también el acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres (artículo 9).

En definitiva, se abre un abanico de reconocimiento de derechos a los migrantes intrarregionales que está acorde a toda la normativa internacional sobre protección de los derechos humanos en general y de los derechos humanos de los migrantes en especial, la cual

asimismo ha sido ratificada —en su gran mayoría— por los Estados parte del Mercosur.

En consonancia con esta nueva visión, y como se mencionó anteriormente, el órgano político del Mercosur (CMC) aprobó en el año 2010⁴ el “Estatuto de ciudadanía del Mercosur”, el cual conjuntamente con el Plan de Acción significan la confirmación de una estrategia de avance progresivo hacia la profundización de la integración social del Mercosur. Integración que incorpora un enfoque multidimensional y que contempla “acciones y medidas en materia política, económica, comercial, social, educativa, cultural, de cooperación judicial y en seguridad”. Los temas incluidos son los siguientes: (a) circulación de personas (facilitación del tránsito y de la circulación en el espacio Mercosur y simplificación de trámites y armonización gradual de documentos aduaneros y migratorios); (b) fronteras (revisión del Acuerdo de Recife, plena implementación de los controles integrados y acuerdo sobre localidades fronterizas vinculadas); (c) identificación (armonización de las informaciones para la emisión de documentos de identificación e incorporación de la palabra “Mercosur” en las cédulas de identidad nacionales); (d) documentación y cooperación consular; (e) trabajo y empleo (revisión de la Declaración Sociolaboral del Mercosur, fortalecimiento de la Comisión Sociolaboral del Mercosur y del Observatorio del Mercado de Trabajo, desarrollo de directrices sobre empleo, de planes regionales en materia de trabajo infantil, de inspecciones laborales y de circulación de trabajadores); (e) previsión social (integración de los registros, simplificación de trámites, formulación de políticas públicas o agilización de otorgamiento de beneficios, asimismo se plantea el establecimiento de un programa de educación previsional); (f) educación (simplificación de trámites de equivalencias de títulos de enseñanza superior, creación de un acuerdo marco de movilidad para estudiantes, docentes e investigadores); (g) transporte (sistema de consultas sobre informaciones vehiculares y definición de las características comunes que deberá tener la patente “Mercosur”); (h) comunicaciones (en lo que refiere a telefonía); (i) defensa del consumidor (se propone crear

⁴ Decisión CMC No. 64/10.

un sistema unificado); (j) derechos políticos (este punto implica evaluar las condiciones para avanzar progresivamente en el establecimiento de derechos políticos, de acuerdo con las diferentes legislaciones nacionales que reglamenten su ejercicio, a favor de los ciudadanos de un Estado parte del Mercosur que resida en otro Estado parte, del que no sean nacionales, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del Mercosur). Como hemos adelantado, la construcción de este estatuto se presenta en total sintonía con una política profunda de reconocimiento de los derechos humanos de todos los ciudadanos del proceso de integración.

4. El modelo social de integración del Mercosur

Pensar en un modelo social de integración del Mercosur implica necesariamente dejar atrás concepciones donde el factor económico-comercial fue la piedra basal de la integración y del regionalismo al que habían adherido los Estados miembros desde la creación del bloque. De esta manera, “asumir la dimensión social de la integración basada en un desarrollo económico de distribución equitativa, tendiente a garantizar el desarrollo humano integral, que reconoce al individuo como ciudadano sujeto de derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, implica fortalecer los derechos ciudadanos y la democracia”⁵. El debate sobre las políticas de protección social y su impacto en la construcción de un nuevo nivel de derechos —los derechos sociales— y de una nueva dimensión de la ciudadanía —ciudadanía comunitaria— estarían directamente vinculados a las dimensiones política y civil de la democracia y serían la base misma de la organización de los estados modernos (Jaccoud, 2009). Esto implica ampliar el horizonte real de participación ciudadana, incorporando a los individuos en la implementación de los planes, programas y proyectos sociales regionales, así como también insertándolos en el diseño y la planificación de las políticas sociales. Uno de los desafíos mas importantes en este sentido para el

⁵ Declaración de Buenos Aires, “Por un Mercosur con rostro humano y perspectiva social”, Buenos Aires, 14/07/2006.

Mercosur es ampliar los espacios decisorios a una comunidad social cada vez más activa y participativa. Todas estas cuestiones ayudan a construir una identidad regional, la cual implica —entre otras cuestiones— democratizar las relaciones de poder, promover la participación orgánica dentro del bloque (Mirza, 2012), así como también reconocer las similitudes y diferencias en relación a los ciudadanos de los otros países miembros del bloque.

Profundizar la variable social en un proceso de integración puede implicar sumar nuevos ejes de discusión y de acción que confluirán en la constitución de la unidad regional y fundamentalmente ampliarán los beneficios del proceso a nuevos sectores de la sociedad civil. Ello implica necesariamente unificar los sistemas de protección social de los Estados miembros, o al menos fijar estándares o pautas mínimas de reconocimientos. Como forma de contribuir a este objetivo —como mencionamos anteriormente— el Mercosur (a través de su Consejo Mercado Común - CMC) aprobó en el año 2010 el Plan Estratégico de Acción Social (PEAS), el cual comprende un marco conceptual consensuado entre los Estados, que pretende guiar las acciones sociales de todos los agentes estatales involucrados en temas de desarrollo social.

Cabe mencionar que en las últimas declaraciones de las Cumbres de Presidentes se ha reafirmado la idea de que la consolidación de la dimensión social es un eje fundamental para el desarrollo del proceso de integración regional y en tal sentido los presidentes afirmaron que la aprobación del documento “Ejes, Directrices y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS)”, representa un importante avance para la articulación y desarrollo de acciones específicas integrales hacia la profundización de la dimensión social en la región⁶. Conjuntamente con el PEAS, en

⁶ En la XL Cumbre del Mercosur (2010) se había aprobado el Plan Estratégico de Acción Social del Mercosur (PEAS), elaborado por la Comisión de Coordinación de Ministros de Asuntos Sociales del Mercosur (CCMASM), que refleja la prioridad conferida por los Estados parte a la implementación de políticas públicas sociales para erradicar la pobreza y promover mayor igualdad social, que contiene metas de desarrollo regional más ambiciosas que las contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas.

la Cumbre de diciembre de 2010 se reiteró el rol fundamental del Plan de Acción para la conformación de un “Estatuto de Ciudadanía del Mercosur”, como instrumento para el fortalecimiento del pilar ciudadano del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sostenible con justicia e inclusión social en beneficio de los nacionales de los Estados Partes del bloque. En ese contexto, se establecieron cronogramas de trabajo para la implementación progresiva de los elementos contenidos en dicho Plan de Acción. Ambos temas que anteceden están también vinculados con el programa de integración de las comunidades fronterizas del Mercosur, en el cual se establecen normas que inciden directamente en los ciudadanos, en particular el Anteproyecto de Acuerdo sobre Localidades Fronterizas Vinculadas.

El “Estatuto de Ciudadanía del Mercosur” y el Plan de Acción para la conformación progresiva de dicho estatuto, tendrán que estar implementados (de acuerdo a lo establecido en el propio Estatuto), al cumplirse el trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción (2021)⁷. En los propios fundamentos de la norma, los Estados afirman la necesidad de avanzar en la “profundización de la dimensión social y ciudadana del proceso de integración, con miras a alcanzar un desarrollo sustentable, con justicia e inclusión social y a garantizar a los nacionales de los Estados parte y a sus familias el gozo de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas”. La norma establece que el Estatuto de Ciudadanía del Mercosur estará integrado por un conjunto de derechos fundamentales y beneficios para los nacionales de los Estados parte y se conformará en base a los siguientes objetivos: (i) implementación de una política de libre circulación de personas en la región; (ii) igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos para los nacionales de los Estados parte del Mercosur e

⁷ Habrá que analizar más adelante cómo evolucionará el bloque, en función de los últimos acontecimientos políticos ocurridos en la región, como el juicio de *impeachment* que afronta la presidenta de Brasil que le podrá costar la separación del cargo, así como el viraje en la política exterior del nuevo gobierno de Argentina y del gobierno provisorio de Brasil, que han dado señales de abordar una “flexibilización” del Mercosur (como contraposición a profundización), en pos de un acercamiento a la Alianza del Pacífico y a los países que la componen.

(iii) igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación (artículo 2). A los efectos de llevar adelante los objetivos señalados, el mismo Plan de Acción define todos los elementos que serán incorporados y los organismos, grupos de trabajo y foros del Mercosur en los cuales se analizará y tratará cada temática.

Cabe mencionar, que el seguimiento de los avances de la implementación del Plan de Acción ha sido encomendado al Alto Representante General del Mercosur⁸, quien tendrá que informar directamente al CMC de dichos trabajos.

En estrecha vinculación con este tema, los Presidentes del bloque manifestaron que el Parlamento del Mercosur constituye un elemento central para el fortalecimiento del pilar de la ciudadanía del Mercosur. En referencia al Parlamento habría que revisar algunas cuestiones, comenzando por la propia estructura institucional del Mercosur que creó un Parlamento cuyo protocolo de constitución y su reglamento interno no lo habilitan a aprobar normativa comunitaria en forma autónoma. Esta realidad ha evidenciado debilidades en su funcionamiento. El Parlamento fue concebido como un órgano político destinado a acelerar el proceso de integración regional y a paliar el déficit democrático del bloque, hasta ahora se ha visto relegado a subsistir como una estructura burocrática con escasa injerencia en dicho proceso y con poca representatividad real de la sociedad civil (Elisandro, 2012). La situación revela la necesidad de un cambio en la estructura orgánica del Parlamento en el corto plazo, si con él se pretende fortalecer la dimensión social del bloque.

⁸ Por Decisión No. 63/10 del CMC se creó el cargo de Alto Representante General del Mercosur, como órgano del CMC, con las siguientes funciones: presentar propuestas vinculadas al proceso de integración; asesorar al CMC; coordinar los trabajos relativos al Plan de Acción para el Estatuto de ciudadanía del Mercosur; representar al Mercosur por mandato expreso del CMC; mantener diálogo con otros órganos del Mercosur y participar en misiones de observación electorales solicitadas por el Mercosur. El Embajador Samuel Pinheiro Guimarães Neto, de Brasil ocupó el cargo hasta junio de 2012 y luego lo sucedió el Sr. Ivan Ramalho (Brasil), estando actualmente en el cargo el Dr. Florisvaldo Fier (también de Brasil).

Ahora bien, la existencia de herramientas, órganos y normativa tendientes a profundizar la dimensión social del Mercosur como hemos visto, contribuyen a ampliar y a democratizar el proceso de integración, a profundizar la protección de los derechos humanos y sobre todo a impulsar la participación de la sociedad civil, aunque no son del todo suficientes para la conformación de una sociedad multinacional integrada, como se pretende en todo proceso de integración que quiera trascender la dimensión económica y comercial.

5. Algunos elementos para la construcción de una política migratoria regional para el Mercosur. Avances y necesidades

Una política pública es una propuesta institucional del gobierno en referencia a un fenómeno determinado (Mármora, Lelio: 1998). Para definir una política pública regional, es necesario detenerse en cada uno de los esquemas nacionales sobre las políticas respectivas y luego determinar cuáles serán los objetivos que se pretenden con la elaboración de una política regional común y en una segunda instancia definir el modelo que fundamentará la política regional (que implica definir un modelo jurídico y un modelo de integración) y las instituciones regionales que servirán de soporte de esas políticas (Luján Carlos, 2008: 188). Para profundizar luego en un sistema de seguimiento y evaluación de la política elaborada, así como también sobre sus resultados en el proceso de integración.

En este sentido nos plantearemos los siguientes interrogantes: ¿cuál es el diagnóstico de los esquemas nacionales sobre política migratoria de los Estados parte del Mercosur? Y por consiguiente, ¿cuáles son los avances de la política migratoria regional y cuáles son sus objetivos? Para responder a los interrogantes es prudente analizar no sólo las legislaciones sino también las acciones desplegadas por cada Estado en la materia.

En primer lugar, hemos detectado la existencia de asimetrías en las legislaciones migratorias nacionales. Por un lado, encontramos modificaciones recientes en las leyes migratorias como las de Argentina (2004) y Uruguay (2008), en las cuales se trató el tema migratorio con una óptica regional, y por otro, se mantienen legislaciones antiguas como en el caso de Paraguay. Brasil se encuentra en una etapa de transición, pues ha modificado algunas normas vinculadas a la temática pero no todas. Es importante mencionar que recientemente la Comisión de Relaciones Exteriores y Defensa Nacional del legislativo brasileño aprobó el proyecto de ley del Senado, de autoría del presidente del colegiado, Aloysio Nunes Ferreira (PSDB-SP), que establece una nueva Ley de Migración para el país.

Merece la pena pasar revista sobre el contenido de las nuevas legislaciones nacionales de los Estados del Mercosur y mencionamos el reconocimiento como "derecho inalienable" de las personas migrantes y sus familiares independientemente de su situación migratoria, el derecho a "la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como a la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición" (Uruguay). Las normativas prevén que el Estado implemente acciones para favorecer la integración sociocultural de las personas migrantes, como también su participación en las decisiones de la vida pública, velando por el respeto de la identidad cultural de las mismas.

Por lo tanto, uno de los primeros aspectos a considerar ante el planteamiento de una política regional migratoria, tendrá que ser la armonización de las legislaciones existentes. Aunque también se requiere la misma consonancia en la práctica de determinadas acciones. A modo de ejemplo se podría mencionar, la informatización de los movimientos en las fronteras, lo cual requerirá "conocer la configuración espacial de la frontera, analizar los sistemas de registro y mantener, a posteriori, la continuidad en la medición del fenómeno" (Sassone: 2004). O se puede citar también —entre otras

acciones— la realización de censos nacionales en forma simultánea en los cuatro Estados, lo cual implicará además la utilización de similares herramientas de medición y construcciones estadísticas.

En resumen, en la implementación de una política migratoria regional será necesario contemplar los siguientes principios ordenadores: la integralidad del hecho migratorio; el respeto de los Derechos Humanos de los migrantes y sus familias; el ejercicio de una libre movilidad informada y segura; las garantías de acceso a una ciudadanía plena y la coherencia regional y nacional en la aplicación y desarrollo de las políticas regionales (Mendoza Guido, 2010: 5).

Si afirmamos que la política migratoria regional aún se encuentra en un proceso de construcción y que varias han sido las herramientas y acciones aprobadas a estos fines, contribuye al análisis que repasemos los diferentes “momentos” por los cuales ha transitado el Mercosur y por consiguiente cuáles han sido los diferentes “modelos de integración” que han servido de fundamento y si los mismos han sido propicios para la elaboración de una política migratoria regional.

El último aspecto a considerar tiene que ver con la necesidad de garantizar el goce de los derechos humanos reconocidos regional e internacionalmente para los migrantes y sus familiares en igualdad de condiciones con los nacionales, lo cual implica derechos sociales (educación, salud, vivienda, seguridad social, integración a la sociedad receptora), económicos (trabajo, protección al consumidor), culturales y civiles. Los Acuerdos de Residencia del Mercosur han consagrado una política garantista de los derechos humanos de los migrantes, los cuales deberán ser “reglamentados” a través de una política regional efectiva que permita su desarrollo en función de acciones concretas en tres niveles principales: la información, la normativa y la gestión migratoria (Mendoza Guido, 2010: 3). Como efecto multiplicador es importante mencionar la adhesión de Perú y de Ecuador en 2011 a los Acuerdos de Residencia del Mercosur, con lo cual se continúa ampliando la aplicación de los mismos hacia el espacio sudamericano y las acciones conjuntas que se vienen realizando conjuntamente con la Unasur.

Las migraciones y la ciudadanía en el ámbito de la Unasur

Como bien se mencionó anteriormente, los países que conformaron la Unasur hicieron una declaración temprana en pos de la consolidación de una identidad suramericana a través del reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residentes en cualquier otro Estado, con el fin de alcanzar una ciudadanía suramericana (artículo 3). De manera tal que este proceso denota que por primera vez en la región se comenzó a definir la importancia de desarrollar una visión regional, que incorpore y amplíe las visiones estrictamente nacionales fundamentalmente orientadas al reconocimiento de todo el catálogo de derechos humanos.

Así la ciudadanía suramericana implica el reconocimiento de derechos de los ciudadanos de los Estados Parte en el ámbito de la Unasur. Pero ¿cómo logramos, cómo alcanzamos ese objetivo? Este aspecto requiere de trabajo no sólo de la alta política, sino de los diferentes niveles del Estado y demás actores que participan de Unasur. Y en este sentido nos preguntamos ¿cómo ha tratado el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno —órgano máximo de la integración— la cuestión de la ciudadanía (que implica reconocimiento de derechos y obligaciones) y qué avances han tenido lugar?

Un breve rastreo histórico nos permite ver que a partir del 2012 los mandatarios se han expresado sobre la cuestión. Así en la declaración de Lima, mencionan el compromiso de consolidar una identidad suramericana. Esto se logra mediante el reconocimiento de derechos con el objetivo de construir un espacio suramericano integrado. Sin embargo, ese documento muestra que no se trata de un espacio sin diferencias ya que se rescata la diversidad cultural como un elemento de la identidad suramericana. Además, mediante la decisión 8/2012 los presidentes iniciaron el proceso de construcción de la ciudadanía suramericana priorizando la dimensión migratoria, que pone su eje

en el reconocimiento de derechos de los ciudadanos en cualquiera de los Estados parte de Unasur.

Otro aspecto de la ciudadanía suramericana tiene que ver con la participación de la sociedad. Y en esa misma declaración, los presidentes deciden la creación del Foro de Participación Ciudadana.

La mirada en retrospectiva, permite apreciar que se trata de un proceso iniciado recientemente (2008). A modo de ejemplo, la Declaración de Paramaribo se refiere a la construcción de una identidad suramericana conformada sobre “valores compartidos como la democracia, el Estado de Derecho, el respeto irrestricto a los derechos humanos y la consolidación de Suramérica como zona de paz”.

Además, el fortalecimiento de la infraestructura física y la conectividad entre los Estados es considerado un elemento para contribuir a dicho proceso. En este eje los Jefes de Estado mencionan la necesidad de articulación de diferentes dimensiones tales como la económica, política, social, ciudadana, de defensa, seguridad y cultural entre otras. En relación con la participación ciudadana los presidentes aprobaron las directrices para el Foro de Participación Ciudadana creado en 2012. Estas directrices contienen principios y objetivos que apuntan a lograr la promoción de la participación ciudadana en la construcción de la integración regional, entre otras cosas, mediante la consideración y la respuesta a las propuestas hechas por la ciudadanía a nivel regional. (Espejo, 2013). Cabe mencionar que el Foro aún se encuentra en etapa de institucionalización y sus avances hasta la fecha han sido escasos.

Sin perjuicio de lo cual entendemos que en el seno de la Unasur, se han ido definiendo las bases para la construcción de una ciudadanía y una identidad suramericanas que buscan integrar a los distintos actores de la sociedad. Aún falta implementar las políticas regionales y este sin duda se presenta como el principal déficit de la organización. En este sentido, el Mercosur podrá constituirse en el centro de la política regional migratoria, la cual ha recibido por parte de los Estados miembros y asociados un alto grado de adhesión.

La Unasur también ha desarrollado una institucionalidad importante con consejos temáticos con planes de acción concretos tendientes a la consecución de los objetivos fundamentales de la organización: consolidar la democracia en la región y la identidad sudamericana, abordar temas sociales, contemplar los desequilibrios históricos, consolidar la integración física de la región y redefinir la integración de América del Sur.

Pero el artículo 1° de la Decisión N° 8 de 2012 establece que la dimensión migratoria es la base de la elaboración de la ciudadanía sudamericana, como desarrollo de los lineamientos establecidos en el Estatuto Constitutivo, lo cual se enfrenta o al menos limita el concepto real de la misma en el ámbito comunitario.

Esta apreciación se da por cuanto, la ciudadanía comunitaria se basa en la democratización de las instituciones, ya que no basta con la ampliación de espacios políticos, sociales y económicos a nivel regional si estos siguen bajo la órbita y decisión de los Estados. Solo una verdadera participación política y social de carácter democrática de los ciudadanos en estas instancias regionales, les permite sentirse parte del proceso, y por lo tanto desarrollar los intereses de los individuos, ya que si estos no se sienten parte del proceso, no van a tener ninguna afinidad con él (Borja, 2001: 2) ⁹.

Consideraciones Finales

La dinámica actual de las migraciones regionales en el ámbito del Mercosur y la Unasur y su desarrollo normativo, requieren de la implementación de una política migratoria integral que profundice el proceso de integración regional y que establezca la libre circulación de las personas en un mediano plazo. Se prevé la posibilidad de que el primero de los procesos se transforme en el centro de la política que incorpore paulatinamente a todos los países de Sudamérica.

⁹ Citado en Castillo E. (2014), "Consejo Electoral de la Unasur", en: Bogado L y Bono L. *Avances y retrocesos de los procesos de integración de América Latina y el Caribe*, IRI, UNLP, p. 103.

De continuar la profundización del “modelo social” de integración, el mismo tendrá que plantearse como objetivo (a largo plazo), la constitución de una región sudamericana de libre circulación y la creación de una “ciudadanía sudamericana” como ha ocurrido en otros procesos de integración, aprovechando los canales de confluencia casi inéditos en la región en referencia al tema migratorio.

Pero para llegar a un proyecto de este tipo, el Mercosur tendrá que continuar profundizando su política migratoria, que tiene como fundamento jurídico los Acuerdos de Residencia del Mercosur y Mercosur y Asociados y como fundamento teórico el nuevo modelo de integración: el social. Para ello se requiere contar con la decisión política para llevarla adelante, coordinar la actuación entre todos los Estados intervinientes y definir las instituciones que implementarán dichas políticas a nivel regional (sin que exista superposición de funciones en los órganos), su composición y por consiguiente, a qué modelo de integración responderán.

En este contexto y para comenzar a discutir la elaboración de una política migratoria, será fundamental entonces, poner atención en algunos aspectos que facilitarán la propuesta. En este orden mencionamos: (a) el beneficio que implica que las sociedades del Mercosur y la Unasur hayan tenido en varios momentos dinámicas migratorias similares, lo cual —en principio— implicaría tener una mayor propensión a aceptar la diversidad cultural. (b) Por otro lado, entre los pueblos del Mercosur y la Unasur se reconoce una identidad cultural y una fuerte interacción en las zonas fronterizas. Tampoco se reconocen situaciones de conflictos raciales que pudieran poner en peligro el futuro de la integración en este aspecto. (c) Se ha mencionado también que la dinámica de los flujos migratorios existentes en el ámbito del Mercosur y Unasur, demuestran que la circulación es moderada y en algunos casos no ha sido ordenada.

Un elemento común a ambos procesos es que tanto en el Mercosur como en la Unasur, nos encontramos ante un ejemplo de migración sur-sur, con lo cual nos alejamos del esquema de las tendencias sobre flujos migratorios sur-norte y de las teorías de las migraciones

contemporáneas que explican los fundamentos de estos patrones migratorios. De manera tal que las características descritas, a priori, no tendrían que generar un problema adicional para los bloques y podrían facilitar el esquema de elaboración de una política migratoria regional, inclusive que pueda ser común a ambos procesos. Más aún teniendo en cuenta que los países que integran ambos bloques han manifestado en considerables ocasiones su voluntad de respeto por los derechos humanos en general y de los migrantes en particular.

A partir de los aspectos analizados y retomando la idea de la implementación de una política migratoria regional, entendemos que sería prioritario que los Estados que aún no han armonizado su legislación migratoria interna a los acuerdos regionales, comiencen por instrumentar programas de normalización documentaria y reformas internas. De esta manera se podrá comprometer a los Estados a favorecer la gobernabilidad migratoria regional, que no es otra cosa que ordenar las migraciones.

Para finalizar, reconocemos como uno de los avances más importantes y que confluye con la ideología del nuevo modelo de integración social del Mercosur y de la Unasur, lo cual ha llevado a incorporar nuevos temas en la agenda y a consagrar el respeto por los derechos humanos de los migrantes y sus familias, fundamentado en el concepto de la nacionalidad y de la igualdad de trato en todos los aspectos. Este reconocimiento impondrá redoblar los esfuerzos de los Estados parte, en pos de establecer mecanismos que favorezcan la integración del migrante a fin de conformar una sociedad regional más justa e igualitaria.

Oportuno es entonces recordar los Acuerdos de Residencia del Mercosur y Mercosur ampliado, en cuanto establece profundizar el proceso de integración sudamericano, así como los fraternales vínculos entre los Estados, potenciando de esta manera la cooperación entre los pueblos y la construcción de un concepto común de ciudadanía sudamericana.

Bibliografía citada y consultada

BOGADO BORDAZAR, Laura (2014). "Mercosur: ¿es posible pensar en un proyecto social de integración? en: BOGADO BORDAZAR, Laura y BONO, Laura (coordinadoras), *Avances y retrocesos en los procesos de integración de América Latina y el Caribe*, Departamento de América Latina y el Caribe, Instituto de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, ISBN: 978-950-34-1156-8.

CAETANO, Gerardo (2010). *La crisis mundial y sus impactos políticos en América del Sur*. Documento de Trabajo No. 005. CEFIR. Montevideo, Uruguay.

_____ (2011). Mercosur. Breve historia, cronología y marco institucional. CEFIR. Montevideo. Uruguay.

_____ y Otros (2008). Reforma Institucional del Mercosur. Análisis de un reto. CEFIR. Montevideo, Uruguay.

CARBALLO, M y ECHART, E. "Migraciones y desarrollo: hacia un marco teórico común y coherente". En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación. Universidad Complutense de Madrid. No. 19, invierno 2007.

CEPAL (2012). Cambio Estructural para la Igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Trigésimo cuarto período de sesiones de la CEPAL, San Salvador, agosto 2012.

DOÑA, C. y MESA, S. (2003) "Las migraciones internacionales: análisis y perspectivas para una política migratoria". OIM. Documento de Trabajo No. 2, Santiago de Chile.

DOUGHERTY, J. y PFALZGRAFF, R. (1990). *Teorías en pugna en las Relaciones Internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.

ELISANDRO, Laura Isadora (2013). "Parlamento del Mercosur". En: BOGADO, Laura y BONO, Laura (coord.). *Informe de Integración América Latina y el Caribe 2012*. Departamento de América Latina y el Caribe. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI). Facultad de

Ciencias Jurídicas y Sociales. UNLP. Serie: Estudios e Investigación, No. 34 (ISSN 1853-4163), 2013.

ERMIDA URIARTE, Oscar (2000). "La ciudadanía laboral en el Mercosur", en Ciudadanía y mundialización: la sociedad civil ante la integración regional. España: CIDEAL.

HALLIDAY, Fred (2006). Las Relaciones Internacionales y sus debates. Centro de investigación para la paz, Madrid.

JACCOUD, L. (2009). "Proteção social no Brasil: debates e desafios". En: Concepción y gestión de la protección social no contributiva en Brasil, UNESCO, MDS.

JARA, Antonio y GONZÁLEZ, M (2009). "El Dilema entre las migraciones regionales y la ciudadanía comunitaria en el Mercosur". Revista Mercosur Parlamentario.

KEATING, Michael (2007). "La integración europea y la cuestión de las nacionalidades". En: Revista Española de Ciencia Política, No. 16, p.9-35.

KEOHANE, Robert y NYE, Joseph (1988) Poder e interdependencia. La política mundial en transición. Grupo Editor Latinoamericano S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

LUJÁN, Carlos (2009). "Una reflexión sobre los soportes institucionales para viabilizar políticas públicas regionales". En: Gerardo Caetano (comp) La Reforma institucional del Mercosur: Del diagnóstico a las propuestas. CEFIR, Colección integración y desarrollo. Montevideo, Uruguay.

MÁRMORA, L., *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, OIM, Alianza, 1997.

MARTÍNEZ PIZARRO, J. (2000). "Integración regional, aspectos sociales y migración internacional: consideraciones básicas. Ponencia presentada al Seminario Internacional "International Migration in Latin America Enters a New Millenium", organizado por la Asociación Internacional de Sociología, Reserach Committee No. 31, Buenos Aires, 2 al 4 de noviembre de 2000.

MARTÍNEZ PIZARRO, J. “La migración internacional en los debates actuales”. *Revista Todavía: Pensamiento y cultura en América Latina*. Buenos Aires, No. 23, 2003.

MIRANDA, Roberto (2011). “Una clave en el análisis de la política exterior argentina: sus sustentabilidad. En: Roberto Miranda (comp). *Política Exterior. Conceptos y Enfoques en torno a Argentina*. Ediciones Pia. Rosario, Argentina.

MIRZA, Christian y Otros (2012). *La dimensión social del Mercosur. Marco conceptual*. Instituto Social del Mercosur. Asunción, Paraguay.

NOVICK, Susana (2004). “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”. En Giustiniani, Rubén, *Migración: Un derecho humano*, Buenos Aires: Prometeo, pp. 67-85.

NOVICK, Susana y otros (2010). “Migraciones, políticas e internación regional: avances y desafíos”. En: *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Catálogos S.R.L. Buenos Aires, Argentina.

NOVICK, Susana y otros (2012). *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires. Catálogos.

OIM, *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2011. Comunicar eficazmente sobre las migraciones*, OIM, 2011.

OYARZÚN SERRANO, Lorena (2008). “Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates”. En: *Revista de Ciencia Política*, Vol. 28, No. 2. Santiago, Chile.

PELLEGRINO, A., “Las migraciones entre los países del Mercosur: tendencias y características”, en: Navarrete, M. *et al* (comp), *Las migraciones humanas en el Mercosur. Una mirada desde los derechos humanos*. Observatorio de Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur, 2009.

PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2015. Trabajo al servicio del desarrollo humano*. Disponible:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/2015_human_development_report_overview_-_es.pdf (consulta: 10.06.2016).

PSAROU, Magdalini (2005). "Regionalización y formación de sociedades supranacionales: el paradigma de la Unión Europea". En: Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, vol. XLVII, No. 194. Universidad Nacional Autónoma de México, México.

ROSOLI, Gianfausto (1993). "Migraciones Internacionales; nuevas identidades étnicas y sociedades multiculturales". Revista del Centro de Estudios Migratorios Latinoamericano (CEMLA). Nro. 25.

SASSONE, S. y Otro, "Políticas migratorias y ciudadanías en tensión". En: Sassone S. (coord.) Migración y crisis global. Europa-América Latina: nuevas estrategias, nuevas desigualdades, *Afers Internacionals*, 106-107, CIDOB, España, 2014.

SASSONE, S., "Problemática geodemográfica en las fronteras interiores del Mercosur: una mirada desde el territorio argentino", *Anales GAEA Sociedad Argentina de Estudios Geográficos*, Tomo 21-22, Vol. II (1997-2001), 213-246, 2002.

UN DESA (United Nations Department of Economic and Social Affairs) "Trends in International Migrant Stock: Migrants by Destination and Origin", United Nations data base.

<http://esa.un.org/unmigartion/TIMSO2013/migrantstocks2013.htm>.

A integração regional, o Mercosul e os mega-acordos regionais

Por Charles Pennaforte

Introdução

Os vinte e cinco anos de criação do Mercosul em 2016 abrem um importante espaço para a reflexão sobre o atual estágio da integração regional latino-americana e do próprio bloco. O projeto integracionista apresenta inúmeros desafios que estão relacionados desde as assimetrias existentes no nível de desenvolvimento econômico-social entre as nações envolvidas até a real vontade política e econômica das elites em impulsionar a integração. Sem a articulação entre os interesses envolvidos e o efetivo combate das assimetrias o resultado final fica comprometido.

Nosso artigo tem como objetivo fazer uma análise da liderança (ou não) exercida pelo Brasil no processo de integração, o atual do momento do Mercosul e a importância dos chamados mega-acordos comerciais que vem ganhando destaque.

Brasil: líder do processo de integração regional?

Na primeira década do século XXI o Brasil conseguiu projetar positivamente sua liderança regional e aumentar sua influência internacional (FIORI, 2014: 238). Um aspecto importante para que isso pudesse ter ocorrido foram boas condições da economia mundial entre 2003 e 2008, quando o chamado *boom das commodities* propiciou recursos importantes para o Brasil. Com as condições econômicas favoráveis, o país conseguiu a diminuição dos níveis de pobreza por meio de bons indicadores de trabalho e renda no período, ou seja: a inserção de mais de 42 milhões de brasileiros na classe média (SICSÚ: 2013).

Ao mesmo tempo foi colocada em prática a diplomacia “ativa e altiva”, expressão cunhada pelo ex-chanceler Celso Amorim (2003-2011), para definir as linhas de atuação da política externa do governo Lula. O objetivo era promover um papel de protagonismo para o Brasil no mundo. Fato que o próprio ex-presidente Lula procurou imprimir durante o tempo que esteve em Brasília.

Por outro lado, o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2010-2014) ocasionou um retrocesso em relação à chamada Era Lula. Cervo e Lessa (2014) denominam esse período de “declínio” do Brasil nas relações internacionais em oposição à “ascensão” verificada entre 2003-2010. Para os dois autores as variáveis explicativas seriam

(...) em primeiro lugar, a inexistência de ideias força, ou seja, de conceitos operacionais com capacidade de movimentar sociedade e Estado em torno de estratégias de ação externa; em segundo lugar, obstáculos acumulados pelo Estado com a perda de eficiência da função gestora de caráter indutor (CERVO & LESSA: 2014, 133-134).

Logo no primeiro ano de seu segundo mandato, Dilma Rousseff se deparou com uma forte crise econômica como decorrência de uma desastrosa política econômica de seu primeiro mandato e cuja consequência foi o surgimento de uma grave crise institucional a partir da perda do apoio popular que aliada ao escândalo de corrupção da Petrobras, culminou com a abertura do seu processo de *impeachment* pela Câmara dos Deputados em abril de 2016.

A partir de 2011, o governo de Dilma não aprimorou e/ou não corrigiu os fundamentos econômicos, e no âmbito internacional não formulou uma política de comércio exterior que corrigisse as falhas da Era Lula como, por exemplo, colocar um maior dinamismo no Mercosul. A saber, maior ênfase na tentativa de promover um avanço do bloco na direção da redução dos impasses que dificultam o seu êxito sob o ponto de vista comercial. Se o processo de institucionalização política do bloco sul-americano avançou, a questão comercial ainda está aquém do esperado segundo os críticos.

No que se refere ao processo de integração regional, a ampliação e a consolidação do Mercosul representaria os mecanismos para a manutenção da liderança brasileira. Para o diplomata e ex-Alto

Representante do Mercosul, Samuel Pinheiro Guimarães, o bloco é fundamental para a política externa brasileira. Segundo ele, a “América do Sul se encontra, necessária e inarredavelmente, no centro da política externa brasileira. Por sua vez, o núcleo da política brasileira na América do Sul está no Mercosul” (2008: 169).

A defesa dos interesses nacionais brasileiros em relação à condução no processo de integração envolve, portanto, uma ação coordenada que explicita claramente a sua projeção de poder e liderança além das fronteiras nacionais: (...) “uma coordenação estreita entre as agências responsáveis pela política externa do país, envolvendo diplomacia, defesa e política econômica e cultural” (FIORI, 2014: 238). (...)

Sendo assim, a integração econômica está ligada inevitavelmente à capacidade brasileira de exercer sua liderança regional a partir do reconhecimento dos outros países de sua capacidade de fazê-lo por meio de uma perspectiva consensual.

Sob o ponto de vista geográfico e econômico o Brasil não possui competidores à altura no subcontinente sendo o México, contudo, o seu maior “rival” (competidor) pela liderança latino-americana (MALAMUD, 2009). Destarte, a influência exercida pelos EUA por meio de sua força econômica e política é muito grande. Uma possível “queda de braço” entre Washington e Brasília ocorreria por meio de sua pujança econômica e de acordos bilaterais com os países da região. Tais acordos são a forma encontrada de enfraquecer a autonomia do bloco, abrindo caminho para a manutenção dos interesses de Washington (CERVO: 2008).

Como aponta Fiori (2015),

Na medida em que o Brasil expanda e projete sua influência internacional, dentro e fora da América do Sul, deverá inevitavelmente competir com os EUA, porque queira ou não, todo país que se propõe ascender a uma nova posição de liderança regional ou global, terá sempre que questionar os arranjos geopolíticos e institucionais

que foram definidos e impostos previamente, pelas potências que já são ou foram dominantes, dentro do sistema mundial.

Igualmente, a manutenção e ampliação do Mercosul como mecanismo da integração no subcontinente sob a influência positiva do Brasil é de suma importância. E para isso é necessário que toda a comunidade Mercosulina consiga obter os dividendos da integração comercial e do desenvolvimento (MALAMUD: 2009). Na tentativa de sanar tais assimetrias, o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) criado em 2005, por exemplo, foi um grande passo para a tentativa dessa redução. Apesar das críticas a respeito do pouco valor, são destinados anualmente ao Fundo, cerca de US\$ 100 milhões (O Brasil contribui com 70% do valor seguido pela Argentina com 27%, 2% pelo Uruguai e 1% do Paraguai).

A percepção de que somente as maiores economias do bloco tenham sucesso no desenvolvimento econômico cria brechas para o aumento da insatisfação e oportunidades para as potências do capitalismo central conseguirem seu intento de “desestabilização” minando a criação de um consenso de desenvolvimento voltado para os interesses nacionais dos países, a saber: avanço tecnológico e diminuição da dependência econômica sob bases que não sejam estritamente (neo) liberais, por exemplo.

Atílio Borón critica a liderança e a postura brasileira no subcontinente, afirmando que “Nos falta um Brasil com visão continental”, além de falta de medidas que poderíamos denominar de compensatórias — econômicas e/ou políticas, por exemplo — para os países menores. Segundo ele, aspecto que para um país que pretende exercer o papel de potência é extremamente prejudicial:

Esse papel de liderança é do Brasil, e não haverá qualquer competição com outros países por isso, pois a todos interessa que isso aconteça. Porém, na prática, o Brasil é como um irmão maior que não quer saber dos

irmãos menores. Se responsabilizasse por eles, teria uma capacidade de pressão infernal. Com a quantidade de recursos naturais, água, petróleo, alimentos, etc., há todas as condições para isso (BORÓN: 2015).

A perspectiva defendida por Borón para o Brasil é que deveríamos utilizar forma mais efetiva o nosso *Soft Power* criando laços econômicos, sociais e culturais mais consistentes com os países de menor desenvolvimento econômico. Isso proporcionaria um ambiente de hegemonia que criaria uma imagem positiva na América Latina. A nossa atuação no Haiti com a MINUSTAH estaria nessa linha, por exemplo.

Parece um consenso que o Brasil por seu tamanho e desenvolvimento econômico, seja um dos líderes naturais na América Latina como já mencionamos. E analisando por esse aspecto é verdade. Somos a maior economia da região e com grandes recursos naturais e humanos, contudo é necessário mais do que um reconhecimento tácito: é preciso construir uma visão de longo prazo para o Brasil.

E essa visão de longo prazo só pode elaborada por meio do reconhecimento da sociedade brasileira (sociedade civil, classes empresariais e militares) de que somos uma grande nação e que devemos alcançar uma posição de destaque no cenário internacional. Por outro lado, o que verificamos até o presente momento nessa linha de atuação foram somente alguns lampejos incompletos dessa procura pelo destaque internacional.

Acreditamos que isso esteja vinculado à percepção das nossas elites que o Brasil não tem condições de deixar de ser periférico e por isso deve se comportar como tal. Nessa linha de raciocínio Martin (2007:97) observa o que

Acostumadas a olhar o mundo a partir das relações Norte/Sul estabelecidas desde a colonização, as elites brasileiras apresentam enorme dificuldade em conceber uma outra forma de inserção mundial que

não aquela ditada por séculos de exploração e participação subordinada na economia e política mundiais: a de periferia privilegiada que, embora geograficamente distante dos centros mundiais, procura deles se aproximar ao máximo tanto em termos econômicos, quanto políticos e culturais.

A dificuldade no avanço da integração regional estaria relacionada (MALAMUD: 2009, 101), a três obstáculos: a retórica, o nacionalismo e a falta de liderança. A retórica seriam as excessivas reuniões cujo intuito seria promover o avanço do processo de integração, mas que na prática pouco resultado trouxe até o momento. O nacionalismo estaria relacionado às questões internas que se sobreponham aos interesses do processo de integração.

E, finalmente, a falta de liderança estaria configurada na falta de atitude do Brasil, por exemplo, em trabalhar efetivamente na direção da consolidação da integração criando cenários para que os entraves sejam resolvidos. A falta de liderança brasileira estaria ligada na falta vontade das elites econômicas do país em trabalhar pelo processo de integração, apesar do Mercosul representar um importante mercado para o Brasil. Igor Fuser (2016) aponta a contradição de tal processo ao assinalar que

Não é de se estranhar, portanto, a relutância do Brasil em assumir o papel de liderança indispensável para tornar realidade os principais projetos integradores, como o Banco do Sul. Como avançar na autonomia do nosso continente se a burguesia brasileira, ao mesmo tempo em que se apropria com gosto dos ganhos das exportações para os mercados regionais, utiliza todos os seus recursos de poder para sabotar o aprofundamento dessa mesma integração?

Outra possível explicação seria, “La ausencia de liderazgos regionales debería explicase por la inexistencia de una necesidad real de avanzar en la integración. Por lo general, los países latinoamericanos están más preocupados por su propios problemas que por lo que sucede a su alrededor” (MALAMUD: 2009, 104).

Caberia, portanto, ao Brasil por meio de suas elites econômicas reavaliarem a sua atuação para que o Mercosul construísse uma agenda proativa que coloque realmente o bloco como foco de política externa na América do Sul, e que leve em consideração os anseios de todos os parceiros, principalmente os de menor expressão. E como assinalou Fuser (2016), “faltou combinar com a burguesia”.

Os Mega-Acordos: Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) e Transpacific Partnership (TPP)

Os atuais mega-acordos sob a liderança de Washington, a saber **Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)** e **Trans-Pacific Partnership (TPP)**, ganharam grande projeção na mídia nacional e internacional. Na verdade, tais processos tratam-se da tentativa de avanço na liberalização do comércio mundial após o estancamento da Rodada de Doha. Sendo assim, “El progresivo abandono de la meta de establecer una regulación global del comercio está llevando a que los grandes tratados de comercio preferencial regresen a escena” (DIETER: 2015,5).

A dificuldade no avanço da liberalização do comércio global em decorrência de uma série de dificuldades inerentes ao processo como, por exemplo, a falta de contrapartidas dos países industrializados para os países produtores de *commodities* configura-se em um dos problemas que dificultam o avanço nas negociações. Outro aspecto para o descrédito da OMC estaria relacionado ao fato

de os EUA tentarem controlar e continuarem definindo as regras do comércio internacional em benefício dos seus interesses (OLIVEIRA: 2015).

No caso da TPP (Acordo Transpacífico), que é uma iniciativa de grande envergadura, o que chama a atenção é a ausência das grandes economias emergentes como a China, Rússia e Índia. Quando observados exclusivamente sob um ângulo meramente comercial, os dois mega-acordos soam como o desenvolvimento de um processo mais dinâmico das economias envolvidas. Mas, quando se utiliza uma abordagem geopolítica, a questão torna-se esclarecedora para a compreensão dos reais motivos que superam o aspecto exclusivamente econômico.

O TPP traz nitidamente um caráter geopolítico sob aparência inicialmente comercial. Segundo Anderson ao diminuir a influência da China na Ásia, os EUA procurariam recuperar o terreno geopolítico perdido na região ou mais precisamente “(...) cercar a República Popular da China com um colar de aliados e instalações militares dos EUA e, em particular, manter a predominância naval norte-americana em todo o Pacífico, até — e incluindo — o mar da China oriental” (2015: 130).

Outro alvo norte-americano com o TPP seria nas palavras de Anderson “escancarar a economia japonesa”. Com uma economia protegida por barreiras informais, os norte-americanos não têm conseguido acesso aos setores importantes da economia japonesa como de manufatura, finanças e produtos agrícolas (ANDERSON: 2015, 129-130; OLIVEIRA: 2015).

Vale lembrar o TPP deve ser referendado pelos parlamentos dos países envolvidos, algo que não será tal fácil em decorrência dos impactos que vão ocorrer e afetar as sociedades dos países postulantes ao acordo.

Os países dos BRICS ao não participarem, pelo menos até o momento, desses mega-acordos reforçam a perspectiva geopolítica de isolar o grupo, que quer procurar caminhos alternativos de inserção internacional ao proposto pelo Washington (FMI, BID, Banco Mundial etc.) como o único viável. Também surge como decorrência

dos mega-acordos na atualidade é a fragmentação do regime internacional de comércio. Mais precisamente,

Por medio del TTIP, el TPP y otros acuerdos preferenciales, Estados Unidos y la UE no solo debilitan los cimientos de OMC, sino que también traicionan principios establecidos por ellos mismos. El régimen de comercio multilateral instaurado después de la Segunda Guerra Mundial se Concibió específicamente para superar los acuerdos comerciales discriminatorios de entreguerras, que contribuyeron en grande medida al escalamiento de las tensiones durante la década de 1930 (DIETER: 2015, 12).

No que se refere ao TTIP (Acordo Transatlântico), este seria parte da estratégia de Barack Obama em estreitar mais os laços com a Europa, sendo que grande parte dos bens comercializados já possuem tarifas mínimas. Anderson (2015, 129) assinala que o TTIP tem pouco impacto efetivo, (...) No máximo, talvez, uma parcela ainda maior dos mercados continentais para as empresas de mídia norte-americanas e a entrada de produtos geneticamente modificados na Europa. Sua importância será mais simbólica: uma reafirmação, após preocupações passageiras, da unidade do Ocidente (...).

A despeito dos discursos em prol do livre comércio isso não passa de uma retórica, um discurso ideológico. A grande maioria dos países desenvolvidos utiliza o discurso do livre comércio como forma de ter acesso aos mercados mais protegidos em decorrência do menor desenvolvimento tecnológico e dos altos custos de produção, por exemplo, em vários casos. O Brasil e o Mercosul são prejudicados por essa política que contraria totalmente os princípios do livre mercado.

Poderíamos citar como exemplo dessa retórica, os segmentos agrícolas dos EUA e da União Europeia (UE) que contam com grandes subsídios e sobretaxas. O caso da UE é emblemático. A esperada troca de ofertas entre o Mercosul e a UE em maio de 2016, provocou

a reação de 13 dos 28 governos europeus do bloco contrários à possibilidade de uma liberalização econômica. Liderados pela França os países consideraram prejudicial aos seus interesses a abertura do segmento agrícola para o Mercosul (ESTADO DE SP: 2016a), setor no qual Brasil apresenta grande destaque. Com a possibilidade de impasse, qual seria a vantagem para o Mercosul de um acordo com a UE? Como ficaria a análise Rubens Barbosa (ESTADO DE SP: 2016b) caso,

(...) A negociação com a União Europeia que conforme se anuncia começará em meados de maio [2016] poderá tirar o Brasil do isolamento e permitir que haja aproximação com um grande bloco comercial. Se não avançar, para resguardar nossos interesses não restará alternativa senão examinar formas radicais de livrar o Brasil das limitações que a negociação em bloco impõe.

Ficaria o insucesso do acordo Mercosul-UE como mais um “fracasso” do bloco sul-americano quando os europeus não ofereceram uma contrapartida?

Se deixarmos de lado a questão geopolítica e nos voltarmos para o aspecto exclusivamente comercial, será que os mega-acordos realmente promoverão uma prática comercial livre-cambista? Os fatos mostram que existe uma grande distância entre a retórica e o que é observado na prática.

As avaliações sobre se o Brasil e/ou o Mercosul estariam perdendo o “trem” não são conclusivas. Se por um lado o Brasil estaria preso à “bola de ferro” do Mercosul (ALMEIDA: 2015), de outro é observado que a TPP é um esquema essencialmente regional asiático (OLIVEIRA: 2015). A Colômbia, por exemplo, não está inserida no TPP.

À Guisa de Conclusão

O primeiro quarto de século do Mercosul é um excelente momento para uma reavaliação do projeto integracionista. Como verificamos é necessário a conjugação dos interesses políticos e econômicos dos atores envolvidos, aspecto que nem sempre é possível. E cabe ao Brasil procurar dinamizar tal processo.

Para se posicionar melhor, o Brasília deve rever a sua atuação internacional de uma maneira mais ampla e que traga benefícios para o desenvolvimento não só do país como do Mercosul. As críticas feitas à falta de atuação do Brasil frente aos atuais empreendimentos comerciais poderão ser pertinentes caso o país não se posicione. Por outro lado, é importante não sermos ingênuos em acreditar que o fim dos nossos problemas seriam os acordos comerciais de “grande expressão” como apontam alguns setores, sem a devida contrapartida. Como assinala Pecequillo (2015):

É equivocado, como se faz em alguns setores, considerar que avanço é a Parceria Transpácífica ou o eventual Acordo de Comércio e Investimentos entre os Estados Unidos e a União Europeia. Estes são arranjos essencialmente livre cambistas, com regras que pretensamente facilitam as trocas comerciais em detrimento de padrões trabalhistas sociais, ambientais e de investimentos. Mais do que diminuir, são arranjos que acentuam assimetrias e, mais grave, esvaziam ainda mais o multilateralismo. (...)

Sendo assim, o Mercosul não deve ficar a reboque dos acontecimentos. Não se dar conta das transformações em curso é o maior de todos os problemas e que deve vir acompanhada de ações práticas para um “Mercosul. 2” revigorado e que promova o desenvolvimento econômico e social dos seus membros.

Bibliografia

ANDERSON, Perry (2015). A política externa norte-americana e seus teóricos. São Paulo, Boitempo.

ALMEIDA, Paulo Roberto (2013). Integração regional: uma introdução. São Paulo, Editora Saraiva.

BORÓN, Atilio. *Nos falta um Brasil com visão continental*. <http://www.brasildefato.com.br/node/27043> Acesso em 01/12/2015

CERVO, Amado Luiz & LESSA, Antônio Carlos. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 57, n. 2, Dec. 2014.

_____. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo, Editora Saraiva, 2008.

DIETER, Heribert. El retorno da geopolítica – La política comercial en la era del TTIP y el TPP. Friedrich Ebert Stiftung, julio de 2015.

FIORI, José Luís. História, Estratégia e Desenvolvimento (2014). São Paulo, Boitempo Editorial.

FUSER, Igor. *Integração: faltou combinar com a burguesia*. Jornal dos Economistas. 19 fevereiro de 2016. <<http://www.corecon-rj.org.br/anexos/53392B14A1FF3660EF2546A3F7ABCFC8.pdf>> Acesso em 22/02/2016.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. O mundo multipolar e a integração sul-americana. In: Comunicação&Política, v.25, nº 3, 2008.

MALAMUD, Carlos. La crisis de la integración se juega en casa. Nueva Sociedad, nº 219, enero-Febrero, 2009. <<http://nuso.org/articulo/la-crisis-de-la-integracion-se-juega-en-casa/>> Acesso em 30/10/2015.

MARTIN, André. Brasil, geopolítica e o poder mundial: o anti-Golbery (2007). São Paulo, USP. Tese de Livre Docência.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Perdendo o Trem? Quais Trens ou Locomotivas?* Mundorama, 07/12/2015. <<http://www.mundorama.net/2015/12/07/perdendo-o-trem-quais->

trens-ou-locomotivas-por-henrique-altemani-de-oliveira/> Acesso em 11/12/2015.

OLIVEIRA, Aline R. de & AZEVEDO, André Filipe Z. de. A Criação da Aliança do Pacífico e os impactos para o Mercosul.

<http://www.ppge.ufrgs.br/anpecsul2015/artigo/a_criacao_da_alianca.pdf> Acesso em 04/12/2015.

PECEQUILO, Cristina S. *Brasil, 2016: uma agenda de desafios*. Mundorama.

<http://www.mundorama.net/2015/12/03/brasil-2016-uma-agenda-de-desafios-por-cristina-soreanu-pecequilo/> Acesso em 02/12/2015.

SICSÚ, João. Dez anos que abalaram o Brasil. E o futuro? (2013). São Paulo, Geração Editorial.

Mercosur: infraestructura e integración comercial

Por Laura Maira Bono

A. Introducción

El Mercosur vio su nacimiento con el Tratado de Asunción en 1991, con la finalidad de constituir un Mercado Común, entre otros objetivos. Si bien esta meta aún no ha llegado a concretarse, el bloque ha logrado iniciar el proceso hacia la constitución de una Unión Aduanera, tomando en consideración la clasificación dada por Bela Balassa en su libro *“Teoría de la integración económica”* de 1961, según la cual la reducción de los aranceles y de las medidas pararancelarias, provocaría un dinamismo en el comercio de los países que integran el bloque bajo la constitución de un arancel externo común (AEC).

Sin perjuicio de ello, estudios recientes mencionan que la reducción de los aranceles no es suficiente para propiciar la integración comercial. La ausencia o deficiencia de la infraestructura física, puede tener un impacto similar a la existencia de aranceles en el intercambio comercial.

Ahora bien el diseño de la infraestructura y su aplicación en el territorio no constituye un elemento neutro, su diagramación evidencia la proyección de una política determinada, reflejando una determinada expresión de poder y de las relaciones de cooperación o conflicto que del mismo surgen (Montañez Gómez y Delgado Mahecha: 1998)¹.

A modo de ejemplo podemos mencionar que el territorio de la región sudamericana reconoce en su conjunto diversos tipos de ocupación y desarrollo los cuales han determinado su configuración actual. Desde la época de la colonia² la constitución territorial ha sido fuertemente

¹ Cuadernos de Geografía. (1998) Revista del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Colombia. Vol. VII Nº 1-2.

² Distinto ha sido la diagramación territorial que presentaron los pueblos originarios del Cono Sur; por ejemplo entre los siglos XII y XV el imperio inca se expandió principalmente por la zona montañosa del continente con centro en el Perú y el norte argentino; asimismo se vio integrada la región del Chaco y Santiago del Estero con la cultura guaraní del Paraguay. (1816-2016 Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico

dependiente del comercio internacional, tanto en lo referente a los recursos naturales como a su organización política y social y esto se vio principalmente incentivado durante el siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, período en el cual se establece un sistema extensivo de explotación agropecuaria y se construye una extensa red de transporte ferroviario.

Esta vinculación entre el diseño del territorio y los sistemas de producción se ha mantenido hasta nuestros días y su estructura puede constituirse en una herramienta de cambio o en un instrumento capaz de mantener o profundizar las características existentes.

En este contexto, resulta necesario analizar la diagramación de los diferentes proyectos de infraestructura que se propician implementar o se han implementado en la región sudamericana y en especial en el Mercosur y los resultados que los mismos tienen sobre el comercio internacional y la integración regional.

Uno de los fundamentos esgrimidos por los Estados y diversos organismos internacionales, para la implementación de proyectos regionales de infraestructura se basa, principalmente, en la disminución de los costes del transporte; y en ese sentido la distancia entre los diversos factores resultan esenciales para la toma de decisiones³.

En similar sentido se ha expresado la CEPAL (2005) considerando que la integración física puede ser un importante instrumento que facilite

Territorial, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la República Argentina. 2008 pp. 31).

³ Mediante el estudio propiciado por la geografía económica, impulsado principalmente por Paul Krugman y Anthony Venables (1995) se puede indagar acerca de los límites de la integración internacional o regional, teniendo como uno de los ejes principales de análisis los costos del comercio. En virtud de ello se analiza la localización de los productores en el territorio, quienes buscan la disminución de los costos mediante una cercanía física a la demanda y/o a los insumos que les sean necesarios. Es en este contexto que la infraestructura física se torna relevante, si se la considera como herramienta que propicia la reducción en los costos y los tiempos del transporte de las mercancías, así como la eliminación de los cuellos de botella que se suceden principalmente en las fronteras de los Estados.

la integración y promueva la competitividad regional, ampliando los mercados y creando economías de escala. Asimismo concluye que **disminuye los costos de producción** e incrementa la productividad, creando nuevas oportunidades de negocios e inversión, y profundiza las sinergias entre los diferentes actores económicos con lo cual se mejora la capacidad de negociación de la región en el contexto internacional⁴.

Analizaremos a continuación características generales de la región, como así también el comercio internacional y su relación con la infraestructura física.

B. Características Generales de la Región Mercosur

La extensión territorial del Mercosur es de aproximadamente 12,78 millones de km², donde Brasil posee el 70% del área total y tiene la característica de que sus fronteras limitan con casi todos los países de la región, a excepción de Chile y Ecuador, seguido por Argentina con 20% del territorio.

Por otra parte la población de los cinco países que integran el bloque asciende según datos estimados por FMI (2015) a 285,5 millones de habitantes, siendo Brasil el territorio de mayor densidad poblacional con 202 millones de habitantes, cifra que representa cerca más del 90 % de la población total de la región⁵, lo que remarca una distribución disímil en toda el área geográfica.

Juntamente con esta heterogeneidad, tanto en lo referente a la extensión territorial y a la densidad poblacional que presentan cada

⁴ “El papel de las entidades multilaterales regionales en el desarrollo sostenible” (2005), Luis Enrique Berrizbeitía CEPAL – Documentos de proyectos Integración económica y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

⁵ Argentina 42,0 Brasil 202,8 Paraguay 6,9 Uruguay 3,4 Venezuela 30,5 Fuente: Elaborado por el MRE/DPR/DIC - División de Inteligencia Comercial, en base a estimaciones del FMI - WEO World Economic Outlook, April 2015 y del Mercosur.

uno de los Estados, existe otra realidad constituida por la concentración de habitantes, principalmente en las áreas litorales, dejando al centro de la región con áreas principalmente rurales y con menor población. Según Koutoudjian (2001:205) esta situación puede constituirse en uno de los factores que den inicio a un proceso de fragmentación en la región, dada la debilidad de su estructura política.

Con referencia al Producto Bruto Interno (PBI) nominal, según datos brindados del FMI⁶, en el año 2000 los países del Mercosur generaron un PBI de 1.144.898 millones de dólares, sufriendo un retroceso entre los años 2001–2004, año a partir del cual comienza a producirse un crecimiento sostenido del mismo, para arribar finalmente al año 2011, con un PBI de alrededor de 3.579.580 millones de dólares. A partir de ese año la región comienza a experimentar un retroceso, en el marco de la crisis financiera internacional y la caída de los precios, principalmente de los *commodities*, presentando en el 2015 un PBI total de U\$s 2.679.655, con una perspectiva de contracción del 7% y un crecimiento del 3,9%.

Sin perjuicio del crecimiento que la región ha experimentado, la participación de cada uno de los Estados en el PBI Mercosur presenta una gran heterogeneidad, pudiendo clasificarse el bloque en tres grupos: Por una parte a Brasil que presenta un amplio margen sobre los demás países, seguidos por el binomio Argentina —Venezuela y por último Uruguay y Paraguay, en ese orden, conforme el gráfico que se detalla a continuación.

⁶ World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional (2016).

Cuadro Nº I

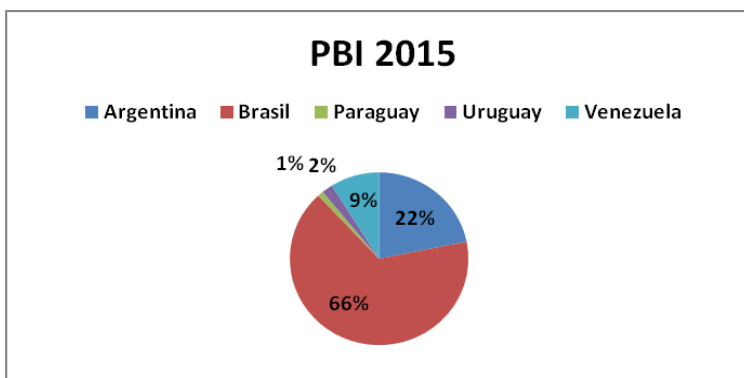
Producto Bruto Interno a precios corrientes

País	2000	2004	2011	2015
Argentina	340.740	182.163	559.846	585.623
Brasil	655.454	669.290	2.612.400	1.773.589
Paraguay	8.196	8.034	25.100	28.077
Uruguay	22.832	13.708	47.962	53.794
Venezuela	117.676	112.189	334.272	239.572
Total Mercosur	1.144.898	985.384	3.579.580	2.679.655

Fuente: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2016

Cuadro Nº II

Participación en el PBI Mercosur por país (2015)



Fuente: Cuadro elaborado en base a los datos precedentemente expuestos.

En cada una de las variables estudiadas (territorio, población, PBI) la región presenta profundas asimetrías estructurales, que pueden constituir un impedimento para el logro de objetivos comunes (Bizzozero y Abreau: 2000), siendo necesarias estrategias de cooperación profundas que permitan disminuir las diferencias entre los países. Una de estas estrategias puede ser la infraestructura para la integración física, sin perjuicio de tener en consideración que su diseño en el territorio puede contribuir también a la profundización de las diferencias.

Teniendo la región de Mercosur índices tan disímiles, corresponde analizar el comportamiento de la misma en relación a las exportaciones e importaciones de cada uno de los países y de la región en su conjunto y evaluar el grado de comercio existente en el seno del bloque. Para ello tomaremos como eje de análisis el período de mayor crecimiento del PBI en la región (2005-2010), ello en virtud de analizar el comportamiento de los Estados en períodos de expansión.

A continuación expondremos los índices comparados entre los años 2000/2008/2010, y su evolución para cada uno de ellos.

Conforme surge del Cuadro Nº III las exportaciones del Mercosur con destino al resto del mundo han tenido un gran avance entre los años 2000 y 2008, evidenciando un retroceso en el año 2010 en virtud del impacto de la crisis financiera internacional. Si bien la región vio aumentada sus exportaciones, el comportamiento de los países tomados en forma individual no fue homogéneo. En ese contexto vemos que Brasil, encabeza la lista de los Estados con un mayor incremento en el volumen exportado, seguido por Venezuela y Argentina.

Cuadro Nº III Exportaciones e Importaciones del Mercosur

Años 2000/2008/2010

Países	Exportaciones			Importaciones		
	2000	2008	2010	2000	2008	2010
Argentina	26.341	70.018	68.133	25.280	57.462	56.503
Brasil	55.086	197.942	201.915	55.825	173.196	181.665
Paraguay	869	4.463	4.534	2.050	8.506	9.400
Uruguay	2.302	5.949	6.725	3.466	9.069	8.533
Venezuela	33.350	95.144	66.840	18.959	45.326	31.081
Mercosur	117.948	373.516	348.147	105.580	293.55	287.182

Fuente: Comtrade data base. UN.

Por otra parte las importaciones a Mercosur desde el resto del mundo, durante los años que se informan han ido creciendo a un ritmo constante con la salvedad del año 2010, por los motivos expresados en el párrafo anterior y la alta volatilidad de los mercados. Al igual que con las exportaciones de la región, el flujo de bienes importados difiere de país en país en relación a los volúmenes y características de bienes.

Como resultado del desempeño de los flujos comerciales, relacionados con las importaciones y exportaciones de la región Mercosur, se registra en los años 2008/2010 un saldo positivo de aproximadamente 60 mil millones de dólares en la balanza comercial, logrando revertir la tendencia negativa del año 2000 donde la diferencia entre exportaciones e importaciones ascendía apenas a los 12 mil millones de dólares.

A continuación presentamos un breve cuadro que presenta los indicadores de la Balanza comercial por países en los años 2000 y 2010.

Cuadro Nº IV Balanza Comercial Mercosur 2000-2010

Países	2000	2010
Argentina	1061	11.630
Brasil	-739	20.250
Paraguay	-1181	-4866
Uruguay	-1164	-1808
Venezuela	14391	35759
Total	12.368	60.965

Fuente: Comtrade UN

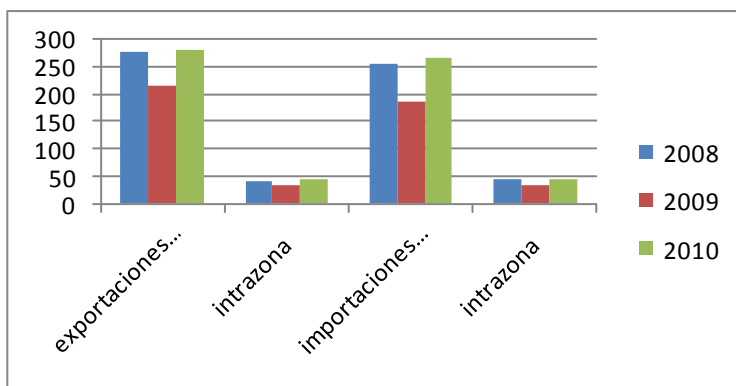
La situación en este aspecto sin lugar a dudas ha mejorado en la década 2000-2010 en términos regionales, sin perjuicio de lo cual, cabe poner el acento en los países que sostienen una balanza negativa y que en el 2010 han incrementado el déficit de la misma.

Como puede apreciarse, los indicadores de la balanza comercial Mercosuriana, tomada para cada uno de los Estados que la componen, tampoco es homogénea, y continúa con las características que presentan los demás indicadores que hemos desarrollado. Las asimetrías se revelan también en los índices comerciales de cada uno de los países.

En un marco de superávit de la balanza comercial corresponde analizar cual el papel que juega el Mercosur como espacio de integración comercial en un escenario de crecimiento. Para ello elaboramos el siguiente cuadro medido en importaciones y exportaciones totales e intrazona, que evidencia el escaso grado de integración comercial que existe entre los países.

**Cuadro Nº V Importaciones-Exportaciones totales e Intrazona
2008-2010**

(miles de millones de dólares)



Fuente: OMC - Estadísticas del comercio internacional 2012. (www.wto.org)

La escasa influencia que presenta el comercio dentro del Mercosur en relación al comercio con el resto del mundo, no es exclusiva del Mercosur sino de toda la región sudamericana. Según un informe de la CEPAL⁷ (2011), los países de la región sudamericana en el año 1998 comerciaban un 28% del total de las exportaciones, mientras que en el año 2008 esa cifra bajó al 20,5% debido a la crisis internacional, para volver finalmente en el año 2009 a los niveles de 1998.

⁷Unasur un espacio de desarrollo y cooperación por construir –CEPAL 2011.

Algunos de los factores que señala el citado Informe, como causantes de la escasa vinculación, lo constituye la deficiencia o ausencia de una infraestructura adecuada que imposibilita la expansión del comercio en el bloque, impactando dicha circunstancia en los costos y tiempos del transporte.

De similar manera se expresaba en 1997, un informe del INTAL-BID sobre las conexiones terrestres, en la región austral sudamericana (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay) a las cuales caracterizaba como escasas y precarias. Así detallaba que *“...las carreteras no siempre proporcionan conexiones directas y muchos tramos necesitan de mejoras o no tienen una conservación compatible con el tráfico de mercaderías y personas que se desarrolla durante todo el año, estando sujetas a diversas interrupciones.” (...)* *“Las conexiones ferroviarias son indirectas y se encuentran en mal estado de conservación o tienen su tráfico suspendido. Las diferencias de trocha entre los países imponen dificultades adicionales de trasbordo, las cuales restringen su utilización para el transporte comercial interregional”*⁸.

Por otra parte, históricamente la infraestructura existente en la región respondía a un modelo de comercio extrarregional de diagramación nacional, dejando de lado la posibilidad de un comercio con los países vecinos de la región. Esto respondía no solo a la política comercial sino también a diversos conflictos que se plantearon en la región, especialmente entre Argentina y Brasil.

Si bien los procesos de integración, como el Mercosur, han instrumentado políticas de reducción de aranceles para favorecer el intercambio de bienes y servicios, la ausencia o escasez de una infraestructura adecuada, plantea serios inconvenientes a la consecución de los fines mismos de la integración, elevando los costos asociados al consumo de servicios y limitando el acceso a los mercados de bienes e insumos.

⁸ Sant’Anna J.A. (1997), Integración en el sector transporte en el Cono Sur – transporte terrestre, BID-INTAL, Buenos Aires

Es así que en el 2010 la CEPAL describe algunos de los problemas que se observan referidos a la materia en estudio:

- Existe una marcada necesidad de coordinar la concepción, el diseño, la ejecución y el seguimiento así como la fiscalización y la evaluación de las políticas de infraestructura que se plantean en la región sudamericana.
- Es necesario reconocer la situación de escasez y deficiencia de la infraestructura existente.
- Existen fallas y obstáculos institucionales en la diagramación e implementación de las políticas relacionadas a la infraestructura.
- Asimismo se presenta una ausencia en la sostenibilidad de las políticas públicas relacionadas con la temática, en especial en el área de transporte.
- El financiamiento, las asociaciones públicas y privadas, así como el contralor sobre el mismo, corresponden a otro de los aspectos que deberían tenerse en cuenta para la adecuada implementación de los proyectos, juntamente con la instrumentación de políticas que impulsen la maduración y funcionamiento de los mercados.

En esta instancia podemos vislumbrar que desde el informe de 1997 del BID al nuevo informe de la CEPAL de 2010, la situación de la región en términos de infraestructura física no ha cambiado, a pesar de los cambios políticos, el crecimiento comercial y de la implementación de los procesos de integración.

Las hipótesis de conflictos que los Estados de la región supieron tener, no constituyen el fundamento actual para la deficiencia de la infraestructura regional. Las decisiones políticas sobre el diseño de la infraestructura siguen siendo de carácter nacional, limitando la

cooperación (a pesar de los discursos a favor de la misma) y profundizando las asimetrías entre los países.

C. La Integración por Infraestructura Física

Una de las consecuencias que experimentó la región con motivo del crecimiento económico principalmente hasta el 2010, ha sido un incremento de la demanda de la infraestructura física, tanto en lo que refiere a la cantidad como a la calidad de las mismas.

Entendiendo por tal, a la demanda para consolidar una interconexión estratégica de las redes de transporte, telecomunicaciones y energía en corredores internacionales (infraestructura), que permiten, bajo un marco normativo común y servicios adecuados, la circulación ágil y eficiente de bienes, personas, información y energía dentro de un determinado espacio (Safarov:2000).

Esta demanda se ve fortalecida en virtud de la apertura comercial y económica, donde el movimiento comercial, la inversión y la libre circulación de las personas enfrentan obstáculos físicos e institucionales.

Asimismo las dificultades de interconexión se presentan tanto a nivel regional como también de la región con el resto del mundo y algunas de las razones que dan nacimiento a las mismas podríamos dividir las en dos grupos: uno que responde a las causas económicas y otro grupo relacionado con determinadas políticas estatales.

Dentro de las razones de índole económica encontramos que la región presentó, durante los años ochenta y principios de los noventa, una desaceleración en los niveles de inversión relativos a las obras de infraestructura. Esto fue motivado principalmente por graves crisis económicas donde los elevados niveles de deuda, déficit fiscales estructurales y ajustes, contribuyeron a una disminución en la inversión por infraestructura.

En este período predomina asimismo una ausencia en la inversión del sector privado en este tipo de emprendimientos, siendo el Estado quien propiciaba y financiaba las obras proyectadas.

Por otra parte y en el marco de lo que denominé causas políticas, podemos encontrar la diagramación y la elección de ciertas obras de infraestructura, efectuadas desde el Estado, las cuales tienen un predominio nacional y no regional, motivado por la ausencia de un proyecto de integración sustentable y por las diversas hipótesis de conflictos que se esgrimían entre los Estados vecinos, esta situación se mantuvo constante hasta fines de los años ochenta.

Este déficit contribuyó a una menor productividad y a un mayor costo de los transportes y servicios logísticos disminuyendo el crecimiento de la región. Asimismo incrementó las asimetrías de las distintas regiones del subcontinente, excluyéndolas del crecimiento económico dado, entre otros factores, por la escasa o ausente conectividad con los polos de producción y distribución. Como consecuencia de la falta de adecuación a los nuevos requerimientos se ha profundizado las zonas de estrangulamiento, incrementando los costos y limitando la fluidez en el comercio.

Otro problema que surge con referencia a la infraestructura de integración tiene que ver con los beneficios que los mismos acarrear, los cuales no siempre se presentan como simétricos para los países, por ello los Estados se interesan por los proyectos que les representan mayores beneficios y pueden llegar a abordarlos en forma independiente dejando de lado otros que consideran de menor relevancia para su interés nacional, aunque presenten beneficios específicos para la región.

Asimismo, la alta concentración poblacional en centros urbanos mayormente ubicados en los litorales marítimos, configura una centralización económica con fuerte impacto en el desarrollo de un sistema armónico de transporte e infraestructura.

Por otra parte se plantea una disputa entre los centros urbanos más importantes por la hegemonía regional; Sao Pablo y Buenos Aires son los ejes centrales de la región desde el punto de vista industrial,

comercial y de servicios. Montevideo, Rosario, Asunción, Curitiba y Mendoza entre otras, buscan mejoras en los términos de inserción.

En este marco en el Cono Sur, se plantea un desafío a construir. Desde el punto de vista de los procesos de integración resulta necesaria la conexión de los diversos territorios que lo conforman y por otra parte se plantea la necesidad de conectar la región con otros bloques económicos.

Esto trajo aparejado la inclusión de la infraestructura en la agenda regional y la puesta en marcha de diversos proyectos relacionados con la temática, principalmente a partir del año 2000, año a partir del cual la región ha experimentado un crecimiento sostenido y que fuera desarrollado en los puntos que anteceden.

Dentro de los proyectos de infraestructura que existen en la región, el de mayor envergadura lo constituye el IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana)⁹, que plantea varios interrogantes en cuanto a su estrategia de inserción y de integración.

El diseño de esta propuesta, se encuentra encaminado principalmente a la integración de la región en el mundo, profundizando los actuales modelos de producción.¹⁰ La diagramación de una infraestructura que tienda en forma exclusiva a la inserción de la región en el mercado internacional, ya sea con miras al Pacífico para la conquista del mercado asiático, principalmente chino y con miras al Atlántico con la expectativa de mantener el mercado europeo, no garantizará por si sola un escudo frente a futuros escenarios de crisis global, mantendrá los escasos niveles de integración comercial que experimenta actualmente el Mercosur y profundizará las asimetrías descriptas.

⁹ Pag. Oficial de IIRSA www.iirsa.org.

¹⁰ El cambio debería orientarse fundamentalmente a la necesidad de fomentar la infraestructura para la integración, la cual podría ser concebida como un medio para la consolidación de la interacción entre las regiones y el fomento de su desarrollo. Para ello sería necesario redibujar el mapa de Sudamérica y localizar las regiones (con una visión endógena) que permita la consolidación de las cadenas productivas de valor (Bono y Bogado: 2011).

La diagramación de la infraestructura para exportación, además de ser diversificada en cuanto a los productos y a los mercados, necesita para ser sólida y mantenerse en el tiempo y poder contener en alguna medida las crisis del mundo globalizado, el fortalecimiento de los sistemas productivos, la industrialización nacional y la complementación regional, así como el fortalecimiento y la coordinación de las instituciones y las políticas nacionales y regionales (Rapoport: 28: 2006).

Solo así y mediante el fortalecimiento de las instituciones y la coordinación de las políticas comerciales, podrían constituirse a la región como un área de vinculación estratégica con el mundo, de lo contrario se profundizará el modelo principalmente agro exportador, limitando la posibilidad de incrementar el valor de los productos y sometiendo a las subregiones más deprimidas a mantener ese status en el tiempo, profundizando la fragmentación del territorio.

Resulta necesario impulsar una cooperación real, basada en hechos políticos concretos, y no en la retórica de los discursos y las Cumbres, para poder cambiar la realidad de nuestros países y brindar a la sociedad que los integra un futuro mejor.

D. Bibliografía

BANDEIRA MONIZ, Luiz Alberto (2004). Argentina, Brasil y Estados Unidos: de la Triple Alianza al Mercosur, Buenos Aires, Editorial Norma.

Banco Mundial Informe (2011). "Crecimiento a largo plazo de América Latina y el Caribe ¿Hecho en China? Septiembre de 2011.

BIZZOZERO, Lincoln y ABREU, Sergio (2000). "Los países pequeños: su rol en los procesos de integración". BID-INTAL. En: www.iadb.org/intal.

BONO, Laura Maira (2014). Sudamérica: Infraestructura e Integración. La Hidrovía Paraná Paraguay. Serie: Relaciones Internacionales. Editorial Teseo. Buenos Aires.

_____ y BOGADO, Bordazar Laura (2011). La Iniciativa IIRSA a 10 años de la Declaración de Brasilia. Revista Intellector. Rio de Janeiro, Brasil.

CERCEÑA, Ana Esther (2002). “América Latina en la geopolítica estadounidense” en Revista (virtual) Theonai Estudios sobre Sociedad, Naturaleza y Desarrollo Nº 6. Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2011 (LC/G.2513-P), Santiago de Chile, 2012. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.12.II.G.1

_____, UNASUR. Un espacio de desarrollo y cooperación por construir, 2011 (LC/L.3339). Publicación de Naciones Unidas.

COMUNIDAD ANDINA. Informe de la Secretaría General: Principales indicadores de la Unión de Naciones Suramericanas 2000 -2010. 21 de enero de 2011. Documento Estadístico.

IIRSA: Facilitación del Transporte en los pasos de frontera. (2005) Buenos Aires, Argentina.

LAURELLI, Elsa. El despliegue territorial de las restructuración económica y los procesos de integración: Buenos Aires y Mendoza: Dos Metrópolis en la disputa por la hegemonía regional y su inserción en un contexto de exclusión. Revista Globalización y territorio. Impactos y perspectivas. Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y territorio (RII). Pontificia Universidad de Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Fondo de Cultura Económica, Chile 199 (pag. 503-531).

RAPOPORT, Mario (2006). El viraje del siglo XXI. Deudas y Desafíos en la argentina, América Latina y el mundo. Grupo Editorial Norma. Buenos Aires.

TACCONE, Juan José y NOGUEIRA, Uziel (2003). Informe Mercosur Nº 8 Período 2001-2002. INTAL – Departamento de Integración y Programas Regionales – BID Año 7. ISBN Nº 950-738-149-x.

SAFAROV, Alejandro Gabriel. “El Territorio como factor dinámico de la integración: La ZICOSUR (2000). Revista Persona. Buenos Aires.

25 años del Mercosur
¿Flexibilización o quiebre?

Por Ignacio Bartesaghi

El pasado 26 de marzo de 2016 se conmemoró el 25 aniversario del Mercosur, acontecimiento que se da en un nuevo contexto internacional y regional que somete al proceso de integración a nuevos desafíos.

El presente artículo analiza el estado actual de uno de los procesos de integración de mayor importancia en América Latina a partir de lo que se entiende como un nuevo contexto internacional y regional, pero también recordando los orígenes y objetivos del Mercosur y sus etapas. El texto culmina con algunas propuestas para enfrentar los nuevos desafíos, por cierto mayúsculos, que atraviesa hoy el Mercosur que pueden resumirse en la encrucijada de ¿Flexibilización o quiebre?

El contexto internacional

El mundo se enfrenta a un proceso de reconfiguración, el que para algunos expertos resultará en una nueva era y en la conformación de un nuevo Sistema Internacional. En el plano económico y comercial, este nuevo contexto está impulsado por diferentes factores, destacándose:

- Las crisis económicas estructurales de escala prácticamente global y con efectos contagio cada vez más pronunciados,
- los cambios en los modos de producción y comercialización internacional (cadenas globales de valor, comercio electrónico, generalización de la robótica, importancia de los servicios, entre otros),
- las nuevas formas de integración económica (la conformación de mega bloques y disciplinas comerciales) y,
- la aceleración del proceso de globalización en todas sus expresiones.

Si bien es evidente la mayor importancia de las economías emergentes en la producción y comercio mundial, especialmente en

el caso de algunos países asiáticos como China e India, no menos cierto es que muchas otras economías no participan activamente de este fenómeno (Bartese, 2016).

Las crisis económicas suelen estar acompañadas de crisis políticas, institucionales, sociales entre otras. Basta repasar los embates cada vez más firmes del terrorismo, la delicada situación política internacional en varias regiones del mundo (Ucrania, Asia Pacífico, Medio Oriente, África, entre otras), las crisis humanitarias y migratorias cada vez más extendidas y la delicada situación de representatividad política que atraviesan algunos países. En definitiva, el mundo parece estar presentando una crisis del sistema que imperó tras la Segunda Guerra Mundial, lo que podría ejemplificarse con el fenómeno del Brexit en la Unión Europea.

El contexto regional

De forma concomitante, América Latina y especialmente el sur del continente atraviesa por crisis económicas y políticas que imponen nuevos y cada vez más faraónicos desafíos a los países de la región y a las organizaciones encargadas de fomentar el desarrollo sustentable de los miembros. En el Mercosur, el caso más notorio tiene que ver con las crisis económicas y políticas de dos de sus miembros; Brasil y Venezuela.

Las crisis comentadas son enfrentadas con una Argentina que da sus primeros pasos hacia una estabilización política, tras la elección de un nuevo presidente de un perfil diametralmente opuesto a la administración anterior, lo que impone el inicio de un delicado proceso de reformas internas, necesarias por cierto, que acotan el margen del nuevo gobierno en su política internacional.

En ese sentido, el Mercosur cumple sus primeros 25 años de historia con un Brasil inmerso en una profunda crisis política y económica, con una Argentina iniciando una nueva etapa pero aún debilitada en términos de los consensos internos y cohesión social. También una Venezuela quebrada desde el punto de vista económico, social y

político. Los socios más pequeños del Mercosur gozan de buena salud en términos institucionales y económicos, pero no cuentan con los liderazgos naturales como para tomar el timón de un Mercosur a la deriva.

La situación de crisis que atraviesa el Mercosur, se confirma con la decisión de suspender la cumbre de presidentes en el cual se llevaría a cabo el traspaso de mando de la presidencia pro témpore. Uruguay entregará a Venezuela la presidencia del bloque, pero dicha decisión no cuente con la aprobación de Paraguay ni del gobierno interino de Brasil, lo que introduce al bloque en una crisis de gobernanza.

Este escenario de debilidad, se suma a una sensación generalizada de desgaste de gran parte de los procesos de integración, foros y organizaciones de América Latina. Si bien las causas que explican esta realidad son múltiples y de diferentes orígenes, debe reconocerse que en todos los bloques ha existido cierta retórica integracionista que no ha atendido con pragmatismo una realidad inobjetable; gran parte de los procesos de integración no han cumplido con sus objetivos originarios y no lograron modernizarse a los tiempos exigidos por las tendencias internacionales.

Más recientemente, la Alianza del Pacífico rompió de cierta forma con la sensación comentada, presentándose como un proceso de integración más moderno, poco burocrático, flexible y con énfasis en lo económico-comercial. Este fenómeno no ponderado correctamente en sus primeros años, se ha convertido en un catalizador de los debates al interior del Mercosur en cuanto a los próximos pasos a seguir, donde el flamante bloque comercial de América Latina está jugando un rol preponderante.

Orígenes y objetivos del Mercosur

En primer lugar, corresponde resaltar la importancia de la constitución del Mercosur en términos de la estratégica asociación entre Brasil y Argentina, lo que tiene un alcance que va más allá de lo económico y comercial, ocupando la estabilidad política y seguridad

regional un sitio de privilegio en los orígenes del bloque. Ese proceso culminó con la incorporación de Uruguay y Paraguay, conformando un proceso de integración claramente de corte subregional que tiempo después se expandió más allá del denominado Cono Sur (incorporación de Venezuela y Bolivia).

Si bien se trata de un bloque subregional, el bilateralismo que marcó sus orígenes también cumplió el mismo rol en su desarrollo. En los hechos, el Mercosur no logró regionalizar su enfoque y mantuvo siempre una lógica en clave nacional (no logrando crear una visión comunitaria) y bilateral (decisiones tomadas entre Brasil y Argentina). En el bloque, los intereses nacionales nunca dieron paso a los comunitarios, lo que se evidencia con el sistema intergubernamental en la toma de decisiones y el bajo nivel de normas incorporadas al ordenamiento jurídico nacional en relación al total aprobadas por los órganos con capacidad decisoria, realidad que afecta la consecución de metas tan ambiciosas como por ejemplo la confección de un mercado común (Bergamaschine, 2014).

Otro de los aspectos que vale la pena resaltar son los objetivos, lo que adquiere importancia a la hora de evaluar los aciertos y desaciertos luego de transcurridos 25 años. Cabe precisar que toda organización internacional plantea determinados objetivos en sus tratados originarios. En el caso de los procesos de integración se suelen plantear objetivos más precisos que tienen que ver con instrumentos y niveles de profundidad, los que están relacionados con las normas multilaterales (GATT-OMC) y la teoría de integración económica.

En el caso del Mercosur, el Tratado de Asunción definió alcanzar un mercado común que el texto define de la siguiente forma:

"Los Estados Partes deciden constituir un Mercado Común, que deber estar conformado al 31 de diciembre de 1994, el que se denominará "Mercado Común del Sur" (MERCOSUR).

Este Mercado Común implica:

La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, a través, entre otros, de la eliminación de los derechos aduaneros y restricciones no arancelarias a la circulación de mercaderías y de cualquier otra medida equivalente;

El establecimiento de un arancel externo común y 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;

La coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados Partes: de comercio exterior, agrícola, industrial, fiscal, monetaria, cambiaria y de capitales, de servicios, aduanera, de transportes y comunicaciones y otras que se acuerden, a fin de asegurar condiciones adecuadas de competencia entre los Estados Partes;

El compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración".

Consultado en SICE: http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/treatyasun_s.asp

La importancia de incorporar en el análisis el artículo primero del Tratado de Asunción, tiene que ver con las diferentes formas de analizar el estado actual del bloque por parte de los analistas especializados. En definitiva, los resultados alcanzados por el bloque luego de sus 25 años de historia dependerán de qué Mercosur se evalúe: el político, el social o el económico y comercial. De acuerdo a las definiciones mencionadas se realizan diferentes diagnósticos que tienen naturalmente resultados disímiles y que dependen de los intereses del ejercicio realizado. En ese sentido, a la hora de evaluar el estado actual de un proceso de integración, parece necesario partir del principio de que cualquier análisis realizado sobre el desarrollo del Mercosur, puede reconocer las fortalezas que muestra el proceso, que existen en el ámbito político y social o incluso ciudadano, pero destacando las debilidades en otros planos, como es

el caso del económico y comercial. Para realizar este ejercicio una metodología probable y objetiva es contrastar el estado actual del bloque en relación a sus objetivos originarios, concluyendo si el proceso de integración ha cumplido con lo que pactó originariamente y lo que es más importante aún, si está en el camino de implementar las metas definidas.

Cabe mencionar la aclaración si se quiere metodológica, porque en cualquier diagnóstico sobre el Mercosur realizado por analistas, se termina en muchos casos simplificando con la categorización de los que son “integracionistas” y no “integracionistas”. Por el contrario, desconocer y no resaltar las debilidades de un proceso de integración no favorece el desarrollo del bloque y desconoce el principal objetivo de este instrumento (Bartesaghi, 2015).

Etapas

El Mercosur atravesó diferentes etapas, las que podrían dividirse en:

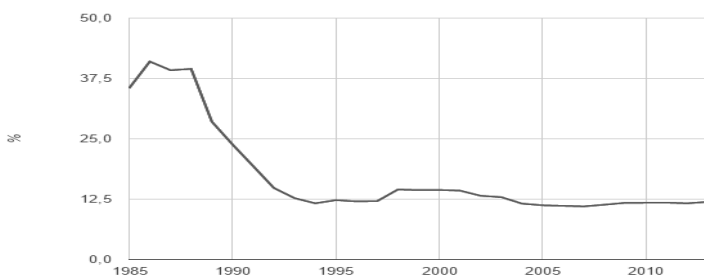
- **1991 – 1999**

En una primera etapa el bloque gozó de cierto éxito en cuanto a su desarrollo institucional, cumplimiento de algunos de sus objetivos (al menos parcialmente), pero especialmente en los efectos económicos de la apertura comercial. Los miembros del Mercosur lograron una baja sustancial de sus niveles arancelarios, armonizando parte importante de las normas comerciales, conformando una zona de libre comercio y constituyendo un arancel externo común, más allá de las excepciones.

La baja de los niveles arancelarios mostrados en el gráfico 1, generaron corrientes intrarregionales de comercio que aumentaron considerablemente en los primeros años del Mercosur, tendencia que se cortó abruptamente con la devaluación de Brasil en 1999 y el comienzo de una profunda crisis regional que dio paso a la segunda etapa del proceso de integración. De cualquier forma, sigue siendo el bloque comercial de América Latina con niveles de comercio

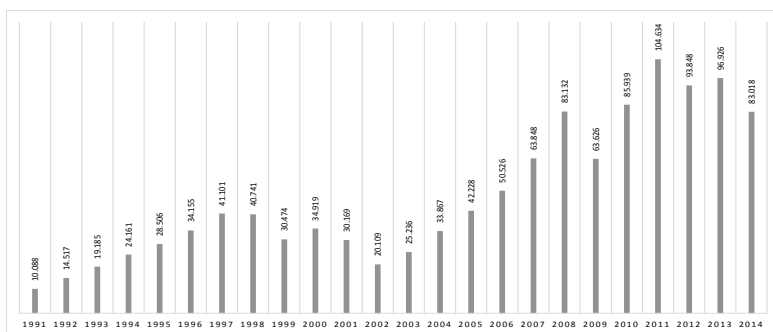
intrarregional e intraindustrial más elevados, incluso duplicando los niveles alcanzados por la Alianza del Pacífico.

Gráfico 1 – Evolución del arancel promedio del Mercosur



Fuente: Observatorio América Latina – Asia Pacífico.

Gráfico 2 – Evolución del comercio intrarregional



Fuente: elaboración propia en base a WITS.

● 2000 - 2003

La etapa que transcurrió tras la devaluación de Brasil implicó un período de cuestionamiento profundo a las bases del Mercosur,

especialmente en Argentina y Uruguay. Incluso es en esta etapa en que algunos países del bloque intentaron romper con seguir las negociaciones conjuntas, el pilar de una unión aduanera. Este fue el caso del acercamiento de Uruguay y Argentina con Estados Unidos. En ese momento este último país cambiaba su estrategia de inserción con América Latina debido a las dificultades que se le presentaban en las negociaciones del ALCA, episodio que culminó con la aprobación de la Declaración de Mar del Plata de 2005.

En este período se aprueba un número histórico de decisiones del Consejo de Mercado Común en el denominado como proceso de “relanzamiento del Mercosur”, el que se inició a partir de una análisis anterior conocido “acciones del Mercosur hacia el año 2000” y que tuvieron por objetivo identificar los asuntos pendientes de implementación (Bartesaghi, 2011).

Una de las normas que se aprobó en este lapso refirió a un tema clave para el Mercosur y en particular para la relación de Brasil con Argentina: la política comercial común. En definitiva, los tremendos efectos en el comercio intrarregional por la devaluación de Brasil de 1999 y la profunda crisis que atravesó la región hasta el año 2002 inclusive, llevaron a un acercamiento entre el Mercosur y Estados Unidos especialmente claro en el caso de Uruguay (si bien Argentina también mostraba interés). La posibilidad de que finalmente se concrete la firma de un acuerdo comercial entre uno de los países más pequeños del bloque y Estados Unidos, atentaba contra la estrategia planteada por el presidente Lula respecto al papel de Brasil en Sudamérica y sus aspiraciones de potencia regional e internacional. En efecto, la potencia sudamericana desplegó todo su aparato diplomático para evitar dicho acercamiento y contempló algunas de las propuestas y reclamos de Uruguay frente al estado actual del bloque.

Algunas de las decisiones que resumen este período tienen que ver con la aprobación de la decisión CMC N° 32/00 que obliga a los países a seguir una política comercial común en las negociaciones externas; la aprobación de un acuerdo marco entre el Mercosur y México (Decisión CMC N° 37/00 y Acuerdo de Complementación Económica N° 55), que habilitó a Uruguay a firmar de forma

adelantada un tratado de libre comercio con dicho país; la aprobación de la Decisión CMC N° 08/01 que acordó acelerar las negociaciones externas del Mercosur; se lanzaron las negociaciones con la Comunidad Andina y se aprobó el Protocolo de Olivos que era uno de las demandas de Uruguay en cuanto a profundizar el sistema de solución de controversias del bloque. Es en este período donde comienza a gestarse la posibilidad de aprobar un sistema de contemplación de asimetrías entre los miembros, lo que finalmente se consagra en 2005 con la constitución del FOCEM y es parte de un proceso que se denominó como de fortalecimiento institucional del Mercosur.

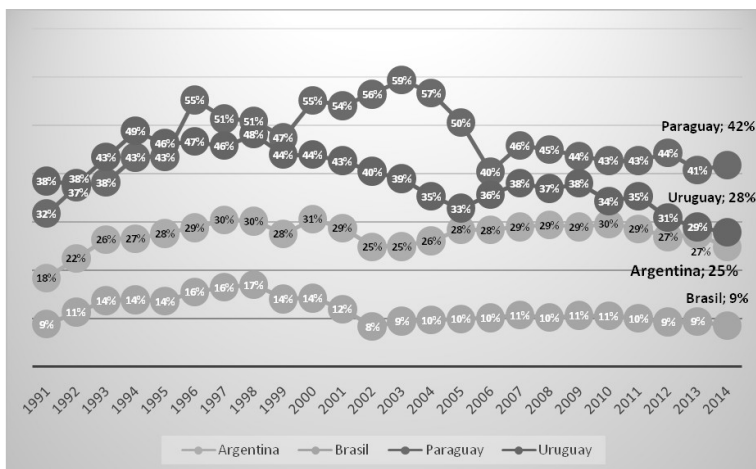
En síntesis, podría decirse que en este período y debido a los efectos de la crisis económica del bloque que llevó a niveles preocupantes la cohesión interna, Brasil logró imponer una nueva agenda contemplando algunos de los reclamos de parte de sus miembros y permitiendo ciertas flexibilidades para evitar quiebres mayores. En su momento las expectativas fueron de relanzamiento, pero había que esperar algunos años para terminar de confirmar si todo el grupo de normas aprobadas entre estos años confirmarían que el bloque se dirigía hacia una definitiva profundización y cumplimiento de sus objetivos originarios o hacia una regionalización de su agenda (Bizzozero, 2013).

• **2004 – 2015**

La siguiente etapa presenta una característica central que tiene que ver con la favorable evolución de la economía internacional, los precios internacionales y la relación de los países del Mercosur con China. Desde 2003 en adelante todos los países del Mercosur muestran robustas tasas de crecimiento, lo que derivó en una recuperación del comercio intrarregional en niveles incluso superiores a los de la primera etapa mostrando cierta estabilidad (Zelicovich, 2015). Ahora bien, como se puede observar en el gráfico 2, si bien existe un notorio crecimiento del comercio regional entre los años 2003 y 2011, las exportaciones de extrazona crecieron mayormente. En suma, los países del Mercosur comercian cada vez más con los países de extra región, lo que está asociado a la

concentración comercial que el bloque generó con China (ventas de *commodities*) y que derivó en la conocida como reprimarización de la economía (Amal y Kegel, 2015). Además, debe reconocerse que en esta etapa se terminó de confirmar la falta de voluntad política para implementar y dar cumplimiento al paquete de normas aprobadas en el período de “relanzamiento del Mercosur”, lo que atentó con el entorno de negocios que estuvo marcado desde 1999 en adelante por la aplicación de barreras no arancelarias y un precario sistema de solución de controversias, lo que tiene consabidos efectos en la captación de inversiones.

Gráfico 3 – Importancia del comercio intrarregional

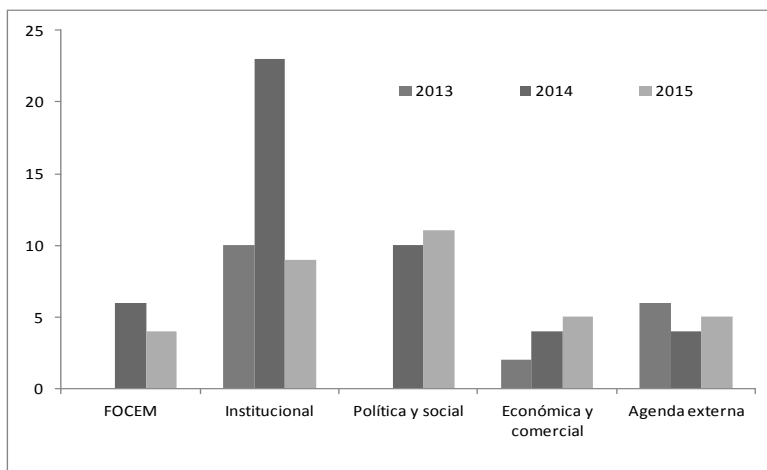


Fuente: elaboración propia en base a WITS.

Entre los años 2004 y 2015 la región atravesó otro fenómeno que también tuvo implicancias en la evolución del Mercosur, las presidencias populistas a cargo de los Kirchner en Argentina, Lula Da Silva y Rousseff en Brasil y Chávez y Maduro en Venezuela. En menor medida el caso de Mujica en Uruguay.

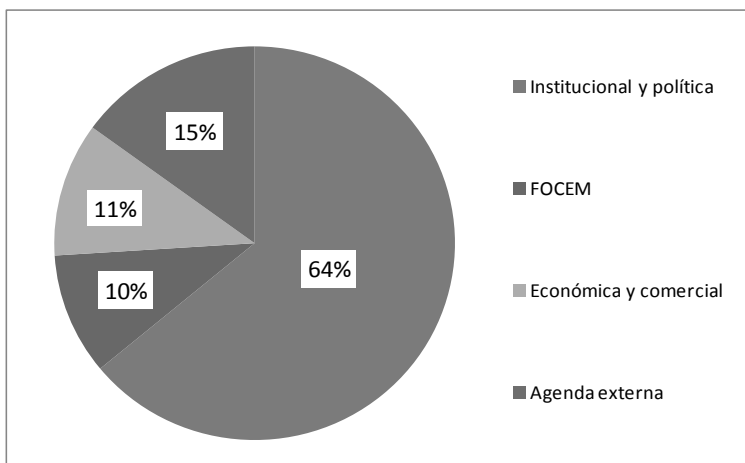
La visión de dichos mandatarios sobre la integración económica y las estrategias nacionales de cada uno de los países comentados atentaron contra los objetivos del Mercosur y llevaron a que el bloque se transforme más en un foro político que en un proceso de integración. En los hechos, si se analizan las normas aprobadas por el bloque en los últimos años, se descubre que las mismas refieren a aspectos políticos más que económicos y comerciales. Tampoco se avanzó en la inserción externa, uno de los grandes deberes del bloque que no reaccionó frente a una clara tendencia internacional.

Gráfico 4 – Normas aprobadas por el Mercosur



Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría del Mercosur.

Gráfico 5 – Normas aprobadas por el Mercosur



Fuente: elaboración propia en base a la Secretaría el Mercosur.

● 2016

La nueva etapa iniciada en 2016 está cargada de incertidumbre y aún es complejo analizar el camino que seguirá el bloque en los próximos años. De todas formas sí hay algunos elementos que permiten adelantar posibles transformaciones en el proceso de integración, algunos de las cuales podrán ser inéditas en cuanto a su impacto.

Es evidente que el Mercosur enfrenta un nuevo aniversario en un período de suma inestabilidad política y económica en la región. Por un lado, lo que acontece en Brasil a nivel político, con la destitución provisoria de la presidenta y la implementación de un gobierno interino que como el gobierno anterior también goza de bajísimos niveles de competitividad. Por otro lado, Brasil enfrenta una crisis económica muy profunda registrando por dos años consecutivos una caída del PIB en el entorno del 4%, lo que arrastra a Argentina a un magro desempeño de su economía y lo que naturalmente tiene efectos en los otros miembros del bloque. Por su parte, Venezuela que cabe recordar es socio pleno del Mercosur más allá de las

particularidades de su membrecía, también enfrenta una crisis política, económica, institucional y social que supera ampliamente los límites del Mercosur y preocupan a todo el continente americano.

Por otro lado y otorgando cierto respiro a la situación política señalada, la nueva administración argentina le ha otorgado una nueva impronta al Mercosur. La nueva política exterior argentina no solo tuvo notados efectos en los organismos internacionales, sino también en el bloque y en la relación bilateral de este país con sus socios regionales, incluso los de menor tamaño relativo como Uruguay. Argentina exige un Mercosur más moderno, abierto al mundo, más cercano a la Alianza del Pacífico y más activo en las negociaciones internacionales. Medidas concretas implementadas por el nuevo gobierno favorecieron una mejora en el entorno de negocios entre los países miembros y permitieron avanzar en un intercambio de ofertas con la Unión Europea, un nuevo hito (más allá de que el intercambio no colmó las expectativas iniciales) que no se alcanzaba desde el año 2004. De todas formas debe reconocerse que aún seguirán persistiendo algunas diferencias clásicas en materia agrícola e industrial (Cienfuegos, 2016).

Las acciones seguidas por Argentina hicieron posible un mayor acercamiento del bloque con la Alianza del Pacífico, incluso siendo dicho país aceptado como estado Observador y liderando lo que se ha planteado como la convergencia entre los dos procesos de integración. Por su parte, Uruguay sigue con su reclamo histórico de liberalizar la Decisión Nº 32/00, posición que encuentra cada vez más cabida en el gobierno de Macri así como en el interino de Temer.

Si bien falta ratificar dichos cambios de perfil en el bloque, para lo cual es esperable esperar la evolución de los acontecimientos políticos en Brasil, parece imponerse un cambio en el Mercosur, abriendo desde el año 2016 una nueva etapa que puede marcar definitivamente el futuro del proceso de integración.

Aciertos y desaciertos del Mercosur

Seguidamente y luego de cumplidos 25 años de la firma del Tratado de Asunción, se lleva adelante un ejercicio para identificar lo que se entiende pueden ser los aciertos y desaciertos del Mercosur, sin atender a los ya comentados respecto a la estabilidad regional a partir del acercamiento definitivo entre Brasil y Argentina en la década del ochenta.

Seguidamente se listan algunos de los aciertos del Mercosur:

- El bloque ha logrado un desarrollo institucional apreciable, lo que ha permitido una interacción entre los diferentes niveles de gobierno de sus miembros;
- logró conformar una zona de libre comercio y avanzó parcialmente en algunos de los componentes de la unión aduanera;
- se suscribieron acuerdos comerciales de forma conjunta principalmente con países miembros de la ALADI;
- se mantienen negociaciones en curso con actores clave en el comercio internacional (caso de la Unión Europea);
- se hicieron esfuerzos por avanzar en la armonización de regulaciones vinculadas con el comercio internacional (normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias entre otras), compras gubernamentales, inversiones y servicios;
- el bloque cumple un rol en la interacción subregional en asuntos vinculados con los derechos laborales, migración, derechos humanos (Olmos, 2014), la cultura y la ciudadanía;
- instauración del Parlamento si bien aún está en proceso de perfeccionamiento;
- a través del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) ha logrado contemplar parcialmente las asimetrías existentes entre los miembros;

- se han realizado esfuerzos para avanzar en la integración productiva;
- ha implementado un sistema de solución de controversias;
- y logró ser considerado como foro representativo en diferentes ámbitos internacionales, lo que llevó a los Estados a la definición de posicionamientos conjuntos en diversos asuntos de interés global.

En cuanto a los desaciertos se destaca:

- el bloque no ha logrado suscribir una zona de libre comercio de mayor profundidad, ya que hay sectores excluidos que fueron regulados por acuerdos bilaterales (caso del automotriz que es justamente el de mayor importancia en el comercio intrarregional) ;
- sigue sin superar las barreras no arancelarias que restringen la ampliación del comercio intrarregional;
- no se ha implementado al menos de forma plena la unión aduanera, que posee excepciones más allá de lo razonable;
- en menor medida aún se ha logrado avanzar con la libre circulación de factores productivos (exigencia de un mercado común);
- sigue pendiente una armonización de las políticas macroeconómicas;
- no se ha avanzado en la firma de acuerdos comerciales con los principales actores como Estados Unidos, la Unión Europea y algunas potencias asiáticas;
- no se han negociado disposiciones profundas en el comercio de servicios (se negoció en base a listas positivas y con un bajo nivel de compromiso);
- se ha avanzado parcialmente en la integración productiva;

- no se reguló sobre los temas de última generación incluidos actualmente en todos los tratados de libre comercio;
- el bloque posee una institucionalidad exagerada para el grado de cumplimiento actual de sus objetivos originarios;
- no logró un mayor desarrollo del sistema de solución de controversias, el que en más de una ocasión no fue respetado;
- no otorgó preponderancia a la supranacionalidad en la toma de decisiones y no se han respetado los procedimientos internos en la incorporación de los nuevos miembros, especialmente en el caso de Venezuela.

Algunas propuestas para enfrentar nuevos desafíos

Luego de transcurridos 25 años, el Mercosur debe inexorablemente enfrentar una reformulación. Algunas de las razones por las que el bloque debería seguir dicho camino tienen que ver con al menos tres aspectos:

- No se han cumplido con los objetivos principales planteados en el Tratado de Asunción.
- El mundo cambió y avanza a otros ritmos. La región muestra otras velocidades (Alianza del Pacífico).
- No existe sentido de pertenencia ni cohesión entre los miembros del bloque.

El riesgo de no contemplar a tiempo dicha necesidad de modernización del bloque tras una reformulación o flexibilización de algunos de sus objetivos originarios (los que no fueron cumplidos tras 25 años y lo que es peor aún, no existe voluntad política para implementarlos), es el quiebre definitivo del proceso de integración.

En efecto y atendiendo al cómo, el bloque debería debatir al menos sobre cuatro aspectos centrales:

- Perfeccionamiento de la ZLC (cobertura, eliminación de BNA y profundización de las negociaciones en Servicios).
- Discutir la continuidad de la UA (en particular la Decisión Nº 32/00) y la viabilidad de implementar un mercado común.
- Avanzar en la negociación externa con flexibilidades e introducir nuevos capítulos de negociación.
- Reformulación institucional.

Para llevar adelante dichos cambios, será necesario contar con liderazgos regionales, voluntad política y compromisos institucionales, características que no abundan en los gobiernos de los países del Mercosur.

Bibliografía

AMAL, M. Kegel, P. (2015). A política comercial brasileira entre a crise do Mercosul e as negociações com a União Europeia. Em *Boletim Meridiano 47*, vol. 16, nº 152, PP 13 a 20.

BARTESAGHI, Ignacio (2011). *El Mercado Común del Sur 1991 – 2010. Los resultados alcanzados en las reuniones del Consejo del Mercado Común desde la perspectiva del sector industrial*. Cámara de Industrias del Uruguay: Montevideo.

_____ (2015). Algunas reflexiones sobre el Mercosur. Propuestas para una necesaria reformulación. En *Análisis y perspectivas*, Nº3, Konrad Adenauer Stiftung: Chile.

_____ (2016). Un nuevo contexto: diferentes estrategias y posibles soluciones. Consultado el 28 de junio. Disponible en http://ucu.edu.uy/sites/default/files/facultad/fce/dnii/columna_un_nuevo_contexto_bartesaghi.pdf

BERGAMASCHINE, J. (2014). El Mercosur y la conformación de un mercado común: análisis de los presupuestos institucionales necesarios para la consolidación de la integración. *Revista Jurídicas*, 11 (2), 30-49.

BIZZOZERO, L. (2013). Mercosur: agenda de temas y debate de ideas en la segunda década del siglo XXI. En *Boletim Meridiano 47*, vol. 14, n° 135, pp. 3 a 9.

CIENFUEGOS, M. (2016). La anhelada asociación euroMercosureña tras quince años de negociaciones. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n°112, pp. 225 -253.

OLMOS, M. (2014). Free trade and labour and environmental standars in Mercosur. En *Colombia Internacional 81*, pp. 67 -97.

É com grande satisfação que o Grupo de Pesquisa CNPq Geopolítica e Mercosul/UFPEL e o Centro de Integração do Mercosul (CIM) da Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) em parceria com o Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais (CENEGRI), oferecem esta importante contribuição acadêmica para o público brasileiro e latino-americano em comemoração aos vinte e cinco anos de criação do Mercosul.

No momento em que o bloco alcança o seu primeiro quarto de século de existência e sofre grandes questionamentos do setor empresarial e de segmentos da mídia sobre a sua efetividade, torna-se essencial ressaltar a importância do Mercosul a despeito dos obstáculos vivenciados nos últimos anos.

ISBN 978-85-61336-21-9

