



XXXII CONGRESO INTERNACIONAL
ALAS PERÚ 2019



Hacia un nuevo horizonte de sentido histórico de una civilización de vida
del 1 al 6 de diciembre-Lima

DOSSIER

INTEGRACIÓN REGIONAL, GEOPOLÍTICA Y
DESARROLLO

GRUPO DE TRABAJO 24

Lima, Perú 2020

**ALAS****XXXII CONGRESO INTERNACIONAL ALAS PERÚ 2019****©ALAS-ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA****DOSSIER****INTEGRACIÓN REGIONAL, GEOPOLÍTICA Y DESARROLLO****GRUPO DE TRABAJO 24****PRESIDENCIA ALAS:**

Jaime Ríos Burga (Perú)

VICEPRESIDENCIA ALAS:

Mg. Jesús Díaz (República Dominicana)

COMITÉ DIRECTIVO:

Dr. Federico Schuster (Argentina)

Dr. Breno Bringel (Brasil)

Dr. Milton Vidal (Chile)

Dr. Alexander Gamba (Colombia)

Dra. Angélica Cuellar (México)

Dra. Briseida Barrantes (Panamá)

Dr. Eduardo Arroyo (Perú)

Dra. Marina Ortíz (República Dominicana)

COORDINADORES GRUPO DE TRABAJO 24:

Flavia Lessa (Brasil)

Alberto Rocha Valencia (México)

Eduardo Arroyo (Perú)

José Briceño Ruiz (Venezuela)

EDITADO POR:

© ALAS-ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA DE SOCIOLOGÍA PERÚ

Jr. Alonso de Molina N° 1231, Dpto. 303 - Santiago de Surco

Lima-Perú

<http://sociologia-alas.org/>

Primera edición digital, diciembre 2020.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:

Angelo Aguilar (Perú)

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú**ISBN: 978-612-5025-07-4****DERECHOS RESERVADOS ALAS ©**



PRESENTACIÓN

El DOSSIER que presentamos es el resultado de las ponencias entregadas al XXXII Congreso Internacional ALAS Perú realizado en diciembre del 2019. Cada uno de nuestros 25 Grupos de Trabajo: Ciencia, Tecnologías e Innovación; Ciudades Latinoamericanas en el Nuevo Milenio; Producción, Consumos Culturales y Medios de Comunicación; Estado, Legitimidad, Gobernabilidad y Democracia; Desarrollo Rural y cuestión agraria; Imaginarios Sociales y Memoria; Desarrollo Territorial, Desigualdades y descentralización; Desigualdad, Pobreza y Exclusión Social; Estructura Social, Dinámica Demográfica y Migraciones; Estudios políticos, Socio jurídicos e Instituciones; Género, Feminismos y sus aportes a las Ciencias Sociales; Sociología de la Cultura, Arte, Interculturalidad y Religiones; Teoría Social y Pensamiento Latinoamericano; Medio Ambiente, Sociedad y Desarrollo Sustentable; Metodología y Epistemología de las Ciencias Sociales; Universidad Latinoamericana: interpelaciones y desafíos; Trabajo y Restructuración Productiva; Salud, Seguridad Social y Discapacidades; Acciones Colectivas y Movimientos Sociales; Sociología de la Niñez, Juventud y Envejecimiento; Corrupción, Violencia Social, Seguridad y Defensa; Alimentación y Cocinas en las Américas; Sociología de la Educación, Políticas Educativas y Deporte; Integración Regional, Geopolítica y Desarrollo; y, Sociología de los Cuerpos y las Emociones; muestran su rica producción teórica empírica desde sus propias experiencias críticas de saber en América Latina y el Caribe.

Reflexión que en sus diversos campos específicos nos muestran la riqueza del diálogo y el debate realizado en nuestro XXXII Congreso ALAS Perú 2019. Así mismo, queda como evidencia la integración de la sociología cada vez más con los otros campos del saber, sacando a luz o visibilizando la sociología de las ausencias y emergencias en la presente transición global. Un esfuerzo epistémico y metodológico por adentrarse a las situaciones y problemáticas más saltantes de la vida social en sus interacciones y transversalidad temática con sus áreas de problemática y otras áreas centrales de investigación social presentes en nuestros Grupos de Trabajo de investigación y otras comunidades científica del mundo en el esfuerzo creativo por construir un nuevo horizonte de sentido histórico de una civilización de vida que descoloniza el ser, el saber y el poder afirmando la calidad de vida en nuestras sociedades.



Mi agradecimiento en nombre de la Presidencia y Comité Directivo actual a cada uno de la/os coordinadoras/es, quienes hicieron realidad este compromiso institucional con ALAS.

Dr. Jaime Ríos

Presidente de ALAS



INTRODUCCIÓN

El Grupo de Trabajo, en general, se propuso analizar los procesos de integración regional, sus interacciones con las estrategias de desarrollo y la dinámica geopolítica de América Latina y el Caribe. En particular, se buscó discutir los diversos procesos y modelos de integración regional, subregional que proliferaron en América Latina y el Caribe-ALC desde la década del noventa del siglo pasado. Esto implicó analizar los ciclos de integración regional que van desde el predominio del regionalismo abierto y su sustitución por el regionalismo llamado “semi abierto”, “post-liberal”, “post hegemónico” y “alternativo”; así mismo, se incursionó en el debate del aparente retorno del “regionalismo abierto” (que sobre todo reflejaba la falta de proyecto político integrador), impulsado por los gobiernos conservadores y neoliberales,

Para una mejor comprensión de esta problemática de la integración regional de ALC, será necesario presentar brevemente las etapas del proceso de integración regional:

a) Décadas de los sesenta y setenta del Siglo XX

Impulso del regionalismo cerrado (de orientación estructuralista), sustentado en el modelo Industrialización por sustitución de importaciones-ISI. Se trató, en un primer momento, de generar una dinámica endógena de desarrollo regional, acompañada de un conjunto de instituciones regionales: ALALC (con su proyecto de mercado común latinoamericano), PARLATINO, SELA, Grupo de Río, etc.; el que fructificó principalmente en Brasil, México y Argentina. Por ello, se decide pasar a una dinámica de subregiones: AC, MCC, CARICOM. Es evidente que durante esta primera etapa la Comunidad Económica Europea es una suerte de modelo para el proceso de integración regional de ALC. Es importante anotar que el experimento subregional más importante y avanzado fue el del Acuerdo de Cartagena-AC (por su institucionalidad y su supranacionalidad en el núcleo de toma de decisiones). Y, se cierra la experiencia, con la crisis regional de mediados de los años setenta.

b) Décadas de los ochenta y noventa del Siglo XX

Inició del regionalismo abierto (de orientación neoliberal), cuya premisa es promover el desarrollo por medio de la inversión masiva de capital extranjero, la implantación de empresas transnacionales en la región y la promoción de las exportaciones. El enfoque de la dinámica del desarrollo se torna exógeno. Y, en base a esto, se procede a la



reestructuración del proceso de integración regional y de los procesos de integración subregionales: ALADI (reemplaza a la ALALC), CLAN (Comunidad Latinoamericana de Naciones), Grupo de Río, PRLATINO, SELA, G3, AEC, CARICOM, SICA (ex MCCA), CAN (ex AC) y MERCOSUR. La integración regional, en lo económico, adopta un perfil comercialista, y en lo político, las instituciones se construyen estrictamente con fundamentos intergubernamentales (esto es los gobiernos deciden por consenso). El proceso de integración más avanzado fue el del MERCOSUR, por sus experimentos de vinculación productiva, su dinamismo comercial y su complejidad institucional (con algunos rasgos supranacionales). Evidentemente, esta etapa también hizo crisis hacia mediados de los años noventa.

c) Década y media, de los años 2000 al 2016 del Siglo XXI

Ensayo del regionalismo “semi abierto” y “alternativo” (de sustento neo-estructural y neo-desarrollista), cuya idea principal fue retomar la vía del desarrollo, basado en una nueva industrialización de cada país y de la región, en un impulso del comercio y de las exportaciones de materias primas agrícolas, minerales, de gas y petróleo. En esta etapa se intenta combinar la dinámica endógena y la dinámica exógena. Los gobiernos progresistas fueron los actores centrales en esta etapa. Y a ellos se debe que se haya avanzado nuevamente en los procesos de integración regional y subregionales. En lo regional, la novedad será la creación de la CELAC que, juntamente con las otras instituciones regionales, emprenderá la promoción de una política regional e interregional internacional. Y en el plano subregional, se crearán procesos e instituciones meso-regionales como El Foro de Tuxtla Gutiérrez y el PPP/PIM; La UNASUR y el PIS. También en este plano se crearán el ALBA y la AP. El experimento no duró mucho, la crisis económica desestabilizó la región y a los gobiernos progresistas.

Los años en curso, desde el 2016 al 2020. Esta una etapa en curso, pero que al parecer está llegando a su finalización, de modo muy rápido.

Los actores principales en estos años han sido los gobiernos conservadores y neoliberales. Ellos llegaron al gobierno y coparon la escena política regional con un conservadurismo político cerca de la extrema derecha y un neoliberalismo privatizador y mercantilista radical. Supuestamente prometieron un regreso del “regionalismo



abierto”, pero en realidad les importaba el comercio bilateral y rechazaban los acuerdos multilaterales regionales y subregionales. En gran medida, paralizaron el avance los procesos de integración y en algunos casos dieron marcha atrás. Detuvieron la CELAC y desactivaron la UNASUR; la CAN avanzó hacia su fin y los otros procesos de integración quedaron a la deriva. El Grupo de Lima pretendió remplazar a la CELAC y erigirse en un foro político y diplomático regional. El Mercosur fue redimensionado y marginado.

Este desempeño regresivo de los gobiernos conservadores y neoliberales, durante el año de 2019, fue cuestionado por los levantamientos populares a lo largo y ancho de la región. Y, comenzó a revertirse el proceso histórico regional: a los nuevos gobiernos progresistas de México y de Argentina, ahora se les ha sumado el nuevo gobierno progresista de Bolivia. Y los movimientos populares siguieron su curso en Costa Rica, Ecuador, Chile, Bolivia y Perú.

En esta cuarta etapa, han reaparecido todos los problemas cruciales de los que adolece el proceso de integración regional y los procesos de integración subregional. Por un lado, se encuentra la discusión sobre el modelo de integración regional y los modelos de integración subregionales. No hay consenso al respecto. Los gobiernos, dependiendo de sus orientaciones políticas, hacen avanzar, paralizar o retroceder los procesos. Los neoliberales pretenden una integración regional solamente comercial e intergubernamental, es decir solamente unidimensional. Los progresistas promueven una integración multidimensional (económica, social, cultural y política) e intergubernamental-supranacional. Y, por ello, son afines al rol jugado por la CELAC, como Foro Político y Diplomático. En estos gobiernos persiste la idea de que la integración regional promoverá el desarrollo y el bienestar de la región. Además, son animadores una cooperación internacional Sur-Sur, sin descartar la cooperación Norte-Sur. En otras palabras, el problema de fondo es político, aunque también técnico. Muy posiblemente la política de integración regional debería ser una política de Estado y no una política gubernamental, con la finalidad de establecer una continuidad de gobierno a gobierno. En cuanto a los temas técnicos, se pueden resumir de la siguiente manera: una economía y un mercado regional; una sociedad civil regional multinivel (y una ciudadanía regional), un Estado regional multinivel (donde los estados nacionales no desaparecen), un gobierno regional intergubernamental-supranacional, un contrato



social y político regional, etc. Pero, recordemos, las propuestas neoliberales, en cuanto a la integración regional, plantean que será suficiente un mercado regional y unas cuantas instituciones intergubernamentales regionales. Así estamos y así vamos.

En estos momentos difíciles, de crisis política diplomática, no hay condiciones todavía para un acuerdo político regional. Pero, ya hay cierta claridad en la dinámica política regional: los gobiernos conservadores-neoliberales retroceden y los gobiernos progresistas avanzan. En algún punto un acuerdo político será posible y el proceso de integración regional se volverá a desplegar.

Y estos son los problemas y los temas que abordan los trabajos presentados por los/as colegas académicos/as de las universidades de nuestra región. En total se compilaron 25 ponencias, las que fueron clasificadas en ocho apartados, tal como lo pueden ver. Todas estas contribuciones fueron presentadas y discutidas en las diferentes mesas de trabajo que propusieron los coordinadores del Grupo de Trabajo. Aquí, va nuestro reconocimiento y agradecimiento a los y las colegas que participaron en el Grupo de Trabajo, pues la presentación y discusión de sus ponencias permitieron promover debates académicos muy importantes sobre los diversos problemas y temas de la integración regional. También, es notable dejar constancia de la presencia de muchas universidades latinoamericanas y caribeñas.

Coordinador
Alberto Rocha



24. INTEGRACIÓN REGIONAL, GEOPOLÍTICA Y DESARROLLO

Línea Temática 1. Teorías y epistemes de los modelos de desarrollo e integración en América Latina y el Caribe.

Pág. 13

Integração regional e burguesia industrial brasileira em tempos de crise.
Mariana Davi Ferreira

Línea Temática 2. Actores sociales, económicos, políticos y culturales de la integración.

Pág. 32

A crise de funcionamento do Mercosul segundo a leitura dos atores políticos uruguaios.
Samuel Decresci; Matheus Felipe Silva

O papel do Mercosul Cultural nos processos de integração das políticas culturais do Cone Sul.
Ayrton Ribeiro de Souza

Línea Temática 3. Modelos y políticas de integración regional, subregional e intercontinental.

Pág. 61

As Várias Interpretações do Desenvolvimentismo na América Latina (Brasil).
Marcelo Maurício de Moraes

O desenvolvimentismo furtadiano como meio de construção do Estado Nacional.
Jéssica Yume Nagasaki

Consórcios públicos internacionais, seria viável?
Júlio Cezar Costa Ramos; Cynthia Ruas Vieira Brayer; Jesiel Marcelino Da Silva Júnior

Construcción social de la confianza en la movilidad transfronteriza Sonora-Arizona.
Guadalupe Rodríguez Gutiérrez; Alan Medina Campuzano; Virginia Romero Plana

Jiwasa uma apnaqasiñataki: La internacionalización de la propuesta boliviana para declarar el agua como Derecho Humano en Naciones Unidas (2006 - 2010).
Rudy Alí López González

Tensión política colombo- venezolana en 2018-2019: una mirada multipolar de la geopolítica del siglo XXI.
Fabian David Coral Benavides



Línea Temática 4. Estrategias de integración regional, subregional e intercontinental.

Pág. 144

Lecciones de las disputas relativas al medio ambiente y su influencia en el proceso de renegociación del TLCAN.

Edit Antal

Sobre o posicionamento do Legislativo Uruguaio a respeito do Acordo Mercosul-União Europeia e da aproximação uruguaia com a Aliança do Pacífico.

Samuel Decresci

Análisis sectorial de la economía zacatecana 2010-2016.

Axel Arside Rodríguez Quintero

Línea Temática 5. Procesos de integración regionales en sus interacciones.

Pág. 186

La integración regional en suspenso: la (des)integración como proceso.

Ricardo José Alvarellós

Impacto de la cooperación en ciencia y tecnológica entre América del Norte y la Unión Europea. Comparación entre Hungría y México No hay avance tecnológico regalado.

Edit Antal

Agentes y expresiones culturales en las relaciones de integración fronteriza regional: las comunidades vecinas de Gualaguachú (Arg.) – Fray Bentos (Uru.)

Gabriel Ríos Gonçalves dos Santos

Línea Temática 6. Dinámicas geopolíticas de integración en América Latina y el Caribe.

Pág. 237

La diplomacia económica de china y estados unidos en el Gran Caribe.

Mariana Aparicio Ramírez; Gustavo Adolfo Islas Cadena

Integração e fragmentação regionais: política e geopolítica latino-americanas.

Shiguenoli Miyamoto

América Latina en las aguas agitadas de la multipolaridad del orden mundial emergente. Política y geopolítica regional (2000-2018).

Alberto Rocha Valencia



Línea Temática 7. Cooperación internacional Norte–Sur y Sur-Sur.

Pág. 302

El fenómeno del mundo de la posayuda y su incidencia en la política mexicana de cooperación para el desarrollo.

Raquel Apodaca Rodríguez

Cooperación Internacional para la búsqueda de personas desaparecidas en México 2006-2017.

Julia Ferreira Pedraza

Colaboração Sul-Sul e seus aspectos diaspóricos: uma análise histórica e antropológica da presença de estudantes cabo-verdianos e guineenses em universidades brasileiras no século XX e XXI.

Aline Laier; Fernando Lamas

Inmigrantes Quechuas en Canadá: Identidades Indígenas y Acciones Colectivas con las Poblaciones de las Primeras Naciones, Métis e Inuit.

Brenda Polar

Línea Temática 8. De la crisis del regionalismo abierto o regionalismo pro mercado al regionalismo posliberal o poshegemónico.

Pág. 343

Regionalismo abierto por Soft Balancing: 8 años de la Alianza del Pacífico

Harumi Kasay Ganoza; Juan Carlos España Tarazona

Línea Temática 9. Perspectiva de la integración de América Latina y el Caribe en la globalización.

Pág. 361

La Integración regional de América Latina y el Caribe en la era de la post-globalización.

David González Cuenca

Globalización y procesos de integración regional: desafíos abiertos para las políticas del MERCOSUR y la UNASUR.

Javier Pablo Hermo; Cecilia Pittelli

Las bases estructurales del liderazgo internacional en Sudamérica.

Juan Francisco Morales Giraldo



Línea Temática 1. Teorías y epistemes de los modelos de desarrollo e integración en América Latina y el Caribe



Integração regional e burguesia industrial brasileira em tempos de crise.

Mariana Davi Ferreira

Resumo

O objeto deste artigo é o posicionamento da burguesia industrial brasileira no que tange ao Mercosul no período da atual crise econômica e político-institucional vivenciada no Brasil. A burguesia industrial brasileira integra a burguesia interna, fração de classe que alçou a posição hegemônica no interior do bloco no poder nos governos petistas. O foco analítico da pesquisa reside na atuação política da CNI e Fiesp sobre o Mercosul, por compreender que essas são as principais entidades que representam a burguesia industrial. A análise incide sobre o processo de integração produtiva e considera a atuação do Estado brasileiro no Mercosul, diante das mudanças em curso no cenário político nacional e regional. A perspectiva é apreender a inflexão no posicionamento dessa fração da burguesia brasileira, que abandonou a defesa do neodesenvolvimentismo durante os governos petistas e passou a apoiar um projeto neoliberal ortodoxo, no que tange à política econômica e à política externa. Nossa hipótese é que ocorreu um aprofundamento de defesa de um Mercosul eminentemente comercial. A burguesia industrial passou a exigir mudanças no formato do bloco para melhor acomodar o atendimento dos seus interesses. Para averiguar a hipótese proposta, realizamos a investigação do posicionamento das entidades supracitadas sobre o Mercosul, por meio da análise de documentos.

Palavras chave

Burguesia industrial; Posição hegemônica; Mudanças.

Breve introdução

Nos últimos anos, vivemos no Brasil um período de grandes mudanças que configura uma crise econômica e político-institucional. Nesse processo, as inflexões na dinâmica política doméstica também impactaram a condução da política externa brasileira. Assim, sendo a atuação internacional do Estado brasileiro central na dinâmica da geopolítica regional, tais alterações tiveram consequências sobre os processos de integração regional em curso na América do Sul como informam, por exemplo, a desarticulação da Unasul.

Nesse amplo cenário de transformações no âmbito doméstico e internacional, este artigo busca analisar *a atuação o posicionamento da burguesia industrial brasileira no que*



tange ao Mercado Comum do Sul (Mercosul) durante a crise que perpassou os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer.

Nesse processo de crise, diferentes frações da burguesia brasileira se reposicionaram na dinâmica da luta política. Seus posicionamentos, além de expressarem a preferência por determinados projetos políticos e econômicos, também apontam para a defesa de um determinado modelo de inserção internacional do Estado brasileiro – com destaque para o campo do comércio exterior. O que queremos dizer com isso? As diferentes frações da classe dominante também demonstram preferências sobre a condução da política externa brasileira, pois seus interesses são impactados pelas relações internacionais que o país estabelece com outros Estados na dinâmica da economia internacional.

As mudanças no modelo de integração regional defendido por algumas entidades que representam a burguesia industrial no processo que resultou no *impeachment* da presidenta Dilma é um exemplo desta movimentação. Assim, este artigo se debruça sobre uma das questões do processo da crise política brasileira, tendo como foco analítico a atuação política da burguesia industrial brasileira na busca pelo atendimento dos seus interesses no processo de integração regional.

Nossa hipótese é que a crise econômica e político-institucional aprofundou o posicionamento da burguesia industrial brasileira na defesa de *um Mercosul eminentemente comercial*. Assim, devido às mudanças domésticas e internacionais – crise política, queda no crescimento econômico, desconfiança de setores da burguesia e das classes médias ao modelo de política externa brasileira dos governos petistas – a burguesia industrial passou a exigir modificações no formato do bloco para melhor acomodar o atendimento dos seus interesses

Para entender quais os fatores que levaram à intensificação no posicionamento da burguesia industrial brasileira na defesa do caráter eminentemente comercial do Mercosul, realizamos uma análise dos principais documentos e publicações da Confederação Nacional da Indústria (CNI)¹ e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)² sobre o tema. O leitor pode indagar-se sobre o motivo desta escolha. Tendo em vista que essas são as principais entidades que representam a burguesia industrial brasileira, julgamos que este é o recorte mais apropriado. Especificamente no que se refere à delimitação analítica da Fiesp, esta diz respeito a sua postura ativa nas negociações do Mercosul. Segundo Berringer (2015), entre as federações estaduais da indústria, a Fiesp foi a entidade que mais demonstrou simpatia pelo Mercosul.



No que tange ao período analisado neste artigo, estabelecemos o recorte temporal dos governos de Dilma Rousseff e o período do governo do presidente interino Michel Temer. Esse recorte temporal nos permite observar como (e se) os processos domésticos, regionais e internacionais constituem variáveis importantes para o posicionamento da CNI e da Fiesp, no que tange ao Mercosul, já que, segundo Berringer (2015) a política externa é um fator importante para que o analista seja capaz de identificar qual a fração hegemônica em um bloco no poder. Desse modo, podemos esperar que uma mudança de fração hegemônica no bloco no poder altere não apenas a política econômica, mas também a política externa.

Sobre o recorte teórico-metodológico

Na comunidade acadêmica de Relações Internacionais no Brasil, existem várias pesquisas que articulam a análise dos *grupos de interesse domésticos* com a *política externa* e a *integração regional*. O objeto deste artigo dialoga com estes trabalhos. Porém, analisaremos a atuação da *burguesia industrial*, enquanto *fração da classe burguesa*, no que tange à política externa brasileira para a integração regional, considerando o vínculo entre política doméstica e política internacional.

As pesquisas sobre *política externa* e *integração regional* constituem duas importantes áreas de estudo no campo acadêmico das Relações Internacionais. É essencial destacarmos a existência de diferentes recortes teórico-metodológicos para investigar essas temáticas, ou seja, não existe apenas um caminho possível para realizar a análise do objeto deste artigo. Esta mediação é importante, pois realizamos nossa análise a partir do arcabouço teórico poulantziano. Por tratar-se de uma proposta recente, em termos de utilização desse marco teórico para análise de objetos do campo acadêmico das Relações Internacionais (RI)³, objetivamos contribuir com o trabalho de uma rede de pesquisadores brasileiros que vêm desenvolvendo as categorias do marxista Nicos Poulantzas para aplicá-las nas pesquisas de RI (Berringer, 2015; Bugiatto, 2016).

De maneira mais específica, o foco dos autores supracitados foi o de utilizar este arsenal teórico para o desenvolvimento de pesquisas no âmbito da Análise da Política Externa (APE) a partir da Teoria Marxista. Sabemos que a APE se desenvolveu desde a década de 1950 com estudos que defendiam que não apenas a estrutura internacional determina a atuação diplomática, mas também que a política externa é resultado da dinâmica interativa entre os ambientes doméstico e internacional. Os estudos que buscavam explicar a política externa ou o comportamento de política externa



considerando, também, a dinâmica interna dos Estados consolidou a APE como uma subárea ou um subcampo das RI (Hudson, 2012). Essa subárea abrange diferentes recortes teórico-metodológicos para investigação da política externa.

Em diálogo com os autores clássicos da APE (Putnam, 2010), Berringer (2015) desenvolveu uma proposta teórica de analisar a política externa brasileira a partir da obra do marxista Nicos Poulantzas. Se é importante considerar a dinâmica doméstica para compreender a configuração da política externa de um país, a perspectiva marxista busca entender como as classes e frações de classes incidem na determinação da política externa de um país. Aqui é importante destacar que existem diferentes possibilidades de desenvolver pesquisas sobre relações internacionais no âmbito da Teoria Política Marxista. Partimos da contribuição de Nicos Poulantzas, porém, isto não anula as diferentes tradições marxistas que também são utilizadas como referência no campo acadêmico das RI. No caso específico do arcabouço poulantziano, preocupa-se em compreender a relação das frações da classe burguesa com o Estado para a conformação de uma determinada política externa. Mais especificamente, a corrente marxista inspirada na Teoria do Estado de Poulantzas relaciona a política externa de um país à fração hegemônica do bloco no poder (Poulantzas, 1978). Ou seja, a fração hegemônica no bloco no poder tem a capacidade de fazer com que o Estado priorize as suas demandas também nas diretrizes da agenda de política externa.

Neste artigo, entre os diferentes atores que participam e interagem na construção da política externa brasileira, buscamos analisar a participação e a influência da burguesia industrial, enquanto fração da classe dominante, na política externa para integração regional.

Abrimos um parênteses para informar que o foco no recorte teórico-metodológico poulantziano não exclui o diálogo com outros estudos sobre política externa, integração regional e grupos de interesse. Em sua diversidade, as investigações sobre essas temáticas partem de diferentes perspectivas metodológicas, tornando-se importantes referências para este artigo. Destacamos, assim, os estudos sobre *grupos de interesse* e *comércio exterior*, com atenção para Oliveira e Onuki (2007; 2011), além da pesquisa sobre *coalizões políticas* desenvolvido por Castelan (2014) e os estudos clássicos sobre o empresariado brasileiro de Eli Diniz e Renato Boschi. Destacamos, também, o estudo de Mariano (2015, p. 94-5) que classifica os atores envolvidos no processo de integração do Mercosul em três categorias: *governamentais*, *estatais* e *sociais*. No arcabouço da autora, as entidades da burguesia industrial (Fiesp e CNI) constituem-se como atores



sociais, que não estão envolvidos na tomada de decisão do bloco, mas buscam incidir nos rumos do mesmo.

Feitas essas considerações sobre a pluralidade de vertentes teóricas que tratam os temas de política externa e de integração regional, destacamos os estudos recentes aos quais nos vinculamos e que vêm buscando compreender a atuação dos setores econômicos em relação à política externa e à integração regional com foco na atuação das *classes e frações de classe* (Berringer, 2015; Berringer; Boito, 2013). Esses estudos consideram que os interesses do Estado nacional variam de acordo com a fração burguesa que detém a hegemonia no bloco no poder e se preocupam em analisar a interrelação entre fatores domésticos – composição do bloco no poder, sua fração hegemônica, suas alianças – e internacionais na construção da política externa.

Nessa tradição, Poulantzas (1978) caracteriza a relação do Estado capitalista com as classes e frações de classe por meio do conceito de *bloco no poder*, que é uma unidade contraditória entre diferentes frações da classe dominante a fim de manter o seu interesse político geral, a saber: a manutenção do modo de produção capitalista. As frações da classe dominante se aglutinam para defender ou rejeitar políticas estatais com o objetivo de defender seus interesses econômicos imediatos, onde uma fração geralmente detém a hegemonia no interior do bloco no poder. A movimentação de frações da classe⁴ dominante pode levar a conflitos entre as frações ou entre diferentes setores econômicos no interior de uma mesma fração (Farias, 2009). Em síntese, neste marco, *considera-se que a política externa é determinada pela fração de classe burguesa hegemônica no bloco no poder em certa conjuntura histórica e pela relação que essa fração de classe estabelece com o capital externo e com o imperialismo* (Berringer, 2015).

Assim, consideramos a importância e o acúmulo dos trabalhos anteriormente citados, sendo indispensável o diálogo com os estudos de outras vertentes analíticas, mas buscamos partir da análise marxista da *atuação política das classes e frações de classe* em relação à política externa brasileira e à integração regional.

Burguesia industrial, política externa brasileira e a integração regional

Nosso foco é analisar como o grande capital de determinadas frações da burguesia brasileira atuaram para influenciar nos rumos da política externa para integração regional e, no caso do objeto, como a grande burguesia industrial atuou politicamente em relação ao Mercosul. Esse campo de estudos compreende que a burguesia industrial com outros



setores econômicos, que configuram a *grande burguesia interna*, ocupou um lugar de hegemonia no bloco no poder dos governos petistas que conferiu uma maior capacidade de influenciar nos rumos da política externa brasileira e, por consequência, da atuação brasileira no Mercosul.

Nesses termos, podemos apontar que a burguesia industrial brasileira obteve ganhos na economia brasileira nos governos Lula e Dilma. Isto procedeu a partir da implementação de uma política econômica, social e de uma política externa que possibilitou uma ascensão política do grande capital industrial e do agronegócio no bloco no poder⁵. Esta alteração no conjunto da política de Estado foi possível porque a grande burguesia interna (GBI) compôs com outros setores da sociedade brasileira uma *frente neodesenvolvimentista*, de caráter policlassista e contraditório, nos governos petistas (Boito, 2018).

Para Boito (2018), a grande burguesia interna incorpora diferentes setores da economia, entre eles o agronegócio, a mineração, a indústria da construção civil, a indústria da transformação e bancos de capital majoritariamente nacional. A caracterização dessa fração de classe, a *burguesia interna*, se dá pela posição intermediária que ocupa entre a *burguesia compradora* que é dependente dos interesses imperialistas e a *burguesia nacional*, que possui uma base de acumulação própria e pode vir a assumir posturas anti-imperialistas (Poulantzas, 1978). A burguesia interna mantém relações complexas com o imperialismo e isso implica entender a relação que ela tem com o capital internacional e com o Estado brasileiro, movimentando-se prioritariamente em busca dos seus interesses econômicos imediatos. Assim, a burguesia interna no Brasil estabelece essa relação contraditória com o capital externo, dependendo dele em determinados momentos, mas necessitando da proteção estatal diante da concorrência que ele representa, a depender conjuntura histórica.

Os setores econômicos da burguesia interna buscam advogar pelos seus interesses na luta política que constitui o conflito de classes e frações de classes pela distribuição da riqueza produzida. A defesa de demandas setoriais busca influenciar a construção de uma política econômica vantajosa para seus interesses, conectada à política externa brasileira e aos processos de integração regional. Nesse processo, as entidades patronais e associações setoriais da burguesia reivindicaram maior participação nas negociações internacionais referentes ao comércio exterior. Neste período, a Coalizão Empresarial Brasileira (CEB) passou a atuar em negociações como na Rodada de Doha da OMC (Boito; Berringer; 2013, p. 35).



Nos governos Lula, a política externa alçou grande destaque e trouxe ganhos importantes para a grande burguesia interna. Destacou-se a forte atuação nos processos de integração regional da América do Sul, com destaque para o Mercosul. Assim, o avanço na integração regional constituiu-se como pilar central da política externa brasileira nos governos Lula e Dilma. Destaca-se o “relançamento do Mercosul”, além da criação do Fundo para Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM) em 2004. Mas também, o fomento de outros processos, como a Iniciativa de Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (IIRSA), a União das Nações Sul-Americanas (Unasul), e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac).

Nesse processo, a burguesia industrial obteve ganhos com o aprofundamento das exportações para os países do Mercosul. Entretanto, sugerimos que a burguesia industrial se movimenta em torno dos seus interesses econômicos imediatos e, assim, a integração regional constitui instrumento pragmático para alcance dos seus interesses, não sendo prioridade o aprofundamento da integração política e em outras esferas. Na próxima seção nos debruçaremos sobre essa questão especificamente.

A atuação política da burguesia industrial brasileira e a integração regional

No Brasil, os setores econômicos buscam pressionar o Estado para que seus interesses sejam pautados na construção do Mercosul, seja por meio de canais do Ministério das Relações Exteriores (MRE), do Poder Legislativo ou do Poder Executivo (Onuki; Oliveira, 2007). Esses setores se organizam por meio das entidades que os representam na arena da luta política para defender seus interesses setoriais e atuar de maneira organizada na disputa política.

Desde a formação do Mercosul, em 1991, a partir do Tratado de Assunção, é possível visualizar essa disputa de interesses. Nesse sentido, Mariano (2015) destaca que dois grupos sociais tiveram uma maior intervenção nas negociações iniciais do Mercosul: o *empresariado* e o *sindicalismo*, que por possuírem interesses bem definidos tiveram maior facilidade e capacidade de intervenção (*Ibidem*, p. 97). A criação do Subgrupo de Trabalho-11 de Relações Trabalhistas, Emprego e Seguridade Social na estrutura do Mercosul, em 1991, foi um importante passo para a incorporação do empresariado e do sindicalismo aos debates do bloco. Essa caracterização aponta para a presença do conflito *capital x trabalho* no âmbito do Mercosul.

No que tange à indústria brasileira, os grandes grupos industriais buscam advogar pelos seus interesses na arena político-institucional a partir de entidades como a Fiesp e da



CNI. A defesa de suas pautas setoriais procura influenciar a construção de uma política econômica que beneficie o setor industrial, em relação direta com a formulação da agenda da política externa brasileira para comércio exterior. Influenciar os rumos do Mercosul é central para esse setor, tendo em vista que a produção industrial brasileira se destina majoritariamente ao mercado nacional e regional. Exemplo desse processo é a ativa participação da CNI no Conselho Industrial do Mercosul, desde 1994, e na criação do Fórum Consultivo Econômico e Social (FCES), em 1996 (Berringer, 2015).

O interesse dessas entidades sobre temas de comércio exterior antecede o recorte temporal deste artigo. Nos anos 1990, destaca-se a participação nas negociações da Área de Livre Comércio das Américas (Alca), por meio da Coalizão Empresarial Brasileira (CEB), criada em 1996 “como uma resposta dos empresários à necessidade de maior participação na definição de estratégias brasileiras de inserção internacional”⁶, na qual a CNI liderava a Secretaria Executiva. Visualiza-se intenso interesse dessas entidades nas negociações entre Mercosul e União Europeia que começaram em 1999, por meio do Fórum Empresarial Mercosul-Europa (Diniz, 2010).

Ambos exemplos têm relação com a posição das entidades que representam a burguesia industrial no Mercosul. Segundo Berringer (2015), quando essas negociações foram iniciadas, o apoio da burguesia industrial brasileira ao Mercosul aumentou como forma de resistência às perdas que poderiam ocorrer a depender dos termos de uma possível abertura comercial.

No século XXI, o interesse dessas entidades nas negociações de comércio exterior continuou, mas foram impactadas por mudanças que ocorreram na América do Sul. Isso porque as experiências de integração regional foram potencializadas, pois o tema se constituiu como prioridade na agenda da política externa dos principais Estado sul-americanos. Esse período particular na América Latina representa um momento de crise das políticas de ajustamento neoliberais, que abriu espaço para processos de resistência ao projeto neoliberal. Essas mudanças relacionam-se, no plano institucional, à eleição de chefes de Estado⁷ de cunho progressista em alguns países da região.

Esses chefes de Estado cumpriram um importante papel em impulsionar a construção de diferentes arranjos regionais e espaços de consulta e concertação na América Latina, diferente do perfil eminentemente econômico da integração regional que demarcou os anos 1990 na região⁸. Assim, tais processos apontaram para o fortalecimento do Mercosul, além da formação de outras iniciativas já supracitadas como a Unasul, a Celac e a Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América (Alba)⁹.



No caso específico do Mercosul, um dos processos de integração mais sólidos da região, esse contexto resulta em transformações no seio do bloco. Após a crise do final dos anos 1990, visualiza-se o desenvolvimento de seu caráter social e político no início do século XXI. No âmbito econômico, os dados demonstram um aumento na esfera de 617% das exportações brasileiras para o bloco, que saltaram de US\$ 4,1 bilhões em 2002 para US\$ 29,53 bilhões em 2013 (Fuser, 2017), indicando o fortalecimento dessa esfera.

Nesse período, no que tange à política externa brasileira, visualiza-se uma forte diplomacia presidencial exercida pelo presidente Lula que indica a defesa de um aprofundamento do Mercosul, apontando para o que Mariano (2015, p. 66) define como *Mercosul máximo*. Na argumentação sobre a *integração mínima* e a *integração máxima*, Mariano (2015) define que a *integração máxima* constituiria uma interpretação do bloco com forte inspiração europeia, na defesa de um aprofundamento da institucionalidade e uma expansão da participação da sociedade. Por outro lado, a *integração mínima* pressupunha um Mercosul mais pragmático, com um controle maior sobre os custos que ela produz e com foco nos benefícios da integração para uma melhor inserção internacional dos países frente os ditames da globalização.

Diferentes estudiosos buscaram caracterizar esse período em que o *Mercosul máximo* teria vigorado. Alguns autores apontam que esse processo consolida um *regionalismo pós-hegemônico* ou *pós-neoliberal*, em oposição ao caráter eminentemente econômico do *regionalismo aberto* que vigorou na América do Sul, durante os anos 1990 (Briceño Ruiz *et al*, 2012). Já para Berringer (2019, p. 146), na análise desse período, “o Mercosul e a Unasul ainda se configuraram como arranjos intergovernamentais, com baixa institucionalidade e reduzido grau de compromissos políticos, determinados pela posição político-ideológica da burguesia interna brasileira, que é a principal beneficiária desses dois projetos” (p. 146).

Refletindo sobre a atuação da burguesia industrial, nesse sentido argumentativo, Vigevani *et al* (2008, p. 18) destaca que no ano de 2004, a Fiesp apontava para a necessidade do Mercosul “retroceder uma casa” de União Aduaneira imperfeita para uma área de livre comércio. “Nota-se [nas preocupações empresariais] interesse em reduzir o papel que o Mercosul tem para a política exterior e como referência para parte da estratégia econômica e comercial internacional” (Ibid., p. 18-9). Essa citação demonstra um baixo interesse da burguesia industrial na defesa de um aprofundamento da dimensão política do Mercosul.

Já nos governos da presidenta Dilma Rousseff, a integração regional no âmbito



comercial começa a sofrer os impactos da crise econômica internacional e, a partir de 2014, da crise política que se configura no Brasil. Para Berringer (2019): “a diminuição dos preços das *commodities*, que havia possibilitado o ciclo de crescimento econômico na América do Sul entre 2003 e 2008, e o novo papel internacional da economia chinesa, também produziram efeitos no interior do Mercosul, dando início, a partir de 2012, a uma crise interna aguda” (Ibid., p. 157).

Considerando os elementos estruturais, a burguesia industrial brasileira começa a dar indícios de descontentamento com os rumos do bloco regional.

Neste contexto, acreditamos que o posicionamento da CNI e da Fiesp corresponde ao que Mariano (2015) define como *integração mínima do Mercosul*, tendo em vista que as entidades passam a enfatizar a necessidade da ampliação do bloco condicionada prioritariamente aos seus interesses econômicos e comerciais. Nessa conjuntura da crise, aprofundou-se a defesa de uma integração pragmática que seria “um mecanismo de adaptação às necessidades do sistema internacional globalizado e que, portanto, precisa ser enxuto institucionalmente e ater-se aos seus objetivos básicos” (Mariano, 2015, p. 209).

O que explicaria, dessa forma, a defesa de um Mercosul *eminentemente comercial* pela burguesia industrial nesse contexto de crise econômica e político-institucional do Brasil? Sugerimos que alguns fatores da conjuntura internacional e doméstica de 2011 a 2018 nos apontam um caminho para corroborar nossa hipótese. O agravamento da crise econômica internacional incorreu na queda do crescimento mundial de 4,1%, em média ao ano, entre 2000- 2008, para 2,9% de 2009 a 2014 (Pochman, 2015), abalando o desempenho da economia brasileira já no primeiro governo de Dilma Rousseff. Além disso, a China passa a ter uma inserção mais ofensiva na região, o que prejudica setores da indústria de transformação que tem os mercados sul-americanos como principal destino de sua produção. Em dados, 16,7% das importações para o Mercosul vieram da China, em 2014. Sendo 60% bens de serviços de média e alta tecnologia (Berringer, 2019). Assim, a China constitui uma variável complexa quando analisamos a integração econômica regional sul-americana.

Os elementos acima apontados resultaram em uma gradativa mudança de posicionamento da burguesia industrial sobre o Mercosul, mas também no cenário político geral. Isso porque os efeitos da crise econômica mundial passam a afetar a economia brasileira com mais força a partir do final do primeiro governo Dilma, trazendo consequências para os interesses do empresariado. A política macroeconômica



ortodoxa aplicada pelo governo Dilma no início de 2015 não resultou em melhorias nos índices de desempenho da economia brasileira. Como cita Boschi e Gaitan (2016, p. 44):

a expectativa de contar com o apoio do mercado, a presidente Rousseff consolidou um ajuste ortodoxo. No entanto, a resposta não foi a esperada e o governo enfrentou uma série de críticos das políticas adotadas, sem contar com aliados entre os beneficiados. De fato, a medida foi criticada pelas associações industriais como a FIESP e a CNI.

Boito (2018) aponta que já no primeiro mandato do governo Dilma, posicionamentos da burguesia industrial sinalizavam para um arrefecimento da defesa do neodesenvolvimentismo. Se antes advogavam pela política econômica e política externa dos governos petistas, as entidades patronais aproximaram-se do campo neoliberal ortodoxo, sugerindo como saída para a crise uma política econômica neoliberal e um diferente posicionamento geopolítico. A inflexão das entidades explicita-se, no cenário político, com o apoio da Fiesp¹⁰ ao processo de *impeachment* do governo Dilma Rousseff e a carta de Robson Braga de Andrade, presidente da CNI, responsabilizando a crise à “sucessão de erros na política econômica” do governo¹¹. Essa variável do reposicionamento dessas entidades sobre aspectos gerais da política brasileira nesse contexto se conecta com as mudanças de opinião sobre os rumos que o Mercosul deveria tomar.

A esse cenário, somou-se a restauração do campo neoliberal ortodoxo, representada pela agenda de contrarreformas, pela Operação Lava Jato e pela consolidação do *impeachment* da presidenta Dilma, em 2016 (Boito, 2018). A crise política deixou mais nítido as contradições da frente neodesenvolvimentista e fez com que os interesses das classes e frações de classe se explicitassem. Nesse período, a burguesia industrial passou a apoiar a agenda de contrarreformas dos direitos trabalhistas e a defender uma mudança no modelo de política externa na área do comércio exterior.

Sobre comércio exterior e o Mercosul, a Fiesp aponta a necessidade de o Brasil incorporar-se às cadeias globais de valor. Nas *Propostas de Integração Externa da Indústria 2014* da Fiesp, afirma-se que “é necessário um fortalecimento institucional do Mercosul, sob uma base pragmática e que privilegie o livre-comércio, o respeito às regras e sua efetiva integração às principais cadeias globais de valor do mundo”¹². Além disso, no documento afirma-se a necessidade i) de estreitamento das relações comerciais entre Mercosul e Aliança do Pacífico, ii) da assinatura do acordo Mercosul-União Europeia como prioridade imediata da política externa brasileira e iii) acelerar as



negociações entre Brasil e Estados Unidos. Percebe-se no conteúdo das propostas um forte apelo às negociações extrarregionais. Os documentos da CNI apontam propostas no mesmo sentido de que o “Brasil à frente do Mercosul deve manter prioridade ao comércio”¹³.

Nesse processo, a mudança do eixo de política externa de dois dos principais países do Mercosul, Argentina e Brasil, possui um forte impacto na disputa política sobre os rumos do bloco. Segundo Berringer (2019), essa crise do Mercosul seria resultado dos limites das políticas neodesenvolvimentistas no Brasil e na Argentina, principais países do bloco, somado à ofensiva do capital financeiro e do imperialismo às experiências dos governos da região. Nesse quadro, a vitória de Mauricio Macri, nas eleições presidenciais da Argentina em 2015, representou o retorno da agenda neoliberal e a retomada das relações mais estreitas com Washington. O mesmo ocorreu no Brasil, após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. O presidente interino Michel Temer escolheu José Serra para Ministro das Relações Exteriores. Ao assumir a pasta, o então Ministro defendeu¹⁴ a necessidade de renovação do Mercosul, com foco no fortalecimento do livre-comércio, além da aproximação com a Aliança para o Pacífico¹⁵ e com os parceiros tradicionais, com destaque para o acordo Mercosul-União Europeia.

Posteriormente, José Serra foi substituído por Aloysio Nunes. Sob sua liderança, as mudanças da política externa brasileira giram em torno da i) preferência aos acordos bilaterais em contraposição ao multilateralismo; ii) abandono à prioridade dada à América do Sul e iii) retomada da relação prioritária com Estados Unidos e União Europeia. O ministro Aloysio Nunes apontou a liberalização comercial como meta do MRE e afirmou que: “O novo dinamismo do Mercosul, nesse período, levou o bloco a engajar-se seriamente em negociações internacionais de grande envergadura: com União Europeia e outros parceiros extrarregionais”¹⁶. Dessa forma, a partir dos elementos aventados, visualiza-se que a CNI e a Fiesp participaram com protagonismo dessa “nova fase da política externa”¹⁷, na defesa de um Mercosul eminentemente econômico.

A análise dos documentos da Fiesp e da CNI apontam que as entidades coadunaram com as mudanças na atuação internacional do Estado brasileiro, principalmente no que tange à perspectiva da política externa fortemente ligada à dimensão econômica para enfrentamento da crise. José Serra participou de uma reunião na Fiesp, em junho de 2016, demonstrando a coesão entre o posicionamento da entidade e a agenda da “nova



política externa". Na ocasião, Serra e Paulo Skaf, presidente da Fiesp, assinaram um memorando de parceria entre MRE e Fiesp para cooperação na promoção comercial e na negociação de acordos. Criou-se um canal direto de comunicação entre o Itamaraty e a Fiesp, por meio do Conselho Superior de Comércio Exterior da entidade (Coscex)¹⁸. Em 2014, Rubem Alves, presidente da Coscex/Fiesp, no artigo *A nova agenda da Fiesp*¹⁹, defendeu a prioridade da integração do Brasil às cadeias de alto valor agregado e no que tange ao Mercosul, declarou que “o Brasil deve[ria] liderar e impulsionar um processo de readequação da estrutura do bloco e a flexibilização das suas regras”²⁰. No âmbito da CNI, Diego Bonomo, gerente de comércio exterior da CNI, em 2015²¹ apontou como demanda a “modernização da política de comércio exterior”, através de acordos de livre-comércio e de um plano ambicioso de negociações internacionais. Além disso, algumas publicações da CNI entre 2014 e 2016 apontaram a prioridade da liberalização comercial como intitula matéria de abril de 2014: “Brasil deve mudar estratégia e multiplicar redes de acordos de livre de comércio”²².

Assim, a análise das declarações, documentos e materiais nos permite afirmar que ocorreu uma inflexão no posicionamento da CNI e da Fiesp no que tange à política externa brasileira de maneira mais ampla. No caso específico da integração regional, percebe-se que as entidades possuíam uma preferência por um Mercosul mínimo antes da crise, mas que o aprofundamento da crise explicita a defesa de um Mercosul eminentemente comercial. Por fim, podemos dizer que os documentos da Confederação Nacional e da Fiesp demonstram uma associação da crise econômica do país à suposta “ideologização” da política externa brasileira nos governos Lula e Dilma. O posicionamento das entidades expressa um abandono da agenda da política externa brasileira para o Mercosul dos governos petistas e a defesa de mudanças na inserção internacional do Estado brasileiro.

Reflexões finais

O posicionamento crítico mais enfático da CNI e da Fiesp sobre os rumos do Mercosul e uma defesa mais explícita de um *Mercosul mínimo* insere-se no contexto de desestabilização das experiências de governos progressistas na América Latina. A crise dos governos de esquerda e centro-esquerda afetou a política doméstica e resultou na mudança do eixo da política externa de importantes países da América do Sul, com impactos nos arranjos regionais. Nesse cenário, buscamos analisar nas páginas anteriores as principais variáveis que levaram ao posicionamento da burguesia industrial em defesa de um *Mercosul eminentemente comercial* nesse contexto de crise.



Abaixo, para uma melhor visualização, sistematizamos essas variáveis.

A ofensiva do campo neoliberal ortodoxo. A política macroeconômica do primeiro governo Dilma (2011 – 14) apontava para perdas para o capital financeiro e configurou o estopim para a reação do capital internacional e da fração burguesa a ele associada no Brasil. Iniciou-se uma ofensiva do campo ortodoxo neoliberal contra o governo Dilma, em 2013, que protagonizaria o processo do *impeachment* da presidenta. O agravamento da crise econômica e o ajuste fiscal do segundo governo Dilma (2015) levou a burguesia industrial a aderir ao campo neoliberal ortodoxo, apontando como saída para crise o *impeachment*, a reforma trabalhista e uma política externa para o comércio exterior e para a integração regional diferente da construído pelos governos do PT.

Ainda neste contexto é preciso considerar a *fragilidade ideológica da burguesia interna, que não rompe totalmente com o imperialismo e não tem perspectiva de apoiar um projeto de nação ou anti-imperialista em aliança com a classe trabalhadora* (Poulantzas, 1978). O posicionamento da burguesia industrial que se distancia da proposta de aprofundamento da dimensão política do Mercosul, defendendo um caráter eminentemente comercial da integração, demonstra a falta de disposição do empresariado brasileiro de arcar com os custos do aprofundamento da integração frente às assimetrias entre os países do Mercosul. A condição contraditória da relação da burguesia interna com o capital externo resulta em uma fragilidade no apoio ideológico a um projeto de aprofundamento da integração sul- americana. Desse modo, em um período de crise, compreende-se a fácil transitoriedade da posição da burguesia industrial em apoio ao campo neoliberal ortodoxo e na defesa de um modelo de Mercosul eminentemente comercial.

Também argumentamos a influência de outros fatores de natureza externa na determinação do posicionamento da burguesia industrial em relação ao Mercosul. Por isso também sugerimos que as *estratégias de inserção comercial mais assertiva da China na América Latina e avanço de grandes acordos de liberalização comercial*. Isso porque, após a crise econômica de 2008, a China construiu uma estratégia mais assertiva de investimentos e de exportação para os mercados latino-americanos, afetando o setor industrial brasileiro, que tem sua produção voltada para o mercado interno e regional. Somado a isso, há o avanço das negociações dos mega-acordos de livre comércio²³. Sugerimos que, com receio de um isolamento do Brasil na economia



internacional e das grandes cadeias globais de valor, a Fiesp e a CNI passaram a reivindicar uma maior participação do Brasil nos mega-acordos de liberalização comercial e acordos bilaterais.

Notas

¹Fundada em 12 de agosto de 1938, a CNI sucedeu a CIB, o primeiro órgão de representação do setor produtivo nacional”. Disponível em: <<https://bit.ly/2K1Wp5z>>. Acesso em 02.09.2018

² Ver <http://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/historia/> Acesso em 02.09.2018

³ Usaremos a sigla RI para nos referir à disciplina acadêmica de Relações Internacionais.

⁵ “O bloco no poder [...] trata-se de uma condição comum de partícipes privilegiados da ordem social, o que faz que todos os segmentos das classes dominantes se unifiquem em torno de certos objetivos políticos gerais. Na articulação do bloco no poder, há a tendência à formação de um núcleo hegemônico, composto da classe dominante” (FARIAS, 2009, p. 92).

⁶ Disponível em: <<https://bit.ly/3ovysm8>> Acesso em 30/08/2018.

⁷ Hugo Chávez Frías, na Venezuela (1998); Néstor Kirchner, na Argentina (2003); Lula, no Brasil (2003); Tabaré Vázquez, no Uruguai (2005); Evo Morales, na Bolívia (2006); Manuel Zelaya, em Honduras (2006); Rafael Correa, no Equador (2007); Daniel Ortega, na Nicarágua (2007) e Fernando Lugo, no Paraguai (2008).

⁸ O ciclo de governos progressistas na região é marcado por particularidades na atuação de cada um dos presidentes tanto em âmbito doméstico, como na política externa. A possibilidade de convergência no plano da integração regional não atenua essas distinções. Katz (2011) realiza uma divisão dos governos latino- americanos do início do século XXI em três tipos: as administrações neoliberais (México, Colômbia, Peru), os governos centro-esquerda (Brasil, Argentina) e governos reformistas que perseguiriam metas populares (Venezuela, Bolívia).

⁹ A Alba é uma experiência constituída sob protagonismo da política externa venezuelana, da qual o Estado brasileiro não participa. A iniciativa surge em oposição à ALCA e possui um caráter anti-imperialista. Diferencia-se pela participação de outros atores, além dos Estados, por meio da *diplomacia dos povos* como na Articulação de Movimentos Sociais da ALBA.

¹⁰ Ver *Fiesp declara apoio formal ao impeachment de Dilma*. Estadão. 14/dez/2015. Disponível em: <<https://bit.ly/3brnniT>>. Acesso 01/09/18.



¹¹ Ver *Indústria e CNT dão apoio ao impeachment de Dilma*. Estadão. 13/abr/2016. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,industria-e-cnt-dao-apoio-ao-impeachment-de-dilma,1855909>> Acesso 01/09/18.

¹² Ver *Propostas de Integração Externa da Indústria 2014*. Fiesp. Disponível em: <<https://bit.ly/3i0JwFI>>. Acesso em 02/09/2018.

¹³ Ver *Brasil à frente do Mercosul deve manter prioridade ao comércio*. Portal da Indústria. Notícias. 20/07/17. Disponível em: <<https://bit.ly/35s38gS>>. Acesso 01/09/18.

¹⁴ Ver *Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores*. Ministério das Relações Exteriores, 18 de maio de 2016. Disponível em: <<https://bit.ly/38xKl5m>> Acesso em 30/08/2018.

¹⁵A Aliança para o Pacífico é um bloco comercial fundado em 2011 do qual participam Peru, Colômbia, Chile e México.

¹⁶ Ver *O Mercosul como instrumento do empresariado*. O Estadão. 25/11/17. Disponível em: <<https://bit.ly/2LGQ4Ne>>. Acesso em 09/18.

¹⁷Como exemplo, o posicionamento da CNI sobre o retorno da CAMEX ao MDIC, em 11/abr/2017. Disponível em: <www.goo.gl/DzcsRd>.

¹⁸ Ver *Serra e Skaf criam canal direto de comunicação entre Itamaraty e Fiesp*. Portal Fiesp. Notícias. 24/06/2016. Disponível em: <www.fiesp.com.br/noticias/serra-e-skaf-criam-canal-direto-de-comunicacao-entre-itamaraty-e-fiesp/> Acesso em 02/09/2018.

¹⁹ Esse artigo faz referência ao documento de posição "Propostas de Integração Externa da Indústria 2014" da Fiesp.

²⁰ Ver *A novanagenda da Fiesp*. Instituto Millenium. 09/07/2014. Disponível em: <<https://bit.ly/39ixoLZ>>. Acesso em 02/09/2018.

²¹ Ver *Agência de Notícias da CNI*. 27/mai/2015. Disponível em: <www.goo.gl/biJ7Am>.

²² Ver *Brasil deve mudar estratégia e multiplicar redes de acordos de livre comércio*. CNI. Agência de Notícias. Disponível em: <<https://bit.ly/2Xt8IAE>>. Acesso em 02/09/18.

²³ Acordos como a Parceria Transpacífica, Acordo Transatlântico e Acordo de Comércio e Serviços.

Bibliografia

Berringer, Tatiana. *A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula*. Curitiba, Appris, 2015.



A burguesia interna brasileira e a integração regional da América do Sul (1991-2016).

Oikos (Rio de Janeiro), Vol. 16, No 1, 2017.

A frente neodesenvolvimentista e a política de integração regional no governos PT: ascensão e queda do regionalismo multidimensional. In: Bouffartigue, Paul; Boito, A.; Bérout, S; Galvão, A. (Org.). *O Brasil e a França na mundialização neoliberal: mudanças políticas e contestações sociais*. 1ed. São Paulo: Alameda, 2019, v. 1, p. 147-172.

Boito JR., A.; Berringer, T. Brasil: Classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. *Rev. Sociol. Polít.* 2013, Curitiba, v. 21, n. 47. pp. 31-38.

Boito, Armando. *Reforma e crise política no Brasil. Os conflitos de classe nos governos do PT*. Campinas: Editora Unicamp, 2018.

Boschi, R; Gaitán, F. A. Elites, coalizões e Desenvolvimento. Análise sobre a trajetória recente do Brasil. *Desenvolvimento em Debate* (INCT/PPED), v. 4, p. 29-61, 2016.

Briceño Ruiz, J.; Gracea, A. M. C.; Puntigliano, A. R. (Org.). *Integración Latinoamericana y Caribeña*. Política y Economía. Madrid: FCE, 2012, p. 27-59. Bugiato, Caio. Poulantzas, Estado e Relações Internacionais. *Decalages*, v. 2, 2016.

Castelan, D. *Internacionalização econômica e coalizões políticas*. Tese de doutorado apresentada ao Instituto de Estudos Sociais e Políticos da UERJ. Rio de Janeiro, 2014.

Diniz, Eli. Empresariado Industrial, representação de Interesses e Ação Política: trajetória histórica e novas configurações. *Revista de Sociologia e Política*, v. 9, p. 101-139, 2010.

Farias, Francisco Pereira de. Frações burguesas e bloco no poder: uma reflexão a partir do trabalho de Nicos Poulantzas. *Crítica Marxista*, n. 28, p. 81-98, nov./2009.

Fuser, Igor. Reflexões sobre as burguesias sul-americanas e a integração regional. *Estudos Internacionais*, Belo Horizonte, v. 5, n. 3, p. 112-125, 2017.

Hudson, Valerie. The History and Evolution of FPA. In: Smith, Steve, Hadfield, Amelia, Dunne, Tim. *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases*. Oxford Univ. Press, 2012, p. 13-35.

Mariano, Karina L. P. *Regionalismo na América do Sul: um novo esquema de análise e a experiência do Mercosul*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015.

Oliveira, Amâncio J.; Onuki, Janina. Grupos de Interesse e a Política Comercial Brasileira: A Atuação na Arena Legislativa. *Papéis Legislativos*, nº8, IUPERJ/OPSA, 2007.

Oliveira, Marcelo Fernandes de. *Mercosul – atores políticos e grupos de interesses brasileiros*. São Paulo: Editora UNESP, 2003.



Pochmann, M. Seis anos após início da crise, economia mundial segue fragilizada. *Rede Brasil Atual*, 6 fev. 2015.

Poulantzas, N. *As classes sociais no capitalismo de hoje*. R. Janeiro: Zahar Ed., 1978.

Putnam, Robert. Diplomacia e política doméstico: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, V. 18, Nº 36: 147-174, jun. 2010.

Singer, A. Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011 - 2014). *Novos Estudos* (São Paulo), n. 102. Julho, 2015.

Vigevani, T. Favaron, G. Ramanzini Jr., H.; Correia, R. O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites, *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 1, p. 5-27, 2008.



**Línea Temática 2. Actores sociales,
económicos, políticos y culturales
de la integración**



A crise de funcionamento do Mercosul segundo a leitura dos atores políticos uruguaios.

Samuel Decresci
Matheus Felipe Silva

Resumo

O objeto de estudo deste artigo é a crise de funcionamento do Mercosul vista a partir de uma perspectiva dos deputados da Câmara daquele país e de outros importantes atores políticos. Assim, de forma mais delimitada, é objetivo apresentar o posicionamento destes parlamentares e outros importantes atores em meio à Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados, no recorte de 2000- 2016, a respeito dos obstáculos e fatos que colaboraram, desde o início desse século, para o mau funcionamento da integração regional do Mercosul. Para tal, vale-se aqui, como fonte primária, do uso das versões taquigráficas da referida casa legislativa. E, como fonte secundária, de uma bibliografia de apoio que trata dos temas abordados. Logo, importante atentar, como forma de anúncio prévio dos resultados, que o posicionamento dos deputados e outros atores, em sua maioria, orbitou para o tom crítico em relação à disfuncionalidade da instituição e às posturas protecionistas e restrições comerciais dos países. E que, ademais, no que toca às tomadas de decisão do bloco, uma condenação à preponderância do elemento político face ao jurídico.

Palavras chave

MERCOSUL; Legislativo; integração regional; Uruguai.

Resumen

El objeto de estudio de este artículo es la crisis de funcionamiento del Mercosur vista desde una perspectiva de los diputados de la Cámara de ese país y otros actores políticos importantes. Por lo tanto, de manera más limitada, se pretende presentar la posición de estos parlamentarios y otros actores importantes en el Comité de Asuntos Internacionales de la Cámara de Diputados, en el recorte histórico 2000- 2016, con respecto a los obstáculos y hechos que han colaborado desde el comienzo de este por el mal funcionamiento de la integración regional del Mercosur. Para este fin, es importante aquí, como fuente primaria, utilizar las versiones taquigráficas de esa cámara legislativa. Y, como fuente secundaria, una bibliografía de apoyo que trata los temas tratados. Por lo tanto, es importante señalar, como una forma de anuncio previo de los resultados, que la posición de los diputados y otros actores, en su mayor parte, orbitaba



el tono crítico con respecto a la disfuncionalidad de la institución y las posturas proteccionistas y las restricciones comerciales de los países. Además, en lo que respecta a la toma de decisiones del bloque, una condena de la preponderancia del elemento político sobre el legal.

Palabras clave

MERCOSUR; Legislativo; integración regional; Uruguay

Introdução

Depois de um primeiro momento, nos anos 90, de relativo sucesso, o MERCOSUL vivenciou, desde a passagem do século XX para o XXI (com a desvalorização da moeda brasileira, o Real) uma crise crônica. Com o advento do novo século, outros problemas despontaram com o prolongamento da crise econômica na região (sobretudo na Argentina), a consequente postura protecionista de muitos países, a falha de internalização das normas do bloco, as restrições dentro da União Aduaneira (imperfeita), a crise das “papeleras” entre Argentina e Uruguai, a suspensão paraguaia, a admissão da Venezuela (concomitante à suspensão do Paraguai) e por último a crise nesse país (com sua consequente suspensão). Com estes, tem-se como consequência – além do mau funcionamento do bloco – o descrédito na instituição, sobretudo em suas instâncias de resolução de conflitos, impasse, disputas, controvérsias e, obviamente, quanto à sua continuidade e futuro. Isto posto, é objetivo deste texto tratar o impacto de algumas dessas questões, no universo da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados, no recorte de 2000-2016, e consequentemente identificar o posicionamento dos atores políticos. Posicionamentos que foram obtidos a partir da análise dos dados referentes às versões taquigráficas disponibilizadas pelo sítio da Assembleia Nacional.

Antes de adentrar aos temas acima destacados, é importante assinalar aqui que não é objetivo deste artigo tratar a natureza das questões em si e o que as rodeia, mas – a partir dos discursos dos deputados e demais atores – apresentar as leituras dos fatos e também do papel que o MERCOSUL, enquanto instituição, teve ao lidar com as mesmas, sobretudo no que se refere às suas decisões e ou omissões. Assim, objetiva-se perceber nos debates as contradições presentes no seio da comunidade política que integra o MERCOSUL. Antes disso, apresenta-se um rápido panorama dos acontecimentos políticos para melhor compreender toda a trama.



Em junho de 2012, em meio à 43ª Câmara do MERCOSUL, em Mendoza, Argentina, houve um consenso entre os países que integram esse bloco, que foi da suspensão do Paraguai. As razões: o presidente Fernando Lugo havia sofrido um impeachment em meio a um júízo político que durou menos de quarenta e oito horas. Assim, na ótica dos sócios, tratou-se de um golpe parlamentar. Por outro lado, dentro do Estado paraguaio, todo rito seguiu a constituição. Resultado: suspensão do Paraguai, mas não sanções econômicas. Ainda, frisa-se que na mesma sessão foi revelado que a Venezuela seria admitida como membro pleno do bloco na próxima reunião, marcada para 31 de julho de 2012, no Rio de Janeiro. Resumo da contenda: por estar suspenso, o Paraguai, cujo Congresso Nacional rejeitava o ingresso venezuelano, seria desconsiderado e a Venezuela tornar-se-ia membro.

No ano seguinte, 2013, destaca-se o início da crise no Brasil e na Venezuela. Mas é sobretudo a turbulência econômica, social e política nesta última que vai respingar para a esfera do MERCOSUL, pois a crise tem afetado o cotidiano dos venezuelanos em diversos níveis: o desemprego, a carestia de alimentos e remédio, a crise energética e a inflação estão em constante evolução. Ademais, há confrontos e uma bipolarização da sociedade em que há, de um lado, o endurecimento das ações do governo e, como resposta, de outro, a atuação e enfrentamento de movimentos sociais e oposição com destaque para o movimento estudantil e a força de partidos de oposição ao “chavismo”, MUD (Mesa de Unidade Democrática), com estes classificando o governo “chavista” como autoritário, corrupto, antidemocrático, censor e violento. Logo, em meio a tal conjuntura, entendem que na Venezuela não existe nem democracia, liberdades e nem respeito aos direitos humanos.

Essa situação é contrária aos princípios do MERCOSUL (e também da UNASUL e da OEA), pois existe a vigência de uma carta democrática, que obriga os governos – que integram essas instituições – a preservarem a democracia e a defesa dos direitos humanos. Isto posto, adianta-se que a oposição uruguaia, “*blanca*” e colorada, condenou, desde 2012, respectivamente, a suspensão paraguaia, a (concomitante) entrada venezuelana e, finalmente, a omissão do governo do *Frente Amplio* (desde tal marco histórico) na condenação dos supostos excessosⁱⁱⁱ do governo venezuelano (primeiro de Hugo Chávez e depois de seu sucessor, Nicolás Maduro). Por outro lado, a situação, sustentou, na medida do possível, a defesa do governo venezuelano alegando existir normalidade democrática, com a ocorrência das eleições nesse país.



Isto posto, à guisa de conclusão desse raciocínio, 2015 e 2016 foram anos cruciais para o agravamento das relações no MERCOSUL, pois teve-se uma quebra do monólito esquerdista no poder: um governo mais alinhado à direita já estava no poder no Paraguai; na Argentina Macri, um candidato pró-mercado, venceu as eleições enquanto. No Brasil, a situação governista se fragmentou e o PMDB assumiu o poder (com o impeachment de Dilma Rousseff) com o apoio da oposição. A partir de 2016 na Venezuela, instalou-se um cenário político com a oposição chegando a quase 2/3 da representação legislativa. Assim sendo, tem-se como consequência uma reviravolta das forças e uma nova faceta de chanceleres no MERCOSUL. As implicações disso passaram por um maior questionamento das ações do governo venezuelano pelos parceiros.

Ainda naquele ano, houve um fato que trouxe à tona as divergências intra- MERCOSUL: a passagem da presidência pró-tempore do Uruguai para a Venezuela.

Encabeçados pelo Paraguai, Argentina e Brasil foram contra a sucessão, pois viam na Venezuela um país sem legitimidade para assumir tão importante função^{IV} (em vista do grau que a crise havia atingido e por não internalizar as normas do bloco). Com isso, em 28 de junho, sabendo que as delegações paraguaia, argentina e brasileira não viriam para a transferência da função, em Montevideú, a chancelaria uruguaia cancelou a cerimônia. A Venezuela, por sua vez, de forma unilateral, manifestou que estava assumindo o posto (fato que de imediato não foi reconhecido pelos outros membros que passaram a isolá-la).

Finalmente, aponta-se que – face ao imobilismo proporcionado pela ausência de uma presidência pró-tempore – os membros fundadores se mobilizaram, assumiram de forma compartilhada o posto e, tendo em mente a não incorporação de determinadas normas (e não outros temas como violação dos direitos humanos, censura, atos antidemocráticos), decidiram pela suspensão venezuelana, no final do ano.

Na esteira disso acima exposto, Anton (2005) assinala que tais problemas derivam muito do modelo intergovernamental que acompanha o Mercosul desde sua fundação, ocasionando decisões lentas, temerosas, excludentes, carentes de vigência. O autor entende que faltou e falta aos membros do MERCOSUL uma vontade de integração *de facto*, em que os países pensem a resolução dos problemas de forma conjunta e efetiva a partir de instâncias/burocracias supranacionais. Ao contrário, o que se nota é uma postura nacionalista/protecionista de quase todos os sócios ao longo da história



mercosulina.

Quanto problemas do funcionamento do MERCOSUL, segundo Batalla (2011), desde a gestão do presidente Batlle, e face à desvalorização da moeda brasileira, o Uruguai tem apresentado críticas ao funcionamento do bloco e demandas de flexibilização das normas do mesmo. As razões perpassam as restrições, protecionismos, as tensões com os dois principais vizinhos (no caso argentino, o bloqueio e restrições) e parceiros e desaguam na conseqüente involução comercial da integração. A despeito disso, com a chegada do *Frente Amplio* ao poder a integração ganhou alívio, especialmente porque o partido privilegiava a relação com os vizinhos e agendas de avançar o Mercosul institucional transcendendo o comercial. Nilson, Pose e Raggio (2016) contrastam na medida em que limitam o poder de ação do Uruguai e suas agendas no Mercosul, restando ao país esperar boa vontade e boa fé dos demais sócios e especialmente de uma liderança brasileira.

Quanto à oposição, segundo Batalla (2013), esta é a principal crítica dos rumos da integração do MERCOSUL e da política externa do FA:

En Uruguay, los partidos de oposición, de la misma manera que en el período de Vázquez, tuvieron en la política exterior en general y en particular la política de Uruguay en Mercosur, un blanco favorito de crítica. El gran espacio para ese ejercicio ha sido el Parlamento, particularmente con las interpelaciones al Canciller, algunas con duración de hasta 18 horas y retórica de fuerte tono (Batalla, 2013, p. 39).

Isto posto, segundo a bibliografia que trata da temática, face às restrições, o descrédito, o descumprimento de normas, a suposta ideologização, o baixo índice de resolução de conflitos e a disfuncionalidade, políticos e autores tentam apontar algumas soluções para a integração e sobretudo para o Uruguai. O ex-presidente José Mujica, por exemplo, propôs a flexibilização das normas do MERCOSUL, o enfrentamento das assimetrias e o alargamento da integração regional sul-americana (Batalla, 2013).

Gerardo Caetano e Marcel Vaillant (2004) apontam para necessidades e soluções à integração regional do cone sul-americano. Para os autores, é essencial, dentro desse cenário global, que um país pequeno, como o Uruguai, com um mercado interno reduzido e especializado em poucos itens se abra e se insira no mundo. E o MERCOSUL seria em teoria o instrumento para tal. No entanto, é preciso que o bloco corrija sobretudo as imperfeições de sua União Aduaneira, acabe com as restrições internas e lance uma política comercial comum com o intuito de fazer decolar a integração.



São elementos fundamentais à consolidação de arranjos regionais a cooperação e reciprocidade de seus membros (Caetano & Vaillant, 2004). Ademais, é importante assinalar que, dentro dessa ótica, o fracasso da integração regional, no plano internacional, compromete(u) o plano doméstico em várias dimensões, notadamente a política, econômica e social. Para os autores, os sócios do MERCOSUL têm medo de se integrar ou aprofundar a integração com os custos que isso envolve (delegar algumas lealdades e funcionalidades à esfera regional como esfera legítima de mediação e resolução de conflitos). Isso fez (e, de certa forma ainda faz) com que a integração não avance/evolua. O resultado seria um quadro de fadiga e descrédito quanto à integração em vários setores da sociedade.

Caetano e Vaillant (2004) propõem que também o MERCOSUL necessita do Uruguai. Necessita-o não só como uma sede institucional. Dado seu tamanho e natureza, é um ator dinâmico do desenvolvimento institucional “mercosulino”, um ativo promotor e negociador de apostas integracionistas equilibrador de contendas.

Finalmente, e tendo em mente o próximo item, não é só no campo comercial que os mecanismos de resolução “mercosulinos” não funcionam ou trazem controvérsias em suas decisões. Outras questões – especialmente as políticas – dão mostras da contradição, ineficiência, disfuncionalidade e até omissão da instituição do MERCOSUL. Está se fazendo alusão aqui, sobretudo, à suspensão paraguaia e da situação venezuelana (entrada e suspensão). Tratam-se esses temas em seguida.

Metodologia

A presente pesquisa, de natureza qualitativa exploratória, busca evidenciar de que maneira dos deputados uruguaios Comissão de Assuntos Internacionais avaliam contextos de crises funcionais e institucionais do Mercosul, bem como os temas mais relacionados a essas avaliações. Para tal, coletamos e analisamos as notas taquigráficas da Comissão do período de 2000 a 2016, período que compreende o relançamento do Mercosul em 2000 para superação de paralisia na integração, até o momento em que um novo acordo entre os membros para a suspensão da Venezuela coincide com um período de governos na região com agendas renovadas para a integração. Selecionamos as atas em que os parlamentares criticavam o Mercosul para analisar qual seria a crise da integração em suas visões.



Resultados

Dentro dos debates, na Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara, no recorte de 2000-16, certos temas apresentam consenso entre os membros. Um desses é que o MERCOSUL não é funcional; sobretudo, porque falta aos seus membros internalizar normas fundamentais ao bom funcionamento da integração.

Apesar de o *Frente Amplio* não ser opositor às agendas econômicas e comerciais, a oposição crítica que os movimentos do partido por uma ampliação de pautas levaria necessariamente a um desvirtuamento do foco principal e fundacional do bloco, ao mesmo tempo que seria uma visão ideologizada que levaria a acúmulos burocráticos.

Outro elemento importante foi o da relação harmônica com os demais membros baseados no cumprimento de acordos do Mercosul, sendo imperioso um caráter flexível e dialógico entre as partes já que o arranjo institucional do bloco é minimamente insuficiente. Nesse sentido, a solução seria levar essa flexibilidade para dentro do Mercosul e favorecer essas negociações mais diretas, desfazendo acúmulos de normativas, grupos de discussões e reiterados debates sem eficiência prática e conjunta.

Quanto às crises domésticas e o papel do Mercosul, houve uma visão de que o bloco deveria ser preciso nos seus critérios e mecanismos de ação, exercendo um papel de mediador para a resolução dos conflitos. Nesse ponto, houve uma divisão importante entre situação e oposição, já que o governos havia atuado na suspensão paraguaia e mantinha a membresia venezuelana.

Discussões e apresentação dos debates parlamentares uruguaios

Um primeiro caso a ser explorado nesse item diz respeito à situação comercial do Uruguai com a Argentina e seus sócios no MERCOSUL. Em uma em 28 de março de 2012, o chanceler uruguaio Luis Almagro veio prestar esclarecimento a respeito das medidas contra a República Argentina pelas restrições que esse país estava impondo às importações de seus parceiros e, assim, afetando produtores nacionais dos sócios argentinos do MERCOSUL. Jaime Trobo, do Partido Nacional, acusava o governo argentino de descumprir acordos do Mercosul de forma unilateral e prejudicar a produção uruguaia. Segundo ele, era necessário que o presidente explicasse as medidas que o Uruguai adotaria, ressaltando ainda que setores nacionais indicavam que a Argentina adotaria medidas protecionistas com o avanço de sua crise (Uruguay, 2012).



Em resposta, o Chanceler, afirmou que as negociações bilaterais seriam as mais rápidas, enquanto as institucionalidades do Mercosul e da OMC seriam lentas e onerosas (Uruguay, 2012a). Trobo então retomou a palavra e retomou uma fala de Mujica, que afirmou que o Mercosul seria um “chiclete”. O parlamentar então criticou um imobilismo do governo do *Frente Amplio* e um desvirtuamento do MERCOSUL que seriam fatores da manutenção de indefinições jurídicas e institucionais no bloco, permissíveis a atitudes unilaterais que prejudicavam os vizinhos. Era uma visão de que o Mercosul nasceu com viés econômico e comercial e que todo avanço institucional teria que garantir esse enfoque (Uruguay, 2012a).

A fala do Chanceler, de certa forma, respondeu ao que foi colocado pelo deputado Trobo e também aludiu ao que Mujica havia dito a respeito do mecanismo de resolução de controvérsias do MERCOSUL:

Lo que pedimos siempre es el respeto al MERCOSUR. Y cuando el Presidente dice que el MERCOSUR puede ser un chicle jurídico, lamentablemente, sí, está negociado así. Está puesto así, pero el mecanismo de solución de controversias del MERCOSUR no sirve; eso está claro. Es completamente contrario a lo que queremos. Es un mecanismo que sirve para que el Estado grande prevalezca sobre el Estado chico o la economía chica del MERCOSUR (Uruguay, 2012a).

Ainda dentro dessa questão, em 14 de novembro de 2012, a economista Inés Terra, vinculada ao Ministério de Economia e Finanças, prestou uma assessoria a respeito da relação comercial com o Brasil e da livre circulação de produtos no MERCOSUL. Ela pontuou que o MERCOSUL necessitava desburocratizar e simplificar trâmites para liberar os trânsitos aduaneiros de produtos, harmonizando as relações que eram mais fáceis com o Brasil por sua posição mais flexível, o oposto à argentina (Uruguay, 2012b).

E os problemas não se limitam às restrições de bens e serviços em nível de MERCOSUL. Em muitas versões, há a abertura para a presença e queixa de representantes de importantes setores da economia, como o de Exportação, Navegação, Industrial, Agronegócio, etc. São eles os mais afetados pela disfuncionalidade do MERCOSUL.

Ainda tendo o tema da institucionalidade do MERCOSUL como referência, o Chanceler Almagro, assim como outros (apontados anteriormente), pontuou, no ano de 2012, que é preciso fortalecer sobretudo os mecanismos de resolução de problemas e controvérsia, sugerindo assim um reordenamento institucional do bloco. Segundo ele:



“Hay un diagnóstico que demuestra que hay más de doscientos cincuenta grupos negociadores, diversos órganos con nula o casi nula efectividad, varios órganos para un mismo tema, pocas capacidades de gestión regional” (Uruguay, 2012a).

Passados mais de quatro anos (daquela data e tendo o ano de 2016 como limite do recorte temporal), percebe-se, pelo discurso do atual chanceler Rodolfo Nin Novoa, que as coisas sobre o MERCOSUL não mudaram muito. O discurso continuou apostando no bloco como fundamental, mas com a ressalva de que deve haver sinceridade entre as partes com a erradicação das travas que obstruem o livre comércio. Além disso, acentua a importância da retomada das negociações com a União Europeia e também a flexibilização para que os países possam concretizar acordos bilaterais (Uruguay, 2015b).

A crise vivida, a partir de 2012, no MERCOSUL, não é apenas uma crise motivada pelo descumprimento ou não internalização de normas. É uma crise motivada porque o político e as afinidades ideológicas têm prevalecido, dentre os membros dos governos nacionais, sobre o jurídico/institucional. Logo, mais precisamente no segundo semestre de 2016, ocorreu, por conta de divergências políticas, uma verdadeira paralisia da instituição, inclusive com conflitos entre interesses de membros e decisões da presidência pró-tempore. E isso só contribuiu para o descrédito de atores e sociedade para com a instituição.

Em 13 de março de 2013, ao tratar, na Comissão, o Protocolo Adicional ao Tratado Constitutivo da UNASUL sobre o Compromisso com a Democracia, o deputado “*blanco*” Daniel Peña Fernandez abordou e condenou a suspensão paraguaia do MERCOSUL (Uruguay, 2013). Defendeu que os países “irmãos” não levaram em conta a importância do país, suspenderam-no de maneira sumária e o excluíram das decisões importantes que foram tomadas em seguida. Ademais, no dia 22 de maio de 2013, na retomada do assunto acima citado, assinalou que as eleições no Paraguai ocorreram de forma tranquila e Fernando Lugo, destituído do cargo de presidente, foi eleito senador da república. Logo, clamou aos outros membros da Comissão para perceber a injustiça cometida para com o Paraguai e também para notar a normalidade institucional e democrática do país.

Sem perder a suspensão paraguaia de vista, o tema que mais foi tratado nos últimos dois anos (2015-16) do recorte temporal da investigação foi a crise venezuelana. E não dá para criticar tal Comissão por omissão, pois a mesma trabalhou o tema com



profundidade, dando espaço para que todos os lados (venezuelanos do conflito) pudessem se expressar e trazer seus fatos e argumentações.

Em 8 de abril de 2015, ao tratar da situação política na Venezuela, o deputado “blanco” Jaime Trobo defendeu a maior participação do MERCOSUL e UNASUL na intermediação da crise. Em sua visão, o país bolivariano caminharia para um regime de exceção, com a democracia e os direitos humanos estando em perigo. Isto posto, clamou para que houvesse um maior envolvimento dos atores para a normalização da situação política. Ainda, dentro dessa reunião, propôs uma manifestação do Congresso invocando normalização da situação democrática. Por outro lado, o deputado governista Roberto Chiazzaro divergiu da visão de Trobo. Fez alusão à interferência dos EUA na Venezuela e defendeu, naquela oportunidade, a legitimidade do governo venezuelano, eleito democraticamente (com a fiscalização de entidades internacionais) (Uruguay, 2015b).

Na mesma reunião, o deputado colorado Ope Pasquet trouxe pareceres de ONGs (Organizações Não Governamentais) e da própria Internacional Socialista. Nestes há a leitura de que, a cada dia que passava, o governo venezuelano se tornava mais autoritário e violento. Por conseguinte, em sua fala, tendo em mente tais dados, e os imperativos do Estado de direito, rebateu o argumento utilizado pelo *Frente Amplio*:

Quando pasan estas cosas, ¿alcanza con decir que el Gobierno fue elegido democráticamente? Vamos a dejar de lado la controversia acerca de si las elecciones fueron correctas o no. Eso fue contestado en su momento. Supongamos que haya sido elegido de manera absolutamente impecable. Un Gobierno que tiene esa legitimidad democrática de origen, ¿puede, por ello, violar los derechos humanos, reprimir violentamente las manifestaciones, poner presos a los opositores, negarles el debido proceso y someter al Poder Judicial? ¿Se puede hacer todo eso por el hecho de haber sido elegido democráticamente? Me parece claro que no, porque no es cuestión de que el gobierno democrático no tenga límites. El estado de Derecho es otra idea, es otra cosa. Y no es cuestión de que a mí se me ocurra hablar del estado de derecho; es que la OEA, la Unasur, el Mercosur, la Celac, todos esos organismos que integramos, que tienen cláusulas democráticas y que también integra Venezuela, refuerzan este concepto: el poder democrático se ejerce conforme a derecho. Entonces, no creo que la legitimidad de origen que invoca el Gobierno venezolano ni los males del imperialismo norteamericano disimulen sus responsabilidades (Uruguay, 2015b).



De volta para a fala de Jaime Trobo, o mesmo desejava que o chanceler Rodolfo Nin Novoa desse seu parecer sobre os fatos em nome do governo do presidente Tabaré Vázquez. Eis a resposta do Ministro de Relações Internacionais:

Siempre digo – apelo a otra definición – que las relaciones exteriores son el instrumento que tienen los Estados para representar, defender y proteger los intereses nacionales fuera del país. En el marco de esa definición, concebimos a la política exterior del Uruguay como una herramienta de apoyo a los objetivos de desarrollo del país y de nuestros compatriotas y, en ese sentido, el accionar internacional de nuestro país se continuará guiando por los principios fundamentales que lo han caracterizado, es decir, el respeto al Derecho Internacional Público, la libre determinación de los pueblos, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la promoción y la defensa de la democracia y del Estado de derecho, la protección de todos los derechos humanos en todas partes del mundo y el medio ambiente y la solución pacífica de controversias (Uruguay, 2015b).

Dito isto, percebe-se pela fala que, naquele momento, o governo uruguaio não queria se envolver em assuntos que, a seu ver, eram internos da Venezuela. E, como dito anteriormente, a autoridade fazia referência à ocorrência de eleições (até aquele momento) como uma evidência da normalidade democrática. Entretanto, a crise desde então só evoluiu e continuou na pauta da Comissão.

No dia 10 de junho de 2015, o deputado Jaime Trobo propôs uma manifestação do parlamento uruguaio em solidariedade ao povo venezuelano. O texto, aprovado por consenso, trazia que o Uruguai não seria indiferente a ações na Venezuela que ferissem as cláusulas democráticas do Mercosul, da UNASUL e da OEA. Também assinalava o desejo de cooperar para o fortalecimento institucional e democrático na Venezuela na garantia da pluralidade para a resolução de controvérsias pela pluralidade e o respeito à soberania (Uruguay, 2015a).

Em 4 de novembro de 2015, um mês antes das eleições para o parlamento venezuelano, o tema novamente veio à tona. Muito por conta das declarações públicas do fiscal venezuelano Franklin Nieves^V, de que o governo venezuelano construiria provas falsas para incriminar membros da oposição, sobretudo Leopoldo Lopez. A partir disso, o deputado colorado Tabaré Vieira Duarte, tendo em mente o agravamento do quadro de crise na República Bolivariana de Venezuela, e fazendo alusão ao que se passou com o Paraguai, passa a ser mais enfático no fato de os países defenderem a aplicação da carta democrática:



Propongo discutirlo, y luego elaboraría una moción. Mi planteo es que esta comisión discuta el hecho. Me parece que llegó la hora de que alguien – en este caso Uruguay a través del Parlamento – plantee que la situación de la democracia en Venezuela sea analizada a la luz de las cláusulas democráticas a las que nos hemos comprometido en organismos como el Mercosur y la Unasur. Nuestros representantes deberían plantearlo para ser tratado en esos ámbitos. Tenemos parlamentarios en el Parlasur, que han sido designados por nosotros.

No quiero prejuizar. Tengo mi opinión, pero creo que el tema debería ser tratado primero en esta comisión y recomendar que lo mismo se haga en los ámbitos mencionados, a la luz – reitero – de la cláusula democrática del Mercosur que Uruguay hizo valer en el caso de Paraguay (Uruguay, 2015c).

Roberto Chiarazzo (*Frente Amplio*), por sua vez, apresentou a defesa do governo Maduro e buscou argumentar no que toca ao fato de que, naquele momento, não existirem maiores provas de que o chavista perseguisse ou censurasse a oposição. Além, apontou que haveria em curso uma campanha internacional de difamação do governo de Maduro e apoio de setores midiáticos e politicamente opositores a figuras desestabilizadoras da democracia venezuelana (Uruguay 2015c). Mal começaram os trabalhos da Comissão, em 2016, e esta já retomou as atividades ainda tendo o tema da crise venezuelana dentro da pauta. E, algo importante a acrescentar e frisar, duas comitivas de deputados e pessoas ligadas ao Estado venezuelano, ligados à oposição e situação, foram recebidas em dias separados para que prestassem esclarecimento a respeito da escalada de violência e crise no país. Dito isso, tem-se uma evidência de trato justo da Comissão ao ouvir as duas partes envolvidas na questão. E, a partir dos depoimentos, fica claro que a violência aconteceu nos dois lados.

No dia 16 de março de 2016, o deputado Sílvio Rios, uma das lideranças do *Frente Amplio*, recomendou que a Comissão aprovasse o projeto de lei pelo qual se aprova o Protocolo de Montevideu sobre o compromisso com a Democracia no MERCOSUL^{VI} (Ushuaia II). O Protocolo foi subscrito durante a 42ª Reunião Ordinária do Conselho Mercado Comum e Câmara dos Presidentes e Estados, realizada na cidade de Montevideu.

Jaime Trobo, em nome do Partido Nacional, apontou, em sessão do plenário do Senado, que o seu partido de forma homogênea votou contra. O deputado ainda atentou, em sua fala, para situações contraditórias, como o fato do que aconteceu no Paraguai, sua controversa suspensão e, de maneira concomitante, a entrada da Venezuela (na qual o



senado paraguaio era contra). Além disso, pontuou que algumas coisas não estavam claras, como o tipo de medida que seria executada em caso de aplicação da regra; ou ainda temendo a dimensão da mesma, sobretudo no caso de uma população afetada (Uruguay, 2016a). O deputado Rios respondeu defendendo a votação e aprovação da cláusula democrática para garantir mais estabilidade no bloco, valendo-se ainda de que presidentes e ministros iniciariam interlocuções prévias à tomada de medidas mais severas (Uruguay, 2016^a).

Em convergência com Jaime Trobo, o deputado colorado Tabaré Vieira Duarte chamou a atenção para pontos do protocolo que não apresentam medidas claras e consistentes. E uma vez mais, rememora a questão da sumária suspensão paraguaia:

Estamos dispuestos – nos parece correcto, adecuado y necesario – a que un bloque de integración como el Mercosur tenga convenios e integre a su Tratado cláusulas de mantenimiento, defensa y preservación de la democracia. Compartimos el concepto, pero también decimos que es muy peligroso que se establezcan disposiciones tan generales sin precisar cuándo se van a tomar medidas o sanciones, en qué condiciones, en qué situaciones y cómo será el proceso para dar garantías a las partes. Eso nos parece muy grave.

También tenemos todo lo que ocurrió con Paraguay, y no me refiero a su sanción sino al proceso. Todos sabemos que fue decidido en un ratito, en una reunión entre cuatro presidentes que se encerraron, adoptando una posición que no era, en el caso de Uruguay, la que se había planteado desde la propia Cancillería, sin escuchar a la parte sancionada, sin darle ninguna posibilidad de defensa en el proceso. Esto debe llamar a la reflexión (Uruguay, 2016a).

Em 10 de agosto de 2016, uma vez mais, o chanceler Nin Novoa e sua equipe são convocados para prestar esclarecimentos; dessa vez, a respeito da questão da transferência pró-tempore e, obviamente, a permanência da crise venezuelana. A iniciativa da convocação ficou por conta do Deputado Ope Pasquet do *Partido Colorado*. Assim, no início de sua intervenção, criticou o fato de que, naquele momento, o MERCOSUL estava travado por conta da questão da presidência pró-tempore, que os três presidentes sócios articularam entre si, impedindo com isso que a presidência fosse para a Venezuela que representava antítese aos interesse dos demais. Apontou que o Uruguai a paralisia do bloco impedia as necessidades uruguaias de inserção econômica internacional (Uruguay, 2016b).



Rodolfo Nin Novoa, por sua vez, destacou que, uma vez mais, o político estava se sobrepondo ao jurídico, que o governo do Uruguai havia agido tendo em mente as regras e que, de sua parte, acreditava que ainda não estavam dadas as condições para a aplicação da carta democrática. Por fim, fez uma defesa do regime político venezuelano como democrático que, até o momento, tinha um resultado eleitoral acatado pelo governo e um Congresso Nacional operante (Uruguay, 2016b).

Dentro dessa conjuntura tumultuada, destaca-se que a oposição apoiou o governo em um ponto e o criticou em outro. Apoiou as ações do governo uruguaio quanto à necessidade da transmissão da presidência pró-tempore (questão jurídica). Entretanto, divergiu com a não aplicação do protocolo de Ushuaia (Carta Democrática). Consoante a isso, o deputado colorado Tabaré Duarte destacou, uma vez mais, a forma como o Paraguai foi suspenso e a Venezuela entrou. “Sempre com o político sobre o jurídico” (Uruguay, 2016b). Pasquet, em sua tréplica, chamou ironicamente todos para uma postura de resignação diante dos fatos:

En cuanto a las perspectivas para superar la situación planteada, lo que hay que hacer es esperar la rotación de la presidencia pro tempore. Por lo tanto, hay que resignarse a vivir durante seis meses una situación como la actual, es decir, de parálisis del Mercosur, mientras se espera la nueva rotación (Uruguay, 2016b).

Finalmente, uma avaliação que aqui se lança, tendo como parâmetro o conteúdo apresentado, é a de que órgãos multilaterais sul-americanos, como MERCOSUL, tem apresentado no campo jurídico uma evolução, sobretudo no que toca à quantidade de temas abrangidos e novos órgãos. Entretanto, pesa contra a falta de institucionalização de leis ou a ineficiência desses órgãos e mecanismos de resolução de conflitos. Ademais, como reiteradamente se pontuou aqui, o elemento político tem passado por cima do elemento jurídico.

Considerações finais

A intenção deste artigo foi apresentar, dentro do universo da Comissão de Assuntos Internacionais da Câmara de Deputados, da República Oriental do Uruguai, o posicionamento dos deputados e demais atores quanto ao funcionamento do MERCOSUL. E, de maneira recorrente, foram apresentadas críticas tanto no aspecto comercial quanto no político. Do ponto de vista comercial, restrições e posturas protecionistas foram destacadas. Quanto ao funcionamento da instituição MERCOSUL e a tomada de decisões do bloco, a marca dentro do recorte é da disfuncionalidade,



incapacidade de resolução de controvérsias e do elemento político à frente do jurídico em situações decisivas para a instituição. Logo, acredita-se que a integração só evoluirá (e se estabilizará) mediante a internalização das normas pelos sócios e de uma postura cooperativa entre os mesmos.

Notas

¹Reforça-se que não é intenção desse trabalho avaliar e julgar questões de fora do objeto de estudo, como a crise venezuelana.

²Outro ponto a se destacar foi que as negociações com a União Europeia estão em andamento. E quem assume a negociação pelo lado “mercosulino” é quem assume a presidência pró-tempore. Nem os sócios nem europeus viam isso como positivo e bom para a continuidade do processo.

³Disponível em: <<http://www.elobservador.com.uy/fiscal-del-caso-leopoldo-lopez-escapo-del-pais-presiones-del-gobierno-n687871>>. Acesso em 15 jul. 2017.

⁴Disponível em: <<https://bit.ly/3q4H3wt>>. Acesso em: 17 jul. 2017.

Referências

- Anton, R. P. (2005). Rumbos y avatares de la política exterior. In G. Caetano. 20 años de democracia. Uruguay 1985-2005: miradas múltiples (pp.109-130). Montevideo: Taurus.
- Batalla, I. C. (2011). Transiciones en la política exterior de Uruguay (2000-2011). *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 6(11), 129-152.
- Batalla, I. C. (2013). Política exterior de Uruguay en el MERCOSUR durante el gobierno de José Mujica. *Século XXI*, 4(2) 35-52.
- Caetano, G., & Vaillant, M. (2004). *¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay? ¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR? Apuntes para entender requerimientos recíprocos* (1a ed.). Montevideo: Fesur Friedrich Ebert Stiftung.
- Nilson, D. H., Pose, N., & Raggio A. (2016). Entre el Norte y el Sur. La política exterior de los gobiernos del Frente Amplio (2005-2014). *Cadernos do Tempo Presente*, (23), 38-53.
- Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2012). *Situación Comercial con la República Argentina y en el MERCOSUR*. Montevideo. Recuperado em 28 março, 2012a.



Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. (2012). *Asesoría en política comercial del Ministerio de Economía y Finanzas*. Montevideo. Recuperado em 14 novembro, 2012b.

Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. (2013). *Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo de UNASUR sobre compromiso con la democracia*. Montevideo. Recuperado em 20 março, 2013.

Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales. (2015). *Situación política en la República Bolivariana de Venezuela y Expresión de solidaridad al pueblo venezolano*. Montevideo. Recuperado 10 junho, 2015a.

Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2015). *Situación política en la República Bolivariana de Venezuela y Expresión de solidaridad al pueblo venezolano. Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa*. Montevideo. Recuperado em 8 abril, 2015b.

Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2015). *Declaraciones públicas del fiscal venezolano Franklin Nieves y consideración*. Montevideo. Recuperado em 4 novembro, 2015c.

Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2016). *Visita de una delegación de diputados de la Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela y miembros del Comité de víctimas de las Guarimbas*. Montevideo. Recuperado em 16 março, 2016a.

Uruguay. Cámara de Representantes. Comisión de Asuntos Internacionales (2016). *Señor Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa. Presidencia pro- tempore del MERCOSUR*. Montevideo. Recuperado em 10 agosto, 2016b.



O papel do Mercosul Cultural nos processos de integração das políticas culturais do Cone Sul.

Ayrton Ribeiro de Souza

Resumo

O objetivo central deste artigo é identificar a relevância da implementação de políticas culturais comuns no âmbito do Mercosul como meio de difusão de valores e tradições culturais e coesão de identidades dos países que compõem o bloco. Para alcançar este objetivo, realizamos a pesquisa com base em: obras de especialistas sobre o tema, que aportaram dados e informações relevantes sobre as indústrias culturais no Brasil e Argentina (os membros mais relevantes neste setor); os conceitos contidos no Protocolo de Integração Cultural do Mercosul (1996); e a Estrutura Orgânica e Regulamento Interno do Mercosul Cultural (2014), até o momento as ferramentas mais importantes para a institucionalização da integração cultural no bloco.

Palavras chave

Mercosul Cultural; Indústrias Culturais; Integração regional.

Introdução

O debate acerca da efetividade da integração dos países do Mercosul, quando expandido para além das esferas econômica, política e jurídica, repousa de maneira determinante nas identidades culturais dos povos que o compõem. Neste sentido, o bloco instituiu mecanismos de promoção e disseminação dos diferentes valores e tradições culturais de um país entre os demais Estados-membros. De acordo com a estrutura orgânica e regulamento interno (Decisão do Conselho do Mercado Comum Nº22/14) o Mercosul Cultural é composto pela Reunião de Ministros da Cultura (RMC) e dos seguintes órgãos: Comitê Coordenador Regional (CCR); Secretaria do Mercosul Cultural; Comissão do Patrimônio Cultural (CPC); Comissão da Diversidade Cultural (CDC); Comissão de Economia Criativa e Indústrias Culturais (CECIC); Comissão de Artes (CA); Sistema de Informação Cultural do Mercosul (SICSUR).

Visando uma melhor compreensão da efetividade e da relevância dos atores abordados por estes mecanismos institucionais, é importante analisar as origens da atual situação das indústrias culturais nos Estados Membros do Mercosul. Para tanto, nos valem neste trabalho principalmente das obras de Octavio Getino, Néstor Canclini, Gabriel



Àlvarez e Mónica Lacarrieu. Todos os autores ressaltam a influência que a indústria cultural (audiovisual e gráfica) da Argentina exerceu sobre os vizinhos sul-americanos até pelo menos entrada a década de 1940. Também é relevante como as ditaduras militares nos anos 1960, 1970 e 1980, ao exercer uma censura sobre o conteúdo que poderia ser publicado, tolheram a criatividade e o exercício da arte nos países do Cone Sul. A influência de Paraguai e Uruguai sobre os sócios maiores do bloco não é analisada a fundo devido à sua baixa repercussão nos vizinhos.

A criação do Mercosul em 1991 estabelecerá as bases para a eliminação de tarifas no comércio de bens entre os Estados Membros, visando a criação de um mercado comum (com aplicação de uma Tarifa Externa Comum) até o ano de 1994. No entanto, os objetivos políticos, sociais e culturais da integração estiveram ausentes deste primeiro instrumento de institucionalização do bloco, criado então por governos de corte neoliberal no contexto do pós-Guerra Fria e do Consenso de Washington¹. É necessário observar, no entanto, que outros documentos foram adicionados ao Tratado de Assunção original com o objetivo de introduzir estes temas na agenda mercosulina. O Protocolo de Ouro Preto (1994) definiria a estrutura institucional do bloco e estabelecerá a personalidade jurídica de direito internacional do mesmo; o Protocolo de Integração Cultural (1996) compromete os Estados Membros a promover a cooperação e intercâmbios no âmbito da Cultura visando a integração regional neste âmbito; a Declaração Sócio-Laboral do Mercosul (1998) oficializa o interesse dos Estados Membros pelos direitos dos trabalhadores do bloco; e, finalmente, o Protocolo de Ushuaia (1998) estabelece o compromisso dos Estados Membros de manterem o regime democrático como condição obrigatória para participar do bloco. Por motivos de escopo deste trabalho, será analisado particularmente o Protocolo de Integração Cultural do Mercosul assinado em Fortaleza em 17 de dezembro de 1996, o qual leva em consideração a ampliação e o fortalecimento do intercâmbio cultural entre os Estados Partes para o aprofundamento do processo de integração. O fato deste Protocolo ter sido aprovado com antecedência aos instrumentos sócio-laborais e da cláusula democrática também demonstra a relevância da Cultura para a integração regional.

Desde a Primeira Reunião de Ministros da Cultura do Mercosul (RMC) ocorrida em 1995, e a aprovação do Protocolo de Integração Cultural do Mercosul em 1996, percebeu-se a importância que a mútua compreensão das culturas que compõem os Estados Membros, bem como a preservação dos patrimônios culturais e o respeito às



diversidades eram fundamentais para que o processo de integração avançasse de forma mais completa também nos setores econômico, político e social. Com esta percepção e após dezenas de reuniões do mais alto nível ao longo da década de 2000, foram estabelecidos em 16 de dezembro de 2014 a Estrutura Orgânica e o Regulamento Interno do Mercosul Cultural, órgão que responde diretamente ao Conselho do Mercado Comum e visa garantir a consolidação e continuidade dos programas e projetos culturais desenvolvidos no bloco.

A forma como este artigo se estrutura (panorama geral das indústrias culturais nos Estados Membros do Mercosul; as características do Protocolo de Integração Cultural de 1996; e a Estrutura Orgânica e Regulamento interno do Mercosul Cultural de 2014) visa oferecer ao leitor uma perspectiva cronológica da evolução das políticas de integração cultural entre os Estados Membros do Mercosul. A relevância de que este âmbito (cultural) é de extrema relevância para se alcançar os objetivos do Mercosul nas outras esferas fica evidente ao se constatar que povos que conhecem e respeitam as culturas vizinhas tendem a prosperar em processos de integração mais intensos. Para tanto, é essencial o papel das indústrias culturais na produção e divulgação de suas identidades nacionais. O papel do Mercosul Cultural e dos instrumentos institucionais já em vigor possuem um grande potencial para alavancar a distribuição destes valores culturais de forma igualitária entre todos os Estados Membros, contribuindo assim para um ambiente de maior conhecimento, respeito e admiração pelas diversas culturas destes países.

Panorama geral das indústrias culturais nos Estados Partes do Mercosul

Para melhor compreender a relevância e atual situação da Cultura nos Estados-Partes do Mercosul, devemos observar como este tema foi desenvolvido ao longo da história desses países. Em função do limitado espaço deste trabalho, nos atemos à constatação de alguns fatos da indústria cultural da Argentina e Brasil².

O desenvolvimento da indústria gráfica e editorial nacional argentina se deu ao final do século XIX. Entre 1867 e 1870 surgiram os primeiros jornais diários, alguns dos quais ainda existem e são dos mais importantes do país (La Nación – 1870). As primeiras revistas surgiram entre 1898 e 1904. Nos anos 1920 começaram a se experimentar outros meios vinculados ao complexo audiovisual, como o rádio e os discos. A primeira emissão radiofônica realizada no país foi em 1920 para atender as crescentes demandas da classe média de Buenos Aires, e que foi incrementada nos anos seguintes



por influência das correntes migratórias oriundas principalmente da Espanha e da Itália³. A indústria cinematográfica argentina se consolidou entre os anos 1930 e 1940, a semelhança dos grandes estúdios norte-americanos e europeus, tornando-se a mais importante da América do Sul e facilitando assim a divulgação da cultura argentina (notavelmente, a música) a quase todos os países da região. O desenvolvimento da indústria audiovisual foi acompanhado pelas revistas semanais de grandes tiragens, que logo tiveram uma importante presença nos mercados de língua espanhola, alcançando uma presença hegemônica em alguns segmentos (infantis, esportivos, crônicas e femininas).⁴

A televisão chegou à Argentina em 1951 e desde então passou a ocupar um espaço crescente como maior veículo de consumo de produções culturais nos lares argentinos. Durante a ditadura militar (1976-1983), a censura foi imposta em fins do chamado “Processo” para evitar que chegassem ao público produções tidas como imorais ou que fossem contra a identidade nacional objetivada. Na década de 1980, o maior impacto das comunicações foi o boom da televisão a cabo e dos vídeos gravados. Se em 1981 haviam apenas 20 emissoras de TV a cabo, a cifra saltaria para 500 quarto anos depois, até chegar a 800 em 1990. Por sua vez, o número de locadoras de vídeo, que em 1986 não ultrapassava os 500, saltaria para cerca de 7000 em 1993⁵.

As maiores mudanças experimentadas nos anos 1990 pelas indústrias culturais são a concentração e transnacionalização. Os efeitos nefastos de ambos fenômenos (típicos da liberalização comercial e da globalização neoliberal ocorrida na América Latina após o chamado Consenso de Washington) são a drástica redução de pequenas e médias empresas da indústria cultural nos mais variados setores (livrarias, locadoras de vídeo, rádios locais, lojas de discos e editoras) que não podiam enfrentar a concorrência dos grandes conglomerados da indústria cultural. Outro fator, agora resultante da transnacionalização do capital na indústria cultural, que permitiu a entrada massiva de capitais estrangeiros neste setor, é a perda de autonomia nacional relativa a uma produção cultural que efetivamente represente os valores e costumes locais⁶.

Com relação a indústria cultural brasileira, é importante ressaltar que as dimensões continentais do país e desigualdade social de sua população, além de altas taxas de urbanização (também identificada na América Latina como um todo) representam fatores importantes à hora de analisar o consumo de produtos culturais no país. Além disso, cada setor da indústria cultural apresenta também sua particularidade, como



veremos a seguir.

No campo das indústrias gráficas, só no ano 2000 o faturamento foi de US\$6,73 bilhões e gerava 197 mil empregos diretos. No quesito do acesso aos livros por meio de livrarias e bibliotecas, nota-se uma importante diferença na localização entre umas e outras. Segundo estudo de Gabriel Álvarez, as livrarias são mais abundantes nas grandes cidades (principalmente aquelas com mais de 1 milhão, 500 mil e 200 mil habitantes), chegando a ser quase inexistentes nos municípios com menos de 15 mil habitantes. Enquanto isso, a rede pública de bibliotecas no Brasil alcança quase 100% dos municípios brasileiros, representando assim a principal fonte de acesso a livros para a população que vive na maioria dos pequenos municípios⁷.

No caso das revistas, sua particularidade é o fato de alcançar públicos específicos, novamente majoritariamente urbanos, que se interessem por temas tais como ciência, história, moda, veículos, celebridades, culinária, entre outros tantos. Neste segmento se destaca a predominância da Editora Abril, que mantém um vasto sistema de distribuição que lhe garante a presença de suas publicações nas bancas de todo o país. No ano 2000, seus lançamentos alcançavam tiragens de 300 e 400 mil exemplares e atingiam as classes C, D e E8.

No ano 2000 o Brasil possuía 465 títulos de jornais com uma tiragem média de 7,883 milhões de exemplares/dia. A particularidade do setor é que a circulação dos grandes jornais nacionais como Folha de S. Paulo, O Estado de S. Paulo e O Globo, é uma realidade urbana, não alcançando os pequenos municípios do interior. A cobertura jornalística nestes lugares mais afastados normalmente é realizada por personalidades locais que divulgam convenientemente as notícias de acordo com seus interesses políticos e de domínio sobre estas regiões, em um esquema ainda presente de coronelismo.

Finalmente, destacamos a relevância que o setor audiovisual adquiriu no país, especialmente a Televisão, que se tornou o meio de comunicação mais acessível à população no país, alcançando tanto habitantes das grandes cidades como das pequenas, das regiões Norte, Sul, Sudeste, Nordeste e Centro-Oeste, com sinais que chegam a casas de palafita, malocas indígenas e postos de fronteira. O número de televisores era de 1 a cada quatro habitantes no ano 2000 (praticamente um televisor para cada domicílio). No Brasil existem 281 canais de TV distribuídos por todo território nacional, sendo a maioria concentrada em São Paulo (41), Paraná (27), Minas Gerais



(25), Rio Grande do Sul (23) e Rio de Janeiro (16). As redes de TV aberta chegam a 5.506 municípios em todo o Brasil. As redes de TV aberta de maior penetração nos diversos municípios são a TV Globo (sintonizada em 5.407 municípios), o SBT (4.881 municípios), Bandeirantes (4.153 municípios) e a RedeTV (2.174 municípios).

O Protocolo de Integração Cultural do Mercosul (1996)

Um processo de integração regional como o Mercado Comum do Sul (Mercosul) não deve e não pode esquivar-se da integração cultural que, em última instância, representaria a base mais sólida de criação de laços de confiança e respeito mútuos entre os povos que o compõem. Como órgão com características intergovernamentais, o bloco pode reproduzir as funções básicas dos Ministérios da Cultura nos Estados Partes e também canalizar os esforços de produção e distribuição de bens, produtos e serviços culturais em todos os países que o integram (aí incluídos os Estados Associados – Chile, Bolívia, Peru e Equador – que também participam do âmbito cultural do Mercosul).

Tal como se pôde depreender do panorama geral das indústrias culturais nos Estados Partes elaborado anteriormente, Brasil e Argentina possuem grandes conglomerados nacionais nos setores de livros, revistas, jornais, rádio, televisão, cinema e vídeos, com potencial de exportar suas produções a outros países. Há ainda, uma diferenciação no consumo de bens culturais entre grandes e pequenas cidades, as regiões dos países, e pela classe social das pessoas. Neste sentido, uma política de integração cultural deve visar não somente a integração entre os países do Mercosul, mas também intra-países. Neste sentido, achamos relevante transpor o trecho de Gabriel Alvarez a seguir que explicita o potencial integrador regional a partir das indústrias culturais presentes nos Estados Partes:

A região, apesar de relativamente homogênea do ponto de vista linguístico, abriga incomensurável variabilidade cultural. Os governos dos países do Mercosul têm a responsabilidade indelegável de assegurar o acesso dos diferentes grupos às indústrias culturais, não apenas na qualidade de consumidores passivos, mas também como produtores e atores do seu próprio imaginário. As indústrias culturais podem ser pensadas como uma forma nova e ampliada de reproduzir as tradições culturais, por meio de políticas que promovam sua utilização, por exemplo no segmento audiovisual, como um meio para registrar e reproduzir o patrimônio imaterial, composto por tradições, danças, usos e costumes, que podem ser registrados a um custo relativamente baixo. Acreditamos que esse tipo de política possa favorecer os diferentes grupos minoritários



no sentido de permitir que se reconheçam e que sejam reconhecidos pelos outros (Alvarez, 2003, p. 361).

Com o propósito de buscar esta convergência entre as indústrias culturais nacionais, promover a cooperação e o intercâmbio de conhecimentos e boas práticas de políticas culturais implementadas pelos Estados Partes, fortalecer o respeito à diversidade cultural, o Conselho do Mercado Comum, órgão decisório máximo do Mercosul, após receber a proposta dos Ministros da Cultura que haviam se reunido pela primeira vez em 1995, aprovou a decisão de criação do Protocolo de Integração Cultural do Mercosul em 17 de dezembro de 1996 na cidade de Fortaleza (Brasil).

Juntamente com os Protocolos de Ouro Preto (1994), Ushuaia (1998), Declaração Sócio-Laboral (1998) e Olivos (2002), o Protocolo de Integração Cultural representaria um avanço institucional do Mercosul em áreas que não estavam previstas no acordo original de Assunção. Em seus 20 artigos o documento estabelece as bases para uma cooperação interestatal nos temas relativos à cultura.

No artigo II os Estados Partes se comprometem a realizar coproduções e ações culturais que expressem as tradições históricas, os valores comuns e as diversidades dos países membros do Mercosul; também incentiva o intercâmbio de artistas, escritores, pesquisadores, grupos artísticos e integrantes de entidades públicas ou privadas vinculadas aos diferentes setores da cultura.

Para os acadêmicos e pesquisadores que se interessam pela América Latina é muito importante salientar o conteúdo do artigo V onde se expressa que “os Estados Partes promoverão a pesquisa de temas históricos e culturais comuns, incluindo aspectos contemporâneos da vida cultural de seus povos, de modo que os resultados das pesquisas possam servir como contribuição para a definição das iniciativas culturais conjuntas”⁹.

No tocante à necessidade de se buscar uma integração cultural também no âmbito interno dos países, tal como constatado pela realidade do acesso à cultura demonstrado na seção anterior, o Protocolo estabelece em seu artigo XI que os Estados Partes deverão se esforçar ao máximo para que a cooperação cultural abarque todas as regiões de seus respectivos territórios.

Quanto ao financiamento destas e outras atividades previstas no Protocolo, o artigo XII ressalta o compromisso dos governos em buscar fontes de recursos na iniciativa



privada, organismos internacionais e fundações com programas culturais. Além disso, afirma o compromisso destes mesmos governos em buscar cooperação e assistência técnica em organismos internacionais competentes no âmbito da cultura sempre que necessário. Finalmente, o artigo XV consagra o compromisso dos Estados Partes em favorecer a promoção e divulgação das manifestações culturais do Mercosul em seus territórios através dos meios de comunicação a seu alcance.

Todas estes compromissos assumidos pelas mais altas autoridades do Mercosul (chefes de Estado dos quatro Estados Partes) e ratificados pelos respectivos Congressos Nacionais, representam a concretização de uma cooperação cultural com um arcabouço jurídico que apoie medidas que, se efetivamente aplicadas em conjunto, possuem o potencial de incentivar produções culturais das mais diversas indústrias do setor, intercambiar conhecimentos, profissionais e produções culturais, alavancar o interesse pela diversidade dos povos vizinhos e, em última instância, gerar um sentimento comum de confiança, identidade e respeito entre as populações que integram o bloco.

Estrutura Orgânica do Mercosul Cultural (2014)

No bojo das Reuniões de Ministros da Cultura (RMC) que se sucederam semestralmente desde a aprovação do Protocolo de Integração Cultural, diversos projetos e propostas de institucionalização de grupos passaram a ecoar nas mais altas instâncias do bloco (Conselho do Mercado Comum), que finalmente decidiram aprovar a Estrutura Orgânica e Regulamento Interno do Mercosul Cultural em 16 de dezembro de 2014, uma decisão que já foi igualmente ratificada pelos Congressos Nacionais de todos os Estados Partes e já se encontra em vigor.

A título explicativo vale elucidar que o nome, agora oficializado, de “Mercosul Cultural”, refere-se à anteriormente instituída Reunião de Ministros da Cultura do Mercosul, porém lhe agrega de forma permanente a seguinte estrutura orgânica que lhe fornece pesquisas, assistência técnica, administrativa e propostas de projetos do âmbito cultural para serem levadas ao Conselho do Mercado Comum e assim aplicadas a todos os Estados Partes do Mercosul. Seus órgãos dependentes, portanto, são: a) Comitê Coordenador Regional; b) Secretaria do Mercosul Cultural; c) Comissão de Patrimônio Cultural; d) Comissão de Diversidade Cultural; e) Comissão de Economia Criativa e Indústrias Culturais; f) Comissão de Artes; g) Foro do Sistema de Informação Cultural do Mercosul (SICSUR)¹⁰.



O Comitê Coordenador Regional (CCR) é o âmbito permanente de assistência à Reunião de Ministros da Cultura e de articulação e integração das políticas culturais empreendidas pelos demais órgãos dependentes. Entre suas funções constam: preparar a agenda da RMC; propor à RMC políticas, programas e projetos regionais no âmbito da cultura; supervisionar e acompanhar as atividades dos demais órgãos dependentes da RMC; avaliar e submeter à RMC a lista de programas e projetos a serem aprovados para receber recursos financeiros do Fundo Mercosul Cultural; estabelecer as diretrizes de atuação e supervisionar a execução das atividades da Secretaria do Mercosul Cultural.

A Secretaria do Mercosul Cultural é uma estrutura permanente de apoio para os diferentes órgãos dependentes do Mercosul Cultural. Entre suas funções constam: dar apoio administrativo à Presidência Pro-Tempore e demais órgãos do Mercosul Cultural; dar seguimento e impulso aos projetos, programas e iniciativas que sejam apresentados no marco do Mercosul Cultural; apresentar seus planos de trabalho e realizar relatórios semestrais de seu funcionamento e do desenvolvimento das atividades do Mercosul Cultural; criar e manter um arquivo permanente do Mercosul Cultural.

A Comissão de Patrimônio Cultural (CPC) é o órgão permanente de assistência à RMC com respeito ao tema de patrimônio cultural. A Comissão da Diversidade Cultural (CDC) é o órgão permanente de assistência à RMC em matéria de diversidade cultural. A Comissão de Economia Criativa e Indústrias Culturais (CECIC) é o órgão permanente de assistência à RMC com relação aos temas de economia criativa e de indústrias culturais. A Comissão de Artes (CA) é o órgão permanente de assistência à RMC nos temas referentes às artes. Todas estas comissões tem em comum o fato de serem compostas por funcionários ou representantes designados pelos Ministros da Cultura dos Estados Partes do Mercosul e de se reunirem pelo menos uma vez por semestre de forma regular.

Finalmente, destaca-se como um inovador instrumento de concentração de informações sobre a Cultura nos Estados Partes do Mercosul o Sistema de Informação Cultural do Mercosul (SICSUR). O SICSUR coleta e disponibiliza de forma online estatísticas e pesquisas sobre as indústrias culturais, patrimônio cultural e diversidade cultural nos Estados Partes do Mercosul. Projetos já realizados pelo Foro são a criação do Mapa Cultural do Sul (com informações geolocalizadas de museus, livrarias, cinemas e patrimônios da América do Sul), a Análise Comparativa de Hábitos Culturais e o gráfico



interativo da Rede de Coproduções Culturais da América do Sul.

As reuniões e trabalhos oriundos desta estrutura institucional oficializada em 2014 gerou resultados dignos de ser mencionados, além dos já citados produtos digitais realizados pelo SICSUR. Um deles é a lista de Patrimônio Cultural do Mercosul. Trata-se de bens materiais e imateriais de reconhecido valor cultural e relevância para a identidade de suas populações. Os 8 bens reconhecidos nesta categoria até o presente são a Ponte Internacional Barão de Mauá; a “pajada”; o itinerário das Missões Jesuíticas Guaranis; Moxos e Chiquitos; o Edifício Mercosul; o canto “chamamé”; os quilombos, cumbes e palenques; a erva-mate; e o universo guarani. Além disso, estabeleceu-se o Prêmio Mercosul de Artes Visuais, o Festival Cultural do Mercosul e o Mapa de Residências Artísticas, todos com declarada intenção de manter uma frequência anual. Finalmente, por iniciativa da Presidência Pro-Tempore do Paraguai, realizou-se em 2015 o projeto “Para além da Guerra: Memória, Reflexão e Cultura de Paz” que constituiu-se de 5 linhas estratégicas para evidenciar o marco dos 150 anos da Guerra do Paraguai.

Considerações finais

Como se pode perceber, a integração regional do Mercosul vai muito além dos limites econômico-comerciais inicialmente previstos pelo Tratado de Assunção em 1991. O âmbito da Cultura, tão relevante para a construção de identidades nacionais, é também um fator fundamental para gerar coesão entre negociadores governamentais e entre as populações em geral. Com uma pujante indústria cultural, geradora de bilhões de dólares de faturamento todos os anos, uma classe artística criativa e ativa, um extenso patrimônio cultural material e imaterial, e a proximidade linguística entre o português e o espanhol, os países integrantes do Mercosul possuem grande potencial para aprimorar o conhecimento mútuo e gerar um sentido de identidade comum.

Gabriel Álvarez relata esta constatação com clareza, pelo que reproduzimos a passagem a seguir:

O aumento do intercâmbio dos produtos das indústrias culturais dos países do Mercosul favoreceria a criação de um novo horizonte de comunicação entre os cidadãos do bloco. Acreditamos que o aumento do intercâmbio dos produtos das indústrias culturais, tanto no setor editorial quanto no audiovisual tem papel estratégico na consolidação do Mercosul como espaço público regional, algo muito mais profundo que mero bloco comercial (Alvarez, 2003, P. 358-359).



Tal como observado no panorama das indústrias culturais dos Estados Partes do Mercosul, Brasil e Argentina (principalmente) possuem instrumentos significativos para promover uma produção e distribuição massiva de bens culturais. O Protocolo de Integração Cultural, consciente deste potencial, urge os Estados Partes a se esforçarem em canalizar esta base existente em benefício da valorização das culturas locais e nacionais, bem como de sua integração com as dos vizinhos. Tal objetivo, como se notou pela atual Estrutura do Mercosul Cultural e das ações e programas que foram e são levadas a cabo, não precisa ser uma idealização utópica de uma comunidade sul-americana culturalmente coesa, mas pode ser perseguido a partir de realizações concretas oriundas do trabalho conjunto dos governos, indústrias culturais e sociedade civil.

Notas

¹Com a queda do Muro de Berlim em 1989, o desmantelamento da União Soviética em 1991, e o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, os Estados Unidos apresentaram uma imagem hegemônica no contexto internacional dos anos 1990, pregando a globalização e o livre-mercado como prerrogativas a serem seguidas unanimemente pela comunidade internacional, agora sem adversários ideológicos. Estes valores foram consagrados pelas repúblicas americanas no chamado Consenso de Washington, ocorrido na capital norte-americana em 1991.

²As indústrias culturais de Paraguai e Uruguai não são expressivas no âmbito do Mercosul, pois não é significativa a exportação de suas produções aos vizinhos maiores. Tal como afirma Octavio Getino: “en materia de intercambios con los países del Mercosur, ellos han sido escasos y de una sola vía” (Getino, 2003, p. 83).

³Getino, 2003, p. 79.

⁴Idem, p. 80.

⁵Idem, p. 81.

⁶Um exemplo importante de ambos fenômenos (concentração e transnacionalização) é a compra da editora argentina Paidós pelo grupo espanhol Espasa Calpe em 2003.

⁷Alvarez, G., 2003, p. 233

⁸Idem, p. 234.

⁹Protocolo DE integração cultural do MERCOSUL. Artigo V. Disponível em: <<http://mercosurcultural.org/index.php/documentos/2016-06-22-03-53-56/decisiones-mercosur-cultural>>. Acesso em 15 de agosto de 2019, às 20:55hs.



¹⁰Estrutura orgânica e regulamento interno do MERCOSUL Cultural. Disponível em: <<http://mercosurcultural.org/index.php/documentos/2016-06-22-03-53-56/decisiones-mercosur-cultural>>. Acesso em 15 de agosto de 2019, às 20:55hs.

Referências bibliográficas

Álvarez, G. Indústrias culturais no Brasil. *In: Indústrias Culturais no Mercosul (org. Gabriel O. Álvarez)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

Políticas culturais, mercado e espaço público regional. *In: Indústrias Culturais no Mercosul (org. Gabriel O. Álvarez)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

Canclini, N. G. *Culturas Híbridas – Estratégias para entrar e sair da modernidade*. São Paulo: Edusp, 1997.

Estrutura Orgânica e regulamento interno do mercosul cultural. Disponível em: <<http://mercosurcultural.org/index.php/documentos/2016-06-22-03-53-56/decisiones-mercosur-cultural>>. Acesso em 15 de agosto de 2019, às 20:55hs.

Getino, O. Aproximación a la situación actual de las industrias culturales en el Mercosur. *In: Indústrias Culturais no Mercosul (org. Gabriel O. Álvarez)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

Argentina: introducción a la dimensión económica y social de las industrias culturales. *In: Indústrias Culturais no Mercosul (org. Gabriel O. Álvarez)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

Las políticas culturales de Mercosur: aproximación a un proyecto de Estado. *In: Indústrias Culturais no Mercosul (org. Gabriel O. Álvarez)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

LacARRIERE, M. Las industrias culturales en Argentina y sus vínculos con el Mercosur. *In: Indústrias Culturais no Mercosul (org. Gabriel O. Álvarez)*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

Protocolo de integração cultural do MERCOSUL. Disponível em: <<http://mercosurcultural.org/index.php/documentos/2016-06-22-03-53-56/decisiones-mercosur-cultural>>. Acesso em 15 de agosto de 2019, às 20:55hs.

Sistema de informação cultural do sul (SICSUR). Disponível em: <<http://sicsur.mercosurcultural.org/>>. Acesso em 15 de agosto de 2019, às 21:00hs.



Línea Temática 3. Modelos y políticas de integración regional, subregional e intercontinental



As Várias Interpretações do Desenvolvimentismo na América Latina (Brasil).

Marcelo Maurício de Moraes

Resumo

Ao discutir o neodesenvolvimentismo entre o período de 2003/2010, vale lembrar que o nacional desenvolvimentismo sempre se caracterizou pela integração da economia nacional pelo processo de industrialização. Em outras palavras, na América Latina, o desenvolvimentismo se fez necessário, uma vez que o processo de modernização pelo qual passaram o Brasil e os demais países da América Latina não se despontou com adequação própria como nos países centrais. Pelo contrário, as estruturas dessas economias sempre foram uma extensão, um complemento das economias desenvolvidas. Destarte, nesses países, o salto para a modernização capitalista industrial sempre se fez presente pela coordenação e orientação do Estado. Pois, a debilidade econômica e sua dependência do capital internacional sempre comprometeram a capacidade de a sociedade controlar os fins e os meios do desenvolvimento Sampaio (2012), reproduzindo, assim, uma acentuada desigualdade social entre as classes que compõem sua estrutura econômica e social.

Palavras chave

América Latina; BNDES; Desenvolvimentismo; Estrutura.

Abstract

In discussing neo-developmentalism between the period 2003/2010, it is worth remembering that national developmentalism has always been characterized by the integration of the national economy through the industrialization process. In other words, in Latin America, developmentalism was necessary, since the modernization process that Brazil and the other Latin American countries went through did not emerge with its own adequacy as in the central countries. On the contrary, the structures of these economies have always been an extension, a complement to developed economies. Thus, in these countries, the leap towards industrial capitalist modernization has always been present by the State's coordination and orientation, as economic weakness and its dependence on international capital have always compromised the ability of society to control the ends and means of development Sampaio (2012), thus reproducing a marked social inequality between the classes that make up its economic and social structure.



Keywords

Latin America; BNDES; Developmentalism; Structure.

Introdução

Ao discutir o neodesenvolvimentismo entre o período de 2003/2010, vale lembrar que o nacional desenvolvimentismo sempre se caracterizou pela integração da economia nacional pelo processo de industrialização. Em outras palavras, na América Latina, o desenvolvimentismo se fez necessário, uma vez que o processo de modernização pelo qual passaram o Brasil e os demais países da América Latina não se despontou com adequação própria como nos países centrais. Pelo contrário, as estruturas dessas economias sempre foram uma extensão, um complemento das economias desenvolvidas. Destarte, nesses países, o salto para a modernização capitalista industrial sempre se fez presente pela coordenação e orientação do Estado, pois a debilidade econômica e sua dependência do capital internacional sempre comprometeram a capacidade de a sociedade controlar os fins e os meios do desenvolvimento Sampaio (2012), reproduzindo, assim, uma acentuada desigualdade social entre as classes que compõem sua estrutura econômica e social.

De outro modo, o desenvolvimento econômico em países com características de capitalismo tardio, historicamente, esteve alicerçado numa transformação pelo alto e conduzidos pelo Estado, sobretudo, os países da América Latina. Não obstante, tanto o nacional desenvolvimentismo quanto o novo desenvolvimentismo exibam semelhanças entre ambos, no que dizem respeito a uma estratégia nacional de desenvolvimento, elas divergem de propostas políticas e econômicas. A primeira proposta nasce da teoria da dependência criada na CEPAL por economistas, sociólogos e cientista políticos latinos americanos, mas, antes mesmo de teóricos como Celso Furtado, Raul Prebisch, Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto Ignácio Rangel elaborarem tal estratégia econômica de desenvolvimento, Getúlio Vargas, no período de 1930/1945 e 1950/1954, já havia pensando em uma estratégia nacional desenvolvimentista. Tanto que, em 1952, dando continuidade ao Plano Salte¹, Vargas cria o BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – com o propósito de impulsionar o desenvolvimento nacional. Já a segunda proposta nasce exatamente como oposição ao Consenso de Washington, levando ao poder desses países latinos americanos uma liderança nacionalista e de esquerda.

Nas palavras de Bielschowsky, (2004).



O desenvolvimentismo conforme, definimos anteriormente, foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral, considerada como forma de superar o atraso e a pobreza brasileiros. Seus traços de união fundamentais eram o projeto comum de formar um capitalismo industrial moderno no país e a perspectiva comum de que, para isso, era necessário planejar a economia e proceder a distintas formas de intervenção governamental (p. 77).

Justificativa

A questão do desenvolvimento sempre pautou os programas econômicos dos governos de países tardiamente industrializados. O caso do Brasil sempre teve fundamento não numa perspectiva de transformação tipo jacobina, mas em uma série de medidas econômicas que direcionavam determinados países num processo desenvolvimentista.

Assim como nos demais países da América Latina e, países colonizados, no Brasil não havia uma classe operária capaz de conduzir o processo político de modernização do salto de um país primário-exportador para um país industrial moderno.

Geralmente os modelos de desenvolvimento brasileiro estavam fundados em padrões de crescimento econômico firmados na indústria como, por exemplo, os programas de Getúlio Vargas e, depois da indústria de bem de consumo.

Embora se apresente três correntes do pensamento econômico brasileiro no período do nacional desenvolvimentismo, quer dizer, entre as décadas de 1930 e 1960, nesse capítulo será abordado com maior profundidade as correntes internas desenvolvimentistas.

Quanto às outras correntes será realizada uma breve discussão sem entrar em maiores particularidades. Pois não faz parte desse estudo tais correntes. Todavia não se pode desconsiderá-las.

Metodologia

A análise está alicerçada em duas linhas de pesquisa para o desenvolvimento e organização do estudo: Análise das interpretações e perspectivas de autores e pensadores do desenvolvimentismo na América Latina com ênfase no caso brasileiro; Análise de dois projetos desenvolvimentistas aplicados no Brasil o primeiro entre 1930 e 1960 o chamado nacional desenvolvimentismo cujo a estratégia desenvolvimentista está fundada em seu início na substituição da importação e o outro projeto denominado



Novo-desenvolvimentismo que ocorre no início dos anos 2000 com ascensão do maior partido de massa da América Latina ao poder o Partido dos Trabalhadores.

O Nacional Desenvolvimentismo e a Substituição da Importação

Na América Latina as condições econômicas concretas atingem níveis de desenvolvimento diferentes. No caso brasileiro, a transformação de um país primário exportador para um país capitalista industrial moderno não experimentou um processo político do tipo jacobino tradicional, de uma transformação de baixo para cima. Sua estrutura econômica estava alicerçada num latifúndio pré-capitalista dependente. Entretanto, tal dependência não se confessou um obstáculo para alcançar o salto para a modernização de um país industrializado capitalista.

Segundo Gramsci (1988) “O latifúndio com características pré-capitalistas gradualmente se desenvolveu transformando-se em empresa capitalista agrária” (p. 106). Mas, o processo político que leva o país ao completo desenvolvimento capitalista sempre ocorreu pelo alto e lentamente. O artifício utilizado como instrumento dessa transformação não foi o mecanismo tradicional como resultado de movimentos populares liderados por uma classe dirigente e revolucionária ao contrário o que houve foi um grande “acordo” de frações de classes economicamente dominante que sempre excluiu os interesses populares de participação política do país como foi o caso da revolução de 1930 um processo elitista e antipopular.

De acordo com Gramsci (1988)

Também no Brasil as transformações foram sempre o resultado do deslocamento da função hegemônica de uma classe para outra das classes dominantes. Mas essas, em seu conjunto, jamais desempenharam até agora uma efetiva função hegemônica em face às massas populares. Preferiram delegar a função de “direção” política ao Estado – ou seja, às camadas militares e tecnoburocráticas -, ao qual coube a tarefa de “controlar” e, quando necessário de reprimir as classes subalternas. (p. 113).

No Brasil, o nacional desenvolvimentismo dos anos de 1930 é introduzido quando Getúlio Vargas ascende ao poder substituindo uma oligarquia ligada ao café alocando no poder uma “nova” fração de classe a burguesia nacional industrial. Deste modo, o nacional desenvolvimentismo estava alicerçado na substituição da importação e consequentemente na industrialização do país.

Segundo Furtado (2007), a economia brasileira se difere das economias centrais por sua diversidade, isto é, por sua heterogeneidade. Ao contrário, países de econômica



desenvolvida são homogêneas e germinativas, portanto, não tem fim em si própria e por isso mesmo se retroalimentam expandindo sua indústria. A economia industrializada é, portanto, hegemônica e caracterizada pela não interdependência dos fatores externos. No Brasil, o processo de industrialização se faz através de uma estrutura agroexportadora devido ao aumento da demanda mundial de matérias primas.

A primeira fase da industrialização de nossa economia dependente se revela, ou melhor, inicia-se com o processo de substituição da importação por conta da primeira grande guerra Marini (2000). Já Furtado (2007), a primeira fase do processo de industrialização do país se revela pelo desenvolvimento da indústria têxtil que se faz pela contradição do crescimento do setor exportador e não pela capacidade de germinação da indústria brasileira, mas que também revela uma característica de substitutivo de importações.

À medida que o setor exportador aumenta suas vendas cresce também o aumento do poder de compra do assalariado, mas a indústria não cria economias externas, não assimila tecnologia e, portanto, só cresce se o setor exportador crescer. Ao passo que a segunda fase do processo de industrialização sua principal característica se faz na substituição de importação, nas contradições entre o setor agroexportador e industrial e na transformação estrutural. Pode se dizer que se inicia com a ascensão de Getúlio Vargas logo após a crise de 1929 com diversas rebeliões e uma revolução a de 1930 com o surgimento de um novo proletariado, uma nova classe média vinculada ao mercado interno e que mais tarde com o “Estado Novo” irá se consolidar no poder uma nova fração da burguesia nacional. Essa transformação da estrutura econômica brasileira se manifesta no poder político do país pela substituição de uma fração da classe dominante por outra.

Caracteriza-se também pela intensificação das atividades manufaturadas e por investimentos públicos, esse último só possível pela proposta de Getúlio Vargas criar um abrangente programa de expansão econômica uma política progressista nacionalista – o desenvolvimento nacional. Uma vez que estudos apontaram a necessidade (Plano Salte que Eurico Gaspar Dutra havia tentado anteriormente) de investimentos públicos em saúde, alimentação, transporte energia.

Em 1952 Vargas cria o BNDE- Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – com o propósito de fomentar o desenvolvimento nacional uma vez que estudos sobre os problemas e as perspectivas da economia brasileira foram diagnosticados causas do baixo nível de progresso da economia. Nesse período formou-se então o monopólio do petróleo e energia como a criação da Petrobras e Eletrobrás. Ainda, em 1953 Getúlio



Vargas cunha novas medidas como estímulo para aumentar as exportações e conter a importação. Vargas valeu-se de uma reforma cambial sob controle do governo no mercado oficial, mas transferindo para o mercado livre a entrada e saída de capitais provocando momentaneamente um equilíbrio nas contas externas do país.

Nas palavras de Furtado, (1969)

Seria equivocado imaginar que esse crescimento prolongado teve como causa básica tão somente o processo de substituição de importações. A ação governamental, fonte de amplos subsídios aos investimentos industriais, através da política cambial e, de crédito, permitiu ampliar, acelerar e aprofundar o processo de industrialização. Sem a criação de indústrias de base, siderúrgicas, petróleo – pelo governo e sem subsídios cambiais e as taxas negativas de juros dos empréstimos oficiais, a industrialização não teria alcançado a velocidade e a amplitude que conheceu durante esse quarto de século. Contudo o fator dinâmico principal foi o processo de substituição de importações. (p. 28).

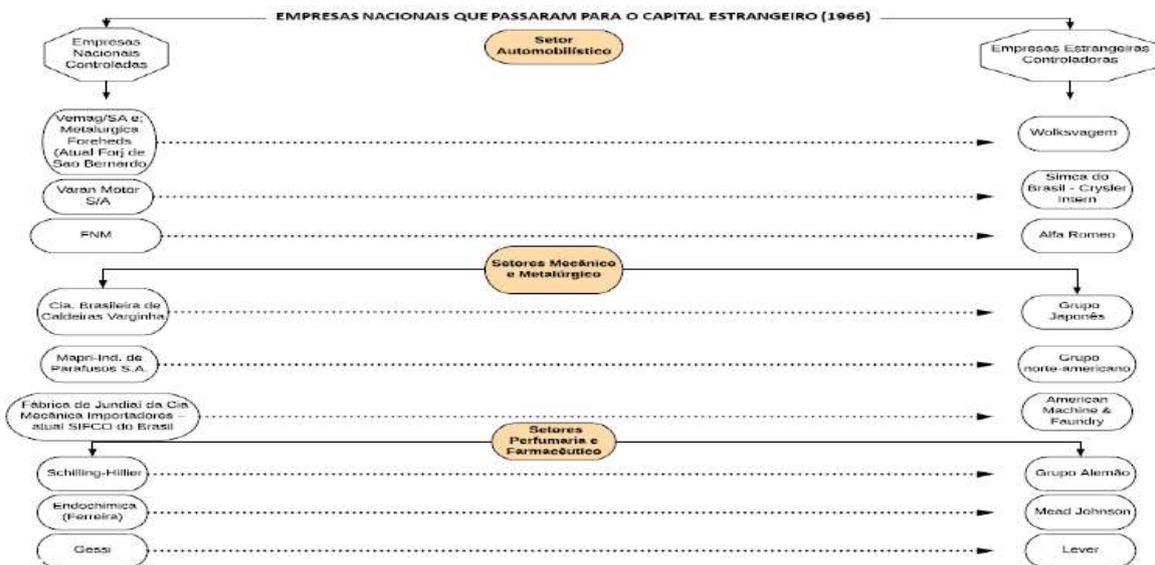
Esse modelo de processo de industrialização pelo qual passou o Brasil revela que o país ao dar o salto de um país primário exportador para um país capitalista industrial moderno sempre se fez de forma que o Estado fosse o protagonista das transformações econômicas e sociais. Processo esse que Gramsci (1988), vai denominar como “Revolução Passiva” (p. 104).

Embora essa fase do processo de industrialização tenha promovido um grande desenvolvimento e alçado o Brasil a consolidação de um país capitalista industrializado foi a partir de meados da década de 1960 que o modelo nacional desenvolvimentista começa a sofrer estagnação. Bresser Pereira (2011) identifica cinco razões como origem da falência do nacional desenvolvimentismo: a) A exaustão do modelo de substituição de importação conduzida pelo estado; b) O predomínio da interpretação da dependência associada a América Latina no início de 1970; c) A grande crise da dívida externa da década de 1980, que enfraqueceu os países latino americanos; d) A onda neoliberal e, no mundo acadêmico, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria da escolha pública e do novo institucionalismo – três tentativas sofisticadas de fundamentar cientificamente o neoliberalismo e; e) O êxito da política norte americana em treinar economistas latino americanos em programas de doutorado nos E.U.A. e na Grã-Bretanha.

A primeira causa identificada por Bresser Pereira (2011) O processo da revolução capitalista dos países dependentes teria atingido seu ápice e por isso a resposta torna-se insatisfatória para a economia e a sociedade. Ao contrário, 90% da indústria



automobilística, 90% da construção naval e de material ferroviário e 93% da indústria farmacêutica de capital nacional passaram por um processo de desnacionalização² colocando os principais setores da economia brasileira sob controle do capital estrangeiro. Como mostra quadro abaixo.



Quadro I . Empresas Nacionais que passaram para o Capital Estrangeiro

Fonte: aula proferida pela Professora Doutora Regina Gadelha da disciplina Formação da Economia Brasileira do Programa de Pós-graduação em Economia da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. (2017). Adaptado pelo autor.

Da mesma forma, a segunda razão está fundamentada na interpretação da dependência como medida que contribuiu para o enfraquecimento do nacionalismo econômico na América Latina; por sua vez, a dívida externa aparece como a terceira causa dessa estagnação, já que a crise foi produto direto da estratégia de crescimento com poupança externa, uma medida proposta pelos países ricos que por sua vez nem a teoria econômica do desenvolvimento e nem o estruturalismo latino americano foram capazes de criticar. A quarta razão para o fracasso do modelo desenvolvimentista é atribuída a razão acadêmica pela qual Estados Unidos e Grã-Bretanha formaram doutores em economia e intelectuais capazes de influenciar a tomada de decisão nesses países e que provocou facilmente a rejeição ao nacional desenvolvimentismo tal qual ele estava dado.

O Novo Desenvolvimentismo

O Novo Desenvolvimentismo surgiu como resultado expressivo da Ortodoxia Convencional Bresser Pereira (2011) em outras palavras, no Brasil e na América Latina o “novo” estado desenvolvimentista nasce como estratégia econômica de



desenvolvimento ao Estado Liberal, as orientações econômicas liberalizantes dos países centrais aos países periféricos como saída para a crise econômica dos anos de 1980 se revelaram uma estratégia efêmera, não promoveu crescimento, longe disso, aumentou a desigualdade econômica e social bem como acarretou instabilidade financeira.

No caso brasileiro ascende ao poder em 2002 o maior partido trabalhista da América Latina o Partido dos Trabalhadores. Portanto, o novo desenvolvimentismo manifesta-se não como um debate de intelectuais sobre como os países periféricos devem lançar mão de uma estratégia de desenvolvimento econômico para fazer à sua maneira uma revolução capitalista, mas como estratégia nacional de desenvolvimento fundada na macroeconomia keynesiana e na teoria econômica do desenvolvimento Bresser Pereira (2011).

Ao contrário das reformas liberalizantes, a reforma institucional do novo desenvolvimentismo está intimamente comprometida com uma política econômica de Estado e deve promover uma estratégia que garanta não só o crescimento econômico, mas, sobretudo, uma distribuição de renda mais efetiva e igualitária. Como também essas reformas visam tornar o Estado mais capaz e hábil contrapondo dessa forma a ortodoxia convencional (ideais liberalizantes). Em outras palavras, a redução do Estado em prol do mercado livre.

Pois, o novo desenvolvimentismo compreende a nova fase do capitalismo, a globalização como uma oportunidade de expansão internacional de suas empresas de capital nacional, sobretudo, empresas de setores estratégicos da economia. No caso brasileiro, o setor agroexportador, as grandes empreiteiras e as empresas de extração de minérios.

Nas palavras de Bresser Pereira

O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional têm muitas reformas institucionais em comum, mas seus objetivos costumam ser diferentes. Tome-se, por exemplo, a reforma da gestão pública. O novo desenvolvimentismo a apoia porque deseja um aparelho do Estado mais capaz e mais eficiente; a ortodoxia convencional a apoia porque vê nessa reforma uma oportunidade para reduzir a carga tributária. (2011, p. 54).

O novo desenvolvimentismo assume características diferentes desta estratégia nacional desenvolvimentista; agora o projeto desenvolvimentista é liderado por várias frentes



políticas dos setores da sociedade brasileira e as empresas nacionais já se encontram plenamente integradas ao capital estrangeiro em relação ao período varguista. Ainda, o antigo desenvolvimentismo faz investimentos diretos em infraestrutura e na indústria de base. Do mesmo modo, o novo desenvolvimentismo³ de acordo com Bresser Pereira (2012) “O Estado pode e deve dar apoio as empresas, mas apenas estrategicamente, não de modo permanente. E deve dar apoio sob condição de que as empresas adquiram competitividade internacional” (p. 27-65).

Como afirma Torres Filho e Costa, (2012).

(...) financiamento da infraestrutura e indústria de insumos básicos (1952-1964), financiamento da indústria de base e socorro a empresas em situação falimentar (1964-1984), financiamento à exportação e privatização (1985-2002), financiamento à retomada do crescimento sustentado por ciclo de investimentos e atuação contra crise (2003-2011). (p.976).

No governo Lula ocorre significativas mudanças no BNDES, sobretudo com a gestão Carlos Lessa, que modifica toda a estrutura do Banco retomando assim seu viés político ideológico desenvolvimentista deixando de lado a questão de política macroeconômica que Fernando Henrique Cardoso havia implantado. Porém, o projeto desenvolvimentista de Lula não é o mesmo do projeto desenvolvimentista nacional dos anos de 1950. Agora assume novas características. Essas características têm como premissa um projeto nacional de conciliação de classe fundado no resgate do papel do Estado como agente garantidor da justiça social bem como gerenciar a diminuição da desigualdade e também promover um novo ciclo de desenvolvimento do país através do fomento de “políticas públicas” tanto de seguridade social quanto em maior volume o do desenvolvimento econômico.

Por isso mesmo, o projeto desenvolvimentista concentra-se em três perspectivas Boito (2012). A expansão do mercado interno (inclusão pelo consumo), políticas de distribuição de renda como ferramenta para tal inclusão e obras de infraestrutura na qual frações da burguesia irão se beneficiar. Logo, o projeto lança mão da abertura do mercado externo graças a uma política externa promovida por meio do Estado, em outras palavras, abertura e aumento de crédito desempenhado pelo BNDES que procura expandir internacionalmente bancos, empresas e construtoras de capital nacional. Entre as empresas de capital nacional beneficiadas por tal política estão empresas dos setores considerados estratégicos para o comércio exterior como as grandes empreiteiras, o agroindustrial e as empresas de extração de minérios.



Foi a partir de 2004 com a posse de Guido Mantega então ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, substituindo Carlos Lessa no BNDES que as orientações para que a estatal se firmasse como um banco de fomento se tornou mais claras. Sobretudo, na integração da América do Sul. A relação Sul-sul havia dado ao BNDES o protagonismo de agente da política externa brasileira. A partir de então se destacam alguns projetos em diferentes países da América Latina com subsídios da estatal – a linha II, IV e V do metrô em Caracas, na Venezuela, e Gasoduto entre Lima e Callao, no Peru.

Toma-se como exemplo dessa estratégia o volume movimentado pelo BNDES de forma direta para a Construtora Noberto Odebrecht entre os anos de 2004 a 2015, o desembolso do BNDES foi de R\$ 1.699.814.304,00⁴. Bilhão e, nove contratos de Operações: Pós-Embarque⁵ na categoria de bens e serviços para obras no exterior em Caracas na Venezuela e Peru.

Por fim, abaixo um gráfico com as localizações internacionais das filiais das empresas de capital nacional

Localização das maiores filiais multinacionais brasileiras por região - 2008 em %

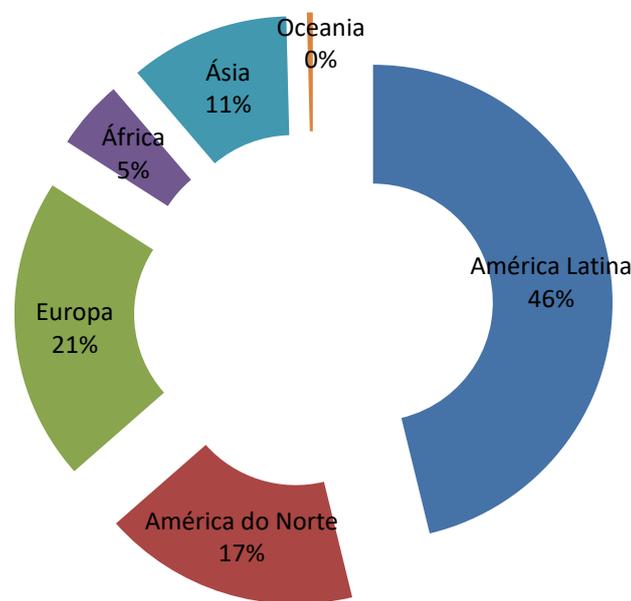


Gráfico I . Localização Internacional das Filiais das Empresas de Capital Nacional.

Fonte: o texto do IPEA (*Investimento Direto e Internacionalização de Empresas Brasileiras no Período recente, 2011; p. 38*).



Considerações Finais

Observou-se que tanto o nacional desenvolvimentismo e o novo desenvolvimentismo são estratégias econômicas de países de capitalismo tardio, mas lançam mão de estratégias diferentes. Pois, o primeiro ao dar maior importância ao setor industrial revela que a conjuntura político econômica do período favorecia o crescimento do mercado interno, mas sem preocupações com a expansão das empresas nacionais no mercado externo até porque nesse primeiro momento a indústria nacional ainda engatinhava. Era uma “protoindústria”, em outras palavras, as primeiras indústrias ou empresas nacionais são as indústrias têxteis que se faz pela contradição dos latifúndios pré-capitalistas que mais tarde se tornaram empresas capitalistas agroexportadoras Gramsci (1988). Portanto, as indústrias nacionais cresciam somente quando o setor exportador crescia e, não tinham capacidade germinativa, não se expandiam. Já, o novo desenvolvimento se encontra num período mais recente embora ainda as economias desses países como o caso do Brasil se façam interdependentes agora de uma economia globalizada. Sua estratégia econômica é liderada por várias frentes políticas dos setores da sociedade brasileira bem como as empresas nacionais encontram-se abertamente integradas ao capital internacional e, portanto, a estratégia contempla essas condições para que essas empresas adquiram competitividade internacional. Pode - se observar no quadro I e gráfico I que as estratégias entre o nacional e o novo desenvolvimentismo em relação ao mercado internacional tomam caminhos diferentes. Enquanto o nacional desenvolvimentismo tem um “desfecho” que desnacionaliza as empresas de capital nacional estatal ou não. O novo desenvolvimentismo tem como estratégia expandir as empresas de capital nacional no mercado externo e o principal instrumento de fomento é o BNDES.

Conforme Bresser, (2011).

Alguns fatores históricos levaram a “falência” do antigo desenvolvimentismo como: a) a exaustão da estratégia de substituição de importações conduzida pelo Estado; b) o predomínio da interpretação da dependência associada da América Latina no início da década de 1970; c) A grande crise da dívida externa da década de 1980, que enfraqueceu os países Latino-americanos; d) A onda neoliberal e no mundo acadêmico, o surgimento da teoria econômica neoclássica, da teoria de escolha pública e do novo institucionalismo três tentativas sofisticadas de fundamentar cientificamente o neoliberalismo e; e) O êxito da política norte-americana em treinar economistas latino-americanos em programas de doutorado nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, (p. 45).



Finalmente, os dados e informações aqui apresentadas expressam as diferenças de estratégias entre o projeto nacional desenvolvimentista e novo desenvolvimentismo. Ao passo que a primeira parte do trabalho apresenta as interpretações do desenvolvimentismo na América Latina e suas perspectivas; A segunda expõe as estratégias de crescimento através de um processo de industrial do país, isto é, a criação de um parque industrial nacional relacionada ao nacional desenvolvimentismo entre os anos de 1930/1964. Uma estratégia de proteção das indústrias nacionais que surgiam naquele momento ou como já mencionado uma estratégia de substituição da importação. Poupança forçada com investimentos do estado direto em infraestrutura através de empresas do setor público com o propósito de desenvolver novos setores da economia e; as estratégias que o governo Lula durante os anos de 2003/2010 aplica com o propósito de dar condições de competitividade internacional para empresas de capital nacional (as chamadas campeãs nacionais). Essas estratégias tem como seu principal ator político uma frente neodesenvolvimentista heterogênea alicerçada na grande burguesia interna brasileira representada nas empresas de setores da economia considerados estratégicos como a agroexportador, empreiteiras e empresas da mineração e, de outro lado, determinados interesses das classes populares como, por exemplo, o trabalhador urbano e a baixa classe média que veem na valorização do Salário Mínimo e nos programas de transferência de renda uma oportunidade de aumento real do poder de compra (consumo), Boito (2012).

Notas

¹ Plano econômico apresentado pelo presidente Eurico Dutra ao Congresso Nacional em 10 de maio de 1948 através da Mensagem Presidencial nº 196. Foi aprovado, após dois anos de tramitação, pela Lei nº 1.102, de 18 de maio de 1950. A designação salte foi tirada das iniciais dos quatro principais problemas que o plano se propunha a resolver: saúde (s), alimentação (al), transporte (t) e energia (e). As primeiras experiências brasileiras de planejamento se configuraram, ainda durante a Segunda Guerra Mundial, em dois planos: o Plano Especial de Obras Públicas e Aparelhamento da Defesa Nacional, instituído pelo Decreto-Lei nº 1.058, de 19 de janeiro de 1937, e o Plano de Obras e Equipamentos, instituído pelo Decreto-Lei nº 6.144, de 29 de dezembro de 1943. Nesse período foi também realizada a primeira tentativa de diagnóstico global da realidade socioeconômica brasileira através da cooperação internacional com os EUA, concretizada nos estudos realizados pela Missão Cooke em 1942. Logo após a posse do presidente Eurico Gaspar Dutra, entretanto, em 31 de



janeiro de 1946, o Decreto-Lei nº 9.025, de 27 de fevereiro, extinguiu o Plano de Obras e Equipamentos, até então em vigor. Demonstrando assim sua intenção de não dar continuidade aos esquemas de planejamento anteriores, o presidente da República deu início aos estudos necessários à elaboração de um novo plano, que se tornaria conhecido como Plano Salte. Destinado a ser em princípio um programa do governo, o Plano Salte só seria aprovado, contudo, ao final da gestão Dutra. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-salte>. Acesso em 22 de abril de 2018.

² O que é desnacionalização - entende-se por desnacionalização quando algum setor da economia de um país passou de estatal para privado ou de privado nacional para o estrangeiro.

³ Boito, Armando Jr. (2012). Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV/São Paulo: As empresas brasileiras estão mais integradas ao capitalismo internacional do que as empresas industriais da época de Vargas.

⁴ URL: www.bndes.gov.br. Acesso em 14/10/2017

⁵ O produto BNDES Exim Pós-embarque compreende as seguintes linhas de financiamento: BNDES Exim Pós-embarque Bens, BNDES Exim Pós-embarque Serviços, BNDES Exim Pós-embarque Aeronaves e BNDES Exim Automático. No produto pós-embarque, o objeto do financiamento é a comercialização de bens e serviços brasileiros. Nesse caso, o BNDES antecipa à empresa brasileira exportadora o valor dos bens ou serviços devidos pelo importador estrangeiro. Esse desembolso de recursos se dá em reais no Brasil, e o importador estrangeiro passa a dever ao BNDES. Portanto, não há remessa de divisas ao exterior. O pagamento do financiamento pelo importador estrangeiro é realizado por intermédio de banco mandatário, que entre outras atribuições, fecha o câmbio e repassa o valor em reais ao BNDES.

Bibliografia

Boito Junior, A. Burguesia e neoliberalismo no Brasil. PUCviva Revista, São Paulo, v. 1, n.5, p. 3-5, 2003.

A hegemonia neoliberal no governo Lula. Crítica Marxista (São Paulo), Rio de Janeiro, v. 17, p. 9-35, 2003.

A burguesia no Governo Lula. Crítica Marxista (São Paulo), Rio de Janeiro, v. 21, p. 52-77, 2005.

O Lulismo é um tipo de bonapartismo? Uma crítica as teses de André Singer. Miolo_Rev_. Critica_Marxista-37. 2013.



- As bases políticas do neodesenvolvimentismo. PIMSA, v. 15, p. 209-227, 2012.
- Bielschowsky, Ricardo. Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. – 5° ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.
- Bresser. Pereira. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. São Paulo em Perspectiva, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006
- Pereira. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. New Developmentalism is an alternative strategy to conventional orthodoxy and to old national developmentalism. It argues for the neutralization of the tendency of the exchange rate to appreciate and for fiscal responsibility. (Paper in the book in homage to Maria Conceição Tavares), 2011.
- Pereira Estado desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo. Sociedade Brasileira de Ciência Política. Gramado/RS, 2012.
- Pereira. Estado desenvolvimentista, nacionalismo e liberalismo. Apresentação feita à reunião anual da Sociedade Brasileira de Ciência Política, Gramado, agosto de 2012.
- Pereira. Remando contra a maré: novo desenvolvimentismo e interesse nacional Long interview of Bresser-Pereira to Alvaro Comin e Paulo Todescan Mattos for plural, publication from USP's graduate program in sociology. 2016.
- Pereira. <http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=4642>. Acesso em 22 de abril de 2018.
- Furtado, Celso, A economia latino-americana. 4° ed. São Paulo: Cia das Letras, 2007.
- Um projeto para o Brasil. 5ed. Rio de Janeiro: Saga, 1969.
- O Mito do Desenvolvimento Econômico. 4° ed. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1974.
- Formação econômica do Brasil. 34° ed. São Paulo. Companhia das Letras. 2007.
- Gramsci, Antônio. Gramsci e a América Latina. Organização e tradução Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira – Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1988.
- Cadernos do Cárcere vl. 6 / Antônio Gramsci; tradução, organização e edição Carlos Nelson Coutinho, Marco Aurélio Nogueira e Luiz Sérgio Henriques – Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.
- Marini, Ruy Mauro. Dialética de dependência. Petrópolis: Vozes/CLACSO/LPP, 2000.
- Sampaio, JR. P. S. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n112 p. 672-688. Out./dez. 2012.
- “A CEPAL e a substituição de importações”. In: Teoria da dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.



“O debate sobre a dependência”. In: Teoria da dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

Santos, Theotônio dos. “A teoria da dependência: um balanço”. Teoria da dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

“A CEPAL e a substituição de importações”. Teoria da dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

“O debate sobre a dependência”. Teoria da dependência: balanço e perspectivas. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

Torres Filho e Costa. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 975-1009, dez. 2012.



O desenvolvimentismo furtadiano como meio de construção do Estado Nacional.

Jéssica Yume Nagasaki

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo verificar o desenvolvimentismo Furtadiano, visando sua aplicabilidade no Brasil, na construção do Estado Nacional. Utilizar-se-á como metodologia os meios investigativos bibliográfico, sendo o marco teórico da pesquisa, o autor Celso Furtado. A teoria do setor público nacionalista, a qual Furtado se vincula, consiste em entender as nuances do desenvolvimento econômico voltado para o fomento do mercado interno. A principal fundamentação para alcançar o desenvolvimento econômico desejável no viés contemporâneo seria por meio do progresso tecnológico. Assim, o modelo de desenvolvimento e subdesenvolvimento econômico abordado no viés Furtadiano, tem como premissa entender a dinâmica centro e periferia, em que os países desenvolvidos ocupam o posto central, enquanto os países subdesenvolvidos a posição periférica. A interdependência criada nessa relação, desencadeia consequências, tanto externas, quanto internas, sendo o desequilíbrio econômico, a causa que suscita as problemáticas da construção do Estado Nacional.

Palavras chave

Desenvolvimentismo; Celso Furtado; Brasil; Desenvolvimento Econômico; Subdesenvolvimento

Abstract

The present work aims to verify the Furtadian developmentalism, aiming its applicability in Brazil, in the construction of the National State. It will be used as methodology the bibliographical investigative means, being the theoretical framework of the research, the author Celso Furtado. The nationalist public sector theory, to which Furtado is linked, is to understand the nuances of economic development aimed at fostering the internal market. The main rationale for achieving desirable economic development in the contemporary bias would be through technological progress. Thus, the model of economic development and underdevelopment addressed in the Furtadian bias, has as its premise to understand the dynamic center and periphery, in which the developed countries occupy the central position, while the underdeveloped countries the peripheral



position. The interdependence created in this relationship, triggers consequences, both external and internal, being the economic imbalance, the cause that raises the problems of the construction of the National State.

Keywords

Developmentalism; Celso Furtado; Brazil; Economic development; Underdevelopment.

Introdução

O desenvolvimento econômico encontra-se respaldado na ordem constitucional vigente, elencado por meio do art.170 da Constituição Federal do Brasil¹, em que aborda princípios cuja implementação permitem ao Estado traçar planejamentos voltados para alcançar tal fim, de modo que, o viés social esteja presente, exemplificado por meio dos princípios da valorização do trabalho humano e da livre iniciativa, permitindo desenvolver pesquisas, em que o panorama do desenvolvimento econômico vincula-se de maneira direta e indireta a esse viés. De sorte que, o capitalismo também se faça presente, mas ambos atuem de modo a propiciar o melhor desenvolvimento e atuação do Estado brasileiro em suas relações internas e externas, ou seja, em um aspecto nacional e global.

Para isso, utilizar-se-á na pesquisa o viés furtadiano para a conceituação de desenvolvimento econômico, por meio da teoria estudada pelo autor, isto é, centro e periferia, cuja influência se deu pela Cepal (Comissão Econômica da América Latina e Caribe) e por Raúl Prebisch, em que possibilita compreender se há a construção de um estado nacional nesses moldes, vinculando-o com a própria descrição trazida pela Constituição Federal. Assim entender a dinâmica entre centro e periferia, possibilita identificar como ocorre a classificação de um país desenvolvido e subdesenvolvimento. Além de demonstrar, em um viés contemporâneo, como um economista, formado em direito consegue construir o contexto econômico nacional por meio de análises realizadas durante o século XX, mas que ainda encontram-se vigentes.

Como consequência da questão desenvolvimentista que se instala no artigo, em especial, ao subdesenvolvimento vivenciado na esfera nacional, têm-se que a busca pelo desenvolvimento econômico ecoa nas mais diferentes esferas, inclusive ressaltando efeitos e consequências por encontrar-se nessa posição, pois, embora o sistema centro/ desenvolvido se sobressaia, ainda encontra-se dependente dos sistemas periféricos/subdesenvolvidos, fazendo com que estes consigam melhorar



aspectos sociais e capitalistas dentro dos seus territórios pelo investimento direcionado pelos sistemas centros, criando uma interdependência.

Nesse sentido, o artigo busca evidenciar aspectos do subdesenvolvimento furtadiano tendo em vista que, a teoria surge no cenário brasileiro no meio do século XX, concentrando sua análise e atentando-se as modificações que surgiram até o final daquele século, cuja problemática ainda se faz presente no início do século XXI, isto é, o pensamento sobre o desenvolvimento econômico brasileiro ainda busca delinear as vertentes existentes na dinâmica centro e periferia, em que os países latinos americanos, em especial ao enfoque da pesquisa para o estado brasileiro, encontram-se inserido nesse cenário, que consiste na construção do Estado Nacional e a quebra desse dualismo².

Em relação a metodologia empregada no trabalho, no nível do estudo, será exploratória, tendo em vista que, parte-se do levantamento bibliográfico, instituindo um marco teórico, com o autor Celso Furtado³. O estudo exploratório visa corroborar para que a problemática da pesquisa torne-se mais explícita. Em consonância ao tipo de estudo, este permite observar qual instrumento de pesquisa poderá ser utilizado.

Além da própria metodologia científica, entende-se que Celso Furtado utiliza em seus textos uma metodologia específica, tendo como eixo central a metodologia da Cepal, em que adota-se a metodologia denominada histórico-estrutural, o qual apoia-se na ideia de que a própria história acaba por delinear e justificar os meios estruturais, principalmente ao estudar a formação histórica desses estados⁴, assim, Furtado busca e enraíza esse método em seus textos, no entanto, seus estudos vão além do proposto pela Cepal, criando um adendo a essa metodologia, isto é, o regionalismo, em que consiste no estudo das regiões brasileiras, em especial, o nordeste⁵.

A teoria furtadiana e o subdesenvolvimento

O pensamento econômico brasileiro reportado pela obra de Ricardo Bielschowsky, permite compreender as teorias existentes no país, cujo principal debate consistia em lançar políticas e estudos para superar o subdesenvolvimento, para isso, elas concentravam na ideia de que a industrialização seria o fundamento base, isto é, somente por meio desta é que se podia alcançar o desenvolvimento⁶. No que tange as teorias criadas, cada qual abordando e filiando-se a um viés ideológico em relação ao desenvolvimentismo, há a teoria do setor público nacionalista, a qual Furtado filia-se.



A teoria do setor público nacionalista tinha como ponto de partida o planejamento para que pudesse ocorrer o desenvolvimento econômico, além disso entendia-se ser necessário ocorrer reformas de base, como a agrária, preconizando mudanças que deveriam amenizar as discrepâncias entre as regiões e mexer em setores estratégicos do país. Tais características englobavam influências direcionadas sobre a própria história da América Latina discutida no âmbito da Cepal, as quais convergiram para que os estudos de Furtado compreendessem e fossem abordados sob a ótica estruturalista⁷.

Nesse sentido,

A literatura econômica latino-americana e brasileira está cheia de referências a quatro efeitos do comércio internacional sobre países subdesenvolvidos que a teoria estática do livre comércio não reconhecem: (a) deterioração dos termos de troca (a tese de Prebisch- Singer); (b) desemprego, visto como resultado do baixo crescimento da demanda internacional por produtos primários e como determinante da deterioração dos termos de troca, quando absorvido e atividades primárias; (c) desequilíbrio estrutural do balanço de pagamentos – visto como resultado não necessariamente dependente da inflação e frequentemente oriundo das especificidades dos países subdesenvolvidos em processos de rápida industrialização (sendo que a única solução definitiva seria a própria industrialização); e (d) vulnerabilidade a ciclos econômicos resultantes da especialização em atividades de exportação⁸.

No panorama latino-americano a existência e o emprego de colônias de exploração fundamenta, bem como insere-se no estruturalismo defendido pela Cepal, para isso, o arcabouço histórico estudado por Celso Furtado⁹, Caio Prado Júnior¹⁰, Gilberto Freyre¹¹, Sérgio Buarque de Holanda¹², Roberto Simonsen¹³, cada qual abordando uma perspectiva diferente do Brasil colônia, ressalta a forma de colonização, isto é, a própria estrutura impera e ocasiona o subdesenvolvimento, entende-se que a exploração vivenciada no território colaborou para inseri-lo nesse ciclo.

Assim, a estrutura existente no Brasil colônia, cuja exploração voltava-se para a extração de matéria-prima do território, estabelecendo a relação de colonizado e colonizador, propício a formação de um elo desigual, cuja preponderância se fez presente com o passar dos anos, incidindo em ciclos econômicos, voltados apenas para a obtenção de lucro, isto é, não havia o fomento do mercado interno ou a criação de uma estrutura interna capaz de desvincular a interdependência advinda da metrópole para com a colônia, mas criavam disposições pré-capitalistas, isto é, embora predominantemente arcaico, ainda assim havia a instalação de uma infraestrutura com dimensões menores para atender aos colonizadores¹⁴.



Assim, a economia em expansão da Europa em colônias que já haviam sido povoadas e estavam inseridas em uma estrutura pré-capitalista, foi uma das frente que atingiu o Brasil, pois deu-se início a formação de estruturas híbridas, ou seja, compostas de um modelo pré-capitalistas, mas ao mesmo tempo sem modificar a estrutura arcaica. Para tanto, esses reflexos fomentaram o que viria a ser a formação econômica do Brasil em um país subdesenvolvido, mesmo diversificando-se da estrutura inicial, pois seus modos de produção, principalmente na época cafeeira propiciaram um salto na economia¹⁵.

Dessa forma, entende-se que a formação histórica do Brasil vista tanto sob o viés econômico, quanto social e político apresenta rupturas e fundamentos para que a estrutura do subdesenvolvimento encontre-se presente, alastrando-se para a contemporaneidade, assim o desenvolvimento econômico acaba tendo faces e prioridades evolutivas diferenciadas em relação à época, mas atentando-se ao estruturalismo. Nesses moldes a dualidade apresentada por Ignácio Rangel apresenta um cenário diversificado e problemático quando trata-se de um país periférico, cujo os modos de produção encontram-se delimitado pela estrutura arcaica. Portanto, a relação que se faz com a organização da economia interna encontra-se respaldo sempre no externo, porque os fatores que causam impacto nesse ciclo advém de economias desenvolvidas, chamadas de centro dinâmico¹⁶.

Para tanto a teoria do subdesenvolvimento norteia essa premissa, tendo em vista que busca criar uma estrutura para enquadrar tais países tidos como periféricos. Essas características acentuam-se e são delineadas em primeiro plano com a revolução industrial, pois resulta em três linhas de expansão do desenvolvimento, ocasionada pela ruptura do sistema arcaico para o progresso técnico. A primeira ocorre dentro da própria Europa, enquanto a segunda é o impacto em países que possuíam o mesmo viés do sistema europeu, incorporando suas técnicas de forma secundária, por meio das importações e imigrações. Por fim, a terceira forma de desenvolvimento, a qual é vivenciada no contexto brasileiro, realiza-se em territórios que acabavam de angariar sua independência, cujas bases ainda eram arcaicas, mas que com a revolução industrial passaram-se a possuir um disposição híbrida, denominada pré-capitalista¹⁷.

Entende-se que

O subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas. É, em si, um processo particular,



resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas. O fenômeno do subdesenvolvimento apresenta-se sob formas várias e de diferentes estádios¹⁸.

Portanto a dinâmica presente nos países subdesenvolvidos, ainda volta-se as ações para o centro dinâmico, isto é, para os países desenvolvidos, concentrando-se agora novas formas de poder, redirecionando o entendimento anteriormente firmado, em que para se alcançar o desenvolvimento era necessário ser industrializado, mas diferentemente disso têm-se que “as questões gerais da América Latina como um todo e, em especial, no tocante ao subdesenvolvimento, não se deve à falta de capitais, mas sim autonomia e soberania de decisões”¹⁹.

A partir disso, entende-se que as diretrizes estudadas por Furtado ressaltam a modificação do novo eixo para o desenvolvimento econômico, não consistindo mais na industrialização, mas sendo o progresso técnico, assim quem o detém, conseqüentemente, tais fatores acarretam outra forma de diálogo, pois os países subdesenvolvidos ainda são interdependentes, afinal suas bases econômicas são interligadas aos países desenvolvidos, fazendo com que estes instalassem nesses países a procura de condições favoráveis para manter sua hegemonia, utilizando-se da mão-de-obra, infraestrutura, matéria-prima, isto é, elementos necessários para o seu progresso tecnológico. No entanto, o eixo principal que são as tomadas de decisões concentrando-se nos países desenvolvidos²⁰.

A problemática que insere-se em relação ao progresso técnico como meio e fundamento do desenvolvimento econômico, é o fato de que a inserção deste estimula transformações recorrentes, como um desenvolvimento contínuo melhorando as condições de vida, de tal modo que, para alcança-las urge ter um aumento de produtividade e renovação. No entanto, a assimilação do progresso tecnológico pelas economias subdesenvolvidas, em sua maioria, ocorria via importação, ou seja, o mercado interno não fomentava o progresso por si só, pelo contrário, vivenciava os padrões tradicionais sem mudança no sistema produtivo, apenas apresentando um estilo de vida reflexo ao dos países desenvolvidos, para isso denominava-se modernização²¹.

O liame perpetuado pelo estruturalismo ainda mantém suas bases históricas presente, apenas ocorrem a mudança de perspectiva com a contemporaneidade, a qual entende-se que a assimilação do progresso tecnológico pelos países subdesenvolvidos não acontece da mesma forma e intensidade, ocasionando rupturas que o distanciam dos



centros de decisão, reafirmando a dualidade na estrutura interna, pois, embora exista tecnologia, esta não encontra-se no nível exigido e utilizado pelos países desenvolvidos, ensejando uma produção cuja capacidade de concorrência é ínfima se comparada com os níveis apresentados por aqueles²².

Para Furtado, a superação do subdesenvolvimento deve consistir em premissas básicas, primeiramente deve-se encontrar o equilíbrio entre produção e consumo, o qual torna-se difícil no cenário atual tendo em vista a forma de assimilação do progresso técnico pelos países subdesenvolvidos, resultando o descompasso. Soma-se as formas de superação a homogeneização social, em que a premissa é a melhora das condições de vida, seja em termos alimentícios, habitacionais, educacionais, isto é, condições que propiciem ao ser humanos dignidade²³. Tal fundamento vai ao encontro do que denomina-se estado nacional, em que as bases são a superação do subdesenvolvimento e a interação do setores de forma que este torne-se forte a ponto de se desenvolver²⁴.

Considerações finais

O fundamento do desenvolvimentismo furtadiano resgata o processo de formação econômica para compreender e até então empregar formas de desenvolvimento econômico capazes de encaixar-se na realidade vivenciada pelo Brasil, não desmerecendo ou descartando o passado colonial, mas partindo-se desse ponto para poder conceber teorias alinhadas aos países latinos americanos. Logo, para que ocorra a superação deve-se tentar ter um equilíbrio entre produção e consumo, bem como a homogeneização social. Assim, o Brasil ao conceber na Constituição Federal premissas e princípios que embasam a busca pelo desenvolvimento da nação, não o vinculando apenas ao caráter econômico, mas evidenciando o social e político, a atuação tende a ser morosa, principalmente ao categorizar o país como subdesenvolvido.

As propostas delineadas por Furtado, convergem com o sentido do estado nacional, isto é, da mesma forma que tenta-se superar o subdesenvolvimento impera-se a ideia de construção do Estado Nacional, com base na melhora de condições de vida e, por conseguinte, nos termos de um estado de bem-estar social, para que, nos termos de nação o estado brasileiro possa efetivar e ser eficiente a ponto de tornar-se desenvolvido, em que o centro das decisões voltem-se para o mercado interno, realidade não vivenciada pelo país.



Notas

¹ Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - soberania nacional; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente; VII - redução das desigualdades regionais e sociais; VIII - busca do pleno emprego; IX - tratamento favorecido para as empresas brasileiras de capital nacional de pequeno porte. Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

² Para o presente artigo, adotar-se-à a teoria da dualidade apresentada por Ignácio Rangel.

³ Triviños, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987, p. 109.

⁴ CEPAL, *História da Cepal*. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal>>. Acesso em 20 nov. 2019

⁵ Mendes, Constantino Cronemberger; Teixeira, Joanílio Rodolpho. Desenvolvimento Econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*. Brasília, 2004.

⁶ Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p.11

⁷ Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p.241.

⁸ Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004, p.14.

⁹ Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34º ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

¹⁰ Junior Prado, Caio. *História Econômica do Brasil*. 43º ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

¹¹ Freyre, Gilberto. Casa . *A casa-grande & Senzala: formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal*. 48º ed. rev. – São Paulo: Global, 2003.

¹² Holanda, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

¹³ Simonsen, Roberto C. *História Econômica da Brasil: 1500-1820*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.



¹⁴ Furtado, Celso. *Formação Econômica do Brasil*. 34º ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2007; Junior Prado, Caio. *História Econômica do Brasil*. 43º ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

¹⁵ Furtado, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 161/167.

¹⁶ Rangel, Ignácio. A história da dualidade brasileira. *Revista de Economia Política*. Vol.1, nº4, outubro-dezembro/1981, p.12/13.

¹⁷ Furtado, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p. 161/167.

¹⁸ Furtado, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo Cultura, 1964.p.180.

¹⁹ Carvalho, Clerisnaldo Rodrigues de. *Em busca de um projeto de Nação: revisitando a obra de Celso Furtado*. Jundiaí, Paco Editorial: 2014, p.92.

²⁰ Furtado, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009, p.85.

²¹ Furtado, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 3º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p.40/41.

²² Carvalho, Clerisnaldo Rodrigues de. *Em busca de um projeto de Nação: revisitando a obra de Celso Furtado*. Jundiaí, Paco Editorial: 2014, p.74; Furtado, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974, p.40.

²³ Furtado, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. 3º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

²⁴ List, Georg Frieftich. *Sistema Nacional de Economia Política*. Apresentação Cristovam Buarque; tradução de Luis João Baraúna. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os economistas).

Referências bibliográficas

Bielschowsky, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2004.

Carvalho, Clerisnaldo Rodrigues de. *Em busca de um projeto de Nação: revisitando a obra de Celso Furtado*. Jundiaí, Paco Editorial: 2014.

CEPAL, *História da Cepal*. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/historia-de-la-cepal>>. Acesso em 20 nov. 2019

Furtado, Celso. *Análise do “modelo” brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1962. *Brasil: a construção interrompida*. 3º ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.



Desenvolvimento e subdesenvolvimento. 5º ed. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009

Dialética do desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundo da Cultura, 1964.

Em busca de novo modelo: Reflexões sobre a crise contemporânea. 2º ed. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

Formação de Capital e Desenvolvimento Econômico. *Revista Brasileira de Economia*, dez. 7-45. 1951.

Formação Econômica do Brasil. 34º ed. – São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

O mito do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

Gil, Antônio Carlos. *Como Elaborar Projetos de Pesquisa*. 4º ed. São Paulo: Atlas, 2002.

Holanda, Sérgio Buarque. *Raízes do Brasil*. 26º ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

Junior Prado, Caio. *História Econômica do Brasil*. 43º ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

Mendes, Constantino Cronemberger; Teixeira, Joanílio Rodolpho. Desenvolvimento Econômico brasileiro: uma releitura das contribuições de Celso Furtado. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*. Brasília, 2004.

Oliveira, Carlos Alberto Teixeira de. *JK: Cinquenta anos de progresso em cinco anos de governo*. Vol. II. Carlos Alberto Teixeira de Oliveira et al. Belo Horizonte, Mercado Comum, 2014

Prebisch, Raúl (1949). O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. Bielschowsky, Ricardo (org) (2000). *Cinquenta anos de pensamento na CEPAL*, vol. I. Rio de Janeiro, Cofecon-Cepal; Record, pág. 69-136.

Rangel, Ignácio. A história da dualidade brasileira. *Revista de Economia Política*. Vol.1, nº4, outubro-dezembro/1981.

Simonsen, Roberto C. *História Econômica da Brasil: 1500-1820*. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

Triviños, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. São Paulo: Atlas, 1987.



Consórcios públicos internacionais, seria viável?

Júlio Cezar Costa Ramos
Cynthia Ruas Vieira Brayer
Jesiel Marcelino Da Silva Júnior

Resumo

Um dos melhores mecanismos de desenvolvimento regional criados na legislação brasileira foi o Consórcio Público. Instituído pela Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios) e regulamentado pelo Decreto nº 6.107/2007, possibilitou a criação de Associações Públicas entre entes federativos e passou a dar a possibilidade de gestão pública compartilhada entre estes entes. Áreas como saúde, educação, infraestrutura, segurança, gestão dos recursos sólidos e mobilidade urbana têm com a criação de consórcios públicos. A gestão compartilhada não é uma novidade da legislação brasileira, podendo ser encontrada em diversos países do mundo sob as mais variadas formas e nomes. Em Portugal, temos as associações públicas; nos países latinos, as *mancomunidades*; nos Estados Unidos, os *joint agreements*; e assim por diante. Este trabalho tem o intuito de iniciar uma discussão acadêmica sobre a viabilidade de criação de instrumentos semelhantes aos consórcios públicos brasileiros na América Latina, a fim de integrar serviços e gerir de forma compartilhada regiões fronteiriças, apontando os eventuais benefícios dessas redes de cooperação.

Palavras chave

Direito Internacional; Consórcio Público; Gestão Compartilhada.

Resumen

Uno de los mejores mecanismos de desarrollo regional creados en la legislación brasileña fue el Consorcio Público. Establecida por la Ley nº 11.107 / 2005 (Ley del Consorcio) y regulada por el Decreto nº 6.107 / 2007, permitió la creación de asociaciones públicas entre entidades federativas y ahora ofrece la posibilidad de una gestión pública compartida entre estas entidades. Áreas como salud, educación, infraestructura, seguridad, gestión de recursos sólidos y movilidad urbana se han beneficiado de la creación de consorcios públicos. La gestión compartida no es una novedad de la ley brasileña y se puede encontrar en muchos países del mundo bajo diversas formas y nombres. En Portugal, tenemos asociaciones públicas; en los países latinos, las comunidades; en los Estados Unidos, acuerdos conjuntos; etcétera. Este documento tiene como objetivo iniciar una discusión académica sobre la viabilidad de



crear instrumentos similares a los consorcios públicos brasileños en América Latina, con el fin de integrar servicios y administrar regiones fronterizas de manera compartida, señalando los posibles beneficios de estas redes de cooperación.

Palabras clave

Derecho Internacional; Consorcio Público; Gestión compartida.

Introdução

O objetivo principal desse estudo é verificar a viabilidade da construção de redes de cooperação internacionais semelhantes aos consórcios públicos brasileiros, disciplinados pela Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios) e o Decreto nº 6.107/2007 (que regulamenta a Lei). Paralelamente, pretende-se apontar os benefícios da criação dos consórcios públicos.

Conceituados pelo Decreto nº 6.017, Art. 2º, § 1º, como “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107 de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”, os consórcios públicos, diferentemente dos convênios de cooperação que eram praticados até então no Brasil, mas, que não possuíam personalidade jurídica, passaram a representar a principal alternativa para fugir das “barreiras” que impossibilitavam gestão eficiente envolvendo diversos entes da federação com interesses em comum.

A gestão dos resíduos sólidos, infraestrutura, desenvolvimento econômico, saúde pública, educação pública, segurança pública e mobilidade urbana merecem destaque como as principais áreas com possibilidade de criação de consórcios públicos. De acordo com Alves:

Mais do que um novo instrumento de gestão, a Lei de Consórcios Públicos surge como um novo paradigma do direito público, apto a estimular uma profunda discussão acerca dos rumos do federalismo brasileiro, hoje incapaz de oferecer respostas adequadas às realidades metropolitanas, e que emergem nesse início de século como principais destinatárias da disciplina de gestão associada (Alves, 2006, p. 22).



Busca-se com o estudo, iniciar uma discussão a nível internacional sobre a viabilidade da criação de consórcios públicos internacionais. Nesta pesquisa, não adentraremos na questão dos instrumentos legais que poderão ser utilizados para essa construção, serão considerados apenas os benefícios proporcionados pelas instituições no ordenamento jurídico brasileiro, devendo haver um maior aprofundamento no tema para responder às questões pertinentes.

O presente estudo se divide em 4 partes, além da Introdução. Na segunda seção, é apresentada a justificativa para o problema. A terceira seção traz a Metodologia utilizada na pesquisa. Na quarta seção, são apontados os resultados do estudo. Por fim, temos as Considerações Finais e Referências.

Justificando o Estudo

O Brasil adotou como forma de Estado o Federalismo, organizado de forma *trina*, com autonomia para União (1), Estados, Distrito Federal (2) e os Municípios (3). Tal divisão se tornou realidade com o advento da Constituição Federal de 1988, que concedeu aos municípios competência tributária própria, capacidade política e de auto-organização (Losada, 2011). Esse dispositivo, além de considerar estes entes federativos autônomos política, administrativa e financeiramente, lhes concedeu competências próprias, tais quais, União e os Estados.

A inserção dos municípios no rol dos entes federativos propiciou a descentralização de poder, tarefas, recursos e decisões da União e dos Estados, aumentando a necessidade de capacitação dos gestores e servidores municipais para lidar com as novas competências. Provou-se ao longo dos anos, que a grande maioria dos municípios não estava preparada para assumir tamanha responsabilidade e que a municipalidade não está instrumentada (nem operacional, nem financeiramente) para o trato das diversas dimensões da política urbana. Como resultado, temos a inoperância da administração municipal. Soma-se isso às questões de cunho cultural, ou seja, estar “perto demais do problema”, e receber grande quantidade de interferências políticas.

Mesmo essa descentralização tendo trazido diversos benefícios para a sociedade através da possibilidade de execução de políticas públicas de forma local e tratando dos problemas das diferentes regiões de acordo com as suas peculiaridades, essa nova configuração da federação com a União, 26 Estados, o Distrito Federal e 5.565 municípios (Brasil, 2012), deixou algumas lacunas no que se refere ao uso racional do



dinheiro público e a gestão de atividades cujos interesses ultrapassavam os limites do ente federativo.

Entre as principais evidências dessas lacunas, podemos citar o aumento dos gastos públicos, proporcionado pelo fracionamento das compras públicas, a dificuldade de fiscalização sobre os gastos dos entes federados e as disputas “predatórias” entre entes federados com interesses comuns.

Malmegrin (2010, p. 9) relata que para amenizar (ou corrigir) os problemas advindos da ausência de mecanismos práticos na Constituição Federal para tratar de gestão associada de serviços públicos, nos casos em que se observava objetivos comuns entre os entes federados, foram criadas pelos entes federativos algumas espécies de Redes de Cooperação em Ambientes Federativos. Para ela, em uma esfera mais restrita, o ambiente federativo brasileiro contempla órgãos e instituições das esferas: federal, estadual e municipal. A autora comenta ainda que:

A partir da última reforma do aparelho do Estado, novos arranjos institucionais podem ser concebidos com a participação de organizações públicas não estatais, daí resultando em sistemas ou redes, hierárquicas ou não, horizontais ou verticais e até multidimensionais, puras e híbridas, tornando o sistema federativo brasileiro muito mais complexo que anteriormente (Malmegrin, 2010, p. 24).

As redes surgem então com a missão de articular os entes federativos em prol de objetivos comuns e proporcionar a descentralização dos serviços públicos prestados à sociedade. Vale destacar que um país com dimensões continentais como o Brasil precisa resolver os seus problemas de forma local, descentralizada. As Redes de Cooperação dão força aos entes federativos, aumentando a representatividade estatal. Importante destacar também, a importância delas como forma de controle social. Para conceituar rede, recorremos a Migueletto, que a caracteriza como:

Um arranjo organizacional (sistema organizacional) formado por um grupo de atores, que se articulam – ou são articulados por uma autoridade – com a finalidade de realizar objetivos complexos, e inalcançáveis de forma isolada. A rede é caracterizada pela condição de autonomia das organizações e pelas relações de interdependência que estabelecem entre si. É um espaço no qual se produz uma visão compartilhada da realidade, se articulam diferentes tipos de recursos e se conduzem ações de forma cooperada. O poder é fragmentado e o conflito é inexorável, por isso se necessita de uma coordenação orientada ao fortalecimento dos vínculos de confiança e ao impedimento da dominação (Migueletto, 2001, p. 48).



As redes públicas de cooperação entre entes federativos podem se apresentar através de diversas figuras jurídicas. As Regiões Administrativas de Desenvolvimento Integrado – RIDES e os Consórcios Públicos, os objetos de estudo dessa pesquisa, são exemplos desse tipo de rede de cooperação.

O estudo se justifica pelo fato de as fronteiras internacionais do Brasil apresentarem os mesmos problemas das estaduais e municipais, necessitando de políticas públicas que possam viabilizar uma gestão pública integrada e cooperativa entre países, estados e municípios vizinhos.

Metodologia

No que se refere aos objetivos, este estudo pode ser considerado **descritivo**, em se tratando dos conceitos resgatados sobre a temática dos consórcios públicos. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre “consórcios públicos”, a fim de compreender os conceitos e normas oriundos da Lei nº 11.107/2005 (Lei dos Consórcios Públicos) e do Decreto Federal nº 6.017/2007 (que regulamentou a Lei nº 11.107/2005), com prioridade para estudos publicados em livros dos anos de 2005 (ano de publicação da Lei de Consórcios) e de 2018, resultando nos 10 títulos listados no (Tabela 1) por ordem cronológica de publicação:

TÍTULO	AUTORES	ANO	EDITORA
Comentários À Lei Dos Consórcios Públicos.	Alves, Vladimir.	2006	LEUD
Cooperação Federativa E A Lei De Consórcios Públicos.	Ribeiro, Wladimir Antônio	2007	CNM
Comentários Às Leis Das Ppp'S, Dos Consórcios Públicos E Das Organizações Sociais.	Rigolin, Ivan Barbosa.	2008	SARAIVA
Guia De Consórcios Públicos, Volume 1: O Papel Dos Prefeitos E Prefeitas Na Criação Dos Consórcios Públicos.	Batista, Sinoel.	2011a	CEF
Guia De Consórcios Públicos, Volume 2: O Papel Dos Dirigentes Municipais E Regionais Na Criação E Gestão Dos Consórcios Públicos.	Batista, Sinoel.	2011b	CEF
Consórcios Públicos	Carvalho Filho, José Dos Santos.	2013	ATLAS
Consórcios Públicos E As Agendas Do Estado Brasileiro.	Cherubine, Marcela; Trevas, Vicente,	2013	FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO
Consórcios Públicos: Uma Nova Perspectiva Jurídico Política.	Galvão, Ciro Di Benatti.	2015	LUMEN JURIS
Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa À Gestão Pública.	Confederação Nacional Dos Municípios - Cnm	2016	CNM
Prestação De Contas E Transparência Nos Consórcios Públicos.	Confederação Nacional Dos Municípios - Cnm	2017	CNM

Tabela 1. Livros específicos sobre consórcios públicos utilizados na pesquisa.



Alves (2006) foca na necessidade de associação permanente de entes federados em uma pessoa jurídica com um regime específico. O autor considera a Lei nº 11.107/2005 um marco regulatório da cooperação interfederativa do país, produzindo a partir de sua publicação uma inevitável reforma e adequação do federalismo brasileiro.

Ribeiro (2007) traz a ideia de que a Lei de Consórcios surgiu no ordenamento jurídico brasileiro no intuito de fortalecer a federação através da cooperação entre os entes federativos. A obra aponta os principais benefícios dos consórcios públicos, principalmente, para os municípios, pelo fato de viabilizar uma gestão cooperativa estável e transparente.

Rigolin (2008) discute comentários a cada um dos artigos das Leis das Parcerias Público Privadas (PPPs), dos Consórcios Públicos e das Organizações Sociais. Considerando três complexos e importantes instrumentos de governabilidade do pós-Constituição Federal de 1988, o autor relata que tais institutos vão de encontro à busca de uma Administração Pública mais eficiente e ágil, pelo fato de incrementarem ao máximo a colaboração entre o poder público e a iniciativa privada.

Batista (2011a, 2011b) busca a conscientização dos governantes locais, mais precisamente dos prefeitos e prefeitas, da necessidade do trato dos problemas que ultrapassam os limites dos seus municípios, de forma compartilhada. Os dois volumes dos Guias de Consórcios Públicos têm como objetivos auxiliar as administrações públicas municipais na definição de agendas de cooperação e orientá-las para a resolução de problemas de interesses comuns.

Carvalho Filho (2013) apresenta uma obra repleta de temas importantes para quem deseja implantar um consórcio público. Suas análises vão desde as esferas jurídicas e administrativas até a aplicabilidade dos dispositivos contidos nas legislações. O autor acredita que os consórcios públicos traduzem relevante mecanismo para o desenvolvimento do federalismo cooperativo e poderoso instrumento para melhor atender às demandas sociais, com maior utilidade ainda nos Estados que adotam a forma de federação, marcada pela descentralização política e administrativa.

Cherubine e Trevas (2013) trazem diversos textos que analisam a natureza, o contexto o significado e as potencialidades dos consórcios públicos como arranjos institucionais de cooperação e coordenação em ambientes federativos. Busca ainda, estabelecer seus nexos com os desafios e as agendas políticas.



Galvão (2015) volta o seu estudo para a perspectiva jurídico-política da construção da Administração Pública pós-moderna, que o mesmo a caracteriza como “complexa e plural”, voltada para o planejamento, a transparência e os resultados, como forma de implementação da governança pública. Inserindo os consórcios públicos como uma das principais tendências do Direito Público contemporâneo.

A Confederação Nacional dos Municípios (CNM), instituição que tem por objetivo “consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos Municípios se transformar em referência mundial na representação municipal, a partir de iniciativas políticas e técnicas que visem à excelência na gestão e à qualidade de vida da população” (CNM, 2016), tem fomentado publicações sobre consórcios públicos. As obras CNM (2016 e 2017) trazem, como os próprios títulos já apontam, análises sobre a utilização dos consórcios públicos como uma alternativa à gestão pública e a prestação de contas pelos consórcios públicos, respectivamente.

Da Revisão de Literatura

Os consórcios públicos no Brasil

A Emenda Constitucional nº 19/1998, a Lei nº 11.107/2005 (Lei de Consórcios Públicos), e o Decreto nº 6.017/2007 (que regulamentou a Lei nº 11.107/2005), surgiram no ordenamento jurídico brasileiro justamente com o objetivo de possibilitar a gestão associada entre entes federativos.

Mesmo tendo como principais funções, em ambos os casos, a cooperação e o regime de parceria, tal distinção se faz necessária para mostrar que o grande marco regulatório na gestão compartilhada pelos entes federativos foi a Lei nº 11.107/2005. A preocupação do legislador com a elaboração da lei foi dar segurança jurídica e autonomia para os consórcios públicos, bem como, regulamentar a sua criação e operacionalização.

Ré e Oliveira (2018), afirmam que a figura do consórcio público tem proporcionado a concepção de políticas públicas voltadas para o compartilhamento de informações e conhecimentos sobre as necessidades regionais, resultando em um conjunto de medidas voltadas para a cooperação entre os entes federativos, em busca do êxito na barganha junto a outras esferas do Governo.

Em levantamento feito pela Confederação Nacional dos Municípios, identificou-se que dos 5.568 municípios existentes no Brasil, 4.081 participam ao menos de um dos 491



consórcios públicos constituídos até o final de 2018, em sua grande maioria, com a configuração mostrada na **Figura 1**, apenas com a participação de Municípios (CNM, 2018).

A Lei de Consórcios revolucionou nas possibilidades de gestão compartilhada e trouxe vários benefícios para os entes federativos com interesses comuns, independentemente da esfera administrativa em que se encontrassem. De acordo com o Decreto Federal nº 6.107/2007, os consórcios públicos podem se apresentar com as seguintes formações: 1. Apenas entre Municípios; 2. Apenas entre Estados ou entre Estados e/ou o Distrito Federal; 3. Entre Municípios e Estados ou Distrito Federal; 4. Entre Estados, Distrito Federal e a União; ou; 5. Entre Municípios, Estados, Distrito Federal e União:

Os consórcios públicos no Direito Internacional

No que tange ao Direito Internacional, foi difícil encontrar ligações dos consórcios públicos brasileiros com instituições estrangeiras pelo fato dos ordenamentos jurídicos citados terem sido elaborados de acordo com as características únicas do federalismo brasileiro, com autonomia para os municípios.

Batista (2011a) afirma que “dentre os Estados Federais, o Brasil é o único País em que o Município é reconhecido na Constituição como membro da federação”, tornando-o um elemento estratégico no desenvolvimento do país. Diante de tal peculiaridade, a autonomia administrativa, política e financeira para os municípios proporciona maior empoderamento dessas unidades da federação.

Negrine (2009, p.123) destaca que “inspirados no direito alienígena, notadamente no italiano, os consórcios públicos brasileiros apresentam algumas semelhanças e diversas diferenças em relação a figuras previstas em outros ordenamentos”. O **Quadro 3**, baseado nos estudos do autor, traz exemplos de figuras semelhantes aos consórcios públicos brasileiros no direito internacional:

Anexo 1 Tabla 2

Galvão (2015) traz uma comparação entre os consórcios públicos brasileiros e as associações públicas portuguesas. O autor trata da importância dessas instituições de cooperação interlocal dos dois países na realização da governança pública local contemporânea. Para o autor, mesmo tendo grande distanciamento entre o federalismo brasileiro e o português, existem semelhanças.



Os benefícios proporcionados pela gestão através de consórcios públicos

Os consórcios públicos passaram a representar uma forma de evolução do federalismo brasileiro ao proporcionar a gestão compartilhada de bens e serviços públicos. Losada (2008, n. p.) destaca que são inúmeros os benefícios proporcionados pela gestão compartilhada através dos consórcios públicos, entre eles:

Instrumentalizar os entes federados a operar as múltiplas escalas do projeto nacional de desenvolvimento; Permitir a descentralização de recursos técnicos e financeiros; Promover a regionalização e territorialização de políticas públicas; Promover o fortalecimento gerencial e administrativo dos Municípios, dos Estados/Distrito Federal e do Governo Federal;

Agilizar a execução de projetos, baratear custos; Dar maior transparência à aplicação de recursos públicos; e, Ampliar a capacidade contratual dos Consórcios Públicos, inclusive na captação de recursos. (Losada, 2008, apud Batista, 2011a, p. 58).

Os benefícios proporcionados por cada consórcio serão definidos de acordo com o protocolo de intenções, contrato de programa etc. Importante destacar que a própria instituição de um consórcio público já traz a ideia do entendimento dos entes federativos de que a gestão de determinados bens ou serviços naquela região tem que ser compartilhada. Isso já dá margem para a implementação de políticas públicas voltadas para a Administração Pública Gerencial, com o foco nos usuários.

Batista (2011a), em sua obra que trata do papel de prefeitos e prefeitas na criação e gestão de dessas redes de cooperação, separa os benefícios proporcionados pela gestão consorciada por áreas de atuação, cujo resumo pode ser verificado no quadro a seguir:

ÁREA	BENEFÍCIOS
SEGURANÇA JURÍDICA	Existência de dispositivos legais que disciplinam a criação de Consórcio Público e as relações jurídicas entre ele, seus consorciados e terceiros.
	Proteção à confiança das pessoas pertinente aos atos, procedimentos e condutas do Estado, nos diferentes aspectos de sua atuação.
	O art. 19 disciplina que o disposto na Lei 11.107/05 não se aplica aos instrumentos congêneres celebrados antes de sua vigência.
	Formalização das fontes de financiamento do Consórcio Público por meio do Contrato de Rateio.
RECURSOS FINANCEIROS	Desde 1º de janeiro de 2008, a União só celebra convênios com consórcios públicos constituídos sob a forma de associação pública ou que para essa forma tenham se convertido (artigo 39 do Decreto Federal n.º 6.017/2007).
VANTAGENS LICITATÓRIAS	A Lei Federal n.º 11.107/05 alterou três artigos da Lei Federal nº 8.666/93 (Lei de Licitações), que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública.



VANTAGENS PROCESSUAIS	O Consórcio Público de direito público terá prazo em quádruplo para contestar e em dobro para recorrer de decisões judiciais que lhe for desfavorável (art. 188, CPC – Código de Processo Civil). Em caso de sentenças judiciais desfavoráveis serão levadas ao reexame necessário (art. 475, CPC). Em caso de execução por quantia certa, se utilizará do regime de precatórios para satisfazer a obrigação do credor (art. 730, CPC).
IMUNIDADES TRIBUTÁRIAS	A condição de Consórcio Público de direito público permite usufruir as regras contidas na Constituição Federal. Exemplo: Os consórcios públicos de direito público terão imunidade quanto: IRPJ, IOF, IPTU, IPVA e ISSQN.

*Tabela 3. Benefícios proporcionados pela gestão consorciada.
Fonte: Batista (2011a, pp. 84 - 90).*

O autor elencou ainda os principais benefícios dos consórcios públicos, de acordo com gestores públicos que já tiveram experiência com a gestão consorciada:

Fortalece a autonomia do município e a democracia, descentralizando as ações de governo;

Aumenta a transparência e o controle das decisões públicas; Fortalece os princípios de subsidiariedade e solidariedade que sustentam a arquitetura da Federação Brasileira depois de 1988; Melhora o relacionamento das Prefeituras com outras esferas de governo, possibilitando que os recursos cheguem mais rápida e facilmente; Diminui as distâncias existentes entre as esferas locais e os Estados e a União; Aumenta o poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios; Dá peso político regional para as demandas locais; Cria mecanismos eficientes para uma gestão pública menos suscetível a disputas político-partidárias e menor comprometimento da implantação das políticas; Cria formas concretas de intermediação entre as ações dos níveis centrais (Estado e União) com as realidades das Administrações Municipais; Resolve problemas regionais sem se limitar às fronteiras administrativas; Assegura agilidade na elaboração de diagnósticos e ações de governo, necessárias para enfrentamento dos problemas e prioridades regionais; Desloca o centro das decisões sobre políticas públicas para esferas mais próximas das populações assistidas; Leva aos governos centrais elementos de realidade, o que ajuda a adequar as políticas públicas; Cria canais por onde podem fluir as experiências criativas das localidades; Viabiliza as políticas sociais por meio da democratização dos recursos e do poder de decisão sobre elas; Dá agilidade à administração municipal, aumentando sua capacidade de realização; Permite o intercâmbio de ideias, projetos e experiências; Permite que o planejamento das políticas públicas se faça de forma conjunta, com a participação de todos os membros do Consórcio; Ajuda na economia de recursos; Valoriza os poucos recursos de que dispõe cada Município; Ajuda às Prefeituras menores, que assim podem receber apoio das Prefeituras que dispõem de melhor infraestrutura; Possibilita diminuição das desigualdades regionais e a baixa capacidade de arrecadação tributária do município; Cria novos fluxos de recursos para o município, diminuindo sua dependência das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Ajuda o município a superar sua incapacidade de investimento público; Permite a realização de ações



inacessíveis a um único município; Viabiliza obras de grande porte e serviços de alto custo, que não são acessíveis à maioria das localidades; Promove a constituição de aparatos institucionais competentes, com capacidade técnica e de recursos, para elaboração e financiamento de projetos. (Batista, 2011a, p. 59).

Como se pode perceber, são grandes as vantagens da criação de consórcios públicos para os entes federativos brasileiros. Uma adaptação/construção de uma legislação para incluir as instituições nos acordos bilaterais ou blocos econômicos internacionais, seria de grande valia na gestão regional.

Reflexões Finais

Buscou-se com o trabalho, apresentar à comunidade internacional os consórcios públicos brasileiros e iniciar uma discussão sobre a possibilidade de aproveitamento e/ou adequação dos benefícios da Lei de Consórcios nos acordos internacionais.

Acredita-se que uma gestão associada internacional por uma instituição semelhante aos consórcios brasileiros poderá oferecer segurança jurídica aos contratos firmados pela Administração Pública, barateamento das ações estatais, combate à violência, à fome, melhorar a mobilidade urbana em zonas fronteiriças, fomentar programas de educação e cultura, entre outros benefícios.

Entre as regiões plenamente passíveis de continuidade nos estudos e proposições práticas, podemos destacar a tríplice fronteira de Foz do Iguaçu (Brasil), Puerto Iguazú (Argentina) e Ciudad del Leste (Paraguai), onde pretende-se elaborar estudo sobre a possibilidade de integração entre os sistemas públicos de transportes entre as três cidades.

Outra região que muito carece de políticas públicas integradas, voltadas para o desenvolvimento, erradicação da pobreza e combate à violência, é a tríplice fronteira do Amazonas, formada pelas cidades de Tabatinga (Brasil), Letícia (Colômbia) e Santa Rosa do Javari (Peru).

Por fim, consideramos que, com o crescente aumento das necessidades das sociedades, a união entre os gestores dos Estados Soberanos e suas subunidades, através de uma instituição executiva, poderá viabilizar mudanças de atitudes nos termos de cooperação que, por muitas vezes, ficam apenas na diplomacia, proporcionando benefícios incalculáveis para os principais clientes dos Estados, os povos.

Anexo 1



PAIS	NOMENCLATURA	CARACTERÍSTICAS
ALEMANHA	<i>Landkreis</i>	Agrupamentos de Municípios de circunscrição rural.
	<i>Acordo entre Länder</i> (Estado membro)	Comuns e antigos. Encontram origem no elevado grau de autonomia mantido pelos Estados que se reuniram para formar a nação alemã. Bem próximos aos consórcios brasileiros. São entidades dotadas de personalidade jurídica, cujo regime recebe maior ou menor influxo de normas de ordem pública conforme os fins que perseguem, as prerrogativas que gozam e a forma de controle a que se sujeitam. Na Argentina a entidade consorcial pode ser integrada por pessoas jurídicas públicas estatais e não-estatais, além de pessoas jurídicas privadas e até mesmo pessoas físicas.
ARGENTINA	<i>Mancomunidad</i>	
ESPAÑA	<i>Mancomunidad</i>	Associações de municípios das quais se origina uma entidade local personalizada. Essa entidade recebe, por delegação, competências dos municípios, com o objetivo de desempenhar a prestação conjunta de serviços públicos. Figura europeia que mais se assemelha aos consórcios públicos brasileiros.
ESTADOS UNIDOS	<i>Joint Agreement</i>	Mais próximo dos consórcios brasileiros, pela previsão de um corpo administrativo encarregado de lidar com o compartilhamento intergovernamental da execução de uma função específica, ou da construção de uma obra.
ITÁLIA	<i>Consorzio Amministrativo</i>	Tem um alcance jurídico maior que os consórcios públicos brasileiros, abrangendo ajustes entre particulares, público-privados e entre entes e órgãos estatais.
FRANÇA	<i>Établissements Publics Intercommunaux</i>	É por meio deles que a cooperação é mais bem atingida. Diferem muito da realidade brasileira pelo fato de a França não ser um Estado federado, e sim, dividida em regiões.

Tabela 2. Figuras semelhantes aos consórcios públicos no Direito Internacional.
Fonte: Negrine (2009).

Referências bibliográficas

- Alves, Vladimir. *Comentários à Lei dos Consórcios Públicos*. São Paulo: Liv. E Ed. Universitária de Direito, 2006.
- Batista, Sinoel a. (2011). *Guia de Consórcios Públicos, volume 1: O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e gestão dos consórcios públicos*. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.
- Volume 2. Brasília-DF: Caixa Econômica Federal, 2011.
- Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*: promulgada em 5 de outubro de 1988. 49. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.
- Emenda Constitucional nº 19/1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípio e normas da Administração Pública, Servidores e Agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências.
- Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.



Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana. Ministério da Integração Nacional – MI. *Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE's.* Brasília. 2015. Disponível em: http://www.mi.gov.br/web/guest/regioes_integradas_rides. Acessado em: 27 nov. 2017.

Carvalho Filho, José dos Santos. *Consórcio públicos: Lei 11.107 de 06.04.2005, e Decreto nº 6.017, de 17.01.2007.* 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2013.

Cherubine, Marcela; Trevas, Vicente. *Consórcios Públicos e as Agendas do estado Brasileiro.* São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

Confederação nacional dos municípios (CNM). *Consórcios Públicos Intermunicipais: uma alternativa à gestão pública.* Brasília-DF: CNM, 2016.

Quem somos. Brasília-DF, 2016. Disponível em: <https://www.cnm.org.br-institucional/conhecaacnm#quem-somos>. Acessado em: 10 fev. 2019.

Prestação de Contas ou transparência nos consórcios públicos. Brasília-DF: CNM, 2017. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2891>. Acessado em 04 jun. 2018.

Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros. Brasília-DF: CNM, 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acessado em: 02 jan. 2019.

Galvão, Ciro de Benatti. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política.* Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

Losada, Paula Ravanelli. *Consórcios Públicos para a gestão urbana.* Seminário Internacional 10 anos do Estatuto das Cidades. Brasília-DF, 2011. Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/ConsortoriosPublicos>. Acessado em: 17 nov. 2018.

Malmegrin, Maria Leonídia. *Redes Públicas de Cooperação em Ambientes Federativos.* Florianópolis: Ciências da Administração/UFSC, 2010.

Miguelletto, Danielle C. R. *Organizações em rede.* 2001. 96 f. Dissertação Mestrado em Administração Pública, apresentado à Escola Brasileira de Administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001.

Negrine, Ricardo Augusto. *Os consórcios públicos no Direito brasileiro.* 2009. 221. Dissertação apresentada para a Universidade de São Paulo para a obtenção do grau de Mestre em Direito. Área de concentração: Direito do Estado. São Paulo, 2009.



RÉ, Eduardo Scorzoni; Oliveira, Vanessa Elias de. Cooperação intergovernamental na política de mobilidade urbana: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. *URBE: Revista Brasileira de Gestão Urbana*, jan./abr., 2018.

Ribeiro, Wladimir Antônio. *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília: CNM, 2007.

Rolin, Ivan Barbosa. *Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais: Leis n. 11.079/2004, 11.107/2005 e 9.637/98*. São Paulo: Saraiva, 2008.



Construcción social de la confianza en la movilidad transfronteriza Sonora-Arizona.

Guadalupe Rodríguez Gutiérrez
Alan Medina Campuzano
Virginia Romero Plana

Resumen

La presente ponencia tiene como objetivo dar cuenta de la interacción social construida a niveles microsociales a través de la movilidad de recursos socio-técnicos y el espacio social transfronterizo Sonora-Arizona, visto como recurso. Es un estudio tipo exploratorio, descriptivo, no probabilístico. Se explican tres perspectivas analíticas de la movilidad de recursos: mercancías (MTM); capital monetario (MTCM); conocimiento y habilidades (MTCH).

Se realizó un análisis de regresiones lineales múltiples y se abordaron elementos cualitativos. Entre los hallazgos se identifica que los conocimientos basados en un saber-hacer intensifican la movilización del conjunto de habilidades y destrezas que, hemos denominado conocimientos, realizar la venta de un tipo de producto y mayor frecuencia de cruces por la frontera Sonora-Arizona, intensifica la movilización de mercancías, se identificó una relación significativa entre intensas jornadas laborales impacta en un aumento en el envío de remesas. En todas las categorías de análisis, las relaciones familiares, amistad y confianza, aunque tienen funciones o implicaciones distintas, promueven la solidaridad que producen y reproducen las movilizaciones, y al ser percibidas como infraestructuras, permiten la interpretación de la

frontera como recurso.

El documento se articula en cuatro partes, la primera expone las bases teóricas de la región, lo transnacional y la frontera, entendidas éstas como herramientas conceptuales que permiten comprender los procesos transfronterizos como prácticas sociales en el espacio geográfico Sonora- Arizona. Nos apoyamos en las relaciones de tránsito entre Sonora y Arizona, para explicar la importancia de las dinámicas en los puertos fronterizos. En la segunda parte se expone la metodología, en la tercera parte, se interpretan resultados del análisis estadístico, denotando los elementos que otorgan propiedades importantes a cada movilización y finalmente se exponen conclusiones.



Palabras clave

Transfronterizo; Remesas Sociales; Espacio-región.

Introducción

Comprendemos el concepto de región como una construcción social, asumiendo su configuración a través de procesos socio-históricos que se configuran a través del conjunto de interacciones entre dos territorios adyacentes; concebimos las movilizaciones transfronterizas cotidianas, itinerantes y otras, esporádicas, de ida y vuelta (incluida la migración y el retorno) como un conjunto de procesos sociales, económicos, políticos, culturales que permean existencia tanto a la región como al espacio en el que se transitan dichos movimientos (Coraggio, 1989).

Identificar la frontera como constructo social de la región, implica cuestionar de qué formas la frontera como estructura simbólica impone, constriñe, presiona y reconfigura los procesos sociales transnacionales, ya que “...*lejos de desarrollarse [prácticas transnacionales] más allá de las fronteras como si éstas existiesen, encuentran en la frontera un motivo y una institución que determina la manera en que se organizan la movilización y los desplazamientos*” (Sandoval, 2006: 18).

El presente estudio parte de las premisas siguiente: Las movilizaciones transfronterizas no son en el vacío, carentes de sujetos, por el contrario, simbolizan una serie de pretensiones, de subjetividades, emociones, conocimientos, habilidades, destrezas, que hemos denominado sintéticamente como recursos: a) mercancías, b) dinero y c) conocimientos (destrezas) y habilidades, que circulan en la región Sonora-Arizona. Esta apretada síntesis, tiene como objetivo significar un conjunto de *prácticas sociales transnacionales* con atributos diferenciables y construidas a través de interacciones sociales (parentesco, amistad y confianza) los cuales permiten interpretar la frontera como recurso (modelo social explicativo de la interacción).

Las múltiples formas que adquieren las prácticas transfronterizas hace complejo su análisis, por ello ante el fin de homogeneizar algunas variables, bajo la sintaxis de *recurso*, pretendemos apreciar la frontera como un conjunto de infraestructuras económicas, sociales, políticas, movilizaciones formales e informales de mercancías y personas, configuraciones del saber moverse entre dicho espacio, entre otros procesos que se capitalizan por quienes participan en las distintas formas de movilización en el espacio regional entre Sonora y Arizona.



El objetivo de la propuesta anterior, busca exponer las características específicas de las *movilización* a partir de la construcción de tres categorías, que, buscamos respondan a preguntas como: ¿Qué caracteriza a las personas que transitan entre Sonora-Arizona? y ¿Qué elementos inciden en el comportamiento de los mismos?; también buscamos identificar la como incide la frontera como presiona dichas movilizaciones y como la frontera es estructurada por las mismas. Para ello se plantean dos interrogantes: ¿Qué probables condiciones ejercen en la frontera las movilizaciones cotidianas?; ¿De qué manera las distintas movilizaciones cotidianas dotan de sentido o continuidad al espacio Sonora-Arizona?.

Fundamentación del problema: La región como recurso socialmente construido

Es importante comprender el concepto de región desde una perspectiva ampliada que permita vincular el territorio con el espacio donde se realizan los procesos sociales, como son las distintas movilizaciones cotidianas de personas, mercancías y otros procesos obscurecidos, como es la migración, tráfico de mercancías, etc. Al respecto, la perspectiva de la teoría de la construcción social de la región, permite identificar el conjunto de relaciones sociales reproducidas en un espacio geográfico, que pone en el centro lo social, los conflictos y los hechos históricos (Palacios, 1983). Para Coraggio (1987) la multiplicidad de criterios al conceptualizar una región, significa hacer uso de una serie de representaciones e interpretaciones desde la subjetividad; así, el procedimiento para identificar regiones contiene elementos subjetivos; por ejemplo, la selección de una u otra relación y su reconstrucción teórica como punto de partida; la cual tiene una dimensión objetiva que se concretiza sobre la base real que tiene tal relación en la referencia socio-territorial.

Coraggio (1987) propone un método ampliado para caracterizar las regiones. Comprende tanto el conjunto de leyes, prácticas sociales, conjunto de relaciones entre objetos físicos y materiales, así como otros contenedores del espacio. En resumen, reconoce a la región como *espacialidad de las relaciones de acoplamiento* (procesos sociales). El método propuesto contempla varios elementos, destacando dos centrales; el primero atiende a ubicar las categorías de existencia que permiten identificar a través del tiempo un proceso; el segundo elemento, está relacionado con el proceso, el cual puede ser abordado a través de ámbitos específicos, también puede fragmentarse en temas de interés objetivados en situaciones reales.



Espacios sociales transnacionales

La movilización, tránsito y circulación de recursos y servicios formales e informales en el espacio Sonora-Arizona, trascienden los límites geográficos nacionales, objetivándose nuevos espacios explicados por la teoría de la transnacionalización. Pries (2006) señala que el cuerpo teórico de la transnacionalización hace referencia a la pertenencia, afinidades, flujos de información y comunicación que generan los sujetos a través de múltiples interacciones y sistema de prácticas de la vida cotidiana; así como las regulaciones sociales que construyen las instituciones a través de figuras transfronterizas relativamente duraderas y plurilocales entre los Estados-Nación (Pries, 2006: 45). Sumándose los procesos locales contruidos socialmente a través del tiempo, por ejemplo los flujos migratorios que transitan por el corredor migratorio Altar-Sasabe en Sonora con Sasabe, Marana en Arizona, datan desde hace más de 100 años.

La transnacionalización no deja de lado la importancia de lo local frente a lo regional en las múltiples formas de relaciones sociales: redes migratorias, empresariales, informales, criminales, de capitales, etc.; argumentándose que las diversas prácticas de la internacionalización se traducen en re-territorialización asumida como la reafirmación de un territorio determinado haciendo uso de simbolismos, practicas, hábitos, artefactos de determinada sociedad a través de un proceso transnacional. Para Pries y Smith, lejos de una eliminación de fronteras, la transnacionalización implica nueva producción de fronteras (Pries, 2006; Smith, en Pries, 2006). Por lo cual, es importante distinguir entre espacio social transnacional y espacio social transfronterizo; el último destaca el hecho de que el espacio social esta física e institucionalmente atravesado por una frontera internacional, lo cual nos conduce a la segunda proposición, comprender los procesos transfronterizos como un recurso entre quienes participan.

La frontera como recurso e interacción

Decoville et al (2010) y Sohn (2015; 2013) consideran la frontera como un recurso, en esta perspectiva se acepta que las disparidades y las asimetrías transfronterizas mantienen en la mayoría de los casos una estructura funcional, que supera la discusión de los procesos transfronterizos; Sohn se refiere a ello como *integración transfronteriza*, sin hacer ninguna especulación del significado de integración, por el contrario se retoma el concepto de fronteras “abiertas” representando una serie de interacciones para los actores y agentes regionales y locales en función del contexto transfronterizo en el que se encuentren.



La frontera como recurso, pretende construir a partir de las diferencias internacionales, el conjunto de oportunidades que para las comunidades translocales y plurilocales convergen en las regiones transfronterizas. Lo cual representaría oportunidades, como el caso de la adquisición de lotes y casa-habitación; compra de bienes de consumo y bienes para negociar (Alegría, 1989; Decoville et al, 2010). Sohn (2010) explica que la capacidad de interiorizar y asimilar la frontera como ventajas y oportunidades dependerá de la habilidad de los actores de reinterpretar, y en algunos casos revertir algunas de las funciones básicas de la frontera.

La frontera entendida como recurso permite identificar la colaboración, conflicto, etc., pues se explica a partir de diversas vinculaciones, interacciones y en general: variadas formas de articulación y movilización transfronteriza de recursos a través de la frontera México–Estados Unidos. En el ámbito regional se propone estudiar, los flujos de mercancías y movilizaciones a través de la frontera, lo que justifica la propuesta de categorías analíticas que expondremos como conceptos referentes a la transnacionalización, pues esta, pone en su centro de estudio las interacciones, movilizaciones o circulaciones, o aquello que implique las relaciones cotidianas transfronterizas.

Metodología

Utilizamos la encuesta, como instrumento de recolección de información para la elaboración de análisis estadístico; también utilizamos la observación participativa (itinerario de viaje) para explicar la confianza en la movilidad de mercancías; estas técnicas son los instrumentos para abordar el objeto de estudio. Estos elementos metodológicos tienen como objetivo general: Explorar y caracterizar perspectivas analíticas de las movilizaciones transfronterizas de recursos, como son: a) Movilización de mercancías (MTM); b) Movilización de capital monetario (MTCM); c) Movilización de conocimiento y habilidades (MTCH). En el cuadro 1 se muestran los tipos de muestreo por categoría y ciudad de aplicación.

Variable Frecuencia y porcentaje	Estimación muestra	Técnica de muestreo	Ciudad de aplicación
Movilización de mercancías (MTM) 37 / 39.4%	Se acude a bazares y concentraciones comerciales tipo "tianguis", por esfuerzo en función del calendario y presupuesto.	Se escogerá al azar para respetar la selección aleatoria y en función de mayor parte de su inventario "importado" desde EE.UU.	Hermosillo Sonora
Movilización de capital monetario	Por esfuerzo, en función del calendario y presupuesto. Se	Bola de nieve, redes, se espera que un encuestado lleve a otro	Phoenix Arizona y Hermosillo Sonora



(MTCM) 28 / 29.8%	hace una estancia corta en Phoenix, Arizona.	(Amistades y familiares)	
Movilización de conocimiento y habilidades (MTCH) 29 / 30.9%	Por esfuerzo, en función del calendario y presupuesto.	Bola de nieve, redes, se espera que un encuestado lleve a otro (Amistades y familiares)	Hermosillo Sonora

Cuadro 1. Tipos de muestreo por movilización

Fuente: elaboración propia

La recolección de datos no probabilístico se realizó a través de un cuestionario con treinta preguntas. Una vez aplicados 94 cuestionarios se identificó la necesidad de complementar la información con técnicas cualitativas como la observación participativa, para lo cual se realizó una serie de entrevistas de las cuales sólo se citan parcialmente. Se utilizó el método de participación acción en la movilización de mercancías, con el fin de ser aceptado como integrante de un grupo de ocho sujetos que parten de Hermosillo, Sonora, se movilizan hacia los Ángeles, California, donde adquieren toneladas de mercancías que posteriormente serían enviadas por la ruta Nogales, Arizona-Nogales, Sonora y, después hacia distintas ciudades de Sonora y Sinaloa, entre ellas Hermosillo. La técnica de muestreo por bola de nieve es una técnica no probabilística útil para acceder a sujetos difíciles de localizar, el mecanismo es solicitarle a un encuestado que designe a otros sujetos con características similares, por lo cual se genera una red de encuestados, hasta obtener el total de encuestas necesarias. Sin embargo, a pesar de que resulte una técnica útil para acceder a los datos, ésta puede generar cierto grado de sesgo al ser sujetos homogéneos en algunas características, los encuestados suelen recomendar a personas que conocen bien y que comparten rasgos o características casi idénticas, lo que puede conducir a que la muestra represente a un subgrupo de toda la población.

Resultados y discusión

Movilización de mercancías (MTM)

Si bien es cierto el eje longitudinal de los sujetos de la muestra es el hecho social de llevar a cabo una serie de prácticas de comercializar productos adquiridos en Estados Unidos, práctica tradicional de habitantes en la región Sonora-Arizona. La particularidad de esta movilización transfronteriza de bienes, radica en la estrategia de comercializar pocas cantidades de mercancías, para su venta a clientes específicos; se identifica un conjunto interacciones sociales basadas en la confianza entre proveedores, intermediario y clientes; proceso que se construye desde abajo, significativo a lo largo de la *cadena de movilización transfronteriza de mercancías (MTM)*.



En el cuadro 2 observamos que la inversión tiene efectos positivos con un rendimiento del 77%, es decir por cada peso que se invierte, se obtienen un ingreso de \$77.00 centavos. La variable ESPECIAL indica si se está *especializado* en la venta de un solo tipo de mercancía, contrario a aquellos que expresaron vender diversos artículos, por ejemplo, en bazares donde se ofrecen mercancías heterogéneas. Suponemos que convertirse en proveedor en determinadas mercancías, potencia la inversión a partir de cierto grado de monopolización del mercado, por ejemplo, la comercialización de bolsos o camisas en determinadas marcas, o venta de línea blanca como refrigeradores usados, los cuales poseen gran demanda.

Los resultados permiten proponer que *especializarse* tiene efectos positivos, permitiendo ingresos mensuales de \$13,660.00 pesos superiores que aquellos que no lo están. Los que vende en bazares y artículos diversos, son productos de bajo margen de ganancia y el volumen de venta es menor; por el contrario, especializarse en productos con características específicas acorde a lo solicitado por los clientes, puede traducirse como mayor conocimiento de las mercancías y las necesidades de los clientes. Lo cual es significativo porque coexiste una relación de confianza estrecha, lo cual conduce a una menor incertidumbre, menores costos y consolida la relación proveedor-cliente, lo que produciría aumentos significativos en el volumen de ingresos (ver cuadro 2).

Dependent Variable: INGRES
 Method: Least Squares
 Date: 11/29/18 Time: 17:50
 Sample: 1 37
 Included observations: 37

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
INTENSI	18184.05	9306.339	1.953943	0.0595
INVERSION	0.775826	0.085304	9.094876	0.0000
ESPECIAL	13660.39	6839.982	1.997138	0.0544
COMPFAM	12191.67	6514.870	1.871360	0.0705
C	-9415.668	7805.932	-1.206220	0.2366
R-squared	0.758152	Mean dependent var		33756.76
Adjusted R-squared	0.727921	S.D. dependent var		35531.21
S.E. of regression	18533.52	Akaike info criterion		22.61764
Sum squared resid	1.10E+10	Schwarz criterion		22.83533
Log likelihood	-413.4263	Hannan-Quinn criter.		22.69438
F-statistic	25.07857	Durbin-Watson stat		2.456356
Prob(F-statistic)	0.000000			

Cuadro 2. Regresión MTM

Fuente: Elaboración propia. Se utilizó software e-views

La variable INTENSI, explica la relación que tiene cruzar la frontera en tres o más ocasiones al mes (alta intensidad para los promedios de la muestra) respecto al ingreso,



esto por la relación de la inversión e ingreso, lo cual se traduce que a mayor frecuencia de cruce transfronterizo le corresponde mayor frecuencia de inversión, por tanto, mayor ingreso; la relación inversa de ingreso hacia intensidad como variable dependiente no es significativa. Por lo cual se asume la hipótesis que a mayor número de *desplazamientos transfronterizos* de forma intensa tiene mayores efectos positivos y significativos en la movilización de mercancías.

Es importante señalar que, en las entrevistas los sujetos enfatizaron que conocían muy bien los lugares donde adquieren las mercancías, citando calles, nombres de locales, de personas en distintas áreas de Los Ángeles California, Phoenix o Tucson en Arizona; Estados Unidos; también revelaron realizar la compra, sondeo de precios y existencia suficiente de mercancías solicitadas a través de la ayuda y/o apoyo de un conocido o familiar, lo cual es significativo como indicador del tejido social de las redes de contactos en la *movilización transfronteriza de mercancías*; lo cual permito construir la variable COMFAM, la cual hace referencia a las relaciones de conocidos, amigos o familiares en la dinámica de compra de mercancías. Por tanto, el hacer usos de redes sociales de amigos, amistades o familiares (COMFAM) que sirvan de apoyo en el proceso de compra de mercancías significa obtener ingresos superiores de \$12,191.00 pesos, respecto aquellos que no poseen redes sociales significativas de confianza o solidaridad; esta medida es significativa, que conduce a identificar el valor agregado de las relaciones sociales transfronterizas. Es importante problematizar en las representaciones sociales y los significados simbólicos de dichas relaciones transfronterizas (ver cuadro 2).

Movilización de capital monetario (MTCM)

Se identifica a esta práctica como *movilización transfronteriza de capitales monetarios* (MTCM); en este apartado se identifica la relación estadística entre variables demográficas, ocupacionales, geográficas y de relaciones sociales. La particularidad de esta movilización transfronteriza de capitales se explica por el envío de remesas económicas de personas que viven en Phoenix, Arizona.

En este grupo, como se observa en el cuadro 3, la variable ingreso (INGRESO) tiene significancia estadística positiva, por cada peso de ingreso, los sujetos destinan 2.4 al envío de dinero. Esta brecha económica dispar, se explica por dos razones, primero porque los sujetos declararon un promedio de remesas que enviaban en los últimos cinco años, frente al ingreso declarado que obtuvieron el último mes; segundo el ingreso



en Estados Unidos es por hora- trabajadas, las cuales son variables en el tiempo. Por tanto, la cantidad del flujo de dinero es una variable altamente dinámica, flexible e independiente con mayor dimensión temporal que acumula un promedio total de lo enviado en un periodo de cinco años; por lo cual, se identifica que, en un periodo de cinco años, en promedio cada sujeto moviliza, envía remesas 2.42 veces mayor a lo que dijo ganar el último mes de referencia, en perspectiva, el envío de remesas que hacen los encuestados, representa una pequeña fracción de sus ingresos dentro de la ventana temporal de cinco años. En esta variable, corremos el riesgo que, los sujetos hayan maximizado su perspectiva con respecto al envío real de remesas.

En este grupo de sujetos encuestados en Phoenix, Arizona y Hermosillo, Sonora, se observa que desempeñarse con jornadas intensas de trabajo (JORNINTES), en relación al envío del flujo de remesas representa un incremento sustancial respecto aquellos que no trabajan más de 48 horas semanales, los sujetos que tienden a trabajar más horas podrán enviar con mayor cantidad y frecuencia dinero, inclusive, aunque mantengan ingresos inferiores a los de jornada moderada.

La variable edad es todavía significativa, pero con tendencia negativa, en la primera ecuación, cada año de edad mayor representa mayores ingresos, pero respecto a la MTCM medida como flujo de remesas sucede lo contrario, cada año disminuye en \$10,648.00 pesos, lo cual podría explicarse que conforme pasa el tiempo, los sujetos cumplen determinadas expectativas, se reunifica la familia, se casa/une, etc. por lo cual la variable flujo de remesas tiende a disminuir, mas no a desaparecer a través del tiempo (ver cuadro 3).

Dependent Variable: FLUJOPESOS
 Method: Least Squares
 Date: 11/29/18 Time: 19:42
 Sample: 1 28
 Included observations: 28

Variable	Coefficien...	Std. Error	t-Statistic	Prob.
INGRESO	2.427663	0.933760	2.599880	0.0163
EDAD	-10648.77	5685.163	-1.873081	0.0744
JORNINTES	189823.0	114009.1	1.664981	0.1101
TRABINDEPEN	-98371.78	121455.9	-0.809939	0.4266
SEXO	-159655.1	110078.9	-1.450369	0.1611
C	437779.4	228651.9	1.914611	0.0686
R-squared	0.340128	Mean dependent var	191019.3	
Adjusted R-squared	0.190157	S.D. dependent var	240594.0	
S.E. of regression	216513.6	Akaike info criterion	27.59610	
Sum squared resid	1.03E+12	Schwarz criterion	27.88158	
Log likelihood	-380.3455	Hannan-Quinn criter.	27.68338	
F-statistic	2.267959	Durbin-Watson stat	2.158138	
Prob(F-statistic)	0.083191			

Cuadro 3. Regresión MTCM.

Fuente: Elaboración propia. Se utilizó software e-views.



Relacionar las variables de la dimensión social resultó insuficiente en términos estadísticos, pues al generar problemas de correlación perfecta fue imposible agregarla al modelo. La limitante estadística no significa que estas variables no tengan importancia, por el contrario, en las entrevistas con los sujetos radicados en Tucson, Arizona y en Hermosillo, Sonora se identificó, que es importante el apoyo y participación familiar y de amistades en el proceso de envío de remesas (capital).

La totalidad de los encuestados respondieron como muy importante para concretar el envío de remesas, pues en ellos se deposita la confianza (y el dinero que se envía), lo cual a través del tiempo genera lazos de solidaridad que se traducen en capital social significativo en la “estructura” funcional para movilización de capital monetario (MTCM). Destacándose que las relaciones sociales se sujetan a los lazos consanguíneos de primer orden, como son padres, hijos y hermanos, quienes juegan un rol esencial en la “estructura” de la movilización de capital.

Movilización de conocimiento y habilidades (MTCH)

Este grupo de sujetos se explica por una experiencia de haber trabajado o haber realizado una estancia superior al año en Estados Unidos. La característica de estos sujetos es el haber adquirido cierto grado de conocimientos y/o habilidades en Estados Unidos, así como hacer uso de los mismos en las actividades que desempeñan en Hermosillo, Sonora.

La movilización transfronteriza de sujetos, observada en el cuadro 4, permite una acumulación de conocimientos, aprendizajes y habilidades (MTCH) generados a través de la experiencia, comprendidos como un recurso, los cuales se objetivan cuando los sujetos empleen sus habilidades y conocimientos y con ello obtengan beneficios o ventajas. Los objetivos siguen la misma línea del apartado anterior; conocer qué implica este tipo de movilización, sus componentes y su aplicabilidad a favor de generar ingresos.

La regresión MTCH permitió identificar que aquel conocimiento que no se limita al idioma del inglés y se inclina a la aplicación o uso de otros conocimientos relacionados a “la forma de hacer las cosas” es de gran importancia para comprender la variable MTCH, lo que por un lado permite afirmar que la movilización de conocimientos es una práctica objetiva como efecto inherente al aprendizaje, y por otro, que las habilidades y conocimientos relacionadas a un saber hacer (SH) tienen mayor impacto económico (ver



cuadro 4).

Entre los sujetos encuestados, se identificó que quienes realizan una actividad similar en Sonora, con respecto a la que desempeñaban en Estados Unidos (ACTSIMI), se relaciona con mayor probabilidad de gestionar un saber hacer (SH); esta relación muestra una trayectoria ocupacional de tipo transfronteriza, basadas en el desarrollo de actividades similares en ambos lados de la frontera. De acuerdo a los resultados de la regresión MTCH, si fueron aprendidos desde bases formales (ADFORMAL), tienen impacto negativo en los conocimientos de tipo saber-hacer, disminuye en función de la formalidad de su adquisición. El SH tiene dimensiones más abstractas de adquisición respecto a los conocimientos basados en el idioma y la comunicación, ya que esta vía es más amplia y podría originarse en la observación, en el día a día, en las interacciones cotidianas del sujeto, en la asimilación de símbolos, etc., son habilidades y conocimientos que se generan de forma tácita “sobre la marcha”. Por ejemplo, algunos aprendizajes en Arizona, son útiles en Sonora.

Dependent Variable: SH/
 Method: Least Squares
 Date: 11/29/18 Time: 17:03
 Sample: 1 29
 Included observations: 29

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
ACTSIMI	0.379636	0.160968	2.358457	0.0272
ADFORMAL	-0.230895	0.124872	-1.849045	0.0773
ITI	-0.983103	0.222528	-4.417876	0.0002
TTOTAL	-0.051251	0.015497	-3.307237	0.0031
LEGAL1	0.442462	0.134886	3.280271	0.0033
C	0.677870	0.172833	3.922102	0.0007
R-squared	0.651436	Mean dependent var		0.413793
Adjusted R-squared	0.575661	S.D. dependent var		0.501230
S.E. of regression	0.326508	Akaike info criterion		0.781265
Sum squared resid	2.451967	Schwarz criterion		1.064154
Log likelihood	-5.328340	Hannan-Quinn criter.		0.869862
F-statistic	8.597006	Durbin-Watson stat		1.287224
Prob(F-statistic)	0.000104			

Cuadro 4. Regresión MTCH.

Fuente: Elaboración propia. Se utilizó software e-views.

Otras variables importantes es la documentación presentada para realizar el desplazamiento, es decir el haber obtenido o tener certeza en el desplazamiento sea a través de la visa turista o visa de trabajo (LEGAL1), o bien quienes posee residencia o ciudadanía (LEGAL2), frente aquellos sujetos que se identificaron como trabajadores



sin documentos legales para la estancia. Los primeros poseen una mayor probabilidad de movilizar conocimientos basados en el saber hacer.

El tiempo total (TTOTAL) de la estancia, se relaciona de forma significativa, pero de impacto negativo, indicando que a mayor tiempo de estancia menor la probabilidad de adquirir mayores habilidades, lo cual se explicaría por la mayor experiencia y tendencia a menor movilidad. Otro aspecto relevante, son las estancias cortas, las cuales también incide de forma negativa, podría tratarse de actividades itinerante (ITI), sin embargo, no significa que disminuya la probabilidad de adquirir conocimiento del saber hacer (SH).

La experiencia medida en años dedicados a la última ocupación no es relevante, tampoco es importante la diferencia de género. En este grupo, la dimensión social se retoma cuestionando la importancia que el individuo otorga apoyo de amistades y familia durante su estancia en Estados Unidos y en el proceso de retorno, esta variable no es significativa en cuanto al aumento del ingreso, pero si lo es para el ingreso al mercado laboral y consolidar los conocimientos adquiridos.

Para la MTCH la red de amistades y familia (REDAF) se traduce a obtener ayuda en cuanto a encontrar o compartir un lugar de estadía y principalmente mantiene significancia estadística positiva con emplearse en un mes o menos (RAPID), la información sobre la disponibilidad de espacios en el mercado laboral fluye por estas redes de amistades hasta que el individuo logra ocuparse. El trasfondo de estas relaciones es la solidaridad y la confianza que al igual que en los demás grupos juegan un papel determinante, si bien, incitan las movilizaciones ayudan a reducir riesgos e incertidumbre (Cuadro 5).

Dependent Variable: RAPID
Method: Least Squares
Date: 11/29/18 Time: 14:08
Sample: 1 29
Included observations: 29

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
REDFAM	0.470000	0.249377	1.884697	0.0703
C	0.250000	0.231541	1.079724	0.2898
R-squared	0.116263	Mean dependent var		0.655172
Adjusted R-squared	0.083532	S.D. dependent var		0.483725
S.E. of regression	0.463081	Akaike info criterion		1.364645
Sum squared resid	5.790000	Schwarz criterion		1.458941
Log likelihood	-17.78735	Hannan-Quinn criter.		1.394177
F-statistic	3.552081	Durbin-Watson stat		2.073782
Prob(F-statistic)	0.070278			

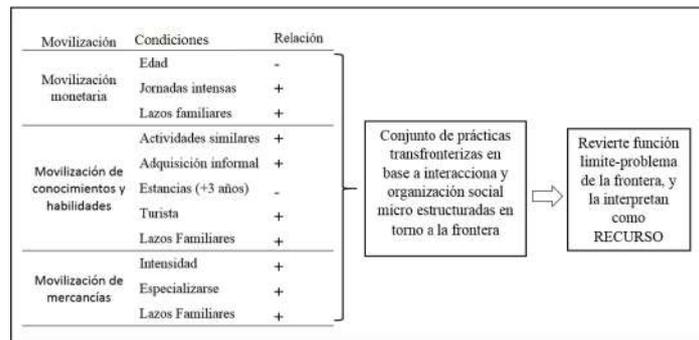
Cuadro 5. Regresión MTCH 2.

Fuente: Elaboración propia en base a cuestionarios con software e-views.



Conclusiones

En resumen, se han encontrado variables significativas con diferentes implicaciones; La edad, las jornadas intensas, realizar actividades similares, adquirir conocimientos informalmente, estancias de 3 años, tener visa turista, cruzar frecuentemente, especializarse en venta de un solo producto y estrechar vínculos de confianza en base a relaciones familiares y de amistad, son los elementos que dan capacidad a los individuos para revertir las funciones básicas de delimitación de la frontera, dando capacidad de actuar para interpretarla como ventajas y oportunidades, es decir, como recurso (Cuadro 6).



*Cuadro 6. Condiciones que componen la movilización de recursos.
Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo.*

Los vínculos familiares y de amistad se refuerzan y consolidan a través de la confianza, la cual está presente en todas las categorías pero con implicaciones distintas (cuadro 6), mientras que en la movilización de artefactos y objetos está relacionada directamente con la movilización al permitir y sustentar el flujo de capitales; en la movilización de conocimientos mantiene una relación indirecta ya que el flujo puede darse con o sin los vínculos de confianza pero los consolida en un segundo momento al dotar de recursos ante la situación del retorno y ante el ingreso al mercado laboral.

En conjunto, son elementos que funcionan como infraestructuras para dar continuidad y sentido al espacio social transfronterizo al sustentar las movilizaciones de recursos.

Por otra parte, como lo demostró nuestro estudio, pueden ser de tipo social: a) Parentesco: dar hospedaje, prestar enviar dinero, conseguir empleo, cuidar hijos nietos, actividades colectivas; b) confianza: transporte de personas y objetos, transporte de mercancías y dinero. Estas estructuras funcionan a través de relaciones sociales dentro de relaciones de parentesco y de confianza, las primeras son medio indirecto para la movilidad, mientras que las segundas están relacionadas directamente.



Finalmente, el proyecto logró identificar elementos de la dinámica de una realidad característica del espacio social Sonora-Arizona; ya que los intercambios e interacciones transfronterizas son parte de la cotidianidad de gran número de habitantes de la región. De entre estos intercambios y prácticas, y desde la experiencia e interpretaciones de los sujetos, se identificaron procesos con recurrencia, repetición y con elementos diferenciables del resto de interacciones, reconociéndolos como movilizaciones transfronterizas de recursos y agrupándoles en tres tipos; a) de mercancías, b) de dinero/capital y c) de conocimiento.

En cuanto a su dinámica y definición, se ubicaron tres dimensiones esenciales de las movilizaciones de recursos: la impronta de la interacción social; entendida como el conjunto de relaciones familiares, de amistad y vínculos de confianza que articulan las movilizaciones, las propiedades y condiciones que dan especificidad y diferenciación a cada movilización, y la frontera como elemento delimitante y símbolo de asimetrías.

Sobre la primera dimensión, la impronta de la interacción social, se encuentra que estas movilizaciones se sostienen desde el uso de medios sociales que posean los individuos, y que a la vez se entraman con interpretaciones y experiencias personales. Como expresión de este constructo social, son las relaciones familiares y de amistades, las que generan vínculos de confianza como trasfondo y condición para la reproducción de las tres categorías, las funciones específicas de estos vínculos de confianza varían dependiendo de cada una, pero todas tienen como fin el de disminuir las fricciones o erigir infraestructuras para articular con éxito la movilización transfronteriza de recursos.

El estudio de las movilizaciones es una forma de denotar la configuración de las interacciones en el espacio social, estas, además de darse por diversas propiedades e infraestructuras de parentesco y de confianza, mantienen en su esencia la asimetría entre dos países. Es decir, las movilizaciones no se explican exclusivamente por lo que sucede en su interior y no están aisladas de contextos y entramados mayores, las movilizaciones son también resultado de fenómenos más amplios como; políticas internacionales, tendencias de migración, consumo como proceso global, formación de identidades e ideologías, presiones y variables del mercado interno, etc., y por tanto son susceptibles a transformaciones.

Las asimetrías pueden estudiarse desde diversos contextos y relaciones, en las movilizaciones transfronterizas que aquí se describen, estas asimetrías internacionales se replantean como un conjunto de posibilidades, pues la organización de las



movilizaciones permite entenderlas como capacidad de actuación; es a través de las movilizaciones y sus propiedades (infraestructuras y condiciones diferenciables) que los individuos tienden a interpretar la relación oportunidad-problema de las asimetrías transfronterizas y las funden en un visión gráfica de la frontera (símbolo de asimetrías) como oportunidad. Es a través de las propiedades de cada movilización, que se intensifica una visión compartida del espacio transfronterizo como entramado de oportunidades, estudiar las movilizaciones, permitió conocer con especificidad la dinámica de la región en cuanto a prácticas características y cotidianas de la misma.

Bibliografía

- Coraggio, J. (1987) Territorios en transición, crítica a la planificación regional en América Latina. 1era. Edición, UNAM, Toluca México.
- Decoville, A; Durand, F; Sohn, C y Walther, O. (2010) Spatial integration in European cross- border metropolitan regions: A comparative approach. En *working papers*, no.40.
- Ludger, Pries (2017) La transnacionalización del mundo social; espacios sociales más allá de las sociedades nacionales. Traductores. Anja Corona y Lizeth. 1ª ed. Ciudad de Mexico, El Colegio de México, centro de estudios internacionales.
- Palacios, J. (1983). El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales, en Revista interamericana de planificación. Vol. 17. No.66, México, p. 56-68.
- Sandoval, Efrén. (2006). Infraestructuras transfronterizas, etnografías de itinerarios en el espacio social Monterrey-San Antonio. Centro de investigaciones y estudios superiores en antropología social. COLEF. Casa de la chata.
- Sohn. C. (2015). Unpacking the concept of cross-border integration: the role of border as a resource, en Barajas, Wong y Oddone (Coord.) Fronteras y procesos de integración regional: Estudios comparados entre America y Europa, Colef; Ciad, edit. Juan Pablos. Tijuana.
- Sohn, C. (2013). The border as a resource in the global urban space: A contribution to the crossborder metropolis hypothesis. *International Journal of Urban and Regional Research*, No.1 (10), Pp. 1-18.



Jiwasa uma apnaqasiñataki: La internacionalización de la propuesta boliviana para declarar el agua como Derecho Humano en Naciones Unidas (2006 - 2010)

Rudy Alí López González

Resumen

El objetivo de esta investigación es explicar las causas que determinaron la internacionalización de la propuesta boliviana para declarar el agua como Derecho Humano en Naciones Unidas entre 2006 y 2010. El factor explicativo es la unidad decisional, mientras que se cuenta con dos variables intervinientes, el liderazgo presidencial y las estrategias diplomáticas. La causalidad, entonces, se estudiará en base a una cadena de multicausalidad sucesiva.

Para la unidad decisional, se buscará constatar el consenso interno en esta mediante el análisis de la trayectoria social, la afinidad ideológica y la trayectoria política de sus miembros. Por otra parte, se analizará el liderazgo de Evo Morales y si este se alineó con el plan de acción de la unidad decisional, así como las estrategias diplomáticas que se llevaron a cabo para lograr la internacionalización de la propuesta boliviana.

El interés en esta investigación se da por: 1) los escasos estudios analíticos que exploren en profundidad los procesos de toma decisión internacional en países no desarrollados y 2) la relevancia que ha adquirido el tema del agua en la agenda doméstica e internacional.

Palabras clave

Agua, Bolivia; Naciones Unidas; Derechos Humanos; Análisis de Política Exterior (APE).

Introducción y Problemática

Tras la llegada de Evo Morales al poder en 2006, se produce en Bolivia un giro tanto en la política interna -generando una nueva configuración económica, política y social- como externa (Querejazu, 2014). En ambas esferas, los cambios impulsados e implementados tuvieron un fuerte acento en asuntos reivindicatorios y de derechos de tercera generación. Se logra, entonces, reconocer políticas enmarcadas en temas de pueblos indígenas, medio ambiente, entre otros.

Algunos de los cambios en la política exterior se expresan, por una parte, en la diversificación de las relaciones bilaterales (Ceppi, 2014; Faundes, 2015), lo cual



contrasta con el carácter bilateral que en gobiernos anteriores se mantenía con Estados Unidos (Tokatlian, 1997). Además, se busca priorizar la participación en organismos multilaterales con el fin de proyectarse internacionalmente como un agente activo en el escenario internacional, oponiéndose al papel de *policy taker* sustentado hasta entonces (Quesier, 2003).

La nueva faceta de la política exterior boliviana se enmarca bajo los pilares de indigenismo, anticapitalismo/antiimperialismo y ambientalismo (Trejos, 2012). Junto con estos, el gobierno de Bolivia se propuso ser un actor activo en la defensa de la democracia y los Derechos Humanos.

A estos principios se le suman la relevancia que tuvo y tiene el agua en Bolivia. Si bien es cierto que existe una importancia cultural otorgada por los pueblos indígenas (Gutierrez, 2008), la propuesta de este trabajo es abordarlo desde la perspectiva socio política. De este modo, la problemática del agua se manifiesta tanto en su importancia para la vida, como su consideración como bien de consumo.

Pero además, es necesario agregar la importancia que tuvo al momento de desvelar las características del modelo neoliberal que se aplicaba en Bolivia. Tal como lo explica Sanz (2006), el agua inaugura un momento en que se experimenta el desvanecimiento progresivo de la división Estado-Mercado o en otras palabras, lo público de lo privado.

Bajo estas premisas que nacen de la problemática del agua (Errejón, 2012; Gutierrez, 2008), el gobierno de Bolivia lleva ante Naciones Unidas la propuesta de declarar al agua como un Derecho Humano Universal en 2009, siendo aprobado por la Asamblea General en 2010. Esta iniciativa marca un hito en la política exterior del país altiplánico, puesto que es primera vez que juega un papel relevante en un escenario multilateral con un proyecto presentado por iniciativa propia (Ceppi, 2014; Piñuela, 2015; Serrano, 2013).

Los orígenes de la propuesta boliviana se remontan a la discusión constitucional que se desarrolló en torno a la Asamblea Constituyente de 2006. Teniendo un marco histórico (Privatización del recurso y posterior Guerra del Agua en el año 2000) que sustentó la proclamación del agua como un derecho fundamentalísimo¹, se posiciona como uno de los primeros país en el mundo en reconocerla como tal el 2009, año en que la Constitución es aprobada mediante referendo.

Ya como gobierno, la temática es proyectada a nivel internacional por medio de altos representantes del Estado. Entre los actores que desempeñaron un papel relevante



dentro de este proceso se encuentra la figura del ex canciller David Choquehuanca, Pablo Solón (ex embajador de Bolivia ante la ONU), René Orellana (ex Ministro de Agua y Medio Ambiente) y Juan Carlos Alurralde (ex asesor del Canciller y ex Vicecanciller). Cada uno propuso la problemática en distintos espacios internacionales, como la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Foro Mundial del Agua (FMA), entre otros. Dichas acciones de carácter diplomático, se desarrollaron en el periodo comprendido entre 2006 y 2009. Esto da cuenta de una activa diplomacia en el marco de espacios multilaterales, la cual se conformó alrededor de un grupo decisional conformado por los altos representantes del Estado ya mencionados.

Esta investigación se propone indagar en las causas que influyeron en la internacionalización de la propuesta boliviana, acto que se cataloga como inédito para la diplomacia altioplánica, la cual se enmarcó en un espacio multilateral de relevancia como es Naciones Unidas. Este hecho otorga al Estado boliviano un papel relevante al lograr influir en la estructura internacional.

Metodología

Pregunta de investigación

¿Por qué, y de qué modo, se internacionaliza la propuesta boliviana de declarar el agua como Derecho Humano en Naciones Unidas entre 2006 y 2010?

Factores explicativos

La presente investigación busca explicar los factores que influyeron en la internacionalización de la propuesta boliviana de declarar el agua como Derecho Humano en Naciones Unidas, constituyéndose esta como la variable dependiente (Y). El factor único que se toma en consideración sería la Unidad decisional (X1), que constituye la variable independiente o explicativa.

Se debe destacar que la variable independiente será considerada como una causa originaria, a la que se agregarán las causas intervinientes de Liderazgo Presidencial (X1,1) y las estrategias diplomáticas (X1,2). El conjunto de estas explicarían el resultado, por lo que el mecanismo de causalidad se configura como una cadena de multicausalidad sucesiva (Calduch, 2014). Bajo esta cadena, la causa originaria o X1 es necesaria y suficiente, mientras que las causas intervinientes son solo necesarias, más no suficientes para explicar la variable dependiente (Calduch, 2014).



Según la cadena de multicausalidad sucesiva, las causas intervinientes (X1,1 y X1,2) ocurren de manera simultánea, pero se manifiestan de manera posterior a la causa originaria o X1 (Calduch, 2014).

Es necesaria agregar que existe un elemento de contexto, que en este caso es la política doméstica acaecida antes y durante la primera administración de Evo Morales (2006 – 2010). Esta, al ser el escenario en dónde ocurre tanto el contexto de las políticas de privatización, conflictos sociales y reformas no estructurales, será analizada en el capítulo uno, más no dentro de las variables explicativas presentes en el diagrama 4.

El análisis se realizará enfocándonos en las personas como actores decisionales y no en el Estado como tal, ya que se utilizará el modelo de APE propuesto por Hudson (2014). Dicha autora considera al Estado como una abstracción y a los actores como los únicos que logran generar la capacidad de agencia.

La variable dependiente es la internacionalización de la propuesta boliviana de declarar el agua como DD.HH. en la ONU, la cual será entendida como el posicionamiento de un asunto específico de la agenda nacional en el escenario internacional. La capacidad de agenda un Estado pequeño es explicado dentro del marco teórico de esta investigación.

Las variables independientes serán explicadas a continuación:

X1: La unidad decisional que se conformó en Bolivia fue de carácter grupal, conformándose un *Grupo decisional* entre miembros del aparato estatal. Los miembros de este eran funcionarios de distintas carteras, conformándose lo que Hudson (2014) denominó como Grupo interinstitucional, surgido desde un suceso no-rutinario y de no-crisis.

El tema del agua fue reconocida como un problema político y social en el programa de gobierno y en la nueva Constitución se le da el carácter de derecho fundamentalísimo (CPEPB, 2009). Con esta categoría, el problema pasa de la objetividad a la intersubjetividad (Morín y Paquin, 2018) siendo interpretado por los distintos actores políticos. Estos a su vez debieron contar con una igualdad de acceso a la información tanto del problema como de las opciones propuestas.

La conformación del grupo decisional fue hecha con miembros no solo relacionados a la conformación clásica de la política exterior (cancillería y presidencia), sino también por agentes de otras carteras con relación directa a la problemática del agua.



X1,1: El gobierno de Bolivia, a partir del 2006, se ha caracterizado por un liderazgo fuerte del presidente Evo Morales tanto interna como externamente. Según se expresa en Götz (2015), un liderazgo emerge desde un colectivo que es interpretado por el mismo líder y, además, del cual forma parte por afinidad ideológica, valórica y experiencial. De esta forma, se define al liderazgo político como aquel que “da dirección a las actividades de la comunidad política y les entrega un sentido de orientación” (Götz, 2015, p. 33)

Cómo se evidencia en el marco referencial, el liderazgo de Evo Morales generó un cambio y resignificó los principios de su política exterior. Es debido a esto que dejarlo fuera del estudio no entregaría resultados completos.

Si bien es cierto, y tal como se plantea en el marco teórico, que el líder puede ser parte de un grupo decisional y dirigirlo, sus acciones pueden estar motivadas por decisiones que el mismo grupo decisional haya tomado. En este aspecto, el uso de diplomacia presidencial o de su propia retórica se transforma en una estrategia de acción que pudo ser adoptado por la Unidad decisional.

X1,2: El proceso o medios planteados en la propuesta para declarar el agua como Derecho Humano Universal en Naciones Unidas fue llevada a cabo por distintas estrategias diplomáticas. Entre las opciones tomadas por el grupo decisional existieron, como mecanismo recurrente para cualquier Estado, el uso de determinados estilos de diplomacia.

Las opciones que existentes son el uso de la diplomacia tradicional, que conlleva dificultades si se toma en cuenta la condición de *policy taker* de Bolivia; el uso de diplomacia presidencial aprovechando el discurso y la imagen como elementos del liderazgo de Evo Morales en el exterior y; diplomacia de cumbres considerando el carácter multilateral del organismo y determinados foros.

Hipótesis

H1: El consenso interno de la unidad decisional con respecto al tema del agua, explica una estrategia unificada en la internacionalización de la propuesta boliviana de declarar el agua como DD.HH. en Naciones Unidas.

H1,1: El liderazgo que Evo Morales proyectaba a través de su discurso, se alineó en el programa de acción de la unidad decisional para la internacionalización de la propuesta boliviana de declarar el agua como DD.HH. en Naciones Unidas.



H1,2: Las estrategias diplomáticas respondieron a las directrices emanadas de la unidad decisional y su efectividad permitió la internacionalización de la propuesta boliviana de declarar el agua como DD.HH. en Naciones Unidas.

El presente diseño corresponde a un caso de estudio de carácter analítico-descriptivo, en el cual se utilizará una metodología cualitativa para su análisis. Para esto utilizaré revisión bibliográfica, análisis de documentos oficiales, análisis de contenido, análisis crítico de discurso y fuentes primarias como entrevistas.

Los factores a tomar en cuenta son la política doméstica, y las acciones diplomáticas llevadas a cabo por el gobierno boliviano. Estas serán analizadas utilizando *process tracing* para obtener inferencias sobre mecanismos a partir de observaciones de procesos causales. Por otra parte, el análisis de la unidad decisional (capítulo 2) se realizará mediante análisis de contenido y análisis crítico de discurso. La temporalidad será situada en la primera administración del gobierno de Evo Morales, es decir, el periodo comprendido entre 2006 y 2010.

Mediante la recolección de fuentes primarias, como entrevistas a profundidad que me permitan corroborar otras fuentes, se reconstruirá todo el proceso decisorio con la mayor exactitud posible. Las entrevistas se utilizarán para corroborar información presente en notas de prensa y/o escritos sobre el tema, así como ser de gran relevancia al provenir de actores involucrados directamente en la toma de decisiones.

Las personas entrevistadas para esta investigación corresponden a los actores principales de la Unidad Decisional y otros personeros del gobierno boliviano. En ese sentido, los entrevistados fueron los siguientes: Evo Morales; David Choquehuanca; Juan Carlos Alurralde; René Orellana; Álvaro García Linera; funcionarios del gobierno que prefieren mantenerse en anonimato.

Con toda la información, se propone realizar un mecanismo analítico utilizando elementos del marco teórico como ser el rol de los Estados pequeños en la estructura internacional, Análisis de Política Exterior, la política interna, la unidad decisional y los mecanismos diplomáticos. Esto con el fin de encontrar y/o evaluar la causalidad del proceso.



Trayectoria social, afinidad ideológica y trayectoria política

Actores debieron participar en los acontecimientos de la Guerra del Agua (ya sea la acaecida en Cochabamba o en La Paz, debido a que ambas comparten las razones de fondo) desde un movimiento social, ONG o participación individual. En esta parte del estudio, se logró determinar que cada uno de los cinco miembros participó dentro del contexto de la Guerra del Agua. Esto mediante su vinculación con algún movimiento social u ONG.

A raíz de esta participación, cada miembro obtuvo determinada visión con respecto a los temas referentes como privatización, derechos y agua. Dichas posiciones no son homogéneas pero concurren en un mismo sentido. Es decir, a raíz de esta confluencia de ideas, percepciones, visiones que conforman la ideología de cada uno, existe una clara uniformidad que da sustento al consenso interno de la unidad decisional

Las ideología de los miembros se plasma en el programa de gobierno y en la reconfiguración del aparato estatal en pos de este. Es así que la participación de cada uno en la redacción del programa de gobierno les otorga una trayectoria política común.

Actor	¿Participó?	Plataforma	Ciudad
René Orellana	Si	Confederación Sindical de trabajadores campesinos (asesor), MTA	Cochabamba
David Choquehuanca	Si	ONG, movimiento social (indígena-campesino), MTA	Cochabamba y La Paz
Juan Carlos Alurralde	Si	ONG, MTA	Cochabamba
Pablo Solón	Si	ONG, MTA	Cochabamba
Evo Morales	Si	Movimiento social (cocaleros)	Cochabamba

*Tabla sobre trayectoria social.
Fuente: elaboración propia.*

Actor	Matriz ideológica		Grupo de pertenencia	Concepción del agua	privatizaciones	Pensamiento común
	Core	Adyacente				
Evo Morales	Sindicalismo	Indigenismo	Sindicalista e indígena-campesino	Valor social, económico y político (no realiza distinción)	Negativa en términos generales (no realiza una distinción)	El agua es vida Derechos en contraposición a privatización
David	indigenis	Comunitarism	Indígena-	Valor	Negativa en	



Choquehu nca	mo	o	campesi no	cultural	términos culturales	
Juan Carlos Alurralde	Indigenis mo	Antineoliberali smo	Urbano – clase media	Valor cultural y social	Negativa en términos políticos	
René Orellana	Marxismo	Antineoliberali smo	Urbano – clase media	Valor político y social	Negativa en términos económicos y sociales	

*Tabla sobre afinidad ideológica.
Fuente: elaboración propia.*

La trayectoria política se basa en que cada miembro de la unidad decisional participó activamente en la formulación del programa de gobierno de 2005. Del mismo modo, cada uno fue militantes del MAS, por lo que tendrían, sumando sus trayectorias sociales y su afinidad ideológica, los mismos proyectos y visiones de país y gobierno.

Liderazgo presidencial y diplomacia

Dentro del liderazgo presidencial, encontramos que la imagen internacional de Evo Morales, sumado al hecho de pertenecer a un colectivo particular del cual logró interpretar la ideología y valores de acuerdo a su propia experiencia, fue determinante. Esto se puede reafirmar al revisar las opiniones de distintos actores, sean miembros de la unidad decisional o no. De esta forma, la imagen de Evo Morales se alineó con los intereses buscados por la unidad decisional, lo que se tradujo en la visibilidad y apoyo a la propuesta boliviana.

Por otra parte, las estrategias diplomáticas fueron variadas pero efectivas. Todas ellas buscaron posicionar la respuesta boliviana y concertar la mayor cantidad de apoyo internacional con respecto a esta. En vista del resultado obtenido, se puede afirmar que todas fueron efectivas.

Se destaca, además, nuevas formas de negociación como la realizada en los foros mundiales de agua por los mismos actores de la unidad decisional, así como las negociaciones bilaterales que se llevaron a cabo.

Anexo 1

Conclusiones

En trayectoria social, afinidad ideológica y trayectoria política, se buscó analizar si existía consenso o no dentro de la unidad decisional. Para esto, se consideró que los



cinco miembros tuvieron una trayectoria social común, la cual estaría dada por la participación de cada uno en los sucesos de la Guerra del Agua. Una afinidad ideológica que surgió desde la experiencia social y que moldeó la visión y percepción de la realidad. Por último, una trayectoria política que se manifestó en las acciones a tomar dentro del programa de gobierno del MAS.

En base a la teoría, la unidad decisional busca consenso a expensas de explorar una variedad de alternativas (Mintz y DeRouen, 2010) y se motiva por un objetivo único buscando unanimidad en la decisión final. De lograrse un consenso entre los miembros del grupo, se logra excluir las influencias externas que afecten individualmente en tema de insumos y se disminuye la posibilidad de que los miembros individuales acudan a recomendaciones o apoyo para sus posturas individuales. En caso de que exista una fuente de información común, los miembros interpretan esta de manera similar, logrando el consenso (Hermann y Hermann, 1989).

Comenzando con la trayectoria social, se logró determinar que, efectivamente, todos los miembros de la unidad decisional participaron en la Guerra del Agua. Cada uno intervino desde un movimiento social, ONG, etc. en los acontecimientos, lo que generaría una visión común de los hechos, pero desde distintas perspectivas.

Dentro de la afinidad ideológica, se encuentra que con todo y a pesar de las diferencias de forma en las visiones que compartían, las ideas confluyen en el fondo. Para todos los actores el agua es un recurso relevante no solo en lo social y político, también en lo cultural, económico y medioambiental. “El agua es vida” es el concepto que más se repite y es común en todos los entrevistados. Además, comparten la necesidad de que este tema fuera tratado a nivel nacional y, posteriormente, a nivel internacional. La idea de declarar el recurso como un derecho se liga directamente a la concepción negativa que se tiene de las privatizaciones, ya que un derecho no podría estar sujeto, bajo su visión, a venta o concesión. Es decir, a raíz de esta confluencia de ideas, percepciones, visiones que conforman la ideología de cada uno, existe una clara uniformidad que da sustento al consenso interno de la unidad decisional

Se puede entonces agrupar estas visiones, las cuales influirían a la hora de ejercerlas en la práctica y de manera política, tanto fuera del ámbito estatal como dentro de este. Es así que, al confluir esta cascada de ideas, diferentes pero iguales a la vez, se llega al trazado de una política similar que puede ser vista tanto en el programa de gobierno como en la primera gestión del MAS.



Las ideologías de los miembros se plasman en el programa de gobierno y en la reconfiguración del aparato estatal en pos de este. Es así que la participación de cada uno en la redacción del programa de gobierno les otorga una trayectoria política común.

En cuanto al Liderazgo presidencial y diplomacia, se analizaron las dos causas intervinientes, estas son el liderazgo de Evo Morales a través de su discurso y las estrategias diplomáticas adoptadas. Mientras que la primera se alineó con el programa de acción de la unidad decisional, la segunda se dio por las directrices emanadas desde la misma.

Según la teoría, el liderazgo emerge desde un colectivo del cual forma parte, logrando interpretar la ideología, valores y experiencias (Götz, 2015). Dichas experiencias personales del líder van de la mano de las experiencias subjetivas de la colectividad de la que forma parte y que se materializan “en las posiciones ideológico-políticas de alguna coalición de gobierno, partido político o grupo de interés” (Götz, 2015, p. 33).

El liderazgo de Morales se basa en ejes discursivos sobre temas ambientales, anticapitalistas e indigenistas (Trejos, 2012). Estos encuentran concordancia con su propia trayectoria social y política personal, las cuales tienen relación con las experiencias vividas a nivel nacional. A raíz de esto, logra interpretar la ideología, los valores y las experiencias para materializarlas en acciones políticas concretas, tal como se expresa en Götz (2015).

Dentro de esto, la imagen que proyectaba internacionalmente fue relevante para lograr posicionar temas de la agenda boliviana en escenarios multilaterales como Naciones Unidas. Esto es demostrado tanto por sus discursos como por las respuestas entregadas por distintos actores de relevancia, lo cual encuentra similitudes con los argumentos de distintos autores expuestos en el Marco referencial.

Por otra parte, las estrategias diplomáticas fueron variadas pero efectivas. Todas ellas buscaron posicionar la respuesta boliviana y concertar la mayor cantidad de apoyo internacional con respecto a esta. En vista del resultado obtenido, se puede afirmar que todas fueron efectivas.

Se destaca, además, nuevas formas de negociación como la realizada en los foros mundiales de agua por los mismos actores de la unidad decisional, así como las negociaciones bilaterales que se llevaron a cabo.



Según se explica en la teoría, un Estado pequeño “puede diseñar una estrategia de política exterior que lo permita incrementar sus campos de acción a un nivel deseable, con el cual obtener un mayor margen de maniobra en sus políticas exteriores” (Abarca, 1998, p. 99). Estas estrategias irían íntimamente ligada con el accionar diplomático, sobretodo en espacios multilaterales (Naseer, 2002).

La pregunta e hipótesis planteadas

Habiendo hecho un repaso por las conclusiones de cada capítulo, pasamos a corroborar las hipótesis planteadas para, finalmente, responder a la pregunta de investigación.

Hipótesis 1: El hecho de tener una misma trayectoria social, una afinidad ideológica similar y una trayectoria política común, confirma que existió consenso en la unidad decisional. Esto permitió mayor eficacia y efectividad en la toma de decisiones sin tener que recurrir a fuentes externas de información, así como tampoco se dieron diferencias entre los miembros. Por lo tanto, esto permitió una efectiva decisión de internacionalizar la propuesta boliviana de declarar el agua como un derecho humano en Naciones Unidas.

Hipótesis 1,1: Las acciones de Evo Morales, reflejadas en sus discursos, estuvieron alineadas con el programa de acción de la unidad decisional. Esto se demuestra por la trayectoria misma del Presidente y del país. De esta manera, logra interpretar y proyectar los valores e intereses a través de su discurso.

Hipótesis 1,2: Como se pudo observar, las estrategias diplomáticas emanaron directamente de la unidad decisional y buscaron concertar la mayor cantidad de apoyo y visibilizar la propuesta boliviana. Esto, según la teoría, es parte de las acciones que un Estado pequeño puede adoptar para lograr influir en la agenda internacional. Además, la efectividad es demostrada empíricamente por la alta votación obtenida en la Asamblea General (122 votos a favor, 41 abstenciones y ninguno en contra).

De esta manera, las hipótesis quedan demostradas y la pregunta de investigación se responde de la siguiente manera:

El contexto socio-político acaecido en Bolivia (privatizaciones, conflictos socio-políticos y el posterior cambio de gobierno), influyó en la formulación de la política exterior y la toma de decisiones adoptadas entre 2006 y 2010. A raíz de esto, el declarar al agua como un derecho pasa a ser un principio y un valor para el Estado boliviano, lo que se demuestra en la reestructuración que tuvo este durante la primera administración de Evo



Morales. Para obtener una legitimidad amparada en el derecho internacional, se busca proyectar la propuesta en un escenario como Naciones Unidas.

Dicha acción es llevada a cabo por una unidad decisional que, mediante al consenso, resolvió llevar el tema a Naciones Unidas. El consenso de la unidad se dio por las vivencias, visiones y acciones comunes de los miembros, lo que facilitó la toma de decisiones al contar con información común.

La decisión estuvo acompañada de acciones a tomar, las cuales se manifiestan en las estrategias diplomáticas adoptadas. Además, se suma el liderazgo del Presidente, el cual se alineó con el plan de acción de la unidad decisional.

Límites y asuntos para abordar en futuras investigaciones

Dentro de los límites que se reconocen en esta investigación, se encuentran la escasa literatura descriptiva, tanto de Bolivia como de los sucesos estudiados. Esto dificultó la reconstrucción del proceso en el contexto y obligó a extender más la presente investigación para poder realizar una correcta descripción.

Por otra parte, esta investigación abre la posibilidad de estudiar casos similares desde el Análisis de Política Exterior y, dentro de esto, en el estudio de los grupos de decisión. Del mismo modo, permite confirmar literatura sobre el actuar de Estados pequeños en el escenario internacional y la capacidad de estos para influir mediante determinadas estrategias diplomáticas.

También, se vuelve relevante estudiar el caso boliviano desde perspectivas teóricas, ya que en esta investigación no fueron utilizadas. Dentro de esto, el uso del *soft power* en la política exterior boliviana se posiciona como un tema de estudio.

Notas

Según se expresa en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 373, párrafo I “El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.



Anexos

Estrategia diplomática	Uso	Ejemplos	Llevada a cabo por
Participación en foros internacionales	Si	Foro Mundial del Agua (2003 – 2006 – 2009)	Miembros de la unidad decisional
Negociación multilateral	Si	G77, Unión Africana, MERCOSUR.	Dirección de Relaciones Multilaterales - Cancillería
Negociación bilateral	Si	Negociación directa con representantes de distintos países (hallazgo)	Misiones diplomáticas bolivianas en el extranjero y las acreditadas dentro del país.
Apoyos políticos	Si	Apoyo en voto, técnico y capacitación: ALBA Apoyo en voto: Brasil, Argentina, Uruguay.	Diplomacia presidencial (mayoría de las veces).
Modificación de la propuesta	Si	Cambios en el contenido, estructura, etc. de la propuesta final.	Misión boliviana en Naciones Unidas – Grupo negociador

*Tabla sobre estrategias diplomáticas.
Fuente: elaboración propia.*

Notas

Según se expresa en la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículo 373, párrafo I “El agua constituye un derecho fundamentalísimo para la vida, en el marco de la soberanía del pueblo. El Estado promoverá el uso y acceso al agua sobre la base de principios de solidaridad, complementariedad, reciprocidad, equidad, diversidad y sustentabilidad.

Bibliografía

- Abarca, Ethel. (1998). *Algunos elementos teóricos para el análisis de políticas exteriores de pequeños países*. Santiago, Chile: Estudios Internacionales. Pags. 88 – 101.
- Calduch, Rafael. (1993). *Dinámica de la Sociedad Internacional*. Madrid, España: Editorial CEURA.
- Ceppi, Natalia. (2014). *La política exterior de Bolivia en tiempos de Evo Morales Ayma*. Santiago, Chile: Si Somos Americanos no. 15: p. 125-151



CPEPB. *Ver Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.* (2009). Bolivia: Capítulo V: Recursos Hídricos.

Errejón, Iñigo. (2012). *La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo.* Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid.

Faundes, Cristian. (2015). Dimensión de las Relaciones Exteriores de Bolivia: Arenas movedizas, avances y retrocesos en la política exterior boliviana. En *La punta del iceberg.* Coords: Faundes, Cristian; Gallardo, Marjorie; León, Pablo. 111-128. Santiago de Chile: Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra.

Götz, Shirley. (2015). *Liderazgo y política exterior.* Santiago de Chile: RIL editores.

Gutiérrez, Raquel. (2008). *Los ritmos del Pachakuti.* Buenos Aires, Argentina: Tinta Limón

Hermann, M. y Hermann, C. (1989). *Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry.* International Studies Quarterly, Vol. 33, No. 4. Pags. 361-387.

Hudson, V. (2014). *Foreign policy analysis: classic and contemporary theory.* Plymouth, Reino Unido: Rowman & Littlefield.

Mintz, Alex y DeRouen, Karl. (2010). *Understanding Foreign Policy Decision Making.* Estados Unidos: Cambridge

Morin, Jean-Frédéric y Paquin, Jonathan. (2018). *Foreign Policy Analysis: a tool box.* Canadá: Palgrave Macmillan.

Naseer, Ali. (2002). *The diplomacy of micro-states.* Netherlands Institute of International Relations. Pags. 1 – 37.

Piñuela, Jesús. (2015). *La sociedad internacional y el derecho al agua. la situación en el Siglo XXI.* Tesis doctoral. Universidad de Salamanca.

Querejazu, Amaya. (2015). *Indigeneidad en la política exterior de Bolivia en el gobierno de Evo Morales (2006-2014).* Desafíos 27(1), 159-184.

Quesier, Waltraud. (2003). Bolivia: The Struggle for Autonomy. En *Latin American and Caribbean Foreign Policy.* Coord. Mora, Frank. P. 228 – 243. Estados Unidos: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Sanz, Camilo. (2006). *Una fallida privatización del agua en Bolivia: el estado, la corrupción y el efecto neoliberal.* Revista Colombiana de Antropología, 42, 317-346.

Serrano, Lidia. (2013). *Aguas dulces y derecho internacional: el agua como bien común y como Derecho Humano desde la perspectiva del desarrollo sostenible.* Tesis Doctoral. Universitat Pompeu Fabra.



Tokatlian, Juan Gabriel. (1997). *Condicionalidad y certificación: El caso de Colombia*. Nueva Sociedad Nro 148: p. 98-107

Trejos, Luis. (2012). *Ejes articuladores del discurso internacional del presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Evo Morales Ayma*. Encrucijada Americana no. 2: p. 43 – 53.



Tensión política colombo- venezolana en 2018-2019: Una mirada multipolar de la geopolítica del siglo XXI.

Fabian David Coral Benavides

Resumen

Las nuevas realidades geopolíticas que desde 1991 se presentan en la esfera internacional, son situaciones que se enmarcan en una serie de acontecimientos políticos y geopolíticos, como la consolidación de China como potencia económica, el resurgimiento de Rusia en la esfera internacional, el surgimiento de fundamentalismos en medio oriente, el cuestionamiento de Estados Unidos como potencia hegemónica, etc. propias de un análisis multipolar que para autores como (Alfredo Jalife 2015), significa la configuración global en zonas de influencia, caracterizando a la geopolítica del siglo XXI en el multipolarismo EEUU-RUSIA-CHINA. En este sentido, el papel de Colombia como histórico aliado de EEUU en la región, ha mantenido una línea geopolítica a la par de intereses estadounidenses, ergo desencadenado en el deterioro en las relaciones políticas de ambos estados dada las diferencias ideológicas de estos, recrudeciéndose con la crisis de migrantes, las constantes acusaciones de injerencismo al estado colombiano por parte del gobierno maduro, el reconocimiento de Juan Guaido como presidente encargado, la presencia de potencias extranjeras en ambos territorios etc. Es en este momento histórico es fundamental reflexionar sobre multipolarismo en la geopolítica del siglo XXI, para generar espacios de discusión necesarios en la academia colombiana , de la misma manera un aporte teórico-reflexivo sobre la relación de la geopolítica global y la particularidad regional de la que Colombia es protagonista, además de aportar perspectivas regionales a esta disciplina.

Palabras clave

Geopolítica; Multipolarismo; Siglo XXI; Análisis; Relaciones.

Introducción

la multipolaridad geopolítica del siglo XXI que se enmarcan en las disputas por la hegemonía global mediante la creación de centros de poder específicamente en el plano geopolítico y de la que irremediablemente las tensiones entre Colombia-Venezuela en 2019 hacen parte, siendo esta una de las pugnas más importantes para las potencias, especialmente Estados Unidos quien no quiere perder su hegemonía en el hemisferio afianzado el neomonroismo. Por su parte Rusia ve en esta parte del



mundo la oportunidad de frenar la influencia política de EEUU no solo en América del sur si no también en Europa del este, y finalmente China, quien ve en los mercados latinoamericanos la oportunidad de ingresar con fuerza nuevos bienes tecnológicos y de servicio. Todo esto podría desencadenar a mediano y largo plazo una serie de tensiones políticas y tensiones militares entre ambos estados y que tienen que ver con la irremediable multipolaridad global, siendo los políticos y gobiernos de turno el caldo de cultivo perfecto para intereses estratégicos en los ámbitos energético, militar y económico de EEUU-Rusia-China. Por esta razón la siguiente ponencia tiene como objeto escribir sobre geopolítica y multipolarismo porque es fundamental para generar espacios de discusión necesaria en la academia de las regiones colombianas, con el fin de generar un aporte analítico-reflexivo sobre la relación de la geopolítica global y la creciente importancia estratégica de la región latinoamericana en la geopolítica internacional de la que Colombia es ahora protagonista.

Fundamentación del problema

Ya en el siglo XXI , las representaciones geopolíticas y sociológicas de la realidad internacional de principios de siglo dejaban como ganador EEUU en la guerra fría, por tanto Fukuyama llamarían al fin de la historia como una condición innegable de la superioridad del capitalismo en relación al socialismo. Para esta época el unipolarismo hegemónico de estados unidos se hacía evidente entre 1991 y 2011, la característica distintiva del unipolarismo radico en que un actor absorbe a los demás, eliminándolos como agentes internacionales, sin embargo la existencia de una única superpotencia mundial, no llegó al punto de la disolución del Sistema Internacional históricamente multicéntrico (rodriguez 2014), por otra parte “los Estados Unidos, en su estatus de única superpotencia, no pudo ganar ni una sola guerra, en su notable sobredimensionamiento militar” (Rodríguez 2014).

Quizás uno de los acontecimientos mas importantes de principio de siglo, el atentado contra las torres gemelas en 2001 a causa de fundamentalistas islámicos, derribo uno de los mitos mas grandes en la historia de los EEUU, el mito de la invulnerabilidad. Y en palabras de Rodríguez “Ese efecto psicológico dejó una marca inevitable y aciaga en las percepciones de los estrategas político-militares estadounidenses. De ahí la amenaza que todavía se cierne sobre Irán, Siria, República Democrática de Corea, y otros países que representaron, para las diferentes administraciones estadounidenses, determinados rincones oscuros del planeta”.(Rodríguez 2014), Lo que deja en duda la efectividad unipolar en el orden político internacional de principios de siglo.



Por otra parte, el ascenso de los gobiernos de izquierda en América latina, fue uno de los acontecimientos políticos clave en el orden multipolar que en la segunda década del siglo XXI se van a presentar, pero también un síntoma fundamental en la comprensión de la decadencia de Estados Unidos como hegemon mundial. Queda sepultado entonces espejismo unipolar de Zbigniew Brzezinski, ex asesor de seguridad nacional de Estados Unidos, y personaje de vital importancia en la política exterior norteamericana en el siglo XX, en palabras de Alfredo Jalife (2015) “cuando hace 14 años, en su libro El gran tablero de ajedrez mundial alucinaba la eterna supremacía de Estados Unidos, postura que ha tenido que modificar sustancialmente”.

En este sentido, el advenimiento de la segunda década del siglo XXI trajo nuevos actores que cuestionan el liderazgo de Estados Unidos en la política internacional y por ende la geopolítica global vuelve a replantearse. El caso del gigante asiático, es uno de los casos más interesantes para economistas, politólogos e internacionalistas por igual, China no solo pasó de ser un país rural, casi colonizado, a una potencia tecnológica pionera en ciencia y tecnología, si no a convertirse en la segunda potencia económica del planeta mediante una serie de reformas económicas impulsadas por Deng Xiaoping que consistió en adoptar el capitalismo, si bien con cautela creando un híbrido que llamaron economía de mercado en dirección al socialismo, y mantener un control estricto de la sociedad. El resultado fue: más de cuarenta años de crecimiento. esto según The New York time(2014). Por otro lado el resurgimiento de Rusia fue una sorpresa para los asesores estadounidenses durante el gobierno de G.W Bush, quien en una nula retrospectiva histórica, predijeron la balcanización de Rusia y su condena al subdesarrollo, sin embargo con el ascenso de Vladimir Putin al poder, se recupera la soberanía perdida en la década de los 90s. Uno de los principales campos en los que Rusia se enfocó para tener nuevamente un peso importante en la geopolítica internacional fue “La elaboración de una política gubernamental consolidada en el ámbito de los recursos energéticos, que transformó a Rusia en un poderoso estado de energía capaz de influir en los procesos económicos en las regiones vecinas de Europa y Asia; (...) repitiendo las principales líneas de fuerza de geopolítica soviética en un nuevo nivel”. (Dugin 2015).

Sin duda, el papel que tomarían China y Rusia en el devenir de la segunda década del siglo XXI es fundamental, pero también junto a ellos una serie de países conocidos comúnmente como en “via de desarrollo” por el Banco Mundial y demás estamentos económicos internacionales, se posicionaron como países con un fuerte potencial



económico, es el caso de Brasil y de la India, formando lo que se conoce como el BRIC (BRASIL,RUSIA,INDIA,CHINA) posteriormente sumándose Sudáfrica, la importancia de este bloque consiste en “ que constituyen un excelente caso de estudio. Como representantes de la ascendencia de las economías emergentes, las cuatro naciones se están convirtiendo en los principales nuevos polos de poder global” (Turzi 2011). Esto debido, agrega el autor, a las condiciones demográficas que con llevan a un potencial mercado lleno de posibilidades para las empresas de estos países, también la influencia cada vez más grande de Brasil en Suramérica y el papel que jugara la india a mediano plazo en los mercados globales. (Turzi 2011).

Respecto al papel cada vez más significativo de América latina en la esfera internacional, tiene que ver con el ascenso de los partidos de izquierda y centro izquierda al poder en varios países de América latina, como es el caso de Brasil, Venezuela, Ecuador, Argentina, Bolivia, Uruguay. Quienes protagonizaron lo que se conoce como la “década ganada” en palabras de Rafael Correa ex presidente del Ecuador, periodo de tiempo que se caracterizó por un devenir autónomo de los gobiernos anteriormente mencionados y una rebeldía sin precedentes ante los intereses políticos y económicos de EEUU; situación que va a reflejar la progresiva decadencia de Estados Unidos de América en su hemisferio; esto debido a que “ A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001, Norteamérica no solo reenfocó su política exterior hacia la batalla contra el terrorismo mundial (...), sino que además impidió que durante la última década prestara atención a zonas geopolíticas que tradicionalmente han estado bajo su influencia. Este escenario ha permitido fortalecer el liderazgo regional, en particular, de Venezuela y Brasil”(Schnake 2019). Y precisamente como Alex Schnake (2019) lo menciona, Venezuela también es un actor clave para entender el deterioro de la influencia de Estados Unidos en la primera década del siglo, debido a que la revolución bolivariana que encabezó Hugo Chávez, emprendió una cruzada contra el viejo orden de Estados Unidos en la región, desafiando a este viejo orden mediante una alianza con potencias como Irán, Rusia y China y la utilización de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) como un foro de incidencia mundial (Serbin 2009).

Venezuela y Rusia han tenido una cercanía particular, para el año 2009 ambas naciones firmaron acuerdos de cooperación que abarcan desde aspecto financieros y de comercio, hasta cooperación energética y técnico militar (Caracol Tv 2009) que se han ido incrementado progresivamente en los últimos 10 años, llegando a recibir



entrenamiento militar por parte de las fuerzas armadas rusas a personal venezolano. actualmente las oficinas de PDVSA (petróleos de Venezuela) se trasladaron de Lisboa a Moscú (euronews 2019) demostrando a si los cada vez mas estrechos lazos entre caracas y Moscú. Este orden político de izquierda tuvo un impacto significativo en movimientos sociales y movimientos antimperialistas, generando aun mayor malestar para la política Estadounidense en esta región. Es en este nuevo contexto de la política internacional Alfredo Jalife (2016) explica que el cuestionamiento de estados unidos como única potencia hegemónica empieza a cuestionarse por Rusia y China, en el primer caso en un aspecto político-militar y en el segundo caso en un aspecto tecnológico-económico, a esta nueva configuración del orden internacional se la conoce como multipolaridad y que (Rodriguez 2014) definió como un equilibrio de fuerzas en el plano global y que “radica en que las potencias principales son más de tres y sus fuerzas no son demasiado desiguales. En este sistema aumenta la previsibilidad y disminuye la posibilidad de conflicto y la negociación diplomática debe anteponerse a la guerra para poder mantener el equilibrio” para el politólogo de Stanley Hoffman, el concepto “equilibrio de poder” únicamente es válido en aquella situación en que la distribución del poder puede calificarse como legítimamente equilibrada, concepción que encaja en las nuevas realidades geopolíticas del siglo XXI. En esta nueva multipolaridad EEUU-Rusia-China, se lanzan en busca de nuevos centros de poder continentales para defender su influencia en una determinada geografía, influir en la política de una determinada región, encontrar nuevas posibilidades en mercados emergentes o en busca de recursos naturales que puedan resultar útiles para sus propios intereses industriales. En este sentido América latina entra a protagonizar un papel fundamental en la pugna por la hegemonía global. en el momento en que se empieza a cuestionar la influencia de Washington en el cono sur, en gran medida por el ascenso de los gobiernos de progresistas y la inversión de países como China en proyectos de todo tipo, se abrieron nuevas posibilidades de mercado , según el diario el cronista 2018). Afirma que ah llegando a ocupar el segundo lugar en donde más invierte China, solo después de Asia, Por su parte (almanarspanish 2019), escribe “Moscú está invirtiendo en el sector energético con aliados fundamentales como el caso de Venezuela, donde Desde 2006, Rusia ha otorgado un préstamo de aproximadamente 16.000 millones, que Caracas devuelve en barriles de petróleo”.

América latina nunca fue tan importante desde un sentido geopolítico si no hasta hoy, históricamente “La Doctrina Monroe sirvió de herramienta legitimadora (...) los intereses



de política exterior de Estados Unidos se encontraban mayoritariamente en América Latina. La citada doctrina prevenía a los estados europeos de intervenir en el continente americano” (Díaz Rojas 2016)

la cual si bien priorizaba a América latina como su zona de influencia natural, nadie se atrevía a cuestionar la hegemonía de Washington sobre el continente, con la llegada de la multipolaridad geopolítica, un espíritu neo monroeista empieza a cuestionar el papel de Rusia y China en esta parte del mundo, y en la concepción de José Luís Fiori no considera probable que Estados Unidos renuncie a lo que tradicionalmente ha considerado sus tres justificaciones para intervenir y que han orientado su política hemisférica, “en caso de una amenaza externa; en caso de desorden económico; y en caso de amenaza a la democracia y buena gobernanza”(Díaz Rojas 2016). Es este último punto el que primero utiliza Washington como argumento para emprender una cruzada contra los gobiernos de izquierda de América latina, para ello recurre a sus aliados más afines Colombia, Chile, Perú entre otros. Para efectos de un ágil desarrollo temático, será Colombia el punto clave para entender la creación de centros de poder continentales.

En la segunda mitad del siglo XX Colombia recibió apoyo económico y técnico militar en la lucha contra los carteles de la droga de la década de 1980, y también la lucha contra la insurgencia armada del país cafetero, a esto se le denominó el plan Colombia, Según Restrepo, Washington tenía: entre sus principales intereses estratégicos en la región y en el Hemisferio: mantener la lucha represiva contra las drogas, asegurar la estabilidad de la Región Andina frente a sus actuales sacudimientos sociales y políticos. En la segunda década del siglo XX las relaciones entre Washington y Bogotá consolidan a Colombia como el aliado número uno en la región, la política de la buena vecindad durante la administración Roosevelt, logro fortalecer entre los dos estados. Para 1942, tras los ataques japoneses a Pearl Harbor, Estados Unidos impulsó lo que ellos llamaron la solidaridad americana que no era más que la posibilidad de Estados Unidos de intervenir en asuntos internos de los países, por esa época Colombia firmó importantes acuerdos militares con los Washington a cambio de concesiones económicas importantes, ya que por aquella época Estados Unidos era el mercado número uno para Colombia (Bermudez); para la década de 1950 Laureano Gómez se mantuvo fiel a la política exterior de Washington, durante su mandato mediante el decreto 3927 se creó el 26 de diciembre de 1950 el llamado batallón Colombia, quien zarpo desde Buenaventura a las costas de Corea el 21 de mayo de 1951, involucrando



a si por primera vez a Colombia, el único país latinoamericano, en un conflicto de la guerra fría (Torres 2010). En este sentido el historiador César Torres del Río escribe que la participación militar colombiana con un batallón y una fragata aparecía como un contrasentido, ya que en el contexto latinoamericano los problemas realmente importantes eran el atraso económico, educativo, de infraestructura, de cobertura en salud y de déficit habitacional. Y paradójicamente: interacciones de Colombia con el resto del mundo han estado fuertemente mediadas por sus vínculos con el Gobierno de Washington (Torres del rio 2000). A partir de 1954 la política bipartidista del país implanto un consenso en lo que respecta a política exterior, de esta manera se asumió los postulados anticomunistas de la guerra fría y demostró una gran dependencia del estado colombiano hacia Estados Unidos. (bermudez)

Por otra parte las claves geopolíticas que convirtieron a Venezuela en un nuevo centro de poder continental en el multipolarismo del siglo XXI y que se remontan al ascenso de Hugo Chávez a la presidencia de Venezuela en 1998, pero más precisamente en 2006 quien mediante un referéndum presidencial en 2004 logra la reelección hasta el día de su muerte en 2013. En el plan de desarrollo económico y social de Venezuela con vigencia 2007- 2013, se expresa una intención clara “la refundación de la Nación venezolana, la cual hunde sus raíces en la fusión de los valores y principios de lo más avanzado de las corrientes humanistas del Socialismo y de la herencia histórica del pensamiento de Simón Bolívar” (Plan de Desarrollo Social y Económico 2007-2013), Dicho plan pretendía neutralizar la acción del imperio fortaleciendo la solidaridad y la opinión de los movimientos sociales teniendo como meta prioritaria la expansión de sus postulados con el propósito de generar apoyo global al objetivo de crear nuevos bloques de poder (Romero, 2010). Es en este punto en donde la clave geopolítica que Hugo Chavez y el bolivarianismo se planteaban, radicaba en la contra hegemonía a Washington; y para ello posicionar una figura histórica como emblema político, la de Simón Bolívar era fundamental , Este simbolismo es clave, por cuanto la imagen del libertador es una figura popular en América latina, y “cabe recordar que la capacidad de atracción y propaganda es la base fundamental de lo que Nye denomina poder blando”(Arrauth 2016).

bajo ésta categoría geopolítica, ya desde el año 2005 el presidente Chávez tenía la intención de crear, desde la República Bolivariana de Venezuela, un “socialismo” del siglo XXI en América Latina y que le permitió por primera vez a caracas un liderazgo regional independiente (Altmann, 2008, p. 123).



Chávez proyectó su modelo político como un modelo a seguir para la región, donde de entrada se distingue entre el “amigo de la revolución bolivariana” y el “enemigo de la revolución bolivariana” para ello, Chávez Frias idea la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América` conocido por sus siglas como (ALBA), que no es mas que la plataforma para el proyecto geopolítico de Chávez. la ambición geográfica del poder blando venezolano, abarcaba a Estados tanto de Suramérica, como de Centroamérica y del Caribe (Arrauth 2016). Una situación fundamental del proyecto geopolítico de Hugo Chávez radicaba en la particularidad de carecer de una continuidad territorial y fronteriza lo que va a dificultar la a expansión del llamado socialismo del siglo XXI. En este sentido Romero anotaría que en esa búsqueda de la multipolaridad Hugo Chávez se acercó a potencias externas, “en particular aquellas consideradas problemáticas para su principal rival: Estados Unidos. En este caso, se tratan de aliados potenciales, al invitar Hugo Chávez a países como Rusia o Irán a brindar apoyo militar a su país en caso de una incursión norteamericana” (Romero, C, A. 2010).

sin embargo a nivel regional, la ruptura ideológica establecida por Caracas se ve reflejada en “la existencia de la Alianza del Pacífico, cuya adhesión al modelo económico monetarista, y el hecho de que sus Estados miembro tengan Tratados de Libre Comercio firmados con Estados Unidos, Canadá entre otros, se percibe como una afrenta al proyecto del Socialismo del Siglo XXI” (Nolte y Wehner, 2014). Pero durante el periodo de Chávez en el poder, su principal antípoda ideológica y geopolítica fue Colombia y el argumento más recurrente del presidente Chávez para enfatizar porque Colombia era enemigo de Venezuela fue el denominado Plan Colombia “que se erigió como el punto de mayor convergencia entre el gobierno norteamericano y el colombiano y que a nivel internacional coincidió con la presidencia de George W. Bush en Washington y Álvaro Uribe en Bogotá . Por sus afinidades ideológicas se identificaron en el discurso de lucha contra el terrorismo mundial” (Londoño, 2011).

A partir de ese momento , se hizo notoria la discordancia entre los gobiernos colombiano y venezolano, hecho central que marco la enemistad entre Colombia y Venezuela . En este sentido, un discurso y un proyecto contra- hegemónico, frente a la presencia de vecinos que no compartían dichos postulados, y que, además, mantenían vínculos cercanos con la potencia que se buscaba contrarrestar; hicieron que para el gobierno de Venezuela se definiera una clasificación entre quienes eran sus aliados, y quienes no. (Arrauth 2016) en respuesta a esto Caracas financio directamente proyectos sociales en aquellos países que consideraba aliados en la región , tales como:



Nicaragua, Cuba, Argentina, Ecuador, Honduras, y Bolivia “ debido al incremento de los precios del petróleo, que le aseguro alianzas con gobiernos que podían compartir su propuesta ideológica, y de esta forma causar fracturas internas en sus enemigos”(Corrales & Penfold.2009) Conforme a esto, existe una conexión entre el poder duro que provee la geopolítica energética , y el poder blando del discurso de solidaridad que dibuja la doctrina chavista con los simbolismo bolivarianos y como lo expresa Borbón “generando de este modo la estrategia de poder inteligente ideada por el propio Hugo Chávez. como muestra, basta con observar el artículo 2 del Tratado Energético del ALBA, Las Partes tendrán una participación en un Bloque, el Bloque del ALBA, de la Faja Petrolífera del Orinoco de Venezuela, de tal manera de que tengan a su disposición las reservas de petróleo que garanticen el suministro energético de sus respectivos países los próximos 25 años” (Borbón, 2009).

De este modo, Hugo Chávez aseguró la existencia de relativa dependencia hacia su régimen por parte del ALBA, y con ello asegurando su balance contrahegemónico y que tuvieron importante importancia en los acontecimientos ocurridos en 2008, en donde el gobierno de Uribe Vélez se aventuró a una incursión en territorio soberano del Ecuador, generando una tensión sin precedentes, y que tuvo que ver con la acusación por parte de Bogotá a sus vecinos Ecuador y Venezuela de resguardar a milicianos de las Farc en sus fronteras, situación que desencadenaría en un ultimátum de parte de Quito y Caracas contra Bogotá y que finalmente tuvo su conclusión con ayuda de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Hasta este punto es evidente que , durante el mandato de Hugo Chávez el presidente hizo buen acopio de los recursos geo energéticos de su país de la mano de un discurso que prometía distanciamiento con la potencia hemisférica, utilizando el uso de su momentáneo época de bonanza y retórica bolivariana (poder duro) y su modelo de desarrollo alternativo (poder blando) que fueron los pilares establecidos para lograr importancia geopolítica como nuevo centro de poder (poder inteligente) (Arraut 2016) el cual inmediatamente despertó el interés de Rusia y China para contrarrestar a EEUU en lo que los consideraban su zona de influencia. En 2018 se presentó uno de los acontecimientos más relevantes en lo que tiene que ver con la recrudescimiento de las ya deterioradas relaciones entre Bogotá y Caracas, fue el intento de asesinato de Nicolás Maduro mediante la utilización de drones y de la cual Maduro Moros acusó al gobierno de Juan Manuel Santos de ser cómplice de magnicidio



, Maduro expresaría "Mi asesinato político, mi asesinato físico se decidió en el palacio de Nariño, en Bogotá (capital de Colombia), no tengo ninguna duda de eso (...) Fue el expresidente Juan Manuel Santos quien dio la orden de preparar la acción terrorista para mi asesinato, y lo hizo a través de los políticos venezolanos"(tele sur 2018) acusación profundamente grave ya que implica un magnicidio perpetuado por parte de un estado constituido, por su parte la cancillería colombiana se pronunciaría ""Resultan absurdos y carecen de todo fundamento los señalamientos de que el mandatario colombiano sería el responsable del supuesto atentado en contra del presidente venezolano".(ministerio de relaciones exteriores de Colombia 2018) y que desembocó en un congelamiento inmediato de las relaciones entre ambos gobiernos, además Nicolás Maduro llamo a redoblar la inteligencia militar en la frontera colombo venezolana (el mundo 2018).

En 2019, y tras la llegada de Ivan Duque a la presidencia de la república de Colombia en el año 2018, quien ya habría emprendido una cruzada frente a lo que él consideraría como dictadura, "El pasado 18 de julio radiqué con el respaldo de mis colegas congresistas de Colombia y Chile un documento formal ante la Fiscalía de la #CPI presentando la grave situación en #Venezuela y denunciado la comisión de crímenes de derecho internacional en ese país" (@IvanDuque), deteriorando aún más las relaciones entre los dos países. El 10 de enero de 2019, el presidente de la asamblea nacional de Venezuela Juan Guido se autoproclama presidente encargado de Venezuela, con el argumento de que Maduro Moros había cometido fraude en las elecciones de 2018 y por tanto esta usurpando el poder de la república, situación que inmediatamente se puso en el ojo mediático, y la comunidad internacional se pronunció inmediatamente al respecto, por un lado los países que reconocieron a Guido como presidente Estados Unidos y Colombia, situación que entre otras cosas, supondría el punto final en las relaciones políticas entre los dos estados, además de los países miembros del grupo de Lima como Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú (BBC 2019), por otro lado, países aliados y/o que se abstuvieron de involucrarse en tal crisis como es el caso de Cuba, Bolivia, Uruguay y México reconocieron a Maduro como legítimo presidente, y abogaron por el diálogo y la resolución pacífica de la crisis presidencial, por otro lado socios y aliados fundamentales como Rusia, China, Irán y Turquía respaldaron el gobierno de Nicolás Maduro (euronew2019) para estas alturas, se evidenciaba una articulación geopolítica con la crisis presidencial de principios de año, situación que llevó a Estados Unidos a brindar apoyo propagandístico a Juan Guido



y por otra parte el apoyo militar de la federación rusa mediante la movilización de un grupo de mercenarios llamado la Wagner, expertos en combate y que han estado en países como Siria y Ucrania esto según lo informa el diario el espectador (espectador 2019) por su parte el gobierno de la república popular China hizo llamado a todas las partes en Venezuela a oponerse a la injerencia externa, mantener la calma y encontrar un acuerdo político por las vías pacíficas en el marco de la Constitución (RT 2019).

El 23 febrero del año 2019 fue otra fecha clave en las deterioradas relaciones colombo venezolanas, cuando se frustró el intento de ingresar supuestas ayudas humanitarias al país bolivariano, ayudas que provenían en gran medida de Estados Unidos, sin embargo el gobierno de Nicolás Maduro, no permitió el ingreso por el puente internacional Simón Bolívar de estas ayudas, lo que generó tensiones entre la guardia nacional bolivariana y la policía nacional colombiana, pero lo más grave llegó cuando un grupo de encapuchados se enfrentó a la guardia nacional bolivariana desde suelo colombiano, lo que terminó en un show mediático donde se acusaba al régimen de haber incendiado las dichas ayudas, finalmente la jornada culminó con 285 lesionados informó el canciller colombiano, Holmes Trujillo. (RT 2019)

En septiembre de 2019, Nicolás Maduro anunció ejercicios militares en la frontera con Colombia con el argumento de un posible ataque al sistema de radares de dicho país, del mismo modo Jorge Arreaza acusó al gobierno colombiano de patrocinar ataques terroristas hacia Venezuela (el espectador 2019) con una frontera de 2000 kilómetros, Nicolás Maduro desplegó más de 3000 elementos de la fuerza nacional bolivariana en los estados fronterizos (noticias 1 2019),

según explica el internacionalista Carlos Patiño a caracol noticias, el contexto de estas maniobras es supremamente grave en la historia de las relaciones regionales, ya que es una situación sin precedentes en Suramérica, especialmente por el sofisticado armamento utilizado en estas maniobras como el despliegue de misiles de origen soviético y el sofisticado sistema de misiles S300 de fabricación rusa, además de aviones y tanques también de fabricación rusa. Para Patiño, Colombia no está preparada para un enfrentamiento de carácter militar con Caracas y de ahí la complejidad del asunto. Por otra parte expresa que puede existir una posible agresión en un futuro, y que tienen que ver con dinámicas geopolíticas en relación a las pugnas por la hegemonía global EEUU-RUSIA-CHINA, finalmente expresa que una intervención de estas potencias en un hipotético escenario de guerra es poco probable, dado que no existe un apoyo real más allá de un asunto diplomático. (caracol 2019)



Conclusiones

En este escenario coyuntural de las relaciones internacionales y especialmente de la geopolítica multipolar global, es de vital importancia mencionar, que el ajedrez EEUU-RUSIA-CHINA, marcara las pautas para el desarrollo de la política exterior de América latina y específicamente el caso de los estados de Colombia y Venezuela, en primer lugar por evitar a toda costa un conflicto armado entre estos dos estados, que no solo implicaría acciones bélicas locales si no un pronunciamiento internacional de las potencia anteriormente mencionadas, en segundo lugar como piezas claves en el ajedrez multipolar de la geopolítica del siglo XXI en tanto Colombia y Venezuela se consolidaran aun mas como centros de poder continental, mientras Bogotá actúa de paraguas geopolítico en la cada vez mayor relación de Moscú y Pekín con América latina, Venezuela será el aliado clave para estas, en la medida en que tienen en Venezuela una presión geoestratégica que pueda hacer retirar a Estados Unidos de asuntos Como el Ucraniano para el caso de Rusia y el Comercial en lo relacionado con China, así mismo profundizar relaciones que les permita sacar provecho de las riquezas de este continente. y tercero que indirectamente tiene que ver con los conflictos y malestares propios de ambos países, en el caso de Colombia el recrudecimiento de la violencia por causa de disidencias guerrilleras que pueden ser aprovechadas por la revolución bolivariana como piezas clave en la presión a la casa de Nariño, y por el otro Venezuela, quien su malestar político, económico y social, puede desembocar en una complicada guerra civil que involucre el uso de militares opositores a Maduro para desestabilizar su gobierno. Es en este momento clave, en donde las perspectivas de la tercera década del siglo se ciernen específicamente en el plano geopolítico en un mundo que no puede ser unipolar ni bipolar, si no un mundo que tiende a la multipolaridad, multipolaridad que aunque genere una distensión global, también puede traer un desestabilización regional y que es por eso que esta década definirá las el futuro geopolítico de América latina en el irremediable mundo multipolar.

Bibliografía

- Jalife-Rahme, A. (2018). El (des)orden global en "la era post-Estados Unidos". México D.F. (México): Grupo Editor Orfila.
- Jalife-Rahme, A. (2013). El hibrido multipolar un enfoque multidimensional. ORFILA.
- Rojas Díaz, E. (2016). Repensando la geopolítica de América latina. ¿es necesario un estudio geopolítico de América del sur? instituto español de estudios estratégicos.



- Arrauth Aguirre, M. (2019). Análisis de la estrategia geopolítica de Venezuela frente a Colombia en el periodo 2008 a 2012. Universidad militar nueva granada
- Schnake Gálvez, A. (2019). Orden multipolar en el siglo XXI: efectos globales y regionales. *Revista Encrucijada América Latina*, 19-41.
- Dugin, A. (2015). *La geopolítica de Rusia*. London: Arktos
- Turzi, m. (2019). ¿Qué importancia tiene el BRIC? *Revista Del Instituto De Estudios Internacionales De La Universidad De Chile*, (168), 87-111. doi: 0716-0240
- Bermúdez Torres, C. (2019). Las Relaciones Entre Estados Unidos y Colombia en el Contexto de la Segunda Posguerra Mundial. *Reflexión Política*, 13(25), 94-107.
- Noticia 1. (2019). Se inician los ejercicios militares de Venezuela en la frontera con Colombia. Recuperado de <https://bit.ly/2Lil5pR>
- Noticias Caracol. (2019). Comienzan ejercicios militares de Venezuela: ¿apretará Maduro el botón? [Video]. Recuperado de <https://bit.ly/2MSrjP7>
- Euronews. (2019). MAPA: ¿Qué países reconocen a Guaidó y cuáles a Maduro como presidente de Venezuela?. Recuperado de <https://bit.ly/3owuERP>
- RT español. (2019). ¿Qué pasó el 23F en la frontera colombo-venezolana?. Recuperado de <https://bit.ly/3q8EKbW>
- Telesur. (2018). Nicolás Maduro a una semana de atentado: "mi asesinato se decidió en el palacio de Nariño en Bogotá". Recuperado de <https://www.telesurtv.net/news/nicolas-maduro-acusa-juan-manuel-santos-atentado-magnicidio-20180811-0027.html>
- Serbin, Andrés (2009) "América del Sur en mundo multipolar: ¿es la Unasur la alternativa?". *Nueva Sociedad*, 219, Enero-Febrero
- Racovschik, M. A. (2010). Conflicto Colombia - Venezuela: síntesis de los hechos. *Observatorio UNASUR*, Edición especial, 1 - 6.



**Línea Temática 4. Estrategias de
integración regional, subregional e
intercontinental**



Lecciones de las disputas relativas al medio ambiente y su influencia en el proceso de renegociación del TLCAN.

Edit Antal

Resumen

Hoy en día en México hay mucha inquietud por la incertidumbre en torno a la integración comercial de América del Norte y los temas vinculados a ella, luego de que a solicitud por parte del presidente estadounidense, Donald Trump, se ha acordado una propuesta de un nuevo acuerdo, el T-MEC y se inició un proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La protección ambiental ha sido fuente de debates en las rondas de renegociación, principalmente, porque la posición del presidente estadounidense es diferente a las políticas a favor del medio ambiente que, por lo menos en el discurso, defiende Canadá y México. El objetivo de este trabajo es analizar la experiencia de las disputas relativas al medio ambiente del capítulo 11 del TLCAN y a partir de allí dimensionar el papel que tiene el tema en el actual proceso de renegociación del tratado. Para tales fines, esta ponencia se encuentra dividida en tres partes: antecedentes, análisis de los casos derivados del modelo de solución de controversias inversionista-estado y seguimiento de las posiciones de los tres países en la renegociación del tratado.

El objetivo de esta presentación es explicar la experiencia de las disputas relativas al medio ambiente del capítulo 11 del TLCAN y a partir de esto dimensionar la importancia e influencia que tiene el tema para comprender los cambios en materia ambiental del T-MEC. Para tales fines, este trabajo se encuentra dividido en tres partes: antecedentes, análisis de los casos derivados del modelo de solución de controversias inversionista-estado y seguimiento de las posiciones de los tres países en la renegociación del tratado.

Con la llegada del presidente Trump hubo un cambio radical sobre el enfoque ambiental de la política interna y exterior de Estados Unidos. A diferencia del ex-presidente Barack Obama, Trump considera que lograr la independencia energética, se traduce en respaldar las actividades de las empresas vinculadas a los combustibles fósiles a costa de retrasar el avance normativo en materia ambiental y dar por terminado el liderazgo ejercido durante la administración anterior a nivel internacional. Un ejemplo central de lo anterior, en política exterior, fue la salida del Acuerdo de París sobre cambio climático y el recorte del presupuesto destinado a diversos organismos internacionales para



constituir fondos ambientales. En política interna, fueron designados en puestos clave personas que no son afines con la protección ambiental, al mismo tiempo se limitó la autoridad de la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés) en diversas áreas. Ante este panorama, era previsible que la agenda ambiental de la región no sería de gran importancia en las rondas de negociación que estaban por venir.

Palabras clave

Medio ambiente; TLCAN: Enfoque ambiental.

Antecedentes

EL Acuerdo de Cooperación de América del Norte (ACAAN), que se firmó de manera paralela al TLCAN junto con otro acuerdo en materia laboral, se pueden encontrar disposiciones ambientales en el propio cuerpo del TLCAN. Un ejemplo de esto es el capítulo 11 en materia de protección a la inversión. Retomar los objetivos que tuvo la firma de este acuerdo en materia ambiental, contribuye a entender la estrecha relación entre medio ambiente y comercio. Originalmente, fue la sociedad civil de Estados Unidos la que solicitó a su gobierno la firma de estos acuerdos paralelos porque se preveía que México podría disminuir sus estándares ambientales y sus ya de por sí bajos salarios con el fin de atraer inversión extranjera a su territorio. La regulación ambiental en Estados Unidos y Canadá estaba más desarrollada legislativa e institucionalmente.

Respecto al Capítulo 11 del TLCAN, el mecanismo de solución de controversias llamado “inversionista-Estado” (ISDS, por sus siglas en inglés) ha sido invocado en diversas ocasiones. Varios de estos litigios han resultado en indemnizaciones para los inversionistas extranjeros otorgadas por los gobiernos de los estados parte. El TLCAN restringe la capacidad de los gobiernos de legislar y aplicar las normas a los inversionistas y sus inversiones (Bottari y Wallach, 2005). Este acuerdo permite a las empresas y gobiernos desafiar las políticas ambientales como barreras al comercio y la inversión. Dicho mecanismo se ha utilizado en casos que estuvieron relacionados con demandas que interpretaron las regulaciones ambientales como expropiaciones de facto (Studer, 2017).

Con base en el Secretariado del TLCAN (2014), el artículo 1120 estipula que un inversionista del TLCAN que señale que un Estado miembro ha violado sus obligaciones de inversión adquiridas en virtud del capítulo 11 podrá optar por un de arbitraje, asimismo, el inversionista puede utilizar los mecanismos disponibles en los tribunales



nacionales del país anfitrión. La mayor crítica a esta disposición es que ha beneficiado mayoritariamente a los inversionistas extranjeros sobre las leyes nacionales de los estados parte. En cuanto a la conformación del panel arbitral quedó estipulado en el artículo 1123 el número de árbitros y método de nombramiento:

Con excepción de lo que se refiere al tribunal establecido conforme al Artículo 1126, y a menos que las Partes contendientes acuerden otra cosa, el tribunal estará integrado por tres árbitros. Cada una de las partes contendientes nombrará a uno. El tercer árbitro, quien será el presidente del tribunal arbitral, será designado por acuerdo de las Partes contendientes (TLCAN, 1994).

En todas las reclamaciones resueltas ante tribunales arbitrales, los demandantes han alegado invariablemente violaciones a las disposiciones sobre expropiación del artículo 1110 y de nivel mínimo de trato conforme al artículo 1105. Después de éstas, las disposiciones invocadas más frecuentemente han sido la de trato nacional, 1102, nación más favorecida, 1103, y requisitos de desempeño, 1106 (Posadas y Vega, 2018:135).

El capítulo 11 del TLCAN establece los derechos de los inversionistas extranjeros en los tres países miembros que se refieren a sus actividades relativas a la adquisición, propiedad y operación. En lo que respecta al cuidado del medio ambiente existe la preocupación que los derechos otorgados puedan restringir seriamente la capacidad de los gobiernos nacionales y locales tanto en la legislación como en la aplicación de las normas. A continuación se revisarán los casos que se han resuelto bajo el capítulo 11 invocando las disposiciones antes mencionadas.

En su momento, el capítulo 11 implicaba una novedad dado que incluye aspectos anteriormente nunca considerados en tratados comerciales. El inversionista tiene el poder de reclamar sus derechos adquiridos a los gobiernos y exigir la indemnización directa de daños y perjuicios. Los críticos a este capítulo argumentan que los casos de las demandas se resuelven en tribunales de arbitraje privados, creados para este fin específico y que por tanto funcionan fuera de los sistemas judiciales nacionales. Además, el proceso es realizado a puertas cerradas sin participación significativa de los ciudadanos o incluso de los funcionarios electos para ocupar sus cargos.

En general, todos los grupos ambientales, entre ellos *The Council of Canadians*, critican duramente que las empresas tengan la facultad de disputar las leyes ambientales de Canadá (Council of Canadians, 2018). Reconociendo que en el fondo el TLCAN es un acuerdo comercial y no ambiental, reclaman que el Acuerdo de Cooperación Ambiental en América del Norte que es de por sí insuficiente, se ve todavía más debilitado por el



capítulo 11 a través del cual las empresas pueden demandar a un país si argumentan que alguna política ambiental es equivalente a una expropiación (Council on Hemispheric Affairs, 2006). Para apoyar este punto, casi siempre se cita el caso de *Metalclad*, uno de los más controversiales, en que México se vio obligado a pagar a una empresa que quería poner un vertedero de desechos tóxicos en un área medioambientalmente sensibles.

Hay que mencionar que desde los tiempos de la negociación del tratado entre el Congreso y el gobierno de los Estados Unidos el asunto del capítulo 11 ha sido uno de los más discutidos. Sin embargo, puesto que se decidió aplicar el método *Fast Track*, la vía rápida, que le delega al ejecutivo la autoridad innata del Congreso de establecer la política comercial, deja al legislativo sin la posibilidad de modificar los tratados. De esta manera, la queja de los congresistas sobre los así llamados “mayores derechos sustantivos”, nunca ha sido del todo atendido (Public Citizen, 2005). Este tema, propósito de la renegociación, ha sido con frecuencia fuente de debate.

Aunque, se habla de iguales derechos y de trato nacional, en opinión de los críticos, las empresas que invierten en otro país cuentan con *mayores derechos* que las nacionales. Se argumenta que la *inmunidad soberana* no se aplica en estos casos y que se otorgan una cantidad de derechos sustantivos que exceden a los nacionales. Se ha criticado sobre todo el concepto de la “expropiaciones” y las “expropiaciones indirectas” contra las regulaciones y en detrimento de la facultad de las autoridades para defender el interés público. El artículo 1110 del TLCAN, que se refiere a expropiación y compensación, dice a la letra:

1. Ninguna de las Partes podrá nacionalizar ni expropiar, directa o indirectamente, una inversión de un inversionista de otra Parte en su territorio, ni adoptar ninguna medida equivalente a la expropiación o nacionalización de esa inversión ("expropiación"), salvo que sea: a) por causa de utilidad pública; b) sobre bases no discriminatorias; c) con apego al principio de legalidad y al Artículo 1105(1); y d) mediante indemnización conforme a los párrafos 2 a 6. Y el artículo que se refiere a la obligación de establecer una norma mínima de trato: Artículo 1105: Nivel mínimo de trato 1. Cada una de las Partes otorgará a las inversiones de los inversionistas de otra Parte, trato acorde con el derecho internacional, incluido trato justo y equitativo, así como protección y seguridad plenas (TLCAN, 1994).

De hecho, en una serie de casos el capítulo 11 ha sido utilizado para impugnar políticas nacionales; como por ejemplo en el ya mencionado caso de *Metalclad*, ante la negación



de un gobierno municipal en México de otorgar un permiso para construir un vertedero de material tóxico. Algunos casos también han sido impugnados en calidad de expropiaciones, las medidas que se tomaron con el fin de eliminar toxinas para el medio ambiente y la salud. Algunos de estos son preocupantes por la posible fragilidad de las regulaciones ambientales ante el panel de arbitraje internacional. Esto fue precisamente el caso -según el documento de 2005 de Public Citizen - de un peligroso plaguicida, el lindano, en Canadá, la demanda de Methanex a la prohibición del MTBE adictivo a la gasolina en California que contamina el agua, y la demanda de *Ethyl Corporation* en Canadá. Sin embargo, en estos tres casos en los que las empresas intentaron utilizar el concepto de la expropiación, el panel de arbitraje ha negado que fueran expropiaciones, la empresa estadounidense Chemtura incluso tuvo que pagar los costos del juicio; Ethyl Corporation finalmente se produjo una avenencia entre empresa y gobierno, y en el caso de Methanex ganó el gobierno. En otros casos se trataba de contravenir acuerdos internacionales, como por ejemplo cuando Canadá (basado en el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos) no dejó entrar el PCB y el arbitraje del TLCAN le ordenó pagar a la empresa estadounidense S.D. Meyers (Public Citizen, 2005). En este último caso, el proceso fue ganado por la empresa, ya que el panel afirmó que Canadá había favorecido injustamente a sus empresas con excusas medioambientales.

Otro punto crítico sobre el capítulo 11 es que encierra una contradicción entre privado y público, en el sentido de que abarca controversias públicas que intenta ser resueltas con un tribunal privado. El problema con ello es que desde luego es un derecho de los estados definir sus reglas y políticas públicas respecto al nivel de contaminación que están dispuestos a tolerar, pero en los tribunales privados, los ciudadanos no pueden participar en asuntos tales como los de medio ambiente que involucran necesariamente asuntos prioritarios como es la salud. Por otro lado, en caso en que se tenga que pagar indemnizaciones es precisamente el dinero de los contribuyentes el que los gobiernos locales van a usar. De esta forma, también puede ser que el capítulo 11 con sus tribunales privados tienda a desalentar gravemente el interés público, como ha sido por ejemplo el caso de Ethyl Corporation.

Una queja más de los ambientalistas es que el texto en el preámbulo del TLCAN, el artículo 1114 sobre inversiones, así como las buenas intenciones expresadas en el acuerdo ambiental paralelo, no han sido suficientemente fuertes como para contrarrestar los efectos ambientales potencialmente negativos del capítulo 11. Este punto es



importante, porque cuando existe alguna contradicción o cuestión de jerarquía es siempre el tratado el que prevalece, ya que goza de un rango jurídico superior que un acuerdo, como es el caso del ACAAN.

En resumen, se puede decir que invocar las expropiaciones en calidad de la apropiación de la propiedad privada, es decir, nacionalización de una empresa o bien, en realidad no tiene mucho que ver con los casos hasta ahora resueltos del arbitraje del capítulo 11. En lugar de ello, más bien tiene mucho que ver con impugnar leyes, normas y decisiones judiciales locales y políticas internas y preferencias comunitarias a favor del interés público, nacionales y locales. La defensa del medio ambiente y de la salud de las comunidades locales no pueden estar subordinadas a la protección del inversionista extranjero.

Ante las numerosas críticas de los ambientalistas, también se han formulado argumentos a favor del capítulo 11 y el juicio de los paneles de arbitraje del TLCAN. Un estudio de Sanford sobre las implicaciones ambientales del capítulo 11 analiza diferentes casos con el fin de buscar determinar si estos pueden provocar menor regulación ambiental en los países de Norteamérica (Sanford, 2007). Se concentra en cuatro casos, en tres de los cuatro casos, la empresa agraviada ganó el juicio o llegó a una avenencia y en un caso, las quejas de la empresa fueron desechadas. Este autor considera que los casos, en que los paneles de arbitraje dieron la razón a la empresa, las medidas ambientales no tenían una razón ecológica legítima. Como por ejemplo *Metalclad contra México*, argumenta que la decisión del gobernador de declarar la zona como reserva protegida no incluía análisis científicos detallados, incluía zonas de otro estado, hacía excepciones a poblaciones. Probablemente tomó la decisión por razones políticas o presión popular que por razones ambientales. Además, opina que la falta de inversión ha lastimado la modernización de los vertederos de basura en México.

En el caso de la firma *Ethyl* contra Canadá, el análisis menciona que los gobiernos de EE.UU. y Canadá han tratado de eliminar el MMT como aditivo de la gasolina; sin embargo, la evidencia científica sobre los efectos de este aditivo ha sido inconclusa. En consecuencia el asunto terminó en avenencia. En otro de los casos estudiados por el autor, el caso *S.D. Myers contra Canadá*, el panel concluyó que la decisión de Canadá de prohibir la exportación de PCB a EE.UU. se debía a favorecer a una planta canadiense, dado que la empresa estadounidense era más eficaz y adecuada para alcanzar objetivos ambientales.



El caso *Methanex* contra los EE.UU. en el que a juicio del autor el panel hizo una investigación cuidadosa, se determinó discontinuar los aditivos de metanol por estar basados en análisis científico y no excusas para favorecer alguna empresa en particular. Finalmente, el autor concluye que en los casos en que la empresa resultó favorecida fue porque el país demandado usó argumentos ambientales como arma ante presiones sociales, políticas y económicas, no por una razón medioambiental legítima y en el caso donde la empresa perdió, el panel decidió que las medidas ambientales eran justificadas y adecuadas.

En la tabla 3 presentamos todos los casos ambientales agrupados por ganadores del proceso y con los argumentos tanto de la demanda como de la defensa detallados. De ahí se puede apreciar que del total de 21 casos solo 5 fueron ganados por la empresa, 7 por el país, 1 fue retirado, 1 está activo y 4 están inactivos. De los 5 ganados por la empresa todos eran estadounidenses, 4 de estos era contra Canadá y 1 contra México. Dado que la inmensa mayoría de casos ganados por el inversionista eran de empresas de EE.UU. contra las regulaciones del gobierno de Canadá, se puede afirmar que estos dos países son los actores principales de las demandas ambientales. El demandado principal era Canadá y del total de 13 casos solo en 2 ha ganado el gobierno. Las empresas estadounidenses han sido las más activas iniciando 17 procesos, de los que solo han ganado en 5 ocasiones. Mientras que, el gobierno México ha salido ganador en 2 casos de un total de 4 demandas, y ninguna empresa mexicana ha puesto ni una sola demanda. De lo anterior, se deduce que los protagonistas de los casos ambientales del capítulo 11 son los dos vecinos del norte, el gobierno de Canadá en calidad de demandado y las empresas de EE. UU. en calidad de demandante. El usuario principal ha sido el sector empresarial de los EE. UU. y la regulación ambiental canadiense ha sido la más desafiada.

De la renegociación a la firma del T-MEC

Las rondas de renegociación y la firma del T-MEC son una muestra clara de que la agenda ambiental es una agenda que sigue subordinada a los intereses económicos de los actores más poderosos en el escenario internacional.

Para Sierra Club (2018), los temas ambientales prioritarios en la región son: cambio climático, calidad del aire, agua, conservación, así como políticas que contribuyan al cumplimiento del Acuerdo de París sobre el clima y otros acuerdos internacionales fundamentales. Tanto para Canadá como para México, el cambio climático constituye



un tema prioritario y hasta de seguridad nacional. Como era de esperarse, ante la visión negacionista de cambio climático del presidente estadounidense, el cambio climático no figura en la agenda regional. Ante esto, se prevé la paralización de la cooperación a nivel federal y quizá surjan con mayor fuerza iniciativas desde otros niveles de regulación y una mayor participación de actores no estatales.

Posiciones en materia ambiental

México

El gobierno mexicano dio a conocer sus objetivos a alcanzar en el proceso de renegociación, respecto al tema que nos ocupa se menciona que se pretende “modernizar todos los mecanismos de solución de controversias previstos en el TLCAN (inversionista-estado, estado-estado, así como en materia de cuotas antidumping y compensatorias, y servicios financieros) para hacerlos más ágiles, transparentes y eficaces” (Secretaría de Economía, 2017). Cabe resaltar que el medio ambiente sólo se menciona en dos ocasiones en el documento que resume las prioridades del gobierno en el proceso de renegociación, la primera, dice que el tratado debe incorporar disposiciones ambientales y, en la segunda, habla de fortalecer la cooperación entre medio ambiente y comercio. No hay ninguna referencia específica sobre algún tema concreto que se identifique como prioritario para el gobierno mexicano. Luego del resultado de las elecciones del 1 de julio en México, el equipo negociador del presidente Andrés Manuel López Obrador comenzó a trabajar en conjunto con el equipo del ex presidente Enrique Peña Nieto.

Durante los primeros meses de su gobierno, el presidente López Obrador está impulsando políticas que favorecen el uso de los combustibles fósiles, lo cual incrementará las emisiones de gases de efecto invernadero. A pesar del potencial que posee el territorio mexicano de fuentes alternas como la solar o eólica, esto ha sido relegado por el gobierno actual retrasando la transición energética y la diversificación del portfolio energético en México. Sin duda, esto hace más vulnerable la economía a los combustibles fósiles y a la población a los efectos del cambio climático. México debe replantearse sus compromisos de reducción asumidos en el Acuerdo de París y tener una visión de largo plazo al momento de diseñar sus políticas públicas en materia energética. El gobierno de López Obrador ha demostrado un desinterés explícito por la protección ambiental, prueba de esto son los tres megaproyectos en marcha: el Tren Maya, la refinería de Dos Bocas y una nueva carboeléctrica.



El pasado mes de junio, el senado mexicano ratificó el tratado comercial entre México, Estados Unidos y Canadá, T-MEC, por el que se sustituirá al TLCAN, una vez que entre en vigor. Ahora queda esperar que los ratifiquen sus dos socios comerciales. El gobierno del presidente López Obrador está interesado en enviar el claro mensaje de que la economía del país es abierta y de mercado, por el temor de varios actores económicos sobre los discursos anti-neoliberales del actual gobierno.

Canadá

A diferencia de México, el gobierno canadiense sí tuvo propuestas en materia ambiental que fueron consideradas como progresistas, pues pretendían fortalecer los estándares en la materia. Canadá promovió la incorporación de un capítulo ambiental que fuera vinculante en el nuevo acuerdo. Por su parte, la comunidad empresarial canadiense expresó la conformidad con que el ACAAN se incluya en el nuevo acuerdo. Catherine McKenna, Ministra de Medio Ambiente y Cambio Climático, anunció en agosto de 2017 la creación de un grupo de diez expertos que conforman el Consejo de Asesor sobre Medio Ambiente del TLCAN. El objetivo de este equipo fue proponer formas para fortalecer las políticas ambientales en el nuevo TLCAN. Aseguró que esto le dará más ventajas competitivas a la región de Norteamérica (Gobierno de Canadá, 2017). Para McKenna, el fortalecimiento de la regulación ambiental se traducirá en inversión, creación de empleos y crecimiento económico.

A pesar de sus propuestas progresistas a lo largo de las rondas de negociación, Canadá mantiene una posición ambivalente respecto del cuidado del medio ambiente, que ha ostentado también en gobiernos anteriores. Es un país poco preocupado por diversificar su portafolio energético, continúa exportando tres cuartas partes de su producción de petróleo y más de la mitad de la producción de gas a Estados Unidos. Sus reservas de petróleo son de las más importantes a nivel mundial y a pesar de las diversas críticas internas y fuera de su territorio que han recibido por vender energía “sucia”, la posición del gobierno es apoyar a las industrias de fósiles que le dejan enormes ganancias. Bajo este panorama, sería difícil que Canadá cumpla con los compromisos de reducción de emisiones de CO₂ ante el Acuerdo de París. La riqueza de sus recursos naturales condiciona su posición ante la protección ambiental y se privilegia el potencial de explotación y las ganancias.



Estados Unidos

Por su parte, uno de los objetivos principales de Estados Unidos fue el de mejorar el arbitraje que se propone bajo el capítulo 11 del TLCAN. La administración Trump considera al mecanismo inversionista-estado como un remedio positivo para los inversionistas con intereses en los otros dos estados parte (Simson, 2017:1). Los objetivos de Estados Unidos derivados del capítulo 11 fueron: a) asegurarse de que los árbitros que participen en los paneles serán imparciales e independientes y que las demandas sin fundamento puedan ser desechadas desde un inicio; b) las audiencias y documentos deberán estar abiertos al público y se hagan públicas lo más rápido posible; y, c) las partes (empresas, uniones y ONG) podrán hacer presentaciones *amicus curiae* (Simson, 2017:1-2). Estos objetivos son consistentes con los de otros tratados de libre comercio firmados por Estados Unidos.

El congreso estadounidense dejó en claro que uno de sus objetivos de negociación con respecto de las inversiones extranjeras era que tuvieran procedimientos significativos para la solución de las disputas y se añadió en noviembre de 2017 a los objetivos de negociación que dichas inversiones deben asegurar la protección de la soberanía de Estados Unidos y el mantenimiento de industrias nacionales fuertes. El gobierno estadounidense tiene claramente el objetivo de desalentar las inversiones de sus empresas en México e incluso en Canadá (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2017:20). El anuncio de las tarifas al acero y aluminio aplicables a México, Canadá y la Unión Europea por parte de Estados Unidos; además mencionar la viabilidad de firmar dos tratados bilaterales, uno con México y otro con Canadá, creó mayor tensión entre estos socios comerciales (Rooney, 2018).

La política ambiental regional en el marco del T-MEC

Desde un principio, los tres estados acordaron que era necesario integrar el ACAAN al cuerpo del nuevo tratado para prescindir de un nuevo acuerdo paralelo (USTR, 2017:13). Incluso, el representante comercial estadounidense, Robert Lighthizer, llegó a insinuar la intención de eliminar el acuerdo paralelo en materia ambiental y que el tema quede regulado por los acuerdos multilaterales en materia ambiental de los que son parte los tres países. Esto trajo mucha incertidumbre durante el proceso de renegociación en materia ambiental. Con la firma del T-MEC, Estados Unidos alcanzó el objetivo de incorporar un capítulo sobre medio ambiente en el cuerpo del nuevo tratado; el capítulo 24 de este acuerdo está dedicado al tema ambiental. Adicionalmente, el acuerdo paralelo en materia ambiental en esencia se ha conservado aunque con un



nuevo nombre, ahora se llama Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA o Environment Cooperation Agreement, ECA). Las obligaciones derivadas del capítulo de medio ambiente del T-MEC quedan sujetas al mecanismo de solución de controversias del acuerdo. Las consultas y las peticiones ciudadanas son mecanismos que se han rescatado del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), sin embargo, no han mostrado ser suficientes ni de gran alcance para avanzar en la exigibilidad y cumplimiento de las disposiciones ambientales.

Como resultado de la renegociación, el ISDS se eliminará gradualmente entre Canadá y Estados Unidos después de tres años de que el T-MEC haya entrado en vigor y se eliminará parcialmente entre México y Estados Unidos. Las excepciones mexicanas a la eliminación de ISDS incluyen a las compañías estadounidenses de petróleo y gas, que tendrán una variedad de herramientas para bloquear las leyes ambientales. Los sectores que mantendrán el ISDS son energía, transporte e infraestructura.

Por su parte, el mecanismo de solución de disputas anteriormente se ubicaba únicamente, para disputas en materia ambiental, en el acuerdo paralelo (el ACAAN) y nunca había sido utilizado por los Estados. Se cree que al incorporar las disposiciones ambientales al acuerdo central y, por tanto, al quedar éstas sujetas al mecanismo de solución de disputas que establece podrían resultar más efectivas. Sin embargo, el establecimiento de un panel sigue dependiendo que de los Estados deseen hacerlo y puede ocurrir que, como sucedió anteriormente, éstos no utilicen el recurso. (Allen, Linda J., 2018)

Otro cambio con relación al acuerdo anterior es la reducción del alcance que tenía el capítulo 11 del acuerdo anterior, pues gracias a él los inversionistas podían demandar a los Estados cuando alguna regulación ambiental afectaba sus intereses y, gracias a tal mecanismo, en varios casos se tuvo que reducir o eliminar dicha regulación, lo que resultaba negativo para la protección del medio ambiente. En el nuevo acuerdo, en el que la cuestión se aborda en el capítulo 14, Canadá, que fue el Estado más afectado por dicha medida, decidió abstenerse de aceptar tales disposiciones, lo que implica que inversionistas mexicanos y estadounidenses no podrían denunciar a Canadá, y que inversionistas canadienses no podrían denunciar a Estados Unidos o México. Asimismo, se incluyeron disposiciones que limitan la capacidad de los inversionistas para emprender una disputa en contra de una Estado. (Kent, Rachael D., *et. al.*, 2018.)

En un comunicado conjunto de diversas organizaciones ambientales se sostuvo que las negociaciones a puerta cerrada del TLCAN habían excluido a grupos ambientalistas de



la sociedad civil y se habían ignorado sus intereses y preocupaciones (Sierra Club, 2017). En suma, lo que se ha llamado el TLCAN 2.0 replica los bajos estándares ambientales de los acuerdos comerciales del pasado, al tiempo de ignorar el cambio climático, permitiendo a las empresas debilitar los estándares ambientales y contaminar en detrimento de las comunidades a lo largo de las fronteras (Sierra Club, 2018).

Conclusiones

La política ambiental de América del Norte se caracteriza por la falta de intereses compartidos entre los tres estados que integran la región. En lugar de una agenda común, lo que impera es el interés de Estados Unidos por subordinar a sus socios comerciales e imponer su visión, todo ello obstaculiza la cooperación en materia ambiental. La administración Trump se ha caracterizado por el desmantelamiento del sistema de protección ambiental. Además de esto, hay un rechazo latente por el conocimiento científico que ha sido fuente de quejas de parte de la comunidad académica de ese país.

Sin embargo, como se revisó en la primera parte de este artículo, las disputas en materia ambiental derivadas del capítulo 11 no se han inclinado, mayoritariamente, a favor de los intereses de los inversionistas, sólo 5 de los 21 casos han favorecido a las empresas demandantes. La regulación ambiental de Canadá es la que se vio más cuestionada y vulnerada por las reclamaciones de las empresas estadounidenses. Es preocupante que estas disputas evidencian que la defensa del medio ambiente y la salud de las comunidades de la región están subordinadas a la protección del inversionista extranjero.

No obstante, las quejas de las empresas han sido desechadas en varias ocasiones como se muestra en las tablas anteriores. El mecanismo inversionista-estado ha sido utilizado principalmente por las empresas estadounidenses y canadienses, ninguna empresa mexicana ha invocado este mecanismo. Por lo tanto, este capítulo es un asunto, básicamente, de Estados Unidos y Canadá. En varias ocasiones las demandas se han utilizado abusivamente para invalidar la regulación local.

En resumen, se puede afirmar que el TLCAN, por un lado, cumplió con el objetivo de reducir la habilidad de los gobiernos para hacer frente a los problemas ambientales y de salud y, por otro lado, empoderó a las empresas para desafiar las regulaciones estatales en esas materias de interés común.



La renegociación del TLCAN fue una excelente oportunidad para modernizar el tratado y poner a la región a la vanguardia en términos de la protección ambiental igual que en los noventa, cuando se consideró el acuerdo comercial más verde de la historia. Sin embargo, los tiempos políticos no favorecieron en avance del tema, por el contrario, la región se ha quedado estancada y dependiente a los combustibles fósiles, haciendo a un lado varios de los compromisos ambientales de otros acuerdos internacionales firmados por los tres países.

La renegociación del TLCAN no dejó muchos incentivos para incrementar los estándares ambientales de la región. De hecho, el mantenimiento del mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado (ISDS) entre México y Estados Unidos pone en riesgo los intereses de protección ambiental por parte de México frente a su principal socio comercial.



Sobre o posicionamento do Legislativo Uruguaio a respeito do Acordo Mercosul-União Europeia e da aproximação uruguaia com a Aliança do Pacífico.

Samuel Decresci

Resumo

O objeto de estudo deste artigo é a participação do Legislativo Uruguaio nas negociações entorno do Acordo Mercosul-União Europeia e sobre a aproximação uruguaia com os países da Aliança do Pacífico. Assim, os objetivos deste trabalho são: apresentar, no recorte de 2000-2016, uma contextualização do cenário da integração regional sul-americana, mormente com enfoque para a controversa situação uruguaia no Mercosul. Ademais, apresentar o posicionamento dos representantes uruguaiois, com destaque para a atuação dos senadores e chanceleres, no seio da Comissão de Assuntos Internacionais do Senado, a respeito das negociações entorno do Acordo Mercosul-União Europeia e da aproximação uruguaia da Aliança do Pacífico. Para tal, vale-se aqui, como fonte primária e fundamental, do uso das versões taquigráficas da referida instituição. Enquanto que, como fonte secundária, de uma bibliografia de apoio e de artigos e notícias de jornais. Logo, importante atentar, como forma de anúncio prévio dos resultados e conclusão, que o posicionamento dos políticos e representantes refletiu, dentro do recorte temporal e espacial, certo consenso quanto à necessidade de abertura econômica uruguaia (face às limitações do seu mercado interno e a inoperância do Mercosul) e inserção internacional do país, a partir de acordos bilaterais (países e blocos), de cooperação e de integração regional.

Palavras chave

Política externa; Uruguai; Integração regional; Legislativo; Mercosul.

Resumen

El objeto de estudio de este artículo es la participación de la Legislatura Uruguaya en las negociaciones sobre el Acuerdo Mercosur-Unión Europea y sobre la aproximación uruguaya de los países de la Alianza del Pacífico. De este modo, los objetivos de este documento son: presentar, en el informe 2000-2016, una contextualización del escenario de integración regional de América del Sur, centrándose especialmente en la posición uruguaya en el Mercosur. Asimismo, presentar la posición de los representantes uruguayos, destacando las acciones de los senadores y cancilleres,



dentro de la Comisión de Asuntos Internacionales del Senado, con respecto a las negociaciones en torno al Acuerdo Mercosur-Unión Europea y la aproximación uruguaya de la Alianza del Pacífico. Con este fin, se utiliza aquí como la fuente primaria y fundamental del uso de las versiones taquigráficas de esa institución. Mientras, como fuente secundaria, una bibliografía de apoyo y artículos periodísticos y noticias. Por lo tanto, es importante señalar, como una forma de anuncio previo de los resultados y la conclusión, que la posición de los políticos y representantes reflejó, dentro del marco temporal y espacial, un cierto consenso con respecto a la necesidad de apertura económica uruguaya (dadas las limitaciones de su mercado interno y el Mercosur) y inserción internacional del país a través de acuerdos bilaterales (países y bloques), cooperación e integración regional.

Palabras clave

Política Exterior; Uruguay; Integración regional; Legislativo; Mercosur.

Introdução

O presente artigo parte de um item específico do texto final de Dissertação de Mestrado do autor, que analisou a participação do Legislativo Uruguaio na elaboração da política externa do país, sobretudo relacionada com integração regional (Mercosul e Unasul). Isto posto, o artigo apresenta uma intenção -revelada nos discursos dos atores políticos uruguaiois -representantes do povo e dos setores econômicos do país- de aproximação em forma de acordo entre blocos (Mercosul e União Europeia - que remonta aos anos 90). E também da necessidade de inserção internacional do Uruguai (por conta das limitações de seu mercado nacional e dos problemas internos do Mercosul, bloco que envolve os parceiros e sócios do Uruguai). Por último, por conta dos insucessos de tratativas ao longo dos últimos vinte anos, o texto revela que uma alternativa/solução mais próxima e viável, para o Uruguai, se materializa atualmente na aproximação com os países da Aliança do Pacífico, bloco econômico de perfil mais neoliberal.

Fundamentação do problema

Por conta dos posicionamentos dos atores políticos uruguaiois, presentes nas discussões da Comissão de Assuntos Internacionais do Senado, a principal inquietação/problema presente neste artigo diz respeito à necessidade de inserção internacional uruguaia (sobretudo de mercados para os produtos uruguaiois no exterior). Em teoria, seria o Mercosul quem exerceria esse papel. Entretanto, nos últimos anos



(do recorte temporal dessa pesquisa/análise), por conta de problemas, que serão abordados neste trabalho, o bloco tem direta ou indiretamente passado por uma crise e apresentado um mau funcionamento. Logo, desponta a necessidade para os atores políticos buscar alternativas viáveis e rápidas para preencher essa lacuna.

Metodologia

No afã de desenvolver tal trabalho, dois procedimentos básicos foram tomados. Em primeiro, foram prospectadas, analisadas e selecionadas notas taquigráficas das reuniões da Comissão de Assuntos Internacionais do Senado da República Oriental do Uruguai que tivessem relação com o tema e problemas abordados. Em segundo, foi analisada uma bibliografia e artigos acadêmicos/opinião contendo o contexto e teoria de integração regional, que dão suporte para o entendimento das questões levantadas por esse trabalho. A partir disso se tem uma síntese dos fatos.

Resultados e discussão

Em meio ao cenário de globalização -e interdependência das economias dos países- um dos mais importantes desafios dos Estados nacionais (e o Uruguai não foge à regra nisso), em matéria de política externa, é a inserção internacional em posições que favoreçam a competitividade econômica dos países e lhes abram mercados. Logo, a estratégia que mais teve relevância desde o advento deste fenômeno supracitado é a do Regionalismo Aberto, entendida pela CEPAL como:

(...) um processo de crescente interdependência no nível regional, promovida por acordos preferenciais de integração e por outras políticas, num contexto de liberalização e desregulação capaz de fortalecer a competitividade dos países da região e, na medida do possível, constituir a formação de blocos para uma economia internacional mais aberta e transparente (CEPAL apud Corazza; Herrera, 2005, p. 145).

E é dentro dessa ideia/estratégia que o Mercosul foi fundado no início dos anos 90. O marco inaugural ocorreu em 26 de março de 1991, quando Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram o “Tratado de Assunção”. Tratava-se de uma integração com perfil diferente das outras experiências passadas. A marca era a abertura econômica tendo como filosofia econômica que orientava o Neoliberalismo. Como pano de fundo, a Nova Ordem Mundial marcada pela hegemonia do capital, globalização, as revoluções científica, comunicativa, de transportes e a multipolarização econômica. Logo, tem-se na integração um mecanismo útil frente aos novos desafios e condições de competitividade internacional, e que visam atração de investimentos para a modernização tecnológica e



infraestrutural. Sendo assim, a integração daquele momento foi vista como um mecanismo para integrar-se e ou inserir-se mais efetivamente no comércio mundial global (Briceño Ruiz, 2011).

Logo, outro ponto importante (ou algo de extrema necessidade) dentro dessa perspectiva de inserção internacional diz respeito a firmar acordos bilaterais com países ou blocos. E desde o fim dos mesmos anos 1990 existe uma intenção recíproca do Mercosul e União Europeia firmarem um acordo, que representaria o maior acordo¹ e área de livre comércio do mundo. Entretanto, desde o princípio, entraves de lado a lado têm impedido que tal compromisso venha a ser selado.

Por esse fato, e também pela diminuição (atual) do Mercosul na pauta de destino de exportações do país, o Uruguai vem buscando aproximação com outros parceiros e atua como negociador do Mercosul para a obtenção de acordos com outros blocos. Ou, como aponta Godoy (2017), é legítimo ao país buscar novos parceiros e assinar acordos com terceiros se o bloco não funciona (apesar das amarras que o próprio bloco lança ao país, como a “Decisión N°32/00²”, que trata sobre o relacionamento externo do bloco).

Assim, dentro da pesquisa de Decresci (2018), que tratou de lançar uma análise das versões taquigráficas das comissões de Assuntos Internacionais da Câmara e Senado uruguayos (e averiguar o papel do Legislativo na política externa do país), o tema Acordo Mercosul/UE foi recorrente e apareceu em todas legislaturas; logo foi preocupação de todos os governos estudados no recorte temporal desta análise (2000-2016). A despeito disso, tal acordo – como já mencionado anteriormente – não foi sacramentado devido a muitos entraves. Do lado “Mercosulino”, segundo Caetano e Vaillant (2004) pesa o fato do Mercosul representar uma união aduaneira com restrições comerciais dentro do próprio bloco. Ademais, a lógica intergovernamentalista que fundamenta a institucionalidade do Mercosul dificulta a resolução de controvérsias e a construção de consensos, uma vez que importantes grupos econômicos nacionais vêm se mobilizando contra distintos aspectos da negociação.

Pelo lado europeu, as dificuldades remetem a seu protecionismo (sobretudo em matéria agrícola e pecuária). Dentro dessa questão, dentro do governo do colorado Jorge Battle, em uma audiência em 1 de novembro de 2001, o então Chanceler Didier Operti veio prestar esclarecimentos a respeito de questões comerciais e também das futuras negociações com os europeus. Segundo seu depoimento, um dos entraves que dificultava a entrada e a competitividade dos produtos uruguayos (e do Mercosul) eram



os subsídios pagos e a reação de agricultores europeus à entrada dos produtos agropecuários sul-americanos, mais competitivos pela quantidade e qualidade (Uruguay, 2001).

Anos depois, já no terceiro ano do 1º governo do *Frente Amplio* (FA), muitas das críticas ainda giravam em torno dos subsídios europeus e outras formas de protecionismo. Para o Senador Couriel (FA):

Por lo tanto, quisiera referirme a dos aspectos. Por un lado, a que la Unión Europea no cumple con la rebaja de los subsidios agrícolas, y este tema no es menor, porque nos afecta como en el caso de Estados Unidos y Japón. El problema con la Unión Europea es muy importante, porque siempre ha sido más dura que todos en materia de subsidios agrícolas; y ahí surge una dificultad de negociación del MERCOSUR con ella (Uruguay, 2007).

Importante assinalar também que, na mesma reunião, outros obstáculos foram mencionados pelo Chanceler Reinaldo Gargano. Estes, mais de caráter endógeno ao Mercosul, dizem respeito às diferenças e disparidades internas dos membros do bloco e ao seu papel dentro da divisão internacional do trabalho (atualmente os países são fornecedores de primários para o mundo). Na visão do mesmo, tal situação dificultaria o estabelecimento de uma agenda de negociação convergente entre os membros do Mercosul, pois há concorrência e não há consenso em relação aos seus interesses (Uruguay, 2001).

Ainda dentro da temática relativa aos obstáculos endógenos, em audiência de 7 de maio de 2007, com membros do Parlamento Europeu, a Comissão de Assuntos Internacionais do Senado discutiu temas relativos à inauguração do Parlasul (Parlamento do Mercosul) e também sobre o acordo com a UE. Isto posto, o senador *blanco* (Partido Nacional) Sergio Abreu apresentou sua leitura dos fatores que, na visão dele, não colaboram para o sucesso da negociação. Dentre eles, destaca-se a posição protecionista do Brasil: “Obviamente, cuando Brasil negocia lo hace en nombre de su industria y de sus intereses, y trata de que los países incorporados al proceso de integración no tengan prioridades distintas a las de la visión brasileña (URUGUAY, 2007)”.

Arelado à tratativa desses obstáculos, outra questão recorrente dentro das falas e posicionamentos dos atores políticos uruguaios, presentes nas versões taquigráficas, diz respeito ao fato de, sobretudo segundo a oposição uruguaia, materializada em *blancos* e *colorados*, o Mercosul ter se tornado -com a ascensão dos partidos de



esquerda/centro-esquerda- mais “político” que comercial/econômico (fugindo assim das suas origens “fenícias” mais voltadas para o comércio). Isso pôde ser constatado nos problemas envolvendo a suspensão paraguaia do Mercosul e a concomitante inserção da Venezuela³ (2012) no bloco. E também na demora do bloco em aplicar a “cláusula democrática” à Venezuela por conta dos excessos do Executivo daquele país e desequilíbrio entre os poderes (Decresci, 2018).

Recorrentes também foram as visitas de comitivas (e conseqüentemente a reabertura das negociações) de membros da União Europeia à comissão de Assuntos Internacionais. Dentro dessas se manifestaram intenções de fechamento de acordo de lado a lado. Entretanto, tais encontros não culminaram em compromissos efetivos. Para ilustrar tal afirmação, vide os posicionamentos abaixo em meio a encontros no ano de 2010 entre as autoridades e representantes uruguaios:

Señor Jaime Trobo (deputado do Partido Nacional)- Por esa razón, quizás el anuncio más interesante de los últimos tiempos es el que tiene que ver con que las negociaciones en torno al acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR vuelvan a ponerse en marcha. Creo que para la Unión Europea esto es muy prestigioso, como también lo es para nosotros. Sin duda alguna, es un acuerdo de características particulares, que deseamos fervientemente que avance y, en la medida de lo posible, nos permita en términos razonables seguir desarrollándonos adecuadamente, valorar realmente nuestra producción y lograr su colocación, sobre todo en el mercado europeo, que para nuestra producción tiene una categoría muy especial por sus valores y sus precios. En ese sentido, los parlamentarios aspiramos a poder tener, dentro de poco tiempo, un documento donde conste el acuerdo entre el MERCOSUR y Europa (Uruguay, 2010).

Em meio à resposta do representante europeu, Sr. Barret, verifica-se as dificuldades em torno da aceitação de itens relativos à pauta comercial:

No debemos olvidar que el acuerdo que estamos buscando no es solamente comercial, sino de asociación, y que va a tener tres componentes: uno, es el componente político – ya tenemos intercambios políticos de alto valor – otro, es el de cooperación – hay un programa de cooperación con el MERCOSUR muy desarrollado, que podría desarrollarse mucho más con un acuerdo de asociación – y, el último y más difícil, el componente comercial. (...) Actualmente, ambas partes están completamente convencidas de que si nos ponemos a negociar formalmente de nuevo, vamos a arribar con éxito a un acuerdo, y no al fracaso como sucedió en el año 2004. (...) Para nosotros es importantísimo lograr este acuerdo; es más, es nuestra prioridad número uno entre los acuerdos que restan por hacerse entre la Unión Europea y sus socios en el mundo (Uruguay, 2010).



Ao pensar a parte final do recorte temporal proposto para este texto, e tendo em mente o tema, seria negligência omitir o contexto de crise que passa o Mercosul. Tarditi (2016) aponta que o Mercosul, em seu aniversário de 25 anos (2016) esteve submergido, a partir de seus membros, em crises políticas e econômicas, paralisado institucionalmente e sem rumo. Assim sendo, o *impeachment* de Dilma, as crises econômicas de Brasil e Argentina e a crise generalizada da Venezuela (e a conseqüente incapacidade destes últimos e Mercosul de não conseguirem uma solução negociada e pacífica entre as partes em tensão) colocaram em xeque a própria existência do bloco.

Mediante a isso tudo, as conseqüências mais evidentes foram as trocas de governos e, obviamente, orientações em matéria de inserção internacional e integração regional. Saem Dilma Rousseff (em processo de *impeachment*) e Cristina Kirchner e entram Michel Temer e Maurício Macri. Em conseqüência, um olhar maior para o “norte”, o uso do discurso do pragmatismo, da flexibilização do Mercosul e a aproximação com a Aliança do Pacífico (Tarditi, 2016). Em convergência com isso, ao se pensar em teorias de relações internacionais, Lamas (2018) aponta que se tem fim, na América do Sul, à era do “Regionalismo post-liberal” com protagonismo do Estado e preocupações com desenvolvimento social e aproximação cultural, política, infraestrutural e uma mirada maior para a cooperação sul-sul para uma volta a um regionalismo aberto ou um “regionalismo estratégico” de nuances mais neoliberais e aberto com “mirada” para o “norte” e “sul” (capitaneados por governos de direita ou extrema-direita).

De volta às tratativas e negociações Mercosul/UE, destacamos o posicionamento do Chanceler Rodolfo Nin Novoa, no dia 30 de julho de 2015, na Comissão de Assuntos Internacionais do Senado. A partir de suas palavras, entende-se que se tal acordo com a UE malograsse (novamente) por conta das restrições europeias aos produtos oriundos da agropecuária uruguaia, o governo uruguaio miraria mercados em todo mundo; assim, lançaria estratégias de curto, médio e longo prazo. E no que toca ao curto prazo, estão – como alvo – os países da Aliança do Pacífico:

Por nuestra parte queremos ver qué es lo que ese bloque nos plantea. Lo que establece cualquier acuerdo de libre comercio en el mundo es que haya un 90% de bienes y servicios desgravados y de libre circulación entre los bloques o países, por lo que me interesa especialmente conocer ese 10% que la Unión Europea se guarda para sí. Desde ya estoy diciendo que si ese 10% está integrado por los productos agrícolas, que son los que a nosotros nos interesa ingresar sin barreras ni aranceles, ese acuerdo no sería beneficioso para el Uruguay.



(...) Creemos que nuestra pertenencia como observadores en la Alianza del Pacífico es una convergencia que se puede dar perfectamente con los países que la integran. Uruguay ha celebrado un acuerdo de complementación económica con Chile, Perú y Colombia y tiene un tratado de libre comercio con México. Por lo tanto, consideramos que la dificultad para converger no sería mayor. (Uruguay, 2015).

Segundo Batalla, Burian e Telias (2015), por medidas unilaterais ou multilaterais (tornando-se membro observador) o Uruguai tem se aproximado de maneira efetiva da Aliança do Pacífico e conseqüentemente dos países que a integram:

La decisión uruguaya de pedir ingreso a la Alianza del Pacífico en 2012 tuvo un origen exclusivamente gubernamental: esta condición contrasta con la decisión de solicitar el ingreso al proceso de integración que Brasil y Argentina estaban concretando en 1991 porque, en ese caso, fue la intervención altamente proactiva del sector privado, liderado por la Cámara de Industrias del Uruguay, el factor que condujo al canciller Héctor Gross Espiel a reclamar a los gobiernos de los dos vecinos mayores la apertura de negociaciones cuatripartitas, incluyendo también a Paraguay. En el caso de la incorporación a la Alianza del Pacífico, no parece haber existido una iniciativa privada fuerte en el mismo sentido, aunque es preciso anotar que el sector privado uruguayo ha sostenido posiciones a favor de la apertura comercial y ha tenido valoraciones críticas del Mercosur. De alguna forma, los partidos logran canalizar estas visiones y colocarlas en la agenda de debate de la política exterior uruguaya (Batalla; Burian; Telias, 2015, p. 30-31).

Destaca-se também que durante uma visita espontânea do Chanceler Rodolfo Nin Novoa às duas Comissões de Assuntos Internacionais, para tratar do tema relativo ao TLC (Tratado de Livre Comércio) com o Chile, em 1 de setembro de 2016, este apresentou a nova estratégia de política externa do governo uruguaio voltada para melhorar as condições de acesso aos mercados internacionais por meio de acordos comerciais bilaterais (Uruguay, 2016). Por conseguinte, os discursos do governo uruguaio do FA indicam que a abertura é necessária, uma vez que as vendas do país para o Mercosul não representaram, nesse ano, um quarto das exportações totais; e o país paga, em outros mercados, tarifas protecionistas para inserir-se no mercado externo (Uruguay, 2016). Portanto, de acordo com o ministro, é preciso que o país consiga uma preferência de tarifas/abertura comercial. Todavia, isso não significa que o Uruguai deva sair do Mercosul e adentrar definitivamente à Aliança:

Creo que hay que destacar que el hecho de que se pretenda negociar acuerdos comerciales con los países miembros de la Alianza del Pacífico en forma bilateral nada



tiene que ver con un eventual ingreso de nuestro país a ese bloque, porque si deseamos ingresar a ese bloque tenemos que suscribir la Declaración de Paranal, Antofagasta, Chile, que es la que crea la Alianza del Pacífico. Esta Secretaría de Estado todavía no está en ese horizonte, aunque sí estamos, como ustedes saben, participando de las reuniones en carácter de observadores (Uruguay, 2016).

De certa forma isso converge para o que o trabalho de Batalla, Burian e Telias (2015) aponta, que é a busca -pelo país- de alternativas para a Ásia e Pacífico e uma demanda constante de flexibilização das normas do Mercosul para fechar acordos comerciais com terceiros.

Cabe assinalar também que a temática de aproximação com a Aliança do Pacífico tem contagiado o sistema partidário uruguaio. Em enquete feita por Burian (2015), a maioria dos deputados se mostrou favorável à incorporação do Uruguai à Aliança do Pacífico como membro pleno, sobretudo a oposição. No caso do FA, um terço dos entrevistados se mostrou favorável (caso da Frente Líber Seregni, setor que tem como destaque o presidente Vázquez, o chanceler Nin Novoa e o Ministro da Economia Danilo Astori).

Por último, dentro dessa temática do acordo bilateral com o Chile, destaca-se uma preocupação da Senadora *blanca* Verónica Alonso (favorável ao acordo) quanto à preservação do TLC (por conta de uma possível insurgência de setores do FA mais radicais como aconteceu com o TISA (Trade in Services Agreement) - Acordo de Comércio e Serviços) com o Chile:

Espero que esto no ocurra como ya sucedió en otras instancias con acuerdos de nuestro país en materia de servicios, especialmente, en el tema del TISA. Digo esto porque hemos escuchado que hay algunas preocupaciones con respecto a la posibilidad de que Uruguay firme un acuerdo bilateral con Chile. La preocupación está centrada, sobre todo, en que este acuerdo pueda abrir las puertas al TPP, con el miedo que conlleva a que Estados Unidos pueda estar detrás de él; por eso hice la referencia a las visiones ideológicas. En este sentido, hace un tiempo leí algunas declaraciones hechas por un integrante de la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes – el diputado Chiazzaro –, quien decía que el tema se estaba manejando bastante en secreto. Algo parecido se dijo con respecto al TISA: que se negociaba en secreto y que eso era malo para la democracia, decía el diputado. (...)

Si bien este acuerdo – que parece estar muy avanzado –, indudablemente, va a tener su discusión en el Parlamento para su ratificación, no queremos que todo ese esfuerzo que realizan los negociadores y la Cancillería corra la misma suerte que el TISA, del que terminamos bajándonos no por mandato del Gobierno sino del plenario del Frente Amplio



(Uruguay, 2016).

Em resposta, o Ministro Nin Novoa chamou a atenção para as competências e atribuições legais do Poder Executivo, indicando que o Executivo pretendia negociar primeiro e depois submetê-lo ao Parlamento, ainda que reconhecendo que no caso do TISA esse trâmite não foi bem sucedido (Uruguay, 2016). Isso, de certa forma, revela o protagonismo do Executivo, na figura do presidente e do Ministérios de Relações Exteriores, na elaboração da política externa da República Oriental do Uruguai (Decresci, 2018). Isto posto, apesar do comportamento do governo, o referido Tratado com o Chile passou por dois anos de negociação envolvendo o governo e os setores do FA, e foi aprovado pelas duas casas no segundo semestre de 2018.

Em conclusão, a partir do que foi exposto, pode-se afirmar que há uma convergência geral entre o governo do Uruguai e o Legislativo quanto à necessidade de abertura comercial. Assim, a partir de mecanismos bilaterais de política externa, e também a partir do próprio Mercosul, estes almejam uma visão pragmática de política externa aproximando gradualmente o país do comércio no Pacífico e continuam estimulando a assinatura de parcerias e acordos interblocos, especialmente com a UE (pois, nos últimos anos, sua chancelaria foi a mais atuante nos diálogos com os representantes europeus).

Conclusão

Atualmente e, portanto, fora do recorte temporal proposto por esse artigo, tem-se no cenário sul-americano/latino-americano da integração regional uma nova ordem de coisas, que de certa forma convergem para as aspirações (apresentadas ao longo do texto) da maioria dos atores políticos uruguaios (e obviamente também dos atores econômicos). Conduzidos pela maioria de governos de direita/extrema-direita no espectro político (com exceção do Uruguai) da região, existe uma volta a um Regionalismo Aberto, marcado por políticas econômicas neoliberais, com os elementos econômico e comercial dando o tom das negociações e relações entre os países e blocos. Para se ter uma ideia, de 2018 para 2019 houve uma aproximação formal e aberta de intenções entre o Mercosul e a Aliança do Pacífico, um acordo do Mercosul com a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) (bloco formado por quatro países europeus - Suíça, Noruega, Islândia e Liechtenstein), e a assinatura do mais importante acordo, o Mercosul-União Europeia (fora outros que estão na pauta, como Acordo Mercosul-Canadá, Mercosul-Coreia do Sul...) ⁴. Segundo Mariano (2019):

Não é possível ainda avaliar os reais impactos desse acordo porque há muitos aspectos



em aberto – que serão negociados nos próximos anos – e tudo dependerá de como os governos vão agir a partir do momento em que estiver ratificado e implementado, o que pode demorar ainda de dois a três anos.

Dito isto, importante destacar que -apesar de muitos setores, nos dois blocos, apoiarem o acordo, outros têm se posicionado contra (sobretudo aqueles que temem concorrência e demandam protecionismo para atuarem). Ademais, e ainda segundo Mariano (2019), tal aproximação em forma de acordo também se explica pela lógica política-eleitoral, uma vez que dois países do Mercosul (Uruguai e Argentina) passam por eleições nacionais em 2019. Destarte, tal conquista pode representar capital político para os presidentes que estiveram envolvidos nas negociações. E representar possibilidade de continuidade de governo.

Notas

¹Segundo o diário “El País”: Mesmo sem um marco formal, a relação comercial entre os dois blocos é muito intensa. A UE é o principal parceiro comercial do Mercosul, com cifras que representam 21% do seu intercâmbio com o exterior, segundo dados da Comissão Europeia. As exportações comunitárias a esses países latino-americanos dobraram em 10 anos, atingindo 46 bilhões de euros (cerca de 166,82 bilhões de reais) em 2015. Vide em https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/18/internacional/1500397145_258352.html . Acesso em 08/11/2017.

²Disponível em <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp> ;

³Vide em <https://glo.bo/3pXeNMm>. Acesso em 31/08/2019.

⁴Vide em <http://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/alian%C3%A7a-do-pac%C3%A9fico-e-mercosul-definem-plano-para-cria%C3%A7%C3%A3o-da-maior-zona-de>,<https://oglobo.globo.com/economia/alianca-do-pacifico-mercosul-se-aproximam-em-meio-tensoes-comerciais-22916909>;

<https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201807251080660482-cumbre-alianza-pacifico-mercosur-acuerda-plan-integracion/>

,<http://www.mdic.gov.br/index.php/ultimas-noticias/2261-marcos-pereira-lanca-negociacoes-de-acordo-de-livre-comercio-entre-mercosul-e-efta>,

<https://exame.abril.com.br/economia/mercosul-e-uniao-europeia-fecham-acordo-de-livre-comercio/>,<https://exame.abril.com.br/economia/reforcando-a-integracao-mercosul-alianca-do-pacifico-por-alloysio-nunes/> . Acesso em 31/08/2019.



Referências

Batalla, Isabel; Burian, Camilo M. López; Telias, Diego. Uruguay y la Alianza del Pacífico: ¿repensando el modelo de inserción internacional? Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo / Vol. 10. No.

19. enero - junio 2015.

Briceño Ruiz, José. La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas. Universidad de Los Andes, 1º edición, 2007.

BURIAN, Camilo M. López. Partidos políticos y política exterior en Uruguay (1985- 2015). La importancia de las instituciones, las ideas y los intereses de los actores. Tesis de Doctorado en Ciencia Política. Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales, 2015.

Caetano, Gerardo; Vaillant, Marcel. ¿Qué MERCOSUR necesita Uruguay?

¿Qué Uruguay necesita el MERCOSUR? Apuntes para entender requerimientos recíprocos. Friedrich Ebert Stiftung, 2004.

Corazza, Gentil; Herrera, Rémy. O “Regionalismo Aberto” da CEPAL e a Inserção da América Latina na Globalização. UFRGS, 2005.

Decresci, Samuel. A participação do Congresso Uruguaio na política externo do país e a relação com os projetos integracionistas (2000-2016). Dissertação de Mestrado. UNESP, Araraquara, 2018.

Godoy, Juan M. R. La encrucijada de Uruguay frente al MERCOSUR: ¿la disyuntiva de separación o el intento de forzar la integración del bloque? Argumentos para no incumplir los tratados de integración en el marco de la ALADI y las normas de derecho derivado y negociar unilateralmente con países extrazona. Densidades, número 21 - mayo de 2017.

Tarditi, Elena. Mercosur en crisis o cuando lo excepcional se vuelve ordinario.

Anuario de Integración, 13, Año 2016.

Lamas, Lorena. Regionalismo en la Política Exterior de Uruguay en el siglo XXI. Alacip, 2018.

Mariano, Karina L. P. Algumas reflexões sobre o Acordo Mercosul-União Europeia.

Observatório Regionalismo, 2019. Disponível em <<https://bit.ly/2LI4oey>> .

Uruguay. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. Audiencia con el Señor Ministro de Relaciones Exteriores Didier Opertti. Montevideo, 1, noviembre, 2001.

Uruguay. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. Delegación del Parlamento Europeo, para las relaciones con el MERCOSUR. 7, mayo, 2007.



Uruguay. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. Embajadores de la delegación de la Unión Europea en Uruguay. 10, junio, 2010.

Uruguay. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. Señor Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa. 30, julio, 2015.

Uruguay. Senado. Comisión de Asuntos Internacionales. Señor Ministro de Relaciones Exteriores Rodolfo Nin Novoa. 1, setiembre, 2016.



Análisis sectorial de la economía zacatecana 2010-2016.

Axel Arside Rodríguez Quintero

Resumen

Esta investigación analiza la estructura de la economía zacatecana por medio de los 20 sectores SCIAN para el periodo 2010 y 2016. Esta entidad se ha caracterizado por sustentarse principalmente en las actividades agropecuarias y la minería. Para realizar este análisis, se utilizan coeficientes de localización y exportación, donde los sectores de mayor importancia son el 11 (Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza), el 21 (Minería), 61 (Servicios educativos), 93 (Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales) y División II de las manufacturas (Industria de las bebidas y del tabaco). El coeficiente de especialización señala que la economía de Zacatecas se ha especializado ligeramente. Por medio del Análisis *Shift-Share*, el sector con mayor crecimiento fue la División X de las manufacturas (Fabricación de maquinaria y equipo; Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica; Fabricación de equipos de transporte) debido al factor competitivo, los sectores 52 (Servicios financieros y de seguros) y 51 (Información en medios masivos) por el factor sectorial. Discusión: Los sectores señalados, no han establecido vínculos sectoriales ni generan valor añadido en el proceso productivo. Se concluye que es necesario diversificar la economía, así como establecer políticas para favorecer los encadenamientos productivos y generación de valor en la economía zacatecana, además de brindar mayor información estadística para profundizar más en este tipo de investigaciones.

Palabras clave

Coeficientes de localización-exportación-especialización; Análisis Shift-Share; Economía de Zacatecas; Economía regional.

Introducción

La economía sectorial estudia las relaciones existentes entre los sectores de una economía. La obtención de indicadores permite conocer la evolución de la economía (CEET, s.f.). Es de importancia analizar las estructuras económicas de las entidades



para cuantificar y observar sus estadísticas a través del tiempo y, a partir de ello, describir su evolución (Rodríguez, 2019).

En cada territorio hay recursos naturales, humanos y económicos, donde, a partir de ellos, se generan aglomeraciones de personas y, por ende, de actividades económicas. La entidad zacatecana, desde su fundación, la economía de Zacatecas se ha sustentado en actividades extractivas, como lo han sido la minería y las agropecuarias. Desde hace un par de años, se ha dado impulso a actividades manufactureras, las cuales no han logrado despegar.

Este documento analiza la estructura de la economía de Zacatecas por medio de un estudio sectorial para el periodo 2010-2016 debido a que fue el último gobierno estatal y, por la disponibilidad de información. Para elaborar los indicadores, se utilizó información sobre el Producto Interno Bruto (PIB) a millones de pesos constantes del 2008 a una desagregación de 20 subsectores y desagregación de 12 industrias manufactureras conforme al Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN), desagregados en Anexo 1, obtenida del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El objetivo es analizar la economía zacatecana con un estudio sectorial para determinar aquellos sectores que han propiciado o rezagado la dinámica económica de dicha entidad.

La hipótesis es que, el sector de agricultura y minería, han propiciado la dinámica económica de Zacatecas, mientras que los sectores que la han rezagado han sido las actividades terciarias.

El documento se compone de cuatro apartados. En el primero de ellos, se detalla la problemática explicando brevemente la economía de Zacatecas. En el segundo, se describen las metodologías y resultados de los indicadores económicos. La Discusión se señala en el tercero y, finalmente, las conclusiones.

Fundamentación del problema: Análisis de la economía zacatecana

La entidad zacatecana se encuentra en el centro norte del país, es decir, está en una posición privilegiada en el país, debido a la conectividad que tiene con el resto del país y la cercanía con Estados Unidos. A pesar de lo anterior, no ha figurado en las principales economías del país. Esto quizá debido a la poca industrialización y baja diversificación de la economía, la heterogeneidad en las características al interior del



estado, a que las empresas no añaden valor agregado de importancia y/o, aunado a lo anterior, a que la economía no se han articulado encadenamientos de valor con otros sectores dentro y fuera del estado.

El periodo de 1940 a 1974 es característico que México fortaleció su economía, y al mercado interno, mediante un proceso sustitutivo de importaciones, por lo que se incrementó la industria. Pero, esto no fue así para la entidad zacatecana, donde se le dio gran importancia al sector ganadero. Esto porque se establecieron leyes para su organización, protección, fortalecimiento y desarrollo, además de diversas inversiones en infraestructuras y hatos. Esparza (s.f.) menciona que la economía zacatecana se ha especializado en las actividades primarias no ha permitido generar procesos de industrialización. Esto pudiera explicar por qué Zacatecas es de las economías menos industrializadas del país. Las industrias que se han establecido en dicha entidad, se han concentrado en pocos municipios como lo son Jerez, Fresnillo, Calera, Zacatecas y Guadalupe. Si no fuera por la actividad minera, la industria de la entidad, sería menor (Delgado, Figueroa, y Hoffner, 1991).

Zacatecas es el segundo productor nacional de plata, el primer productor de zinc generando, de plomo es el primer productor y es el segundo productor de mayor importancia de cobre. En cuanto a los minerales no metálicos, la entidad zacatecana es el segundo productor de riolita y tercer lugar de andesita (Solleiro, Mejía y Figueroa, 2017).

Metodología y resultados

Coefficientes de localización y exportación

El Coeficiente de Localización compara el peso relativo de una región respecto al peso relativo nacional de una industria o sector. Para su cálculo se pueden utilizar variables como el empleo, Valor Agregado Bruto (VAB) VAB, o PIB. El supuesto de este coeficiente es que la tasa de producción y los patrones de consumo son la misma para todas las regiones.

Cuando el LQ es menor que uno, hace referencia a que el sector proveedor no satisface los requerimientos de insumos intermedios a los demás sectores, por lo que se debe importar para satisfacer las necesidades de los otros sectores. Si LQ es mayor que uno, el sector proveedor satisface los requerimientos de insumos de otros sectores (Martínez y Armenta, 2018).

Este coeficiente se calcula:



$$LQ_i = \frac{y_i / y_t}{Y_i / Y_t} \quad (1)$$

Donde:

LQ_i =Coeficiente de localización de la actividad.

y_i =PIB del estado del sector i

y_t =PIB total del estado

Y_i =PIB nacional del sector i

Y_t = PIB nacional

LQ mide el grado de especialización de la actividad del estado respecto a la misma actividad en lo nacional. Si el sector tiene un coeficiente LQ_i mayor a 1, tiene un mayor peso relativo en el estado respecto a lo nacional, lo que indica que en esa actividad hay una especialización regional. Cuando $LQ_i < 1$, el peso relativo del sector tomado analizado representa un menor peso relativo respecto a lo nacional, es decir, no existe una especialización de la actividad. Y, cuando $LQ_i = 1$, el sector en la entidad, tiene el mismo peso relativo en el sector i respecto al nacional y, tampoco hay especialización de la actividad.

En aquellos sectores donde el Coeficiente de Localización sea mayor a la unidad, se puede afirmar que ese sector tiene autosuficiencia, además de poder exportar los excedentes. Pero, en los sectores donde dicho coeficiente sea menor a la unidad, no es susceptible a exportar, sino que deberá importar con el fin de producir. Para calcular lo anterior, se utiliza el Coeficiente de Exportación, cuya notación matemática es:

$$X_i = y_i - \left(\frac{Y_i}{Y_t} \right) y_t \quad (2)$$

Donde las variables son iguales a las utilizadas en el Coeficiente de Localización.

Los valores obtenidos con esta ecuación pueden ser positivos o negativos. Cuando X_i es positiva, hace referencia a la cantidad susceptible a exportarse, mientras que un signo negativo indica cuánto se debe importar para realizar la actividad del sector. Los resultados obtenidos para los sectores del Coeficiente de Exportación, se expresa en millones de pesos constantes de 2008.



Para el año 2010, los sectores que destacan es el 11 con 2.173 y 5,773.478 LQ_i y X_i respectivamente, el 21 con 2.715 de LQ_i y 19,774.614 X_i , el 61 cuyo LQ_i es 1.412 y X_i de 2,663.789, el 93 con 1.280 LQ_i y 1,826.547 X_i . El coeficiente más alto corresponde a la industria de la División II cuyos resultados de los coeficientes son 7.188 y 7,933.831. Mientras que los sectores como el 43-46 y el 72, considerados importantes en la economía zacatecana, señalan LQ_i de 0.830 y 0.750 respectivamente, indicando que es necesario importar 4,098.907 y 805.328 mdp para realizar sus actividades.

En el 2016, el sector 11 asciende a 3.594 de LQ_i y a 10,108.006 X_i , el 21 también incrementa sus coeficientes 2.719 y 16,051.721 LQ_i y X_i respectivamente. El sector 61 cobra importancia con LQ_i de 1.443 y 2,756.477 X_i y el 93 con LQ_i y X_i de 1.378 y 2,447.738, respectivamente. En las manufacturas, la División II, es el subsector con un indicador mayor en el coeficiente de localización 6.443, su coeficiente de exportación es de 7,976.303. En cuanto al sector 43-46 el LQ_i es de 0.890 y X_i de -3,083.330 y el sector 72 con 0.738 y -95.328 LQ_i y X_i , respectivamente.

El principal sector es el 11, de la agricultura que, como ya se mencionó, ha sido y sigue siendo una actividad de importancia para la entidad desde hace muchos años, a pesar que la mayor cantidad del suelo cultivado es de temporal y de poca implementación de tecnología. La minería, sector 21, debido a que ha sido una actividad de importancia desde la fundación de la entidad, además por la cuantía de explotación de los recursos del subsuelo y las inversiones realizadas en los últimos años, así como los incrementos de los precios de los metales en los mercados bursátiles, aunque genera diversas externalidades negativas como la contaminación ambiental, gran uso de recursos naturales que utiliza, modifican el paisaje original de las tierras, agotan y contaminan acuíferos, contaminación del aire, entre otros (Martínez, 2016 citado en Solleiro, Mejía y Figueroa, 2017; Davis y Masten, 2005 citado en Olmos, Bluhm, Nuñez y Escalona, 2013; Guzmán, 2016).

Los resultados mencionados, así como el resultado del resto de los sectores, se mencionan en las Tablas 1 y 2 ubicadas en Anexo 2.

Coeficiente de especialización

El Coeficiente de Especialización muestra el parecido de la estructura económica regional comparándola con la estructura económica del patrón de comparación (Méndez y Yizhou, 2007). Este cociente va de un rango de 0 a 1, donde 0 significa que la



estructura económica del estado es diversificada, existiendo mayor especialización en diversos sectores, mientras que cuando se acerca a 1 habrá una menor diversificación productiva y la especialización en pocos sectores. Es decir, entre menor sea el coeficiente, mayor será la diversificación productiva, en contra parte, entre mayor sea el coeficiente, existirá una menor diversificación productiva.

Para calcularlo, se obtienen los pesos relativos, tanto de la economía estatal y de la nacional. Posteriormente se realizan las diferencias de ambos, donde con la sumatoria de los valores positivos, se obtiene el Coeficiente de Especialización, es decir:

$$C.E._t = \sum_{i=1}^n (p.s._{it} - P.S._{it}) \forall (p.s._{it} - P.S._{it}) > 0 \quad (3)$$

Donde:

$P.S._{it}$ = Peso relativo del sector i en el período t en el estado

$p.s._{it}$ = Peso relativo del sector i en el período t en el estado

Los pesos relativos se obtienen:

$$P.S._{it} = \frac{VA_i}{VA_t} \quad (4)$$

Donde:

VA_i = PIB del sector i

VA_t = PIB total de la región

Del periodo de 2010 y 2016 el coeficiente pasó de 0.2764 y para 2010 de 0.2772, es decir, la economía zacatecana se especializó levemente, ya que el coeficiente aumentó 0.008. A pesar de lo anterior, los resultados para ambos años señalan un coeficiente cercano a cero, por lo que representa una economía diversificada.

El sector 11 representó una concentración de 3.99 por ciento en 2010 a 6.43 en 2016, el sector 21 de 13.66 a 10.21 por ciento, en el sector 61 de 1.84 por ciento a 1.75 por ciento. En las manufacturas, la División II representó 5.48 y 5.07 por ciento en el periodo mencionado.

La Tabla 4, señalada en Anexo 3. se desagregan los resultados de todos los sectores, así como sus pesos por sector y diferencias.

Análisis shift-share

El Análisis *Shift-Share* es una técnica utilizada para cuantificar y analizar el crecimiento económico, ya que desagrega el crecimiento en tres factores: nacional, sectorial y



competitivo en un periodo de tiempo (Ramajo y Márquez, 2008: 248). Los efectos son (Martínez y Armenta, 2018; Jones, 2012):

Efecto nacional: cuantifica el cambio que debería haber ocurrido si la región hubiera crecido a la par que la economía nacional. Si la nación incrementa sus valores, ejerce de manera positiva a las regiones, ya que estas últimas son parte de lo nacional.

Efecto sectorial o estructural: refleja cómo la región se especializa en sectores que crecen de manera rápida o lenta a nivel nacional. Por lo que una economía regional que cuenta con sectores de crecimiento rápido a nivel nacional, genera efectos positivos en el sector. Es decir, se deben a cambios en la composición industrial. Esto debido a que algunas industrias crecen más rápido que otras, algunas se contraen.

Efecto competitivo o regional: es un componente diferencial, cuantifica el cambio de un sector por la diferencia de la tasa de crecimiento del sector en la economía regional y de la economía nacional. por lo que puede indicar ventajas comparativas locales.

Al sumar los factores relativos de crecimiento, se obtiene la Tasa Media de Crecimiento Anual (TMCA).

Shift hace referencia a las variaciones o cambios, mientras *Shares* refiere a la descomposición en varias partes.

Blair (1991), menciona que esta técnica cuenta con algunas limitaciones:

La desagregación sectorial influye en los resultados. A mayor desagregación, la mezcla industrial será mayor en relación con el efecto competitivo.

El período de tiempo en el que se basa el análisis influye en los resultados.

No detecta los cambios debido a cambios en la productividad del trabajo.

No especifica el porqué de esas variaciones en el PIB inducidas por el efecto regional o competitivo.

No se estiman los efectos indirectos de las relaciones intersectoriales.

Se aplicó esta técnica para ya que puede describir los factores que propician el crecimiento, con una desagregación sectorial.

Éste análisis se calcula:



$$N_{ij} = y_{ij} \left[\left(\frac{Y^*}{Y} \right) - 1 \right] \quad (5)$$

$$S_{ij} = y_{ij} \left[\left(\frac{Y_i^*}{Y_i} \right) - \left(\frac{Y^*}{Y} \right) \right] \quad (6)$$

$$R_{ij} = (y_{ij}^* - y_{ij}) - (N_{ij} + S_{ij}) \quad (7)$$

Donde:

N_{ij} = Variación del PIB en el Sector i de la región j atribuida a la participación regional en el crecimiento nacional

y_{ij} = PIB en el Sector i de la región j al inicio del periodo

y_{ij}^* = PIB en el Sector i de la región j al final del periodo

Y = PIB nacional al inicio del periodo

Y^* = PIB nacional al final del periodo

S_{ij} = Variación del PIB en el Sector i de la región j atribuida a la mezcla industrial

Y_i = PIB nacionales en el sector i al inicio del periodo

Y_i^* = PIB nacional en el sector i al final del periodo

R_{ij} = Variación del PIB en el Sector i de la región j atribuida al componente regional o competitivo

Para el periodo de 2010 a 2016, a pesar que el sector con mayor crecimiento en factores absolutos fue el 43-46 con 5005.1840 con mayor importancia del factor nacional, la mayor TMCA fue la División X de las manufacturas con 7.78 por ciento, donde el factor competitivo fue el de mayor importancia para dicha División. Le siguen los sectores 52 y 51 con 7.13 y 7.01 por ciento respectivamente, donde el factor sectorial es el de mayor importancia para ambos.

El sector de mayor decrecimiento fue la División XI de las manufacturas con una tasa negativa de 4.958, donde el factor competitivo fue el que generó mayor impacto negativo. Mientras que el sector 21 también muestra decrecimiento con una tasa de -1.885 y, en términos absolutos, de -5913.864, siendo el factor sectorial el de mayor pérdida.

Estos y otros sectores con crecimiento o decrecimiento, se observan con mayor detalle en la Tabla 5 ubicada en Anexo 4.



Discusión

Se comprobó la hipótesis que los sectores de agricultura y minería propician la dinámica económica de Zacatecas, pero, también lo hace el sector 43-46 referente a Comercio. Mientras que los sectores que la han rezagado han sido los sectores 48-49 referente a Transportes, correos y almacenamiento, el 56 de Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos, y servicios de remediación, así como la División VIII (Fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule), X (Fabricación de maquinaria y equipo; Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica; Fabricación de equipos de transporte) y XI (Fabricación de muebles, colchones y persianas). En el caso de las industrias manufactureras señaladas, es debido a la muy poca presencia de dichas actividades en la economía zacatecana.

Es necesario implementar políticas económicas para lograr diversificar la economía zacatecana, así como establecer políticas para favorecer los encadenamientos productivos y generación de valor en las actividades económicas de la entidad, además de brindar mayor información estadística para profundizar más en este tipo de investigaciones.

Como limitante para la realización de esta investigación, fue el no poder contar con datos para años más recientes, así como a una mayor desagregación sectorial para un análisis más profundo.

Conclusiones

Se concluye que es necesario una reorientación de crecimiento económico, así como fomentar a aquellos sectores que tengan capacidad de generación de valor e integración con otros sectores. Es necesario elaborar políticas económicas, sectoriales y esquemas de cooperación que busquen fomentar la economía mediante el impulso de aquellos sectores de importancia para la economía, ya sea por su especialización o que cuentan con mejores indicadores o, impulsar a aquellos que tienen más bajos coeficientes o potencial para dinamizar la economía. Esto para fortalecer el aparato productivo de Zacatecas, así como su mayor articulación. Para lo anterior, se requerirá de inversiones en infraestructura y capital humano para fomentar el establecimiento de empresas en la entidad.



Los resultados obtenidos son de utilidad para los diferentes sectores económicos de la entidad, así como a tomadores de decisiones. Además, que los coeficientes calculados de esta investigación, puede replicarse a otras economías.

Anexos

Anexo 1

CÓDIGO	SUBSECTOR
11	Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza
21	Minería
22	Generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final
23	Construcción
31-33	Industrias manufactureras
División I	Industria alimentaria
División II	Industria de las bebidas y del tabaco
División III	Fabricación de insumos textiles y acabado de textiles; Fabricación de productos textiles, excepto prendas de vestir
División IV	Fabricación de prendas de vestir; Curtido y acabado de cuero y piel, y fabricación de productos de cuero, piel y materiales sucedáneos
División V	Industria de la madera
División VI	Industrias del papel; Impresión e industrias conexas
División VII	Fabricación de productos derivados del petróleo y carbón; Industria química; Industria del plástico y del hule
División VIII	Fabricación de productos a base de minerales no metálicos
División IX	Industrias metálicas básicas; Fabricación de productos metálicos
División X	Fabricación de maquinaria y equipo; Fabricación de equipo de computación, comunicación, medición y de otros equipos, componentes y accesorios electrónicos; Fabricación de accesorios, aparatos eléctricos y equipo de generación de energía eléctrica; Fabricación de equipos de transporte
División XI	Fabricación de muebles, colchones y persianas
División XII	Otras industrias manufactureras
43-46	Comercio
48-49	Transportes, correos y almacenamiento
51	Información en medios masivos
52	Servicios financieros y de seguros
53	Servicios inmobiliarios y de alquiler de bienes muebles e intangibles
54	Servicios profesionales, científicos y técnicos
55	Servicios profesionales, científicos y técnicos
56	Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos, y servicios de remediación
61	Servicios educativos
62	Servicios de salud y de asistencia social
71	Servicios de esparcimiento culturales y deportivos, y otros servicios recreativos
72	Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas
81	Otros servicios excepto actividades gubernamentales
93	Actividades legislativas, gubernamentales, de impartición de justicia y de organismos internacionales y extraterritoriales

*Tabla 1. Desagregación subsectorial
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI (2013)*



Anexo 2

CÓDIGO	Zacatecas	Nacional	LQi	Xi
11	10,694.80	488,029.03	2.173	5,773.478
21	31,303.48	1,143,275.81	2.715	19,774.614
22	1,261.99	224,346.15	0.558	-1,000.334
23	13,657.48	1,154,805.96	1.173	2,012.339
31-33	15,242.64	2,390,756.31	0.632	-8,865.908
División I	2,342.77	566,494.89	0.410	-3,369.800
División II	9,215.94	127,141.94	7.188	7,933.831
División III	383.34	39,347.50	0.966	-13.439
División IV	225.11	81,164.34	0.275	-593.356
División V	59.90	21,384.62	0.278	-155.742
División VI	51.81	62,376.61	0.082	-577.196
División VII	375.96	418,447.35	0.089	-3,843.690
División VIII	453.75	64,565.45	0.697	-197.333
División IX	699.20	266,043.04	0.261	-1,983.598
División X	1,277.59	664,703.72	0.191	-5,425.328
División XI	103.37	32,208.08	0.318	-221.416
División XII	53.89	46,878.76	0.114	-418.842
43-46	20,066.78	2,396,422.82	0.830	-4,098.907
48-49	3,623.42	912,749.35	0.394	-5,580.807
51	773.63	266,147.97	0.288	-1,910.222
52	2,073.15	412,666.20	0.498	-2,088.205
53	17,561.11	1,739,384.12	1.001	21.040
54	891.47	297,726.37	0.297	-2,110.822
55	1.87	81,131.30	0.002	-816.261
56	1,384.23	500,279.89	0.274	-3,660.624
61	9,130.07	641,237.87	1.412	2,663.789
62	3,506.86	351,840.52	0.988	-41.124
71	245.24	67,082.85	0.363	-431.226
72	2,416.80	319,526.71	0.750	-805.328
81	2,549.59	318,485.57	0.794	-662.039
93	8,345.96	646,505.87	1.280	1,826.547
TOTALES	144,730.56	14,352,400.66		

Tabla 2. Coeficientes de Localización y Exportación de la economía de Zacatecas, 2010. PIB por gran sector de actividad económica. Clasificación SCIAN. México y Zacatecas en millones de pesos constantes de 2008

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI. Consulta electrónica en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>



CÓDIGO	Zacatecas	Nacional	LQi	Xi
11	14,004.97	421,847.55	3.594	10,108.006
21	25,389.62	1,010,829.43	2.719	16,051.721
22	1,251.14	268,654.37	0.504	-1,230.652
23	14,525.76	1,298,404.10	1.211	2,531.288
31-33	16,878.45	2,802,341.80	0.652	-9,009.183
División I	2,222.15	636,012.26	0.378	-3,653.239
División II	9,441.76	158,635.87	6.443	7,976.303
División III	393.75	40,751.12	1.046	17.301
División IV	193.40	82,739.09	0.253	-570.936
División V	62.89	24,408.65	0.279	-162.596
División VI	32.17	68,812.93	0.051	-603.519
División VII	344.99	385,178.00	0.097	-3,213.233
División VIII	315.80	74,172.83	0.461	-369.398
División IX	826.96	286,042.07	0.313	-1,815.458
División X	2,913.11	955,612.65	0.330	-5,914.699
División XI	59.08	31,881.61	0.201	-235.435
División XII	72.40	58,094.72	0.135	-464.274
43-46	25,071.96	3,047,816.67	0.890	-3,083.330
48-49	4,354.14	1,122,352.34	0.420	-6,013.990
51	1,630.77	472,438.39	0.374	-2,733.549
52	4,423.25	793,872.62	0.603	-2,910.428
53	19,689.56	1,972,342.89	1.081	1,469.336
54	1,234.28	355,026.01	0.376	-2,045.404
55	2.37	100,885.74	0.003	-929.597
56	1,592.72	608,050.79	0.284	-4,024.368
61	8,977.93	673,473.85	1.443	2,756.477
62	3,704.70	376,542.42	1.065	226.254
71	261.98	76,443.99	0.371	-444.200
72	2,688.87	394,377.18	0.738	-954.328
81	2,631.45	361,194.59	0.789	-705.214
93	8,919.57	700,577.38	1.378	2,447.738
TOTALES	157,233.49	17,020,559.28		

Tabla 3. Coeficientes de Localización y Exportación de la economía de Zacatecas, 2016. PIB por gran sector de actividad económica. Clasificación SCIAN. México y Zacatecas en millones de pesos constantes de 2008

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI. Consulta electrónica en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>



Anexo 3

Sectores	Peso por Sector 2010		Peso por Sector 2016		Diferencias	
	P.S. Zac	P.S. Mex	P.S. Zac	P.S. Mex	2010	2016
11	0.0739	0.0340	0.0891	0.0248	0.0399	0.0643
21	0.2163	0.0797	0.1615	0.0594	0.1366	0.1021
22	0.0087	0.0156	0.0080	0.0158	-0.0069	-0.0078
23	0.0944	0.0805	0.0924	0.0763	0.0139	0.0161
31-33	0.1053	0.1666	0.1073	0.1646	-0.0613	-0.0573
División I	0.0162	0.0395	0.0141	0.0374	-0.0233	-0.0232
División II	0.0637	0.0089	0.0600	0.0093	0.0548	0.0507
División III	0.0026	0.0027	0.0025	0.0024	-0.0001	0.0001
División IV	0.0016	0.0057	0.0012	0.0049	-0.0041	-0.0036
División V	0.0004	0.0015	0.0004	0.0014	-0.0011	-0.0010
División VI	0.0004	0.0043	0.0002	0.0040	-0.0040	-0.0038
División VII	0.0026	0.0292	0.0022	0.0226	-0.0266	-0.0204
División VIII	0.0031	0.0045	0.0020	0.0044	-0.0014	-0.0023
División IX	0.0048	0.0185	0.0053	0.0168	-0.0137	-0.0115
División X	0.0088	0.0463	0.0185	0.0561	-0.0375	-0.0376
División XI	0.0007	0.0022	0.0004	0.0019	-0.0015	-0.0015
División XII	0.0004	0.0033	0.0005	0.0034	-0.0029	-0.0030
43-46	0.1386	0.1670	0.1595	0.1791	-0.0283	-0.0196
48-49	0.0250	0.0636	0.0277	0.0659	-0.0386	-0.0382
51	0.0053	0.0185	0.0104	0.0278	-0.0132	-0.0174
52	0.0143	0.0288	0.0281	0.0466	-0.0144	-0.0185
53	0.1213	0.1212	0.1252	0.1159	0.0001	0.0093
54	0.0062	0.0207	0.0078	0.0209	-0.0146	-0.0130
55	0.0000	0.0057	0.0000	0.0059	-0.0056	-0.0059
56	0.0096	0.0349	0.0101	0.0357	-0.0253	-0.0256
61	0.0631	0.0447	0.0571	0.0396	0.0184	0.0175
62	0.0242	0.0245	0.0236	0.0221	-0.0003	0.0014
71	0.0017	0.0047	0.0017	0.0045	-0.0030	-0.0028
72	0.0167	0.0223	0.0171	0.0232	-0.0056	-0.0061
81	0.0176	0.0222	0.0167	0.0212	-0.0046	-0.0045
93	0.0577	0.0450	0.0567	0.0412	0.0126	0.0156
				C.E.	0.27641	0.27720

P.S.=Peso relativo del sector

C.E.=Coeficiente de especialización

Tabla 4. Coeficiente de Especialización de la economía de Zacatecas 2010-2016. PIB por gran sector de actividad económica. Clasificación SCIAN. México y Zacatecas en millones de pesos constantes de 2008

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI.
Consulta electrónica en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>



Anexo 4

Sectores	Factores absolutos del crecimiento			Total crecimiento	Factores relativos de crecimiento			TMCA*
	Nacional	Sectorial	Competitivo	absoluto	Nacional	Sectorial	Competitivo	
11	1988.1977	-3438.5159	4760.4963	3310.1780	1.4906	-2.5779	3.5690	2.4817
21	5819.4207	-9445.8711	-2287.4136	-5913.8640	1.8554	-3.0117	-0.7293	-1.8855
22	234.6075	14.6340	-260.0896	-10.8480	1.6967	0.1058	-1.8810	-0.0785
23	2538.9704	-840.6864	-830.0040	868.2800	1.6431	-0.5440	-0.5371	0.5619
31-33	2833.6565	-209.5294	-988.3140	1635.8130	1.6128	-0.1193	-0.5625	0.9310
División I	435.5290	-148.0360	-408.1140	-120.6210	1.7309	-0.5883	-1.6220	-0.4794
División II	1713.2735	569.5775	-2057.0319	225.8190	1.6715	0.5557	-2.0069	0.2203
División III	71.2649	-57.5901	-3.2648	10.4100	1.6695	-1.3492	-0.0765	0.2439
División IV	41.8489	-37.4813	-36.0826	-31.7150	1.8091	-1.6203	-1.5598	-1.3710
División V	11.1360	-2.6651	-5.4848	2.9860	1.6529	-0.3956	-0.8141	0.4432
División VI	9.6324	-4.2860	-24.9954	-19.6490	2.0794	-0.9252	-5.3960	-4.2418
División VII	69.8924	-99.7838	-1.0836	-30.9750	1.7569	-2.5082	-0.0272	-0.7786
División VIII	84.3534	-16.8353	-205.4671	-137.9490	1.9819	-0.3956	-4.8275	-3.2412
División IX	129.9832	-77.4230	75.1998	127.7600	1.5641	-0.9316	0.9049	1.5373
División X	237.5078	321.6312	1076.3870	1635.5260	1.1299	1.5302	5.1209	7.7811
División XI	19.2172	-20.2650	-43.2412	-44.2890	2.1514	-2.2687	-4.8409	-4.9582
División XII	10.0178	2.8749	5.6173	18.5100	1.4725	0.4226	0.8257	2.7207
43-46	3730.4806	1724.0564	-449.3530	5005.1840	1.5242	0.7044	-0.1836	2.0450
48-49	673.6054	158.4733	-101.3566	730.7220	1.5525	0.3652	-0.2336	1.6841
51	143.8207	455.8189	257.4974	857.1370	1.1769	3.7301	2.1072	7.0143
52	385.4050	1529.6957	435.0052	2350.1060	1.1696	4.6423	1.3201	7.1320
53	3264.6673	-912.6777	-223.5377	2128.4520	1.6035	-0.4483	-0.1098	1.0454
54	165.7272	5.8428	171.2350	342.8050	1.4513	0.0512	1.4996	3.0021
55	0.3480	0.1078	0.0432	0.4990	1.5144	0.4691	0.1880	2.1715
56	257.3333	40.8596	-89.7069	208.4860	1.5843	0.2516	-0.5523	1.2836
61	1697.3109	-1238.3284	-611.1244	-152.1420	1.7030	-1.2425	-0.6132	-0.1526
62	651.9367	-405.7282	-48.3684	197.8400	1.6482	-1.0257	-0.1223	0.5002
71	45.5913	-11.3688	-17.4855	16.7370	1.6398	-0.4089	-0.6289	0.6020
72	449.2913	116.8544	-294.0747	272.0710	1.6093	0.4186	-1.0533	0.9745
81	473.9774	-132.0763	-260.0420	81.8590	1.6659	-0.4642	-0.9140	0.2877
93	1551.5406	-853.5139	-124.4097	573.6170	1.6394	-0.9019	-0.1315	0.6061

TMCA*= Tasa Media de Crecimiento Anual que es la media geométrica de la variación del PIB por sector y cuyo valor coincide con la desagregación por factores del crecimiento obtenidos por le técnica *Shift-Share*

Tabla 5. Análisis Shift-Share para la economía de Zacatecas, 2010-2016. PIB por gran sector de actividad económica. Clasificación SCIAN. México y Zacatecas en millones de pesos constantes de 2008

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Información Económica del INEGI.
Consulta electrónica en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>



Referencias bibliográficas

- Blair, John P. (1991). *Urban & Regional Economics*. Homewood, USA: Irwin Ed.
- CEET. (s/f). Análisis económico, global y sectorial. Disponible en: <https://bit.ly/39fGB82>
- Delgado Wise, Raúl; Figueroa, Víctor M. y Hoffner Long, Margarita. (1991). *Zacatecas: sociedad, economía, política y cultura*. México: CIIH-UNAM.
- Guzmán López, Federico. (2016). Impactos ambientales causados por megaproyectos de minería a cielo abierto en el estado de Zacatecas, México. *Revista de Geografía Agrícola*, (57), 7-26.
- INEGI. (2013). Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte, México SCIAN 2013. Recuperado de: <https://bit.ly/3q4EURp>
- Jones, Paul. (2012). Job creation and regional change under New Labour: A Shift-Share Analysis. *Environment and Planning A: Economy and Space*. 44(6), 1348-1362. doi: 10.1068/a44381
- Martínez Prats, Germán y Armenta Ramírez, Aida. (2018). Analysis of the Behavior of a Regional Economy through the Shift-Share and Location Quotient Techniques. *Management Dynamics in the Knowledge Economy*, 6(4), 553-568.
- Méndez, Elier y Yizhou, Zhou (2007). *Técnicas de análisis regional aplicadas en tres regiones del oriente de China, Cuba*. Recuperado de: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007b/287/indice.htm>
- Olmos Trujillo, Sergio; Bluhm-Gutiérrez, Jorge; Nuñez Peña, Ernesto y Escalona Alcázar, Felipe de Jesús. (2013). *Reseña histórica y situación actual de la minería en Zacatecas; aspectos sociales, económicos y ambientales*. Recuperado de: <https://bit.ly/3nqlwwt>
- Ramajo Hernández, Julián y Márquez Paniagua, Miguel Ángel. (2008). Componentes espaciales en el modelo Shift-Share. Una aplicación al caso de las regiones peninsulares españolas. *Estadística española*. 50(168), 247-272.
- Rodríguez Quintero, Axel Arside. (2019). *Análisis sectorial de la economía zacatecana en 2013: una aplicación de la metodología de Extracción Hipotéticas*. (Tesis de posgrado). Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas.
- Solleiro Rebolledo, José Luis; Mejía Chávez, Araceli Olivia y Figueroa Ramírez, Brenda Susana. (2017). *Prospectiva de la minería en el clúster de Zacatecas y los retos para la formación de capital humano*. Recuperado de: <https://bit.ly/38u85aD>



Línea Temática 5. Procesos de integración regionales en sus interacciones



La integración regional en suspenso: La (des)integración como proceso.

Ricardo José Alvarellos

Resumen

En los últimos años las mayorías nacionales de la región optaron por liderazgos de derecha, promotores de mercado, libre comercio y sin saberlo por restricciones a los derechos sociales y políticos. Lo interesante es que no fueron necesarios cambios normativos, tampoco reformas políticas, ni cambio de régimen. No hay consecuencias al no cumplimiento de los compromisos. Pero hoy parece instalado un vacío o peor aún, un vaciamiento de sentido de políticas públicas de integración. Se podría alegar que la Alianza del Pacífico o la creación del PROSUR son instancias institucionales regionales – pero que más allá de alentar un golpe de estado en Venezuela - no está claro para que se crearon, a que sectores representan y que integración promueven. En este sentido estamos frente a una realidad novedosa: la (des)integración y...no sucedió nada.

Palabras clave

Integración; Regional; UNASUR; Neoliberalismo; Desintegración.

Introducción

Este trabajo aborda los procesos de integración en América del Sur y particularmente analiza la situación político - institucional del Mercosur. En un sentido general se advierte en la región un cambio significativo, caracterizado por la ausencia de numerosos actores en la agenda pública interregional e internacional y peor aún, el secreto se ha convertido en la modalidad habitual en las negociaciones con la Unión Europea.

Esta situación coincide con el triunfo electoral en casi todos los países del área – entre 2015 y 2016 – de alianzas políticas lideradas por empresarios, identificadas con ideas de “cambio” sin sustancialidad (es decir ¿Qué? ¿A dónde? ¿Por qué?), que promueven la apertura comercial y financiera y el endeudamiento externo, entre otras políticas. Sin embargo, advertimos en este trabajo que lo verdaderamente singular es que la institucionalidad del Mercosur no registra modificaciones formales que se adapten a los renovados objetivos de los nuevos gobiernos. La institucionalidad del Mercosur continua



sin variantes; podríamos decir que hay un ejercicio político del “como sí...”. Es decir, se trata de un acto burocrático. Por estas razones decimos que estamos frente a un proceso de vaciamiento político – institucional del bloque regional, novedoso, que denominamos (des)integración.

Para profundizar esta perspectiva abordamos el concepto de *sociología de las ausencias* que propone Sousa Santos. Si algo destaca a Boaventura de Sousa Santos es su esfuerzo por valorar la particularidad de las sociedades, pueblos, clases y grupos sociales; experiencias y prácticas en los diferentes territorios. América del Sur no es la excepción. Por ejemplo, los pueblos originarios tanto de Ecuador, Bolivia o Perú fueron parte de sus investigaciones, en diversos temas como por ejemplo la representación política. ¿Por qué la nación Aimara tiene que adaptarse a la forma de gobierno representativa y republicana surgida de la Revolución Francesa? ¿Por qué adoptar una representación individual si tienen otra, basada en la comunidad? ¿Por qué adoptar una diferente lógica de representación del poder? ¿Por qué pensar la tierra en que se habita, se cultiva y se adora debe ser de alguien si es de todos? Para Sousa los saberes de los pueblos originales tienen otra lógica, otra racionalidad. Sousa rescata los sistemas productivos alternativos, multiculturalismo, derechos colectivos, alternativas a los derechos de propiedad intelectual. Nuestro autor, al cuestionar la lógica de un orden impuesto a lo largo de los últimos dos o tres siglos, (des)naturaliza la modernidad occidental y el modo de producción capitalista como universal, pero no la niega, sino que valora otras formas de racionalidad; incorpora otros modelos de sentido, producción y del hacer. Lo universal es más amplio que el universo considerado por los grupos dominantes. Se para en otro orden racional: imagina una racionalidad cosmopolita y advierte que es necesario expandir el presente y contraer el futuro. El futuro se aborda reconociendo las diferentes experiencias sociales del presente. Para ello propone *una sociología de las ausencias* y para contraer el futuro, *una sociología de las emergencias*.

La perspectiva planteada no propone recurrir a una teoría social general, por el contrario, sugiere – frente a las realidades “descubiertas” – un trabajo de traducción. Esta tarea la define el autor “como un procedimiento capaz de crear una inteligibilidad mutua entre experiencias posibles y disponibles sin destruir su identidad” (Sousa, 2009, 143). La perspectiva analítica propuesta facilita “ver con otros ojos” y consecuentemente, hacer otras preguntas.

El análisis sobre el Mercosur, a partir de la **sociología de las ausencias**, a partir de otra lógica distinta a la dominante – metonímica– permite observar situaciones que están



invisibilizadas, ergo, proponer otras preguntas. A continuación, resumimos las ideas que recorre el autor para definir el concepto *sociología de las ausencias*.

B. Sousa Santos y la sociología de las ausencias

Razón metonímica: Sociología de las ausencias

La sociología de las ausencias es un procedimiento que permite encarar la ampliación del mundo y la dilatación del presente en esta etapa de transición.¹ Sousa Santos argumenta que *lo que no existe* está activamente producido *como no existente*, esto es, *como una alternativa no creíble a lo que existe*. Para entender mejor esta idea es necesario recuperar algunos conceptos previos. Sousa entiende la vigencia de una *racionalidad indolente*, que se impuso (es decir, dominante) en la modernidad y dificulta comprender la complejidad del mundo en su totalidad y propone como modelo alternativo, *la razón cosmopolita*. La indolencia de la razón – escribe Sousa – es producto de cuatro modos que asume la razón: la razón impotente; la razón arrogante; la razón metonímica; la razón proléptica. Para nuestro trabajo solo tomamos la *razón metonímica*².

La razón metonímica explica la idea de una totalidad bajo la forma de un determinado orden. En este marco no hay comprensión ni acción que no se refiera a un todo, el cual tiene primacía absoluta sobre cada una de las partes que lo componen³; hay sólo una lógica que gobierna tanto el comportamiento del todo como el de cada una de las partes y una homogeneidad entre el todo y las partes y estas (las partes) no tienen existencia fuera de la relación con la totalidad. Las consecuencias de este razonamiento dominante son varias⁴ aunque el autor subraya dos, en primer lugar, no existe nada fuera de la totalidad que sea o merezca ser inteligible. Segundo, ninguna de las partes puede ser pensada fuera de las relaciones con la totalidad. De esta manera – dice Sousa – ninguna de las partes tiene vida propia más allá de la que le es otorgada por la relación dicotómica y mucho menos que puede ser otra totalidad. (Sousa, 2011)

La forma más perfecta de totalidad para la razón metonímica es la dicotomía. Sousa ofrece un ejemplo que nos parece muy claro para seguir: la relación Norte/Sur es una dicotomía porque combina dos conceptos: simetría y jerarquía. Simetría porque genera la sensación de horizontalidad cuando en realidad es una relación vertical. En efecto, el Norte y el Sur que parecen iguales oculta una jerarquía, Norte desarrollado y el Sur subdesarrollado. La “imagen” de totalidad construida por la razón metonímica, no es real porque la parte es más importante que el todo. Lo que ocurre es una situación de poder



y dominación que totaliza a favor de una de las partes que es la dominante. La elección de una de las partes – decisión selectiva - es otro ejercicio de dominación.

La conceptualización antedicha pretende cuestionar la necesidad de la ampliación del mundo a través de la diversificación del presente. Es necesario pensar la relación tiempo – espacio de manera distinta.⁵ Descubrir otros espacios, otras realidades es establecer nuevo espacio – tiempo, lo cual implica dilatar el presente. Lo que permite esta operación cognitiva es identificar y valorar las otras lógicas del mundo. (Sousa, 2011)

La dilatación del presente – que el autor propone – se basa en dos procedimientos: el primero consiste en la proliferación de las totalidades. No se trata ampliar la totalidad propuesta (por la razón metonímica), sino de hacerla coexistir con otras (totalidades). El segundo consiste en mostrar que cualquier totalidad está hecha de heterogeneidades y que las partes que la componen tienen una vida propia fuera de ella. Su pertenencia a una totalidad dada es siempre precaria porque la parte puede ser una totalidad o porque emigran de una totalidad a otra. “La profundización de la comprensión de las relaciones de poder y la radicalización de la lucha contra ellas pasan por la imaginación de los dominados como seres libres de dominación”. (Susa Santos, 2011, 108)

El autor propone un procedimiento – denegado por la razón metonímica – que es pensar los términos de las dicotomías fuera de las articulaciones y relaciones de poder que los unen para revelar otras relaciones alternativas que han estado deslumbradas por las dicotomías hegemónicas. Pensar el Sur como si no hubiese Norte, pensar la mujer como si no hubiese hombre, etc. (Sousa, 2011)

El objetivo de la sociología de las ausencias es transformar objetos impensables en posibles y con base en ellos transformar las ausencias en presencia, centrándose en los fragmentos de la experiencia social no socializados por la totalidad metonímica. La producción social de estas ausencias desemboca en la sustracción del mundo y en la contracción del presente y por consiguiente en el desprecio de la experiencia. La sociología de las ausencias intenta identificar el ámbito de esa sustracción y de esa contracción del mundo para que esas ausencias se tornen presentes.

El ejercicio de la sociología de las ausencias – refiere el autor – es contra fáctico y tiene lugar a través de una confrontación con el sentido común científico tradicional y exige *imaginación epistemológica* y la *imaginación democrática*. La primera (imaginación epistemológica) permite diversificar los saberes, las perspectivas y las escalas de identificación, análisis y evaluación de las prácticas. La segunda imaginación



(imaginación democrática) permite el reconocimiento de diferentes prácticas y actores sociales. Ambas tienen una dimensión deconstructiva y una dimensión reconstructiva. La deconstrucción asume cinco formas: des-pensar; des-residualizar; des-racionalizar; des-localizar y des-producir. (Sousa, 2011,125)

“Desde el punto de vista de la razón cosmopolita, la tarea no es tanto la de identificar nuevas totalidades, o la de adoptar otros sentidos generales para la transformación social, sino proponer nuevas formas de pensar esas totalidades, esos sentidos y nuevos procesos de realizar convergencias éticas y políticas”. (Sousa, 2011)

Con Sousa Santos nos preguntamos ¿Qué existe en el Sur que escapa a la dicotomía Norte/Sur?

En nuestro caso la respuesta es América del Sur; conformada como una **totalidad** a partir de su institucionalidad como UNASUR a partir de 2011. Como dice Sousa Santos los dos siglos anteriores hubo “... **producción de no existencia** siempre que una entidad dada es descalificada y tornada invisible, ininteligible o descartable de un modo irreversible”. (Sousa, 2011,109)

Por UNASUR-MERCOSUR hacemos referencia al proyecto político progresista que por diez años (2005 – 2015) buscó constituir a la región América del Sur en una esfera de poder regional en el escenario internacional es decir en una totalidad: UNASUR – MERCOSUR. Para ello se creó una institucionalidad regional intergubernamental, para lo cual sentó en una mesa común a los once países de América del Sur, UNASUR, se re-significó los procesos subregionales MERCOSUR y CAN⁶ como instancias de articulación productiva entre los países que los integran y ambos (Mercosur y CAN se articulaban).

A partir de 2014 cuando en varios países del subcontinente ganaron las elecciones presidenciales candidatos que promueven un cambio en la orientación de ese esquema de inserción por otro, opuesto y subordinado: Mercosur – UE. Lo que busca es “desarticular” la totalidad UNASUR – Mercosur que se conformó a principios del siglo XXI para que los países de la región puedan tener mayor autonomía en un marco global a partir de un proceso que denominamos (des)integración.

Nuestro trabajo de traducción⁷ fue por un lado, identificar el proceso político y social que permitió construir la totalidad – UNASUR-Mercosur– con actores dispuestos a romper la dominación existente; por otro describir el proceso de instalación – vía elecciones pluralistas – de gobiernos de ideología contraria al anterior que rechazan claramente lo



construido durante la década anterior. Esto ratifica la apreciación de una **producción de no existencia**, propia de una lógica de dominación – en este caso renovada – que conduce a la (des)integración (del esquema UNASUR – Mercosur) y la consiguiente (re)integración al esquema de dominación de los dos siglos precedentes: Mercosur – UE (o Norte/Sur pareo retomar el ejemplo mencionado).

Política e integración regional: UNASUR, Mercosur y su institucionalización

Desde la teoría, los tipos clásicos de integración regional son: asociación de libre comercio, unión aduanera, mercado común y unión económica. En el mundo la mayoría de los esquemas regionales existentes son acuerdos de libre comercio, excepcionalmente mercado común y la única experiencia de unión económica y monetaria es la Unión Europea. Los esquemas mencionados operan entre una institucionalidad muy básica como la asociación de libre Comercio y la más compleja como es una unión económica y monetaria.

En la práctica cada esquema regional es distinto de otro, más allá del “corsé” que supone a priori la elección de un tipo u otro de integración. Cuanto más se avanza en la articulación de actores y sectores, más institucionalidad se requiere para hacerla efectiva. La construcción de institucionalidad es en esta perspectiva un hecho político. En este contexto la institucionalidad define la “particularidad” del tipo de integración en un momento determinado. Como un hecho político, muta de acuerdo a los intereses en pugna. Se podría decir que hay un territorio en disputa con dominados y dominantes que se consolida con su institucionalización. Por institucionalización entendemos la sedimentación de rutinas estables que hacen a la determinación de quién ha de ejercer el poder y cómo ha de ejercerse ese poder. En definitiva, a la neutralización de lo político y su conversión en política como esfera regulada de limitación de la incertidumbre de la vida colectiva. (Aboy Carles, 2001)

UNASUR: La construcción de una totalidad

El proceso de integración que respondió al compromiso político de sus líderes (Néstor Kirchner y Cristina Fernández, Ignacio Lula da Silva y Dilma Rousseff, Fernando Lugo, Rafael Correa, Evo Morales, Hugo Chávez y Tabaré Vázquez y José Mujica) para conformar un espacio regional de creciente autonomía o – como dicen algunos autores – “autonomía relacional”. La autonomía relacional como práctica, requiere creciente interacción, negociación y una participación activa en la elaboración de normas y reglas internacionales tendientes a facilitar la gobernabilidad global. La autonomía relacional



reconoce las relaciones de dominación y subordinación y las prácticas de la política de poder para participar activamente en los asuntos de la política regional y mundial. (Russell y Tokatlian, 160)

La construcción de este espacio regional fue un proceso político que se inicia en diciembre del 2004 cuando en Cuzco se crea la Comunidad de Naciones; en mayo de 2008 se aprobó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y entra en vigencia el 11 de marzo de 2011. El nuevo esquema regional – UNASUR– conlleva la orientación político–estratégica de integrar al Mercosur (como el eje de la articulación atlántica) y el CAN (como el eje de la articulación andina) respectivamente. Esta unidad es una totalidad en términos de sousa y avanza en una institucionalización tendiente a reforzar esa totalidad.

MERCOSUR

La historia de la integración Mercosur supone distintas etapas. La primera se extendió desde su fundación en 1991 hasta 2005 en el contexto del regionalismo abierto, de mucha conflictividad entre los socios y una institucionalidad débil. La segunda (2005 – 2015), caracterizada por su integración profunda e inclusiva a partir de avances en la institucionalización de políticas públicas regionales. En este sentido, en los años 2012 – 2015 se fueron integrando a la vida institucional regional actores antes soslayados como los empresarios PyMES, micro empresas, cooperativas, agentes de la agricultura familiar y otros actores que le fueron dando al proceso de integración una dinámica y profundidad inédita. En este sentido partimos de entender que desde el 2005 se inicia un proceso de conformación de un nuevo espacio regional, de naturaleza política y productiva cuyo objetivo fue crear un espacio regional para el desarrollo autónomo y equitativo.

El Mercosur - producto de acciones políticas concretas - fue creando marcos institucionales más amplios y complejizando a medida que la Integración se profundizaba hasta adquirir su propia identidad. Esta institucionalización implicó plantear una disputa con los sectores tradicionales interesados en otra modalidad de inserción de los países en la región y de la región en el contexto global.

A continuación, se describen someramente un conjunto de iniciativas de la institucionalidad productiva e institucionalidad política que le aportaron al Mercosur otra potencialidad.



Institucionalidad productiva

Plan de Acción para el Fortalecimiento del Mercosur Comercial y Económico

El Plan propuesto tiene por finalidad, identificar los obstáculos al intercambio intra – Mercosur y por otro prorrogar por varios años diversos instrumentos transitorios. Si bien esta decisión gana en certidumbre aleja del objetivo de la libre circulación de bienes y de la consolidación de una Unión Aduanera. En un contexto de crisis mundial la coordinación – es decir respetar los problemas de los estados partes en términos realistas - es la posibilidad de que todos los intereses sean contemplados. Por ejemplo, los países más pequeños – Uruguay y Paraguay– reclaman la eliminación de las Declaraciones Juradas Anticipadas aplicadas por Argentina; en tanto Argentina pretende que Uruguay elimine la tasa consular del 2% y que Brasil extienda los beneficios del programa Innova Auto a los demás socios del bloque. Otros temas que se redefinieron fueron, Excepciones al Arancel Externo Común; Regímenes especiales de comercio; Bienes de capital e informática y telecomunicaciones; régimen de Origen; Zonas Francas; Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur; entre otros temas.

Programa de Integración Productiva

El objetivo de la propuesta es fortalecer el Mercado Ampliado regional y desarrollar cadenas de valor regionales que faciliten mejorar la inserción internacional del Bloque, en particular de las micros, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). Completaron estas iniciativas, la creación del Fondo Mercosur de Garantías para MIPYMES. Debe destacarse también la realización de cinco Foros empresariales del Mercosur (FEM) en los cuales se discutieron el desarrollo de ciencia y tecnología, software; energía; la arquitectura regional; otros temas. Por otra parte se registraron avances relativos al Sistema de Pagos en Moneda Local; se comenzó a negociar un Protocolo de Inversiones intra- regionales.

Institucionalidad política

A las iniciativas mencionadas el esquema regional Mercosur incorporó la agenda social y de desarrollo a sus ejes prioritarios. En ese marco, se desarrollaron un conjunto de políticas públicas regionales, que derivaron en la construcción del Mercosur complejo y multidimensional. A modo de ejemplo se describen tres agencias relativamente nuevas que indican la existencia de un Mercosur de agenda abierta, social, participativa y productivista: Parlamento Regional, el Fondo de Convergencia Estructural y la Unidad de Participación Social.



A) Parlasur

La creación del Parlamento Mercosur (Parlasur) es el resultado de un cambio político fundamental para la región. En efecto, la idea de una instancia parlamentaria regional se inicia a partir del Plan de Trabajo 2004–2006 del Consejo Mercado Común. La creación del Parlasur recién se produce en la Cumbre del CMC en diciembre del 2006 y se formaliza la primera convocatoria el 7 de mayo de 2007 en Montevideo. Está claro que las iniciativas de profundizar institucionalmente el esquema regional, y dotarlo de instancias participativas, es a partir de la instalación de los gobiernos progresistas que promovieron la necesidad de desarrollar un Plan estratégico de Unidad Política Regional para lograr un mayor margen de autonomía en el escenario internacional. La creación del Parlasur es parte de ese proyecto y su instrumentación posibilita avanzar en la aprobación de normas regionales que aceleran una la nueva visión integración. Si bien el Parlasur funciona desde entonces hay que reconocer muchas debilidades político-institucionales que no le permiten cumplir plenamente con sus objetivos. Por ejemplo, la elección directa de sus representantes. Sólo Paraguay (2008) y Argentina (desde octubre 2015) eligieron sus representantes de forma directa siguiendo las exigencias reglamentarias.

Desde mayo de 2007, y contando con un Reglamento Interno desde agosto de 2007, el Parlamento ya aprobó importantes medidas, básicamente en el campo de Declaraciones Políticas y Recomendaciones de Normas, además de haber promovido diversas audiencias públicas sobre temas relevantes de integración.

B) Fondo de Convergencia Estructural (FOCEN)

El esquema regional es desigual, por lo tanto, qué hacer con esas desigualdades. La pregunta puede ser retórica o real. Por ejemplo, desde la fundación del Mercosur en 1991 se aplicaron un conjunto de instrumentos comerciales para minimizar esas diferencias. La idea de un regionalismo abierto dominante hasta los años 2003/2005 si bien validaba esas medidas proteccionistas en realidad siempre fueron un foco de tensión política. A partir del bienio mencionado y desde una perspectiva ideológica diferente, las asimetrías deben tratarse desde una perspectiva inclusiva y solidaria. Basada en los principios de complementariedad y solidaridad entre Estados soberanos, se avanzó en la creación de un marco institucional que le posibilitara tratar a las desigualdades en su real dimensión: la política. Los conceptos profundización y complejidad son los parámetros del futuro que se esperaba para la región. En este marco se elaboraron cuatro ejes prioritarios: convergencia estructural, desarrollo de la



competitividad, cohesión social y fortalecimiento de la estructura institucional. El FOCEN debía constituirse con fondos provenientes de Brasil (70%), Argentina (27%) Uruguay (2%) y Paraguay (1%) pero el uso de esos recursos son inversamente proporciones a sus aportes: Brasil y Argentina, disponen del 10%, Uruguay 32%, y Paraguay 48%.

C) Unidad de Apoyo a la Participación Social del Mercosur (UPS)

La Unidad de Apoyo a la Participación Social, si bien fue creada en el año 2010, inicia su funcionamiento en noviembre de 2013. Su sede está constituida en la ciudad de Montevideo, Uruguay. Sus objetivos son la promoción, la consolidación y la profundización de la participación de organizaciones y movimientos sociales de la región en el bloque Mercosur. La Unidad de Apoyo nace del interés de los gobiernos del bloque de ampliar las bases de la representación política y la participación social en el Mercosur, entendiendo que ambas son fundamentales en la construcción y fortalecimiento de una integración inclusiva de los pueblos (Web UPS, 2013). Pero, para que esta integración pueda consolidarse, se requieren canales institucionales y políticos para la participación social. En este sentido la experiencia Argentina fue valorada porque en el 2004, en la Cancillería Argentina, fue creado el Consejo Consultivo para la Participación de la Sociedad Civil, en el cual se promovía la participación de la población a través de comisiones.

Sus principales funciones son: a) actuar como un canal institucional de diálogo del Mercosur con las organizaciones y movimientos sociales; b) construir y sostener un registro de organizaciones y movimientos sociales del Mercosur; c) apoyar las Cumbres Sociales; d) financiar la participación social en actividades del Mercosur; e) Recibir, analizar y responder solicitudes de información presentadas por representantes de organizaciones y movimientos sociales de los Estados partes (Web UPS,2013).

Los cambios en el escenario global y regional:

Del Brexit al ascenso de la derecha en América del Sur

En Europa, de 2016, hay dos elecciones que cambian el escenario global o como mínimo marcan un proceso distinto del existente: el Brexit y el triunfo de D. Trump. El escenario inimaginable meses antes surge de la voluntad popular expresada en las urnas condiciona el desempeño mundial a partir del peso político de ambos países. A continuación, describimos brevemente los procesos políticos en ambos países que a nuestro entender son jalones de un fin de ciclo. El tiempo dirá su complejidad.



La experiencia europea de integración suele mostrarse como el modelo a seguir: un progreso, siempre expansivo, positivo que ante problemas o limitaciones se esgrimía una frase mágica: “los problemas de la integración se solucionan con más integración”. Sin embargo, en los últimos meses se advierten algunos cambios en esa concepción lineal de los procesos políticos. En efecto, Gran Bretaña inició su salida de la Unión Europea; Estados Unidos denunció el Acuerdo de Libre Comercio Transpacífico (TPP) y en América del Sur, en las últimas elecciones, los gobiernos elegidos reorientaron la dirección de sus políticas públicas regionales e internacionales. La crisis en la globalización se inicia con la salida de Gran Bretaña de la Unión Europea conocida como Brexit y que marcó el cambio de tendencia a la que nos referimos. Rápidamente recordemos que el gobierno de Cameron llamó a una consulta popular sobre la voluntad de los británicos a permanecer en él. La consulta se realizó el 23 de junio de 2016 y el 51,9 % de los electores votaron por la salida del esquema europeo porque lo percibían como negativo para su futuro⁸. El resultado, impacto por diversas razones: a) la cantidad de votos a favor del sí parece insuficiente para legitimar un proceso de transformación política, económica y social tan significativa; b) el total (G. Bretaña) no expresa las realidades parciales. Por ejemplo, los escoceses e irlandeses votaron, mayoritariamente, a favor de continuar dentro de la UE. Los resultados significaron un terremoto político no solo en Gran Bretaña sino también en la UE. Estos síntomas de oposición a la UE se habían explicitado en el pasado y la diferencia es que no habían logrado mayoría electoral como en este caso. Si a esto le agregamos el crecimiento electoral de partidos políticos nacionalistas y ultranacionalistas que rechazan el tratado de la Unión, el futuro es aún más incierto.

El otro punto de quiebre en la globalización lo encontramos en Los Estados Unidos. El triunfo electoral de D. Trump y el acceso de ese país marcó otro paso significativo en aquella dirección. Como lo había prometido en su campaña electoral, D. Trump retiró a Estados Unidos del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica⁹ (TPP) por sus siglas en inglés¹⁰. Los distritos con más votos al candidato republicano fueron en aquellos Estados que la reorganización productiva de los años ochenta los había impactado negativamente.

En América del Sur en el bienio 2015 - 2016 advierte la irrupción de grupos políticos y económicos que rápidamente se aunaron para construir una hegemonía local y regional con una orientación política – de derecha similar al hemisferio norte – apuesta a la que gobernó la década precedente, cuyos resultados fueron el bienestar de millones de



personas. Más allá de las particularidades de cada país, encontramos algunos puntos en común en los nuevos líderes de la región: su militancia en revertir los avances en los procesos de industrialización, acuerdos de cooperación tecnológica y científica, productiva, fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas, educación y salud y fundamentalmente, el regreso a la acumulación financiera.

Por ejemplo, en Argentina el presidente M. Macri¹¹ – líder de la coalición Cambiemos y miembro de una familia de empresarios vinculados al estado – asiste a la cumbre semestral de Presidentes del Mercosur en Paraguay. En ella el presidente argentino cuestiona la legitimidad de las autoridades venezolanas¹² y plantea la necesidad de iniciar negociaciones con la Alianza para el Pacífico y reanudar las negociaciones con la Unión Europea en torno a la conformación de la Asociación birregional. En el breve viaje a Paraguay confirmó la agenda presidencial sostenidas en campaña – tanto de nivel regional como global - consistente con la propuesta de cambios en el régimen de acumulación interno, privilegiando la integración extra regional por sobre la sudamericana como las negociaciones con la Alianza para el Pacífico y la iniciativa - reiteradamente postergada - de avanzar en una zona de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur.

En Brasil, a fines del 2015, se inició un proceso político destituyente a la Presidenta D. Rousseff a partir de una supuesta manipulación del Presupuesto Nacional. La investigación derivó, primero en la suspensión de su mandato y luego en su destitución y finalmente, la asunción del vicepresidente M. Temer¹³. Además de la gravedad institucional de suspender un Presidente, llamó la atención que el mandatario interino y aliado electoral introdujera cambios en las políticas de desarrollo y sociales que significaron un giro de 180 grados con las llevadas hasta entonces. De esta manera la redefinición de ganadores y perdedores posibilitó la construcción de nuevas alianzas locales e internacionales. Si bien la situación institucional es muy delicada – el Presidente Temer logró superar varios intentos de destitución por graves acusaciones de corrupción. El proceso político no es novedoso: golpe de Estado “blando”¹⁴.

En Perú, la elección popular consagró como presidente al empresario Pedro Pablo Kuczynski, líder de una coalición neoliberal, integrada por los sectores financieros, bancos y exportadores mineros. El presidente, que se presentó con el partido *Peruanos por el Kambio*, enfrenta un mapa político complejo: 18 parlamentarios de su partido; 73 del fujimorismo y 20 de la izquierda.



En Chile, el candidato Sebastián Piñera fue elegido presidente para el periodo 2018 – 2022 en segunda vuelta con el 54,5% de los votos. Como en los casos anteriores es el titular de uno de los grupos económicos más destacados del país. Vale la pena recordar que entre 2010 – 2014.

Un perfil similar tiene Horacio Cartes en Paraguay, empresario, candidato por el Partido Colorado, es presidente desde agosto de 2013.

En resumen, en el Cono Sur se observan algunas características comunes de las nuevas gestiones gubernamentales: 1º) los nuevos presidentes triunfaron en elecciones sin fraude; 2º) triunfaron coaliciones políticas liderados por empresarios vinculadas a la (re)primarización de las exportaciones, primacía de la acumulación financiera y los servicios públicos privatizados; 3º) inserción en el mercado global como parte de la cadena de valor global: asociación a la Alianza del Pacífico y el Acuerdo de Libre Comercio Birregional entre la U.E - Mercosur entre otras negociaciones¹⁵; 4ª) se extiende el recurso del “golpe de Estado blando”.

¿UN nuevo MERCOSUR?

A continuación desplegamos algunas variables que demuestran que se avanza hacia otro modelo de integración. En este sentido avanzamos en dos ejes: I) el económico y comercial II) actores sociales.

I.- Eje Económico y comercial

Este eje incluimos el tema de las inversiones y el comercio y observamos una orientación muy distinta de la precedente.

A) La Inversión Extranjera Directa (IED)

Las inversiones son de diferentes tipos, pero la más asociada a la inversión productiva son las IED. A la inversa de lo que definiría un modelo de desarrollo productivo se observa en la región un claro descenso de la IED. Los flujos de inversión de estas características disminuyeron el 7,9% en 2016 comparados con el 2015, sumando 167.043 millones de dólares; si esa comparación es con el 2011 (año del máximo nivel alcanzado en IED). Para 2017, la CEPAL proyecta una nueva caída de los ingresos de IED, en torno al 5%. En varios países de la región las salidas de capital por rentas de IED superaron el flujo de ingresos en el período 2010-2016. En un detalle por países y



comparando 2016/2015 la IED disminuyeron Argentina el 64%, Uruguay 0,25% y las incrementaron Brasil 5,7% y Paraguay 5,1%.

B) El comercio Intra Mercosur de Argentina

Analizar los datos del comercio en perspectiva histórica permite corroborar los cambios mencionados de modelo de desarrollo. Distinguimos dos periodos: 2013 – 2015 y 2016 – 2017. Ver cuadro.

Países Mercosur	2013		2014		2015		2016		2017	
	Saldo		Saldo		Saldo		Saldo		Saldo	
Total Mercosur	800		3.255		-176		-3.073		-7.711	
Brasil	-3373		-591		-3.039		-4.643		-8.680	
Paraguay	768		717		633		270		51	
Uruguay	1.300		1.152		867		661		689	
Venezuela	2.105		1.977		1.363		639		230	
Participación (%) del Mercosur en el total	X	M	X	M	X	M	X	M	X	M
	28,0	27,5	27,4	23,6	24,4	23,3	20,5	26,8	20,4	29,3

*Balanza Comercial Argentina con los países del Mercosur.
2013 – 2017 (en millones de dólares).*

Fuente: elaboración propia con datos del INDEC.

Notas: X: exportaciones; M: importaciones.

Entre 2013 - 2015 el comercio entre Argentina y el Mercosur era más estable (con excepción del año 2014) situación que se explica por las regulaciones comerciales (negociación política). Un dato adicional confirma la observación precedente: la participación del Mercosur en el total de Argentina 2013 – 2015 a) desciende sistemáticamente; b) el coeficiente (exportaciones e importaciones) es similar. En el periodo 2016 – 2017 el cambio es claro. Por ejemplo el saldo comercial de Argentina con el total del Mercosur es negativo y creciente: -3.073 y -7.711 millones de dólares respectivamente. Del conjunto Mercosur se destaca el incremento del déficit con Brasil: -4.643 y -8.680 millones de dólares. La participación de las exportaciones Argentinas al Mercosur 2016 y 2017 son similares (20,5% y 20,4% respectivamente). Las importaciones de Argentina de los países del Mercosur se incrementaron al 26,8% y 29,3%.

Los datos mencionados si bien se podrían interpretar como lógico de la dinámica de integración; otra lectura sugiere que el creciente desbalance y el daño a los actores involucrados – en este caso de Argentina – por ejemplo, empresas del calzado y textiles se deben al abandono de las políticas de comercio regulado.



C) Acuerdo Birregional MERCOSUR – U.E.

La otra negociación multilateral – más compleja y de mayor profundidad que la Alianza del Pacífico – es la firma de Acuerdo de Asociación Birregional MERCOSUR con la Unión Europea. El acuerdo con la UE se reactivó después de casi una década de su “congelamiento”. Su negociación es casi secreta y lo poco que se conoce, los Estados Parte estarían “cediendo” los mercados nacionales, no solo a los bienes provenientes de Europa sino también servicios, compras gubernamentales, I + D, entre otros temas.

Eje Actores e integración regional

Sobre las consecuencias de la reorientación comercial que supone el nuevo diseño de inserción internacional a partir de la firma de nuevos los acuerdos como son los casos de la Alianza del Pacífico y con la Unión Europea, las organizaciones sindicales y empresarias expresaron son profundo desacuerdo. A continuación presentamos un resumen de sus declaraciones públicas sobre el acuerdo UE – Mercosur:

A) Organizaciones Sindicales

Las organizaciones regionales de trabajadores de ambos bloques, Confederación Europea de Sindicatos (CES) y Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS) ante la ronda final de negociaciones en Paraguay del Acuerdo de Asociación Birregional entre el Mercado Común del Sur (Mercosur) y la Unión Europea (UE), reiteraron sus preocupaciones y afirmado que *“no aceptarán el Acuerdo en las actuales circunstancias y condiciones. Los sindicatos entienden que no se perfila un acuerdo de asociación justa y equilibrada sino un tratado de libre comercio que perjudica a los países de menor desarrollo relativo de ambas regiones en su industria nacional, en la promoción de la producción y del trabajo decente”*.

Por su parte, los representantes del Comité Económico Social Europeo y el Foro Consultivo Económico Social del Mercosur expresaron su malestar a los negociadores gubernamentales *“por la falta de cauces de participación, de seguimiento del posible Acuerdo, que no tiene de momento un Capítulo Socio - laboral”*.

B) Organizaciones empresarias

La Unión Industrial Argentina (UIA), la Confederación Nacional de la Industria de Brasil (CNI), Unión Industrial Paraguaya (UIP) y la Cámara de Industrias del Uruguay (CIU) elevaron ante las autoridades negociadoras del acuerdo una dura declaración en la que exigen “transparencia” en las negociaciones, plazos y condiciones para que los sectores



afectados negativamente por el tratado de libre comercio “puedan transformarse y continuar activos en el nuevo escenario”, y un acuerdo equilibrado “reconociendo las diferencias en el nivel de desarrollo entre las partes” y reclaman la inclusión de una “cláusula de desarrollo industrial” y la preservación de diversos instrumentos de protección a la producción y el empleo “fundamentales para el funcionamiento actual y futuro del Mercosur”.

Si consideramos a los actores (sindicatos y empresarios) ellos claramente expresan la preocupación que implica un retroceso en torno a la autonomía y el desarrollo de la región.

Lo observado pone en evidencia claramente la reconstrucción de una relación colonial por una porción del bloque dominante que avanza a contramano de los intereses de la mayoría de los actores sociales. La regresión a la relación Norte/Sur, es decir a la dicotomía que genera una imagen de horizontalidad en la relaciones cuando en realidad claramente hay una jerarquía de poder y dominación propia del siglo XIX y primeros años del siglo XX.

Conclusiones

Desde el comienzo en esta presentación señalamos que a partir del triunfo electoral de partidos políticos liberales en casi todos los países de la región se observan cambios significativos en sus políticas de integración regional e inserción internacional. Más aún, señalamos una acción política deliberada para el vaciamiento político - institucional del Mercosur por parte de las administraciones de los gobiernos de M. Macri de Argentina y M. Temer de Brasil. El señalamiento a nuestro entender adquiere relevancia porque el esquema regional Mercosur es, desde sus inicios, uno de los pilares de la democracia vigente en la región.

Después de un largo proceso de negociación, con acuerdos y desacuerdos mediante, se acordó un marco institucional que articula nuevos actores configurando otras relaciones de poder, alternativas a las dominantes, en el escenario regional e incluso internacional. Entre 2005 y 2015 los gobiernos del bloque consiguieron articular una totalidad: UNASUR–Mercosur (sector atlántico). De esta manera se consiguió que – como dice Sousa Santos – un *objeto impensable fuera posible, la ausencia se transformo en presencia*.

Para generar esta totalidad (UNSAUR-Mercosur), el Mercosur – con 25 años de antigüedad – se reformulo de tal manera que deja de ser una “isla territorial” y se



convierte en el eje atlántico de un entramado productivo y social subcontinental; objetivos complejos y desafíos profundos entre los distintos actores de la sociedad civil. Esa misma totalidad es la que potenció la inserción subregional Mercosur con una modalidad desafiante en el escenario global. Para lograrlo los gobiernos impulsaron una estrategia de integración participativa, inclusiva y plural a través de instituciones como PARLASUR, FOCEN y Unidad de Apoyo a la Participación Social, entre otros.

Sin embargo, en los dos últimos años (2016 -2017) se observa el deterioro brutal de los indicadores comerciales y económicos intrarregionales y también los institucionales cuya magnitud ya caracterizamos de vaciamiento político institucional. Los grupos políticos triunfantes eligieron una inserción estratégica sobre la base de un modelo de inserción internacional dependiente, caracterizada en la oferta de productos primarios – de precio circunstancialmente alto – a cambio de servicios y bienes de alto valor agregado y precio. Se podría decir que al igual que las oligarquías del siglo XIX y principios del siglo XX, estos grupos re-construyen la antigua relación colonial. Lo que se quiere imponer, por ejemplo a través de la firma del acuerdo Mercosur – UE, es el regreso a la dicotomía Norte/Sur, es decir, a la imagen que supone una relación horizontal cuando en realidad la relación es vertical y por lo tanto de subordinación.

En este sentido pensamos que para la actual clase dirigente, el bloque UNASUR - Mercosur si bien figura en la agenda de su política exterior, es como si *no existiera*, es una realidad negada; en los términos de Sousa, se entiende como una producción de no existencia. El objetivo del bloque dominante no solo es destruir los esquemas regionales sino también desafectar a los sectores políticos que los promueven y sustentan.

En este contexto lo novedoso de esta etapa es la estrategia política para lograrlo: la (des)integración de los bloques regionales en Suramérica, en particular la unidad política emergente, autónoma e independiente: UNASUR – Mercosur (o UNASUR – CAN). Esta negación de existencia se expresa de diferentes maneras: a) no hay cambios formales en las instituciones de la región; b) los cambios reales son el vaciamiento político de las instituciones subregionales; y c) se genera el abandono de la lógica política UNASUR –Mercosur¹⁶. La (des)integración convierte a los bloques regionales en una máscara, de un nuevo ejercicio de poder.

Llegados a este punto, queda para los próximos trabajos seguir analizando los procesos políticos regionales, investigar a los actores perjudicados y ver si se perdieron para



siempre o hay una memoria social dispuesta a recuperarlos. También tenemos como desafío advertir si las ausencias vuelven a ser existencia, pero esta vez definitivas.

Notas

¹Transición porque aún la razón metonímica es aún dominante pero con importantes cuestionamientos, desacreditada.

²Tomamos esta decisión porque esta razón nos conduce a la sociología de las ausencias.

³La razón metonímica se reivindica como la única forma de racionalidad y por consiguiente no se dedica a descubrir otros tipos de racionalidad o si lo hace, es sólo para convertirlas en material prima.

⁴La crítica más elocuente viene de aquellos para quienes la razón metonímica y la proléptica no son simplemente un artefacto intelectual o un juego, sino la ideología subyacente a un brutal sistema de dominación, el sistema colonial. (ver pie de página N°10, Sousa, 2011, 104)

⁵En este sentido contradice el orden actual basado en un presente y futuro ya determinado.

⁶Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. CAN: Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia.

⁷El trabajo de *traducción* es complementario de la *sociología de las ausencias* y de la *sociología de la emergencia*. La traducción es simultáneamente un trabajo intelectual y político. Pero también un trabajo emocional porque – dice el autor – presupone inconformismo ante una carencia que surge de lo incompleto o deficiente de un conocimiento dado o de una práctica dada. (Sousa Santos, 2011, 143)

⁸La consulta popular se llevó a cabo el 23 de junio de 2016. ¿La pregunta fue Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union? (¿Debe el Reino Unido seguir siendo miembro de la UE o debe abandonar la UE? Los votos mayoritarios fueron por salida: 17.410.742; los votos por permanecer 16.577.342. Votó el 72% de los electores.

⁹Lo hizo a través de una orden ejecutiva el 23 de enero de 2017.

¹⁰El acuerdo establece un nuevo marco de acuerdo de libre comercio entre doce países del pacífico: Estados Unidos, Japón, Australia, Brunéi, Malasia, Nueva Zelanda, Singapur y Vietnam y tres países americanos con salida hacia ese océano: Canadá, México, Chile, Perú.



¹¹El Presidente Ing. Mauricio Macri asumió la presidencia de Argentina el 10 de diciembre de 2015.

¹²La Cumbre de Presidentes se realizó el 21 de diciembre. El cuestionamiento de Macri a las autoridades la falta de se basó en la existencia de presuntos presos políticos y la necesidad de restaurar la democracia en ese país.

¹³El 16 de julio de 2016 la Procuraduría General de la República de Brasil anuncio que Dilma Rousseff es inocente de los cargos que se le imputaron en el juicio político promovido por el ahora Presidente de la Cámara de Diputados Eduardo Cunha. Al mismo tiempo de conocerse esa información, el diputado renunció al cargo tras ser procesado por el Supremo Tribunal Federal por corrupción en Petrobras y su imposibilidad de justificar cuentas en el exterior.

¹⁴Efectivamente, el “Golpe de Estado blando” ya sucedió en Paraguay, destituyendo al Presidente Lugo y se intento en Venezuela, Bolivia y recientemente en Ecuador contra su vicepresidente que finalmente fue destituido.

¹⁵Hay otros acuerdos que todo indica los países de la región se inscribirían: Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica (TPP); Tratado Global para la Liberación de los Servicios (TISA).

¹⁶Al momento de terminar este artículo cinco países de América del Sur suspendieron su participación en la UNASUR.

8.- Bibliografía

Aroskind, R. (2001), *¿más cerca o más lejos del desarrollo? Transformaciones económicas en los '90*, Libros del Rojas, UBA, Buenos Aires, Argentina.

Lujan, Carlos, (2012). “Los requerimientos institucionales de las políticas públicas regionales” en: Caetano, G (compilador) *El Mercosur de las políticas públicas regionales*, CEFIR, Montevideo, Uruguay.

Russell, R y Tokatlian, J.G. (2002). “De la autonomía antagónica a la autonomía relacional: una mirada teórica desde el Cono Sur, *Perfiles Latinoamericanos* N° 21, FLACSO México, Pág. 159 – 194.

Sousa Santos, B. (2009). *Epistemología del Sur*, CLACSO – Siglo XXI, Buenos Aires.

Skocpol, T. (1989): “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, *Zona Abierta*, N° 50.

**Informes**

Cepal (2014). Estudio económico de América Latina y el Caribe. Desafíos para la sostenibilidad del crecimiento en un nuevo contexto externo. Chile.

INTAL – BID (2015). Informe Mercosur N° 20. Web

PNUD (2016). El informe Regional sobre Desarrollo Humano para América latina y el Caribe “Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso”.

Diarios

Bianco, Carlos (2017). Pagina12, Tragedia histórica, economía, pág. 12, 4/09/2017, Buenos Aires, Argentina.

INDEC, web



Impacto de la cooperación en ciencia y tecnológica entre América del Norte y la Unión Europea. Comparación entre Hungría y México.

No hay avance tecnológico regalado.

Edit Antal

Resumen

El trabajo analiza el impacto de la cooperación en ciencia y tecnología de Hungría en la Unión Europea y hace un paralelismo con el caso de México en América del Norte a raíz del TLCAN.

La tesis principal es que ambos países han tenido la expectativa de beneficiarse de un derrame y flujo científico y tecnológico por integrarse a una región de mayor nivel del desarrollo en general, que no ha ocurrido del todo. El trabajo busca identificar los factores, políticos, económicos y sociales que han sido las barreras principales ante la posibilidad de lograr un mayor impacto. Ciertamente, hay diferencias entre los dos casos tanto en el tipo de integración como en las condiciones económicas, tecnológicas, científicas y sociales de cada país. En el caso de Hungría incluso que recibe una gran cantidad de recursos de la UE, se observa un retroceso en materia científica y tecnológica. Mientras que, en México a pesar de recibir escasos recursos de foráneos, se observa cierta mejora. Se usa un método comparativo derivado del marco de las teorías de integración regional. Se llega a la conclusión de que entre otros elementos se trata de factores internos en cada país, errores y carencias de la política económica adecuada, la educación y migración de mano de obra calificada.

Palabras clave

Ciencia, Tecnología, Integración regional.

La ponencia analiza las formas de cooperación en ciencia y tecnología en dos contextos, en América del Norte y la Unión Europea, con la finalidad de comprender la situación de países menos desarrollados, como es el caso de Hungría y México, dentro de una región más desarrollada en términos de CyT al que pertenecen, y evaluar sus posibilidades de aprovechar esta situación para avanzar tecnológicamente con mayor rapidez. Se maneja la idea de que a pesar de que se trata de dos contextos muy distintos - debido principalmente a la existencia en Europa de fondos de cohesión, es decir recursos destinados estructuralmente a mejorar las regiones de menos nivel de desarrollo y su notoria ausencia en América del Norte- en ninguna de las dos regiones se observa una



inserción o una especie de derrame o *spillover* tecnológico exitoso. Por lo que se postula la hipótesis de que no existe transferencia tecnológica espontánea, en el sentido de beneficiarse del solo hecho de formar parte de una región de mayor nivel tecnológico. Al mismo tiempo, se cree que la situación de pertenecer a una región más desarrollada puede constituirse en un beneficio bajo una serie de condiciones cuyo cumplimiento presupone un proceso bastante complejo y difícil pero no imposible de lograr.

En consecuencia, el trabajo busca también identificar las condiciones necesarias y los factores decisivos en la cooperación que podría prometer un mayor grado de transferencia tecnológica. Como punto de partida hay que reconocer que ni el caso húngaro ni el mexicano pueden ser considerados de casos de éxito de forma general, sin embargo, tampoco son casos de fracaso total.

Las principales preguntas que guían este trabajo son: ¿Qué caracteriza la cooperación en CyT en Europa y en América del Norte, y qué tanto ha sido exitosa ésta? ¿Qué papel juega la cooperación internacional en CyT en las políticas de ciencia y tecnología nacional en Hungría y en México? ¿Cuál es el motor y cuáles son los actores principales de dicha cooperación? ¿Cuáles son los mayores errores cometidos y los principales obstáculos a superar en cada caso?

Cooperación en CyT en Europa vs. Estados Unidos

La cooperación en materia científica y tecnológica en las regiones de América del Norte y Europa parte de la premisa de que en ambas regiones existen procesos, actores e intereses suficientes para demandar acciones que oscilan entre, por lo menos, contar con algún nivel de cooperación y, como máximo, generar algún tipo de integración.

Aunque en la práctica los esquemas de cooperación suelen ser mixtos para fines analíticos conviene distinguir entre dos modelos: el regionalismo y la regionalización. El primero estaría representado por la Unión Europea y el segundo por América del Norte. Específicamente en cuanto a la ciencia y tecnología (CyT) se puede partir de la tesis de que -en el caso de América del Norte- las reglas del TLCAN sólo permiten hablar del fenómeno de cooperación, mientras que en la Unión Europea existe un proceso de integración, es decir los actores han tomado una serie de iniciativas y están dispuestos a pagar los costos correspondientes a sus decisiones.

El hecho de que la Unión Europea se compone de países de muy distinta experiencia en CyT y que, tras su última ampliación, existe una creciente disparidad entre sus miembros, puede arrojar interesantes enseñanzas. A pesar de una estrategia



centralizada y común las diferencias persisten y resulta útil para el caso de América del Norte saber si éstas se deben al hecho de adoptar modelos de CyT distintos o más bien a la dificultad de desprenderse de las herencias del pasado y las diferencias institucionales y culturales entre los países miembros de la UE.

Los Estados Unidos, desde hace décadas, han sido por mucho el país que más ha gastado en I+D, esta tendencia se mantiene en términos del porcentaje del PIB, pero ha variado. (ver tabla 1) Mientras que los EE. UU. gastan el 2.7% del PIB, la Unión Europea en promedio gasta el 2.03% (Instituto, 2017) no obstante, algunos países de la UE como Suecia, gastan el 3.26 %, mientras que otros, como Hungría, solo el 1.38%. (Comisión, 2016)

En el pasado y hasta los años setenta, el gobierno de los EE.UU. todavía financiaba la mitad de los gastos en I+D, pero en los años posteriores y en la actualidad esta tendencia se ha revertido y la industria ahora apoya cerca del 70% de la investigación en CyT. Este cambio obviamente tiene implicaciones para el tipo de investigación que se desarrolla, en la actualidad hay menos investigación básica y más desarrollo tecnológico con fines directamente relacionados con la actividad económica. Esto a su vez implica que la mayor parte de la investigación ya no se hace en las universidades y que los avances tecnológicos se relacionan más con el desarrollo de nuevos productos que con el avance científico.

Una comparación entre la Europa de los 27 y los Estados Unidos revela que en cuanto a los gastos en innovación, que incluye los realizados tanto por las empresas y gobiernos como por el sector educativo, los Estados Unidos superan por mucho a Europa, excepto en los invertidos en las instituciones educativas. (Csugány, 2013: 91) Aquí hay que mencionar que Europa no puede ser considerada como un ente homogéneo, puesto que algunos países nórdicos, como Dinamarca y Suecia, superan a los Estados Unidos.

En cuanto a los investigadores dedicados a la innovación, el número absoluto en Europa es más alto, pero pocos de ellos -menos del 50%- se emplean en empresas, mientras que en los EE.UU. este número supera el 80%. Los investigadores europeos escriben más artículos que los estadounidenses, pero en cuanto a la citación, los estadounidenses superan a los europeos. En consecuencia, el trabajo de los científicos europeos no va a la par con las expectativas del sector productivo, es decir, los resultados científicos no se convierten fácilmente en innovaciones que traen consigo ventajas en la competencia. (ver tabla 2) En cambio en los EE.UU. donde dominan las



investigaciones relacionadas con la actividad de las empresas, las innovaciones tienden a aumentar la productividad. De ahí que se cree que a raíz de la nueva ola tecnológica en toda Europa hacen falta reformas institucionales. (Kapás–Czeglédi, 2008)

Respecto a América del Norte, el gasto en I+D ofrece un panorama de enormes disparidades: los EE. UU encabezan la lista con el 2.79%, sigue muy detrás Canadá con el 1.62% y completamente rezagado México con apenas el 0.55%. En cuanto a los índices de crecimiento del gasto durante los últimos 10 años, tras un crecimiento lineal, se observa un ligero retroceso probablemente en consecuencia de la crisis de 2008. (Comisión, 2016)

Desde una perspectiva comparada entre los tres países, se puede decir que en los EE.UU. existe un esquema de I+D establecido en el que las empresas poseen más de dos tercios; en Canadá se observa la tendencia de que al tiempo de decaer la investigación en el sector del gobierno, crece en las universidades; y en México el 30.94% de la I+D se realiza en las empresas, la mayor parte, el 38.22% en instituciones públicas, y el 26.22% en el sector educativo.

Otro indicador de las actividades de I+D es la fuente de financiamiento, entre gobierno, universidad y empresa que muestra importantes variaciones. Excepto en los Estados Unidos donde la distribución entre los sectores es más o menos estable a favor de la empresa, hay importantes modificaciones tanto en Canadá como en México que a pesar de seguir la tendencia estadounidense muestran rasgos distintivos a favor del gobierno y de las universidades.

Fondos de cohesión y desigualdades regionales en Europa

Una de las enseñanzas más destacadas de las décadas pasadas de la experiencia de la UE es que los objetivos de la estrategia de cohesión se logran mejor bajo condiciones de descentralización del sistema de decisiones económicas y de desarrollo pues se cree decisivamente que la centralización dificulta en gran medida la cohesión de una región. Se considera que la centralización es un elemento de los sistemas políticos menos maduros en términos de la democracia que aún cuentan con importantes remanentes de los sistemas autoritarios. Éste es precisamente el caso de la mayoría de los países de Europa del Este que a pesar de recibir cuantiosos fondos de cohesión de la UE no siempre logran disminuir el grado de atraso de sus regiones o sectores.

Con la ampliación de la Unión Europea hacia el Este, las diferencias existentes entre los países y regiones se han duplicado. Las desigualdades se incrementan por dos vías: el



aumento del porcentaje de la población que no llega al 75% del promedio de los ingresos en la UE y también el incremento del tamaño de la desigualdad misma. Se ha calculado en su momento que el desafío de la política de cohesión para los 10 nuevos miembros de Europa del Este era tal que se requerían al menos 90 mil millones de euros para la infraestructura y entre 50 y 100 mil millones para el medio ambiente. (Horváth, 2009: 181)

Desempeño de ciencia y tecnología entre las dos regiones

Actividad de CyT en Hungría en el marco de la UE

De manera general, se esperaba que Hungría a partir del 1989 como consecuencia del cambio del sistema -del centralismo del socialismo real al sistema económico de mercado- iba a llegar a insertarse exitosamente a la economía global y con ello iba a lograr a mejorar sustancialmente la productividad y la competitividad de su economía. Hoy más de un cuarto de siglo después, ya se sabe que esto no ha sucedido por una serie de razones que aún están siendo discutidas entre los expertos, que ciertamente no se van a detallar aquí. (Jakab y Urban, 2017) Para los fines de este texto, es suficiente mencionar aquí dos argumentos frecuentemente citados en esta discusión que tienen que ver con la ciencia y la tecnología. El primero es relativo a la capacidad de generar tecnología, ya que sin duda las actividades de *high-tech* podrían asegurar la inserción de un país al mercado mundial. En este aspecto Hungría carecía dos de las condiciones necesarias para ello, tanto de las bases tecnológicas como de la mano de obra altamente calificada.

Se suponía que en torno a las empresas transnacionales se podría crear una red de suministro de insumos significativa que podría dar lugar a una transferencia tecnológica. Por el hecho de no ocurrir ello en Hungría, los economistas responsabilizan a la política económica inadecuada y errónea que prevalecía en el país, pues sostienen que en definitiva es imposible recibir prestada la competitividad, ya que no es la inversión foránea sino la habilidad de las medidas de la política económica de un país receptor la que realmente ayuda a aprovechar las condiciones externas. (Mellar, 2017: 252) Una economía que pretende ser innovadora y competente, como mínimo, debe cumplir dos condiciones vitales para su desarrollo. Uno es contar con un análisis real de la situación económica y social del país y del entorno, y el otro es diseñar una política económica muy activa que oriente e influya en el ambiente con el fin de facilitar la innovación y de mejorar la competitividad.



En cuanto a la primera condición, Hungría en el seno de la UE se encuentra en lo relativo al PIB per cápita por debajo del promedio, apenas alcanza al 68%. Esta dinámica, después del cambio del sistema, todavía se ha ido deteriorando aún más. Respecto a la segunda condición, hasta la fecha no se ha logrado consensar una política económica capaz de fortalecer las instituciones democráticas y el mercado liberal. A esto se le debe agregar también como prioridad el aumento sustancial del gasto en I+D que en Hungría apenas llega al 1.38% del PIB y del cual la mitad va al sector privado.

El uso e impacto real de los recursos de la UE en Hungría

Desde el ingreso de Hungría a la Unión Europea el 1 de mayo de 2004, los recursos financieros se han vuelto accesibles para el desarrollo local y nacional. En los países de la UE los recursos destinados al desarrollo territorial no provienen de la renta nacional sino de los fondos de la Unión, de manera que Hungría cuenta con un cuantioso apoyo del fondo estructural, una cantidad correspondiente al 2.5-5% de su PIB. (Illés, 2009:196)

Hungría es uno de los miembros de la UE que ha sido capaz de utilizar cabalmente los recursos disponibles para el desarrollo. No existe duda alguna en que sin estos voluminosos recursos- que solo en el periodo 2007-2013 representaron 14 mil billones de florines- en el país no habría habido crecimiento y la deuda habría aumentado notablemente. Entre los países del grupo de *Visegrad 4*, Hungría ha utilizado la mayor cantidad de recursos de fondos de cohesión de la UE, lo que equivale al 0.4% del PIB o 437 euros per cápita. Sin embargo, llama la atención, que en el mismo periodo el nivel de competitividad en Hungría se ha deteriorado y en nivel comparativo el país ha quedado atrás del promedio de la región europea. En un periodo de 10 años Hungría, de acuerdo con la lista de World Economic Forum, además, se estima que con toda esta ayuda Hungría ha logrado cierto impacto, pero sólo a corto y mediano plazo en lugar del más deseable largo plazo. (ver tabla 6)

El hecho de que Hungría a pesar de gastar tantos recursos no haya logrado mejorar su competitividad causa una gran preocupación y ha provocado una serie de reflexiones sobre el aprovechamiento y el impacto real que la ayuda de la Unión Europea pueda ejercer para la economía de los países miembros.

Un análisis (KPMG, 2017:4) sobre la efectividad de la utilización de los recursos de la UE en Hungría afirma que los principales factores que explican el fracaso en términos de la competitividad son básicamente dos: por un lado, la naturaleza fragmentada de



las inversiones en función de los objetivos del desarrollo y por el otro la ausencia de la concentración de los recursos en áreas tan importantes como la educación y la salud.

En el caso de Hungría la mayor parte de los recursos han sido canalizados hacia el sector agrícola e infraestructura física, pero de forma dispersa y fragmentada entre 13 áreas de inversión, 300 instituciones y más de 1100 entidades, sin tener una concepción del desarrollo previamente establecido. Se cree que para generar un impacto duradero habría sido más favorable invertir en los sectores I+D y en la infraestructura social. Sin embargo, en el caso húngaro, el gasto en sectores tan sensibles para el avance en CyT como son la educación, la investigación, la salud y los servicios sociales electrónicos, ha sido mínimo. (KPMG, 2017:12)

Otra de las razones que se mencionan para explicar el deterioro de la competitividad es la utilización de los recursos de manera directa y distributiva entre los solicitantes, lo que fomenta básicamente el consumo y en lugar de la producción y la creatividad. También existe consenso en que el detrimento en la competitividad, en gran parte obedece a que se ha invertido demasiado en el sector privado y no en el público, y muy poco en investigación y desarrollo, ciencia y tecnología.

En cuanto a los apoyos de la UE a las actividades de I+D, éstos tienen el objetivo principal de estimular la innovación, crear la infraestructura, ampliar la capacidad y fomentar la cooperación entre empresas y centros de investigación.

Otro fenómeno muy notable que apareció en este periodo es la salida masiva del país de mano de obra joven y altamente calificada, lo que también tiene mucho que ver con el deterioro de la competitividad. Se calcula que hasta la fecha más de 500 mil jóvenes con estudios universitarios han salido del país, esto probablemente también explica parte de la falta del impacto de los recursos de la UE. En consecuencia, en una serie de profesiones, notablemente médicos, especialistas del sector salud, ingenieros y especialistas en informática, existe una grave escasez de mano de obra en el país que pone límites muy serios no solo a la competitividad sino incluso al crecimiento económico mismo.

La migración en el sector salud no es un fenómeno nuevo en Hungría, como lo señala un estudio reciente (Györffy, 2018), comenzó en 2004 con el ingreso a la Unión Europea, cuando se introdujo la aceptación automática de títulos profesionales húngaros en los países de la región. A partir del 2010 comenzó otra ola migratoria cuando Alemania y Austria levantaron la prohibición de permisos de trabajo para los países de Europa del



Este. La mayor diferencia entre las dos olas radica en la edad de los migrantes: mientras que en la primera migraban los médicos entre los 30-39 años, en la segunda, después de 2010, los más jóvenes, los recién egresados, los residentes e incluso los aún no titulados entre los 25-29 años. Observar esta diferencia se considera un dato importante dada la posibilidad de un eventual regreso de los médicos. Entre las causas de esta migración se encuentra, evidentemente, la diferencia salarial pero también existen otros factores, como el desarrollo profesional y nivel de vida, etc. (Benke, 2018) Igual que en el caso de México, el hecho de que los salarios de un profesional pueden ser entre 5 veces mayores en los países desarrollados de la Unión Europea que en Hungría funciona como un imán para los migrantes.

Desempeño de la CyT en México en el contexto de TLCAN

En América del Norte el esquema, la lógica, así como la motivación misma de la integración y la cooperación son muy distintas a los de la Unión Europea. La cooperación formal es muy limitada y la actividad se basa en la difusión de la tecnología a través de los mecanismos de mercado y de la necesidad de la competencia económica. El TLCAN, en particular, no ha creado fondos e instituciones expreso a la cooperación en CyT. Es cierto que en 1993 se integró un grupo de trabajo sobre CyT que constituía el foro de más alto nivel cuya función sería coordinar las políticas generales, establecer las prioridades, las estrategias y los mecanismos de cooperación a seguir. Sin embargo, como lo señala un estudio que hemos llevado a cabo sobre el tema, no se ha podido encontrar seguimiento sobre el trabajo de este grupo ni identificar resultado alguno. (Antal y Aroche, 2011: 22)

El mismo estudio ha encontrado cuatro formas de cooperación distintas que existen en América del Norte: los acuerdos formales entre los entre los gobiernos; los mecanismos creados por el TLCAN; los de la ASPAN; y las fundaciones. El primero, es una forma muy anticuada y poco eficiente de la cooperación que a menudo queda en letra muerta; el segundo anuncia grandes propósitos, pero realiza poco y no contempla en la práctica transferencia tecnológica directa.

Los mecanismos de la ASPAN, destacan los grupos de interés privado y específico que no necesariamente representan el bien público, y actúan a través de asociaciones público-privadas. Finalmente, el cuarto, las fundaciones como la FUMEC que, aunque a pequeña escala, podrían representar los mecanismos más eficientes para transferir tecnología y conocimiento a través de la creación de alianzas estratégicas entre



gobierno, empresa y universidad y de redes de innovación. (Antal y Aroche, 2011: 72-73) El problema no es solamente la escasa cantidad de los recursos destinados para la cooperación, sino también su dispersión entre una gama muy variada tanto de asuntos como de temáticas de investigación.

Nuestro trabajo concluye que las prácticas de la cooperación que se observan entre México, Estados Unidos y Canadá -a pesar de algunos avances relacionados con algunas empresas en particular- no han conducido a México a dar un paso decisivo adelante en materia de CyT a tal grado que éste se refleje en la estructura de su comercio. (Antal y Aroche, 2011: p.74)

En México el gasto federal en ciencia y tecnología como proporción del PIB incrementó, a la vez que el sistema de ciencia y tecnología mexicano se fortaleció y la calidad de la investigación científica mexicana aumentó. Sin embargo, aún existían algunos vacíos, por lo que se puso en marcha el Programa Especial en Ciencia y Tecnología 2001-2006, y como parte de ello el programa AVANCE. No obstante, a pesar de numerosas iniciativas de este tipo, no se produjeron los resultados esperados, debido principalmente a que el gobierno no dotó los recursos y las acciones necesarias, es decir, por falta de voluntad política. (González-Brambila, 2007)

Existen numerosos estudios sobre el impacto del TLCAN en ciencia y tecnología en México y las conclusiones son mixtas. Se esperaba que con la inclusión de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte éste podría acceder a tecnologías modernas y que esto ayudaría cerrar la brecha tecnológica existente entre México y Canadá y Estados Unidos. Se suponía que la liberalización comercial y la inversión extranjera directa (IED) serían dos herramientas suficientes para lograr dicho objetivo. Sin embargo, la práctica ha demostrado que las empresas mexicanas aún deben desarrollar mucho mayor capacidad para absorber tecnología y que la brecha tecnológica no se ha cerrado. (Armas y Rodríguez, 2017: 37-38)

Como consecuencia del TLCAN, durante las dos últimas décadas los flujos de IED hacia México han aumentado, provenientes principalmente de los Estados Unidos y se ha concentrado en gran parte en el sector automotriz, los servicios financieros y en la explotación de los recursos naturales. El aumento de la IED en la economía mexicana debería suponer una mayor transferencia tecnológica, sin embargo, el hecho de que la IED en su mayoría no se invierta primordialmente en sectores manufactureros de alta tecnología ha limitado el potencial de transferencia tecnológica. (Arenas y Rodríguez, 2017:37)



Por su parte, Hualde sostiene que la industria maquiladora en la zona de frontera norte de México no ha experimentado transformaciones tales que permitan caracterizarla como una industria intensiva en conocimiento, aunque existen procesos de aprendizaje evidentes. El nivel educativo de la mano de obra, por ejemplo, ha aumentado en Tijuana ligeramente y en un 40% de las maquiladoras el número de ingenieros ha aumentado. (Hualde, 2002) En cuanto a la vinculación con el sector educativo, el citado trabajo concluye que las empresas normalmente no buscan establecer lazos de cooperación con las instituciones educativas, más bien son los centros educativos locales los que acercan algunas empresas.

La IED contribuyó a desarrollar capacidades tecnológicas solo en aquellos sectores en los que se establecían empresas multinacionales –industrias basadas en el conocimiento y altamente especializadas- y no en los sectores en los que predominan las empresas nacionales, como por ejemplo el sector manufacturero. En este sentido, como lo concluyen Arenas y Rodríguez, el TLCAN no sólo no cumplió el objetivo esperado de cerrar la brecha, sino que incluso la profundizó. De esta forma, en México la IED no viene acompañada de innovación, emprendimiento y desarrollo del conocimiento.

Por su parte, otro autor, Walter G. Park, opina que el TLCAN estableció disposiciones en materia de propiedad intelectual cuyo objetivo era impulsar el fortalecimiento de los regímenes de propiedad intelectual de los tres países miembros. Se pensaba que estas disposiciones iban a generar incentivos para innovar y transferir tecnología y tener un impacto importante en la difusión de tecnología, así como en el comercio tecnológico al interior del área. No obstante, diversos estudios muestran que las disposiciones de propiedad intelectual del TLCAN no han estimulado la innovación, específicamente, en México, y que el TLCAN, en su calidad de ser básicamente un acuerdo comercial, por sí mismo no es suficiente para lograr tal objetivo. La razón de ello se debe buscar en las políticas de los gobiernos mexicanos, así como en la falta de coordinación entre las universidades, el sector privado y las agencias gubernamentales, y los insuficientes esfuerzos para crear redes que pudieran servir para estimular *spillovers* de conocimiento. (Park, 2011:3-6)

Otros autores, como por ejemplo Shadlen, sostienen que el régimen de propiedad intelectual promovido en México a raíz del TLC no ha sido lo ideal para un país en desarrollo como es México porque se ha inspirado extrañamente en condiciones propias



de los países que generan y venden conocimiento en el exterior. (Shadlen, 2012: 291-323)

Incluso en áreas de la investigación científica en las que México tuvo avances muy significativos antes de la firma del TLC, la actividad de investigación no ha continuado en los años posteriores, por ejemplo, en el desarrollo de nuevas variables de semillas, pues aún existen prohibiciones relativas a la modificación genética. México, a todas luces, requiere de una modificación y serio ajuste de su régimen de propiedad intelectual con el objetivo explícito de facilitar la transferencia de la tecnología. (Park, 2011: 7)

Comparación del impacto de la cooperación regional

Ni Hungría ni México han logrado los avances esperados en el nivel de competitividad de sus economías. En cuanto a la competitividad económica de Hungría, (ver tabla 6) se puede observar que, desde 2006, dos años después del ingreso de Hungría a la Unión Europea, su competitividad ha ido en decremento, pasando de 4.52 puntos en el periodo que va de 2006 a 2007, a 4.20 puntos en el periodo 2016-2017, es decir, restando 0.32 puntos en 10 años, en un puntaje que va de 1 a 7, en donde 1 refiere a un país poco competitivo y 7 a uno altamente competitivo. Por su parte, la competitividad de México ha experimentado un ligero incremento de 0.23 puntos, pasando de 4.18 en el periodo 2006-2007, a 4.41 puntos en el periodo que va de 2016 a 2017. Este resultado es más dramático para Hungría, sobre todo si se le agrega que en el mismo periodo el país ha recibido cuantiosos recursos financieros en forma de ayuda de la Unión Europea cuya finalidad era justamente aumentar la competitividad.

Salida de mano de obra calificada

Se sabe que México es el principal expulsor de migrantes calificados de América Latina, y éstos se dirigen, principalmente, hacia Estados Unidos. De acuerdo con un estudio, del total de migrantes mexicanos altamente calificados que residían en Estados Unidos, 862 000 migrantes contaban con estudios de licenciatura, es decir, el 84.9%, mientras que los 153 000 restantes contaban con estudios de posgrado, representando el 15.1%. Estos en conjunto, representaban alrededor del 0.84% de la población. (González Rodríguez, 2015:14)

Adicionalmente, se ha estimado que, por cada quince mexicanos con licenciatura terminada, uno más reside en Estados Unidos, es decir, el 6.25%; y que, aproximadamente, el 13.5% de mexicanos con preparación del nivel de posgrado



también se encuentra viviendo en Estados Unidos. Este fenómeno se puede explicar, en primer lugar, gracias a la proximidad con el mercado estadounidense, así como por la cultura de atracción de talentos que existe entre las empresas estadounidenses. En segundo lugar, debido a que los salarios en Estados Unidos son significativamente más altos que en México, el ambiente de trabajo es más competitivo y cuenta con una mejor estructura, lo que motiva a los mexicanos a emigrar. (Della Colletta, 2018)

Por su parte, en Hungría se estima que, durante el 2011, 330 000 húngaros se encontraban viviendo en el extranjero, es decir, el 3.3% de la población total. Hoy en día esta cifra ya se calcula en más de medio millón. La mayoría de las personas que emigran de Hungría son jóvenes, altamente calificados y solteros. Los principales destinos de los migrantes son el Reino Unido, Alemania, Holanda, Austria y Suiza. De hecho, en el mismo año, 44 000 migrantes húngaros se encontraban viviendo en el Reino Unido, estos representaban alrededor del 0.44% de la población total. (Serdült, 2016)

Esta ola de migración se puede atribuir, en primer lugar, a la libertad de movimiento que existe al interior de la Unión Europea y, en segundo lugar, a los problemas financieros, la situación política y la corrupción en Hungría, que han motivado a los húngaros a salir de su país. (Novak, 2015)

Conclusiones

A pesar de las grandes diferencias en cuanto a la naturaleza de la cooperación y los recursos obtenidos en los dos casos, se puede decir que ni Hungría ni México han aprovechado la situación aparentemente ventajosa de formar parte de una región más avanzada en términos de CyT. La competitividad de la economía se ha detenido, y en el caso de Hungría se observa un grave rezago, mientras que en México se observa cierta mejora, aunque ésta no es de tal monto que logre reflejarse en el cambio estructural de su comercio y economía. (ver tabla 6) Las razones para ello son muchas y están entrelazadas, de las cuales hemos podido identificar y ponderar algunas: la cooperación en el interior de sus regiones no se ha basado en una política económica para el desarrollo al nivel nacional bien definida, por lo que la cooperación y la inversión en innovaciones tecnológicas has sido sumamente fragmentada al grado de no ser visibles, y los recursos destinados se encuentran sumamente dispersos entre muchos temas, asuntos, entidades receptoras y objetivos científicos y tecnológicos a seguir.

Una serie de aspectos políticos como por ejemplo la falta de descentralización en la toma de decisiones y la modernización de las instituciones han constituido un obstáculo



ante el flujo de las nuevas tecnologías. Ambos países muestran algunos rasgos comunes como son: errores en sus políticas internas, ausencia de sistemas y políticas de CyT adecuadas, carencias en sus sistemas educativos, escasa colaboración entre los distintos actores relevantes para el avance tecnológico, la fragmentación de sus de por sí pocos recursos destinados a la innovación, así como la salida de mano de obra preparada del país.

En ambos países, los crecientes problemas con el sector educativo, tales como la insuficiencia, carencias y falta de modernización, sin duda constituyen un gran obstáculo para construir la capacidad de sus sociedades ya no solo de generar sino incluso de recibir y aplicar tecnologías avanzadas.

La salida de mano de obra calificada que se observa tanto en Hungría como en México ha sido al mismo tiempo causa y consecuencia del rezago tecnológico. Los salarios de al menos 5 veces mayores de los profesionistas en los países receptores, Estados Unidos y Europa Occidental, funcionan como un imán potencializado aún más por las mayores oportunidades científico y tecnológicos. El caso de Hungría puede ser considerado aún más grave puesto que ha recibido una enorme cantidad de ayuda para el desarrollo direccionada en gran parte hacia la ciencia y la tecnología, mientras que México no ha dispuesto con esta ventaja.

	2006-2007		2010-2011		2016-2017	
	Rango (de 125)	Puntuación (1-7)	Rango (de 139)	Puntuación (1-7)	Rango (de 138)	Puntuación (1-7)
Hungría	41	4.52	52	4.33	69	4.20
México	58	4.18	66	4.19	51	4.41

Tabla 6. Competitividad económica



Agentes y expresiones culturales en las relaciones de integración fronteriza regional: Las comunidades vecinas de Gualeguachú (Arg.) – Fray Bentos (Uru.)

Gabriel Ríos Gonçalves dos Santos

Resumen

La presente ponencia tiene por objetivo principal constatar en qué medida la esfera cultural se constituye en un vector estratégico capaz de activar procesos de integración comunitaria, en la configuración de sistemas regionales de fronteras transnacionales en el contexto del Mercosur.

Se efectuaron relevamientos de informaciones y registros documentales, entrevistas en profundidad y con grupos focales.

La problemática consiste en indagar si luego de un escenario de tensiones y conflictos socio-ambientales que condujeron al distanciamiento y quebrantamiento de vínculos sociales construidos históricamente entre ambas localidades, actualmente, mediante la movilización de agentes, bienes, servicios y actividades culturales surgen nuevas formas de articulación de naturaleza transfronteriza.

Existe una red diversificada de agentes culturales fomentando, produciendo y compartiendo en intercambios intra e interlocales recursos culturales; impactos positivos, integradores, fortalecedores de cohesión social; agentes de la cultura popular e institucionales formales- con intervenciones relevantes-, intermediadores -accionando accesos y promoción cultural-, gestores -administrando y distribuyendo apoyos. Todos ellos operando en la configuración de relaciones sistémicas e intersistémicas, con tendencia a recomponer un tejido asociativo, asumiendo un enfoque “nosotros con los otros”; generando experiencias culturales incluyentes, con la participación de nuevas generaciones; apoyos transversales entre sectores y recreación de nuevos formatos culturales; superando sutiles tensiones que persisten; asumiendo una creciente conciencia medioambiental; activando transformación cultural en las relaciones fronterizas. En síntesis, se visibilizan apoyos a mejores condiciones de vida locales derivados de recreaciones culturales, nuevos protagonismos de agentes y despliegue de procesos transversales inclusivos, generados en el espacio de frontera con indicios de trascendencia regional.



Palabras clave

Relaciones fronterizas; Agentes culturales; Comunidades locales; Recursos culturales; Vínculos transfronterizos.

La incidencia de los equipamientos, servicios y dotaciones infraestructurales, en las lógicas de acción de los agentes culturales y los vínculos fronterizos.

Producto de las experiencias históricas compartidas entre las comunidades fronterizas, cristalizaron lazos socioculturales y relaciones interpersonales vecinales, familiares y de parentesco sobre cuya base, más allá de las tensiones y conflictos coyunturales propios de la naturaleza de los vínculos fronterizos, hacen posible la recreación de nuevas expresiones, lazos y funcionamientos interculturales de orden transfronterizo entre los habitantes de Fray Bentos y Gualeguaychú, operando de ese modo un proceso lento no exento de contingencias y eventuales fricciones, pero que sin pausa conduce al afianzamiento de una red de relacionamientos a través de la frontera.

En ese proceso, los medios de transporte a través del río, entre una localidad y la otra, sumaron y fortalecieron los vínculos socioculturales entre personas y grupos en cuyo caso la construcción del puente internacional en las proximidades de ambas ciudades rivereñas operó como facilitador y promotor de los intercambios al incrementarse la accesibilidad y conectividad interurbana, generando una conceptualización reelaborada de la frontera y el río, ya no como límite, barrera o demarcación divisoria entre los bordes de los estados nación, y por ende de sus comunidades internas, sino como un espacio que aloja la participación y habilita el cruce al mismo tiempo que es atravesado de múltiples formas. Entre ellas, las expresiones y recreaciones culturales (en el sentido de los valores, significados, imágenes, bienes y servicios compartidos) que diversifican y expanden el sentido de pertenencia para aquellos que los protagonizan.

“...trasciende también el puente en la relación de frontera. No necesariamente con el puente la relación se profundiza, sino que la relación ya venía de años, y ahora se ve potenciada por la propia cercanía geográfica. Primero fue lo comercial y luego también cultural... el puente fue favorable en cuanto a que muchas veces se cree que el río separa...y al interpretar la frontera como hoy día la interpretamos, cuando hay un concepto de unificación el río no sirve para separar y era un elemento de vínculo...”
Ciertamente, esta espacialidad fronteriza es el escenario de encuentros, que cuentan con una nutrida serie de eventos históricos antecedentes, y actualmente estos se



expresan entre agentes culturales de diverso origen y naturaleza, desde el nivel comunitario, entrecruzándose lo local con lo nacional y lo transnacional. Con una impronta marcada por la renovada visión cosmopolita a la que se refiere Ulrich Beck por contraposición a la perspectiva estado céntrica, desde cuyo punto se asume una posición y disposición social, a partir de los agentes locales y fronterizos, que lejos de regañar del otro más lo aloja. (Beck, 2005)

Durante los “...últimos años hemos comenzado a trabajar más en conjunto en equipo, sobre todo con las localidades cercanas nuestras, las localidades de Mercedes y de acá de Fray Bentos. ...de hecho hoy se plantea un trabajo en conjunto, con los eventos que nosotros tenemos con el carnaval, y el carnaval uruguayo, una fusión, con un estilo nuestro, más brasilero por llamarlo de alguna forma, y la murga uruguaya sumada con la murga entrerriana, con los carnavales “matecito”.

Son éstas las señas culturales y de significación, vigentes en el contexto de la modernidad avanzada, donde las fronteras vienen siendo reinterpretadas y resignificadas, sin que por ello se presente en contradicción con el valor de la soberanía nacional. Aunque, por efecto de nuevas fuerzas y agentes que entran en el juego de la dinámica globalizadora contemporánea, se vea, en cierta medida, constreñido o atenuado, en cuanto a la capacidad reguladora y de aglutinamiento -ejercidos por el rol comúnmente se le asigna al estado-nación-, de la otrora comunidad nacional integrada. (Smith, 1984; Castells, 2006)

Por ejemplo, la Dirección de Cultura de Gualeguaychú hace referencia ha “...un encuentro programado de carácter binacional sobre bienes patrimoniales, apoyado por el municipio,

...ahora tendríamos el segundo encuentro, ese es el primer vínculo que tenemos. Previamente tuvimos otro encuentro, el año pasado, además, se va reiterar nuevamente el concierto de órganos en forma conjunta, tenemos un órgano muy antiguo que está aquí en la Catedral de Gualeguaychú. Aquí se hace como un circuito- corredor que va de Gualeguaychú a Concordia y desde el Norte baja hasta terminar aquí en la ciudad, por lo que no es casualidad que ya hayan pasado aquí en conjunto diez conciertos, el otro día fue en Uruguay.”

Son esas espacialidades expandidas que operan a través de la frontera y utilizan como un vehículo especialmente convocante de las distintas expresiones y productos



culturales de los agentes y sus comunidades locales. Es un proceso mediante el cual se van reconfigurando nuevas espacialidades a las que se ha dado en significar como manifestaciones regionales transfronterizas. A la manera de franjas, o corredores culturales, donde todos tienen lugar. Desde el plano de la cultura popular hasta las modalidades más refinadas y de alta especialización, el conocimiento y sus conexiones con la técnica y la ciencia aplicada a soluciones prácticas y específicas, adaptadas a los requerimientos que se dan en cada momento y lugar. (Meza, 2008b)

Sobre esa base de experiencias compartidas "...hay actitudes y comportamientos asumidos más que por miembros de la comunidad, creo que por autoridades que están buscando reconstruir un vínculo. Fray Bentos tuvo una situación particular con Gualeguaychú, se perdió mucho contacto, y en los últimos tres a cuatro años se ha comenzado a trabajar en reconstituir un vínculo institucional más fuerte. Hace dos años atrás vino el Intendente de Gualeguaychú a presentar un evento a Fray Bentos; el desfile de carrosas estudiantiles, y actualmente se está trabajando coordinadamente en cuanto a difundir actividades desde las direcciones de turismo y cultura de ambas partes. Creo que hay espacio de integración en conjunto que están reapareciendo."

Lo cierto es que la configuración, organización y estructura de ambos sistemas de acción de agentes de la cultura, viene pautado por una serie de hitos históricos forjados en común, y que actualmente representan un sustrato cultural y simbólico, pero también de funcionamientos y recursos que se articulan con estas dimensiones y representan unos procesos que definieron el perfil y la vocación compartida entre ambas localidades, desde la cultura del río con las múltiples formas que se lo habita, cruza y opera sobre el mismo, dándole un sentido común, los puertos y saladeros a la vera del río, accionando una cultura del trabajo signada por procesos y experiencias de industrialización adaptadas a los contextos locales y articulándolas con un visión cosmopolita temprana, hacia y en conexión con el espacio internacional. Es un elemento de conjunción muy sentido, que se expresa a cada momento por los agentes locales consultados.

La Dirección de Cultura de Fray Bentos ilustra cómo ha acontecido, con posterioridad a la declaración del Anglo como patrimonio de la Unesco -las infraestructuras del frigorífico con su entorno barrial circundante-, cuando comenzó a desplegarse toda una obra de equipamiento en el entorno del sistema urbano y particularmente sobre el área de la costanera, dando lugar a lo que pasó a denominarse como "...la ruta de bienes patrimoniales culturales e históricos de la Unesco, resulta en la escusa perfecta para



generar la unión entre la gente de Gualeguaychú y la gente de Fray Bentos.” Esto último, dicho de acuerdo a la percepción y valoración los agentes locales.

Del mismo modo, desde la Asociación de Artistas Plásticos de Gualeguaychú se formulan varios comentarios, destacándose que “...la gente de acá va a ver el carnaval Uruguay y a la vez uruguayos vienen acá, pero también hay otro tipo de intercambio cultural, van a capacitación, nosotros estamos hoy trabajando en los museos, tenemos distintas jornadas el año pasado llevamos una intercambio a la Universidad de capacitación del museo, vino gente especializada a disertar acá, a contar la experiencia de los museos de Uruguay

...ahora estudiantes de la licencia en museología van a ir a un encuentro que se hace este año en Paysandú sobre cementerios históricos patrimoniales...”

El valor de los intercambios y las iniciativas de los agentes culturales en el restablecimiento de las relaciones vecinales. El medioambiente en el espacio fronterizo.

En los últimos años, visiblemente, los agentes locales de Fray Bentos desde el nivel político institucional, hasta aquellos que se encuentran en el espacio de prestación de servicios y brindan acceso a nuevas oportunidades culturales para la puesta en valor de los productos de esa especie que se generan, han venido ampliando y mejorando la calidad de estos espacios culturales, tales como galerías, casas y museos de arte y escultura. Entre los que cuentan, también, las salas de exposición que han sido recicladas y actualizadas en sus instalaciones junto con los teatros locales. Estos ámbitos culturales son fuentes de creatividad y lugares donde a menudo los agentes culturales lograr conseguir sustentos para sus vidas. (Sen, 2000)

Representantes del periodismo local subrayan una serie de acontecimientos culturales y sostienen que es desde allí por donde “los procesos de integración se fueran gestando lentamente, para recomponer. Un primer hecho público tangible, después de lo que sucedió, el canal de televisión por aire convocó un campeonato de fútbol de integración acá en Fray Bentos, se puso una copa en disputa, en el cual participaron los empleados municipales y la liga senior de Gualeguaychú, y participó la liga senior de acá...”

Lo que vienen a mostrar como desde el ámbito de la cotidianeidad y la cultura popular, lo eventos festivos y recreativos, tales como los campeonatos de fútbol senior, las contiendas de regatas conjuntas sobre el río Uruguay en su recorrido frente a las



ciudades, y los campeonatos de golf entre las dos orillas. Representan instancias integradoras muy sentidas y participadas por agentes de las comunidades locales de Gualeguaychú y Fray Bentos. Con la denominada "Copa de integración del río Uruguay" disputada por equipos de ambas localidades.

Así, el responsable del Centro Cultural Musicante, ha expresado que recién el año pasado (2017) vuelve a entablarse relaciones con Fray Bentos, tomando ese evento como un bueno hecho por medio del cual "...comienza nuevamente a reestablecerse un diálogo más fluido y un intercambio en permanente contacto. Sí, ese hacía falta y nosotros lo veíamos muy bueno, ...con recorridos en toda la parte histórica de la ciudad..."

En esa línea de reflexión, también se han expresado los agentes culturales que trabajan desde la Casa de las Artes de Fray Bentos "...tuvimos acá hace muy poco una exposición de cuadros que vinieron del lado de Gualeguaychú, hace más o menos dos meses, fue una exposición de fotografías en cuadro, una colección, había una variedad de agentes de distintos lugares, con sus obras se fue armando en una exposición por grupos temáticos, estuvo dos meses acá en exposición en la galería, vino mucha gente a ver..."

Se aprecia como, poco a poco, la localidad, al contar con estas salas, museos, teatros y casas de arte, funcionando con el apoyo de agentes culturales intermediadores comprometidos con la promoción de los productos, servicios y actividades culturales que crecen y se diversifican, presentando toda una variedad de expresiones que con un criterio de inclusión, van formando parte de una agenda cultural ordenada en un calendario distribuido en el transcurso del año, abriendo un campo de posibilidades para que un público, regionalizado transfronterizamente, llegue para apreciar y también adquirir distintos productos que se ofrecen por temporadas.

Todo lo cual va quedando en registros escritos que se disponen a la manera de una especie de relevamiento y memoria de los usuarios que hasta allí se aproximan, desde su lugar ellos formulan que "...el local se volvió a reinaugar el 2008 ...ya cuando lo inauguran, la Casa de las Artes pasa a la encargada de este sector, una directora desde ese año hasta ahora. Ahí se empezó a enseñar una variedad de talleres, con una agenda tentativa coordinada; no alcanzaba a terminar de estrenarse una obra cuando ya se mandaba otra, siempre se estaba trabajando con este espacio, diferentes actividades y se hicieron exposiciones, siempre hubo gente que vino de



Gualeguaychú...”

Desde esta posición asumida como generador de intercambios culturales, es que se producen articulaciones de actores que van desde el plano local hasta alcanzar renombrados artistas que tienen trascendencia nacional, regional e internacional, constituyendo un circuito y lugar de encuentros culturales que beneficia a todas las partes. Del mismo modo lo confirman los pasos auspiciosos y alentadores de experiencias integradoras entre carreras terciarias y superiores nuevas, y otras que se complementan en perfiles. El apoyo a la movilidad espacial con mejores condiciones para el traslado de docentes y estudiantes que participan de estos nuevos programas de formación y capacitación de ambas localidades. Oportunamente se ha mencionado que “...tenemos armado un convenio con universidades, estamos avanzando en materializar algunos convenios más específicos que propicie movilidad docente, movilidad estudiantil, que pueda hacer un semestre un estudiante acá y el otro allá, pasantías.”

Esto viene a ilustrar un camino a seguir, como parte de sinergias que se transfieren y contagian en el contexto de fronteras, y de los agentes institucionales que oficián con roles de intermediación y apertura a oportunidades culturales, que se van multiplicando con sentido estratégico en selección de perfiles de especialización de recursos humanos. Por ejemplo el rol asumido por “...la Universidad Tecnológica (UTEC) propicia generar un vínculo con la Universidad de Entre Ríos (UNER), y eso interrelaciona tanto con docentes como a estudiantes, hoy se materializa por el lado de los docentes, tenemos unos que vienen del lado de Entre Ríos, y por otro lado tenemos estudiantes que tienen intenciones de estudiar en Fray Bentos.”

Se ha venido afirmando una nueva idea sobre las amplias posibilidades para generar formas y prácticas de organización, con funcionamientos que incluyan ya no solo a los agentes públicos y privados de la cultura en el sentido convencional. Sino también con el renovado papel que están asumiendo las Universidades, Servicios universitarios en sedes descentralizadas, y centros de formación de nivel terciario superior. En todo a lo que asiste a las oportunidades para generar complementación y compartir recursos humanos especializados y de alta tecnología, al contar en la cercanía fronteriza con instituciones pares y laboratorios con equipamientos de última generación. Así mismo, está lógica que se ha instalado en las operaciones de los subsistemas culturales locales, se involucran a las nuevas generaciones de estudiantes cuya trayectoria les impulsa, de



acuerdo a los perfiles vocacionales, afines con los requerimientos de esta época de modernidad avanzada, para conseguir nuevos logros educativos a bajo costo, y con facilidades de acceso a un perfil profesional de formación de nivel superior. Las autoridades, directores y responsables de los programas que funcionan en dichos centros así lo han transmitido, y es un sentir que cada vez se afirma con mayor solidez hacia el futuro, en el contexto de estas especialidades en procesos de reconfiguración y transformación incluyente.

Desde la dirección de las actividades de la UTEC con Sede en Fray Bentos, en las antiguas instalaciones del frigorífico Anglo, ahora recicladas, se ha comentado que con "...la Universidad, como nosotros pertenecemos a un sitio patrimonial, integramos la comisión de gestión del sitio, tenemos un rol en el sitio, somos uno de los atractivos del lugar, y también ejercemos ese rol generando actividades..., desde las del patrimonio, hasta jornadas sobre emprendedurismo, que no solo invitamos a gente de acá si no que se hace regional. Entonces desde ahí son las actividades que nos generan más un enriquecimiento de un proceso de integración."

En virtud de los intercambios impulsados entre los subsistemas culturales y educativos locales, el rol promotor de los agentes intermediadores y facilitadores para del acceso a oportunidades culturales, con el despliegue de nuevas funciones, afianzan una perspectiva que trasciende a la construcción de un sistema cultural interregional y transfronterizos. A partir del formato que ellos han dado en denominar "corredores culturales regionales" establecidos y en conexiones múltiples entre las dos franjas territoriales fronterizas argentino- uruguayo, es decir, sobre el litoral del río Uruguay. Y desde los cuales se despliegan una serie de sinergias y refuerzos mutuos, por ejemplo, con un perfil sensible al consumo de los bienes y actividades culturales.

Desde lo institucional se ha venido trabajando "...con la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) para tratar de generar algún tipo de beneficio para los docentes que cruzan, del tipo que no paguen peaje, o un mínimo, para los estudiantes lo mismo. Esos tipos de procesos son los que tratamos de fomentar un ámbito más colaborativo, y nosotros llegamos más para que se dé... desde el punto de vista cultural. La UTEC tiene carreras que no son las carreras que hay en Uruguay, pasa que no hay egresados que pudieran venir a trabajar en las carreras, entonces tenemos que apelar a los países vecinos, así tenemos docentes brasileños, argentinos, etc."



Entre complementariedades y eslabonamientos que se están produciendo, los agentes de la cultura están consiguiendo poco a poco una serie de avances en funcionamientos incluyentes, y por la concepción de nuevos instrumentos facilitadores de sus participaciones en los intercambios socioculturales que van recreando procesos de integración transfronteriza. En una convergencia de respuestas y perspectivas en cuanto "...la relación más común que se da es a través de los alumnos que vienen no sólo de Fray Bentos, porque también están viniendo varios desde Paysandú..."

Lo mismo se expresa en consultas realizadas en la UNER, con Sede en Gualeguaychú, manifestándose en ese sentido "Sí, se ha dado una integración que tiene que ver con educación y con investigación... a nivel de frontera. Incluso el tema de integración a través de la educación no fue solo aquí, también se dio con la Sede en Concepción del Uruguay que recibía alumnos de Paysandú, donde está más cerca, ...tenemos títulos terciarios en bromatología y contador público..."

En cuanto al funcionamiento en el paso de frontera, sobre la cabecera del puente General San Martín "lo hicieron más flexible en estos últimos años, hicieron posible de poder llevar obras sin tanta burocracia, porque el artista que va también quiere vender en otros lados...". Aunque perduran unos procedimientos burocráticos de corte tradicional trasladados en el tiempo, actualmente, como atributo de un proceso y contexto de modernización avanzada, tienden a generarse poco a poco flexibilizaciones y relaciones más laxas y distendidas, abiertas a lo diverso. Particularmente en la esfera de los bienes intangibles y en cuestiones que atañen a la movilidad espacial de algunos bienes tangibles, portados por los agentes culturales que se desplazan de una a otra localidad y viceversa. (Tomassini, 1998; Mato, 1996a)

Así también, se señala que "...han habido diferentes direcciones de cultura y siempre se ha tenido un vínculo muy estrecho con Gualeguaychú ...en los últimos años se ha ido fortaleciendo de a poco, porque han cicatrizado algunas heridas ahí que quedaron abiertas." Pues, en la misma dirección de aquellas experiencias y expresiones culturales que se han ido generando en un proceso de larga data, actualmente adquieren pleno sentido recreaciones de vínculos institucionales transfronterizos, donde, particularmente, todo aquello que involucra a la cultura se presenta con un auspicioso dinamismo.

A partir del período de las confrontaciones emergentes entre ambas localidades sobre la cuestión medioambiental, despertó una conciencia ecológica que activó acciones



orientadas por valores de cuidado del patrimonio natural y la calidad de entorno medioambiental que rodea los sistemas urbanos. En ese sentido, desde Musicante de Gualeguaychú aluden que ahora "...hay toda una movida del municipio en recolección de residuos, a recuperar la calidad y un eco- parque, una cooperativa de trabajo municipal que se ocupa de la clasificación del tipo de basura, ...el tema de la previsión del glifosato en todo el ejido de la ciudad Gualeguaychú, esta previsión que hizo Gualeguaychú de la prohibición de la venta o utilización, distribución y aplicación en la producción." Representa la emergencia de valores asociados con una conciencia ecológica y cultura medioambiental protectora.

Surge de los agentes culturales de Fray Bentos, el ejemplo que "...el consulado argentino acá y el consulado uruguayo en Gualeguaychú es un nexo que ha sido muy importante para poder hacer exposiciones nuestras allá en el "Instituto Añasco", hemos llevado exposiciones de artistas nuestros y acá han venido y expuesto en el Museo y en la Casa de las Artes, pinturas, esculturas, artesanías..." Del tal modo que las relaciones que se van formalizando entre los agentes gestores de la cultura, desde su lugar de representantes oficiales. Operando como una plataforma que conduce a la consolidación de aquellas micro-redes diversificadas que producen y recrean formas, formatos y circulación de productos culturales comunitarios con significados compartidos. (Appadurai, 1999; Geertz, 1990)

Desde el espacio cultura de Gente de Letras de Gualeguaychú, comentan que entre estas localidades fronterizas, desde antaño hubo "...algo común, está relacionado con nuestra historia ...los eventos generados, se vino a presentar un libro, ahora nosotros comenzamos a ir allá, ...aquí se cortó el puente, de esa manera no se podía a cruzar y como nosotros somos hermanos de todas maneras seguimos cruzando a través de la lancha, bueno estamos tan fuertemente relacionados con Aníbal Sampayo y Linares Cardoso, que es nuestro poeta. Como en la poesía, la canción llamada de las dos horillas, somos muy amigos de este "grupo de los sampayeros". En la fiesta de Linares Cardoso y Sampayo, hay muchas canciones muy relacionadas, como "Guricito costero", o como "Peoncito de campo". Claro está que además de la importancia de la afirmación de estos rasgos propios y de la idiosincrasia y cultura local y transfronteriza con elementos comunes. Desde una concepción estratégica de la integración transfronteriza, se presenta como un dispositivo de respuesta que habilita a los agentes para reaccionar colectiva y proactivamente ante desafíos emergentes, diversificando sus capacidades para reaccionar frente a la variabilidad creciente que se viene



produciendo, y que tiende a generar fuertes impactos sobre los rasgos endógenos, por incidencia de unas fuerzas provenientes del contexto externo. (Mato, Op. Cit.) No como contraposición estéril e inconducente, por el contrario dando lugar a respuestas basadas en la afirmación de las identidades y por el contraste de las diferencias, en la construcción de regiones inteligentes oscilando entre la apertura y la clausura del sistema territorial local y/o transfronterizo. (Touraine, 2000; Boisier, 1994; Luhmann, 2006)

Tal como surge del relatado de los agentes: "...por grupos temáticos y géneros artísticos, tuvo lugar durante dos meses acá (Casa de las Artes de Fray Bentos) la disposición de una muestra en la sala, para que se expusieran distintas obras en la galería y que la gente lo pudiera venir a ver, luego las vinieron a buscar, vino mucha gente a ver. Cuestiones de distintos contextos." Incluyendo un consumo cultural acrecentado por la concurrencia de visitantes provenientes de Gualeguaychú, constituyendo una experiencia que se vuelve a repetir como en otras instancias culturales.

Es de destacada significación, en cuanto a la relevancias se le está dando a las actividades y servicios culturales, que son brindados por agentes culturales intermediadores operando como estructuradores de ofertas culturales, y que a su vez juegan un rol de facilitadores para garantizar un usufructo más amplio por los ciudadanos. Se tiene presente que, los miembros de la comunidad de distintas edades muestran destacado interés en acceder a estos recursos culturales y así lo hace, utilizan y sacan buen provecho de los mismos, optimizan sus capacidades y operaciones en el contexto de este sistema de agentes culturales.

En este contexto las lógicas de acciones, individuales y colectivas, de los agentes que participan de tales experiencias, se presentan sin fricciones, competencias contrapuestas y/o tensionadas por no decir conflictuales, bloqueos o inhibiciones. Por el contrario todo se inclina hacia la configuración de un sistema de acción organizada y participada por distintos agentes de diferentes orígenes, cobrando un destacado dinamismo, si se lo observa comparativamente frente a como se daban en situaciones pasadas.

Es un ámbito muy prolífico, en cuanto a la puesta en valor y difusión de los productos culturales y saberes en oficios culturales transmitidos por cuanto refieren a que "...no trabajamos sólo con un artista, sino que acá hay variedad, desde aportes de distintos



lugares, diferentes oficios, entre la plástica, la cultura de fotografía, incluso acá se dictan talleres sobre distintas cosas (teatro, danza, malambo, etc.), y viene gente grande, niños.

...tenemos hace años en toda la parte de enseñar telar y hacer tejido y todo en telar, talleres en hacer telar. Todos los años, lo que hacen lo traen y lo muestran, lo vuelcan al pueblo, a la ciudad, para que lo puedan ver, y alguna persona venden también ...se enseña música clásica, se está enseñando en diferentes talleres guitarra, batería, más con los jóvenes, con las bandas de rock.”

En lo que respecta a la importancia estratégica que asume la cultura digital en la sociedad de la información y el conocimiento, la oferta cultural en la página de las Intendencias Departamentales, también está proporcionando posibilidades de aprendizaje canalizado por el acceso a los contenidos que transmiten a través de la misma. Desde el lugar de las Direcciones de Cultura, facilitando información sobre recursos culturales disponibles y amplificando las oportunidades culturales de acceso, que se están poniendo a disposición de quienes menos capacidades de acción tienen. Esto se da a partir de los agentes intermediarios de la cultura, difundiendo información democratizadora, oferta de servicios y actividades culturales, que se ponen a consideración de la ciudadanía, y a su vez permite la llegada a los agentes culturales de ambas localidades. La movilización de recursos vinculados a la cultura digital, constituye un factor que opera como canalizador y favorecedor de la integración transfronteriza. (Castells, 2006)

Desde la producción en expresiones de la cultura popular, se viene a potenciar el incremento de control sobre los recursos culturales desde “la experiencia, a través de grupo que compone “Gente de Letras de Gualeguaychú”, ...hemos recogido en conjunto para el grupo cultural nuestro, con el grupo cultural charrúa de Fray Bentos.”

Por el lado de los agentes culturales, a los que podríamos definir como no institucionales, según se acuerde que no presentan un grado de formalización y incorporación a la lógica de acción y tomas de decisión con que operan quienes gestionan, administran y financian la cultura desde ese nivel de poder local. Actores que, desde el lugar donde operan con otra sentido y sensibilidad sociocultural, a juzgar por lo hacen, se refieren a una serie de experiencias, tal como dicen “...trabajamos durante siete días en la iniciativa del pequeño escritor, fuimos a las escuelas trabajamos en Cardona, en Ombúes de Lavalle (pequeños poblados semirurales), una creación



nuestra, le contamos lo que es un cuento, y los invitamos a competir en la producción del cuento luego ...compaginando y se los imprimimos artesanalmente un librito con sus cuentos, entregamos libros ...medallas por grupo, se suman muchos niños a esta movida en un solo lugar eran setenta cuentos.” Desde esta popularización, accesos y aproximación de oportunidades culturales, se pueden reconocer una lista diversa de intervenciones en articulación con otros agentes con acervo cultural popular distribuidos en espacios comunitarios locales, que expresan una tendencia a proyectarse regionalmente. Comentan, desde ese esfuerzo de valorización de los bienes culturales, “...no se precisan funcionarios ...allá en Salto (ciudad de Uruguay) se hizo un mosaico cultural, nosotros regresamos para aplicar lo que para nosotros es todo un artesano, violinista, etc. Un artista plástico, el artesano, exponen, los preparamos, con un grupo de teatro en Florida (ciudad de Uruguay), llamado “El Cardal Florida”, están estrenando en todo el departamento una obra... Hemos recorrido todo el país, entonces el grupo de teatro son apicultores, tamberos, forman parte del trabajo del “Grupo cultural los charrúas”. Es todo un esfuerzo que el colectivo dispone para llegar con recursos propios a esos productos culturales, que luego son distribuidos en el tejido social de base popular. Se trata de un conjunto de iniciativas y actividades culturales, en varios casos formadoras y trasmisoras de habilidades adquiridas, transfiriéndose a otros sectores populares que se expanden, llegando a otras localidades en el territorio nacional con productos culturales concretos que surgen de estas instancias y desde el esfuerzo propio y protagonismo colectivo puesto en común. Ciertamente, es un resorte cultural que, en cierta cuota y medida, se encuentra operando en funcionamientos sistémicos crecientemente diversificados y especializados, favorecedores de la recuperación y/o recreación de cohesión social al interior de aquellos grupos más vulnerables y desfavorecidos que forman parte de pequeñas comunidades, por colonias, en escenarios rurales, en el espacio más abarcativo del sistema territorial regional. Así mismo se ha señalado, en referencia a esa tendencia a regionalizar las actividades culturales y la coparticipación de los agentes provenientes de distintas localidades, el hecho de que en el departamento de Soriano “...Mercedes aprovecha aún más eso, y la gente de Gualeguaychú empezó a ir a Mercedes. Mercedes tiene ahora, por ejemplo, ahora están preparando un encuentro de escultores en los arrayanes, que es un pueblito que está pegado a Mercedes, pero es de Río Negro, que toda la gente que viene a veranear allí, las mejores playas son las que están de ese lado. Entonces, tienes todo gente en Mercedes, allí se hace el encuentro de jazz, qué acá no tenemos encuentro de jazz. Bueno también han generado la iniciativa del jazz en la calle...”. Popularizando



este estilo musical y llevándolo a distintos lugares e instancias de formación, incluso con visitas a las localidades de Guleguaychú, entre otras ubicadas sobre el litoral entrerriano.

Lo interesante de estas dinámicas de intercambios socioculturales, que están despertando y tomando impulso entre las localidades de frontera, es que las mismas no se restringen al escenario propiamente en la vecindad de Fray Bentos con Guleguaychú. Se está extendiendo con cruces fronterizos más frecuentes y convocantes de individuos y grupos sociales, así como artistas que se desempeñan en distintos géneros, concurriendo también a la localidad de Mercedes en el departamento de Soriano en proximidad con Fray Bentos. Agentes de la cultura y consumidores de bienes, servicios culturales atraídos por una oferta que se ha venido incorporando y formalizando en estos últimos años, dentro de una agenda de actividades. Ampliando el escenario de los intercambios culturales, ahora con un alcance regional transfronterizo entre las localidades situadas sobre la costa del río Uruguay.

Aludiendo a la naturaleza de las relaciones entre los agentes culturales, que operan a distintos niveles, como en el caso donde comentan que por parte de las direcciones de cultura y/ o en eventos culturales de muestras en galerías de arte, es de estilo que cuando se presenta un libro, se realice un vernissage, pero tampoco a nivel local siquiera se ofrece un local como espacio para eventos de arte y cultura popular. Ese es el tema de impronta que tiene cada departamento, lo cual parece constituir a esta altura una constante. Se da una postura crítica en cuanto a la modalidad que asume la gestión cultural desde los agentes de administración local, enfatizan “Cualquier grupo que hemos trabajado en todos lados no nos han dado espacio en ningún lado ni para el canal de TV, ni ningún otro medio...”, en referencia a los que funcionan en la localidad de Fray Bentos. En cuanto a los agentes de la cultura del sector popular se presentan una serie de dificultades y restricciones para el acceso y explotación de recursos culturales, sean éstos, espacios, financiamientos, avales, e inclusión en agendas de trabajo. Presentándose como una lógica interna que caracteriza a las relaciones en el sistema de actores a nivel local. Subyacentemente, estas diferencias se suscitan de acuerdo a las valoraciones, asignaciones de sentido y legitimidades que se atribuyen y distribuyen en las relaciones de los actores. De acuerdo a esta situación surgen cuestionamientos recurrentes desde el ámbito de los agentes culturales populares, en el sentido de que restringen y bloquean, en cierta medida, las posibilidades y potencialidades para generar integración a través de la cultura entre Fray Bentos y Guleguaychú.



Las relaciones institucionales como parte de la dinámica de intercambios culturales

La denominada hermandad de la frontera, no es un concepto banal ni antojadizo de los estudiosos de las dinámicas territoriales, espaciales fronterizo y transnacionales. Cuando "...se comienzan a dar instituciones que son hermanas, iguales que del otro lado, hay una institución que se llama igual, con un edificio igualito, que hay instituciones que colaboran unas con las otras..." No se trata aquí de justificar la panacea de fronteras hermanadas como desprovistas de tensiones y conflictividades, sí desde el reconocimiento de que existen tales realidades. También es necesario poner en valor el hecho de que los sistemas de acción y agentes producen y reproducen formas de organización y funcionamiento a partir de la activación y movilización de un conjunto de recursos que, puestos a operar, generan funcionamientos virtuosos, recomponiendo una lógica sistémica - alcanzando nuevos estados de equilibrios en un nivel superior y siempre en cierto modo precario, o si se quiere transitorio. Inherentemente necesario, tanto como la inclusión social de las partes -entiéndase esto por la integración y cohesión social entre individuos y grupos sociales que lo conforman -, y al mismo tiempo que lo diversifican también fortalecen en sus conexiones internas y externas complejas. (Luhmann, Op. Cit.) Como se desprende de la percepción y valoración de los agentes locales, a pesar de la incidental ocurrencia de desequilibrios, tensiones y conflictos coyunturales, que han acontecidos entre las comunidades fronterizas, termina sobreponiéndose la relación construida históricamente. Donde la particularidad de los vínculos afectivos y personalizados, operan como un factor de soporte fundamental para rehacer redes y tejido social a través de la frontera. En ese juego de relaciones y lazos socioculturales transfronterizos intervienen una larga lista de contactos interpersonales al interior de micro-redes, que van tomando sentido en funcionamientos y construcción de vínculos que se multiplican, penetran e interconectan ambas localidades. Es en esa ambivalencia, sentidos contrapuestos y que, por momentos muda en encuentros, que se experimentan como parte del fenómeno fronterizo. Tal como lo expresa un agente local "Lo irónico que te confirmo con esa obra de teatro, bueno levantaron el corte para que pasáramos que fue de las pocas excepciones que se hicieron que pasamos, las decisiones que se hicieron que ocurrió. Y lo gracioso qué ocurrió lo mismo de un lado o que del otro el otro." (Castells, Op. Cit.; Morín, 1993)



Comentarios finales

Existe una red diversificada de agentes culturales fomentando, produciendo y compartiendo en intercambios intra e interlocales recursos culturales y brindando un marco amplificado de nuevas oportunidades de acceso a servicios culturales de creatividad, espacios para la puesta en valor de nuevos productos y formación de capacidades en conocimiento especializado: específicamente se están generando impactos positivos, integradores, fortalecedores de redes cohesionadas y alojadoras de la participación de los agentes de la cultura, desde aquellos de cuño popular, creativos e innovadores, que expanden y facilitan el acceso democratizador a la cultura y a constituirse en sujetos; institucionales formales, con intervenciones relevantes; intermediadores, habilitando y recreando condiciones para el acceso a recursos y promoción cultural en espacios que se brindan para la valorización de dichos productos; gestores culturales, que desde el nivel de representación y dirección cultural, están administrando, financiando y distribuyéndolos al interior de la red de agentes culturales. Todos ellos operando en la configuración de relaciones sistémicas e inter-sistémicas, con tendencia a recomponer un tejido asociativo en estos espacios de alteridad fronteriza, generando experiencias culturales incluyentes, con la participación de nuevas generaciones, estilos y perfiles profesionales, con apoyos transversales entre sectores y recreación de nuevas oportunidades culturales; procesando superación de sutiles tensiones, desequilibrios que en cierta medida aún persisten; asumiendo una creciente conciencia ecológica y compromiso con valores de preservación medioambiental; activando transformación cultural en las relaciones fronterizas.

Bibliografía de referencia

- Appadurai, Arjun (1999) "Soberanía sin territorialidad. Notas para una geografía posnacional", Nueva Sociedad 163, pp. 109-124.
- Beck, Ulrich (2005) *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Bs As. Ed Paidós Ibérica.
- Boisier, Sergio (1994) "Universidad, desarrollo e inteligencia social". Documento 94/21. Serie Ensayos. Dirección de Políticas y Planificación Regionales. Chile.
- ILPES/CEPAL Castells, Manuel (2006) *La era de la Información, Economía, Sociedad y Cultura. La sociedad red*, Volumen 1. Buenos Aires. Siglo veintiuno editores. (7ª edición).
- Geertz, Clifford (1990) *La interpretación de las culturas*, ed. Gedisa, Barcelona.



Luhmann, Niklas (2006) *La sociedad de la sociedad*. México: Universidad Iberoamericana. Mato, Daniel (1996a) "Procesos culturales y transformaciones sociopolíticas en tiempos de globalización", en: D. Mato, M. Montero y E. Amodio, (coords.) *América Latina en tiempos de globalización*, Caracas, UNESCO-ALASUCV, pp. 11-47.

Meza, Nilo (2008b) "Espacios regionales fronterizos. Teoría, política, y práctica de la integración fronteriza". En: www.eumed.net/libros/2008b/400/ Págs. 17-44.

Morín, Edgar (1993) *El Método: Naturaleza de la Naturaleza*, Tomo I. Madrid. Ed. Cátedra. Sen, Amartya (2000) 'Culture and Development'. World Bank Meeting. Tokyo.

Smith, Anthony D. (1983) "Nationalism and classical social theory", *British Journal of Sociology* 34 (1), 19-38.

Touraine, Alain (2000) *Iguales y diferentes ¿Podremos vivir juntos?* México. FCE.

Tomassini, Luciano (1998) "Cultura y desarrollo", En: *Revista CEPAL N° S/N, Número Extraordinario, CEPAL 50 años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe*. Chile.



Línea Temática 6. Dinámicas geopolíticas de integración en América Latina y el Caribe



La diplomacia económica de china y estados unidos en el Gran Caribe.

Mariana Aparicio Ramírez
Gustavo Adolfo Islas Cadena

Resumen

El objetivo de este capítulo es analizar las diferencias de la diplomacia económica de la República Popular de China (en adelante China) y Estados Unidos en los países de El Gran Caribe. La idea central es que Estados Unidos sigue manteniendo presencia con su diplomacia económica en la región a pesar del giro inesperado de la política “América Primero” de la administración de Donald Trump. Entre tanto, el ascenso pacífico de China hace poco probable, al menos por ahora, desafiar la hegemonía estadounidense en El Gran Caribe, pero eso no significa que China ocupe los espacios y el liderazgo que deja los Estados Unidos en la segunda década del siglo XXI.

Palabras clave

Diplomacia económica; El Gran Caribe; China; Estados Unidos.

Apuntes sobre diplomacia económica

La diplomacia económica ha sido analizada y conceptualizada desde diferentes enfoques¹ por lo cual resulta relevante establecer, para propósitos de este capítulo, una definición de la misma, la cual se entiende, de acuerdo con Okano-Heijmans, como “el uso de instrumentos políticos para influir en negociaciones internacionales con el fin de mejorar la prosperidad económica nacional y, el uso de instrumentos económicos con el objetivo de aumentar la estabilidad política de una nación”².

Los objetivos que persigue la diplomacia económica de un estado involucran tanto *business end* como *power-play end*. Las herramientas utilizadas en la diplomacia económica pueden encontrarse en un punto dentro de estos dos fines que se consideran los extremos. En este sentido, el *power-play end* generalmente involucra acciones y negociaciones con características primordialmente políticas, donde el estado realiza los cálculos de costo- beneficio en una lógica meramente política; por ejemplo, las sanciones económicas impuestas a un Estado para alcanzar un objetivo político. Por su parte, el *business end* encuentra su sustento en la cooperación entre el Estado y el sector empresarial para desarrollar objetivos económicos en el marco del interés nacional. Las herramientas que podemos encontrar en este fin son la promoción comercial y de inversión. Aquí los cálculos de costo-beneficio se encuentran en una



lógica meramente económica, donde la principal actividad es maximizar las oportunidades comerciales y de inversión. Entre estos dos objetivos, las herramientas utilizadas por los Estados pueden ser más o menos políticas o económicas, dependerá del interés que persiguen. Por ejemplo, aquí encontramos la ayuda económica y del desarrollo, negociaciones comerciales a nivel multilateral, regional o bilateral, y políticas o negociaciones monetarias y fiscales.³

En este contexto, el principal objetivo de ejercer la diplomacia económica difiere de los países occidentales y otras regiones en el mundo. De acuerdo con Okano, una misma herramienta, en este caso económica, puede tener como objetivo un interés político. Según la autora, para los países europeos y Estados Unidos, la ayuda para el desarrollo tiene un objetivo político de acuerdo con sus características. Se espera que los países receptores de la ayuda compartan y promuevan la democracia, libertad, respeto a los derechos humanos, y que promuevan el buen gobierno. En tanto que los países asiáticos como China e India usan este tipo de ayuda para la apertura de mercados en el exterior. En este sentido, los países receptores de ayuda económica en muchas ocasiones pueden aumentar sus lazos comerciales y de inversión con el país donante.

En este tenor, las negociaciones comerciales de igual forma pueden ser más o menos políticas. Sin embargo, aquí el interés de los Estados occidentales y asiáticos es a la inversa que en la ayuda económica. Mientras que la diplomacia comercial de los países asiáticos tiene un componente más político, en los países occidentales está vinculado más hacia el componente económico. Por ejemplo, para Estados Unidos, un tratado de libre comercio busca la liberalización de barreras arancelarias y no arancelarias, más allá de lo acordado en la OMC en el marco de sus intereses nacionales. Mientras que para China la firma de acuerdos de libre comercio o un incremento del intercambio comercial, así como la ayuda financiera dependen del reconocimiento de los terceros países a Beijing.⁴ Lo antes mencionado, si bien es una tendencia de la diplomacia económica de estos países, esta no debe ser entendida únicamente bajo las líneas anteriormente descritas.

De acuerdo con lo desarrollado en párrafos anteriores, a lo largo de la historia reciente, podemos identificar como la diplomacia económica ha sido dinamizada en distintos momentos y por diversas naciones, ejemplo de ello son casos como la extinta URSS, Japón, Inglaterra, Francia, China o los Estados Unidos.

Francia e Inglaterra han llevado a cabo diversos programas de Cooperación



Internacional al Desarrollo (CID) dirigidos a sus excolonias para mantener su influencia dentro de ellas después de su independencia.⁵ Por su parte, Japón ha hecho uso de la diplomacia económica mediante el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, por sus siglas en inglés) dentro del cual ha influido en la designación de préstamos.⁶

El ejercicio de la diplomacia económica de la URSS se puede ubicar durante la época de Guerra Fría con la creación del Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME) en 1949⁷. Mediante la formación de esta organización, los líderes soviéticos buscaban evitar que los países de Europa oriental abandonaran su esfera de influencia económica tras la oferta de ayuda estadounidense que representaba el Plan Marshall.⁸

El Programa de Reconstrucción Europeo, o mejor conocido como Plan Marshall, fue anunciado por el entonces Secretario de Estado estadounidense como la base de reconstrucción y recuperación europeo. El programa estuvo vigente desde 1948 a 1952. En términos de diplomacia económica, el Plan Marshall⁹ para Estados Unidos tenía un triple propósito; por el lado político, primero, buscaba la contención del comunismo en Europa occidental y, segundo, crear una estructura que favoreciera la implantación y mantenimiento de regímenes democráticos y, por el lado económico, tercero, se planteaba dar solvencia a los países europeos debido a que estos representaban el principal mercado de bienes de Estados Unidos. Se consideraba que, sin una Europa próspera, la nación norteamericana podría estar al borde de una crisis económica.

Por su parte, un ejemplo de la diplomacia económica que China ha ejercido sobre otras naciones es, entre otras, los préstamos que le concedió al gobierno de Sri Lanka para el desarrollo del puerto de Hambantota el cual, a finales de 2017, fue arrendado por 99 años a una empresa estatal china.¹⁰

A partir de lo anteriormente señalado, en los siguientes apartados se desarrollarán algunas características de la diplomacia económica de Estados Unidos y China, estableciendo sus diferencias, más que similitudes, en la región de El Gran Caribe¹¹. Para ello, el capítulo se divide en tres secciones: en la primera, se desarrolla cómo Estados Unidos dinamiza su diplomacia económica hacia la región. En la segunda, se hace referencia a las características de la diplomacia económica de China. En la tercera, y a manera de conclusión, se compara la instrumentación de la diplomacia económica de ambas naciones, apuntando que China se ha convertido en una alternativa de financiamiento para aquellos países de la región en los que Estados Unidos ha dejado de tener presencia.



La diplomacia económica de Estados Unidos hacia El Gran Caribe

El fin de la diplomacia económica de Estados Unidos es su seguridad nacional y la defensa de sus intereses en el exterior. De acuerdo con el último documento de la *Estrategia de Seguridad Nacional*, publicado en diciembre de 2017 bajo la administración Trump, sugiere que las herramientas de la diplomacia económica tienen por objetivo:

Retener nuestra posición como el actor económico más importante del mundo [el cual] fortalece nuestra capacidad para utilizar las herramientas de la diplomacia económica para el bien de los estadounidenses y otros países. Mantener el papel central de los Estados Unidos en los foros financieros internacionales mejora nuestra seguridad y prosperidad al expandir una comunidad de economías de libre mercado, defendernos de las amenazas de las economías dirigidas por el estado y, proteger a los Estados Unidos y la economía internacional del abuso por parte de actores ilícitos¹².

En la estrategia se hace explícito que la instrumentación de la diplomacia económica busca crear riqueza tanto para los Estados Unidos, como sus socios y aliados. Se considera que si estos son prósperos y comparten su visión del mundo pueden enfrentar amenazas políticas comunes. En este sentido, el comercio justo y recíproco, las inversiones y la transferencia de conocimientos profundizan las alianzas, las cuales, de acuerdo con el documento, son necesarias si se quiere triunfar en ambiente geopolítico competitivo¹³, por lo que:

[El] comercio, la promoción a la exportación, el uso de asistencia extranjera, y la modernización de las herramientas financieras de desarrollo pueden promover estabilidad, prosperidad, reformas políticas, y construir nuevas alianzas basadas en el principio de la reciprocidad [...] Las herramientas económicas, -incluidas las sanciones, el lavado de dinero, las medidas anticorrupción y, las acciones para su cumplimiento — pueden ser componentes importantes de una estrategia más amplia para disuadir, coaccionar y restringir a los adversarios. Para ello, trabajaremos con socios afines para construir las herramientas de diplomacia económica contra las amenazas compartidas. La presión económica a nivel multilateral es más efectiva [desde esta perspectiva] porque limita la capacidad de los estados objetivo en evadir las medidas y transmitir una resolución unificada¹⁴.

En la última década, Estados Unidos ha dinamizado su diplomacia económica hacia El Gran Caribe mediante tres instrumentos; la primera, vinculada con la ayuda económica



a cargo de las operaciones de su agencia de cooperación internacional para el desarrollo (USAID por sus siglas en inglés) en la región. La segunda, en materia comercial con Programas preferenciales en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias y los acuerdos de libre comercio y, la tercera, a través de las Órdenes Ejecutivas, por mencionar algunas.

Primero, la ayuda económica por parte del USAID destinada a El Gran Caribe como un instrumento de su diplomacia económica se puede observar (véase tabla 1) en un aumento considerable de las obligaciones suscritas por parte de esta agencia entre el primer y último año del segundo periodo de Barack Obama como presidente estadounidense, dicha tendencia se ha mantenido durante el primer año de la presidencia de Donald Trump.

Si bien, hubo un aumento de las obligaciones de USAID en El Gran Caribe, esto no se vio reflejado de manera similar a nivel global, manteniéndose las obligaciones suscritas de esta agencia con respecto al mundo en cantidades muy similares durante los años 2013 y 2016. Esto representó un aumento del 6.1% al 7.2% de la cantidad total suscrita por USAID destinadas a la región. Sin embargo, el aumento en obligaciones suscritas que recibe la región durante el primer año de gobierno de Trump es consistente con el aumento que se dio a nivel mundial. Lo cual resulta en una pequeña variación del porcentaje mundial recibido por El Gran Caribe del 7.2% al 7.4%, respectivamente.

	Gran Caribe	Mundo	Porcentaje
2013	750	12274	6.1%
2014	737	11112	6.6%
2015	984	13335	7.3%
2016	895	12414	7.2%
2017	1053	14177	7.4%

*Tabla 1 .Obligaciones de USAID por región (2013-2017) En millones de dólares.
Fuente: elaboración propia con base en "Foreing Aid Explorer", en <https://explorer.usaid.gov/>.
Consulta: 01 de Agosto de 2018.*

Al analizar la distribución de las donaciones de USAID por país dentro de El Gran Caribe en los últimos cinco años se puede encontrar una disparidad económica dentro de sus dos principales receptores, Haití y Colombia. El top cinco lo completan Guatemala, Honduras y el Salvador. Por otro lado, Panamá es el país con el que menos obligaciones se suscribieron¹⁵, seguido por Guyana. En el caso de Guatemala y Honduras existe una tendencia al alza, muy marcada durante estos años, incrementado su recepción anual de obligaciones en más del doble. Por su parte, Colombia y El Salvador presentan un incremento cercano, pero no mayor al 50%. Haití es el mayor receptor en este periodo,



el cual ha tenido un descenso a partir del 2014.

	2013	2014	2015	2016	2017	Acumulado
Colombia	117	186	164	186	208	861
Costa Rica	2,8	3	3,4	2,4	4,7	16,3
Cuba	9,4	0	1	6,4	7,3	24,1
República Dominicana	29	27	50	30	38	174
El Salvador	61	62	50	59	104	336
Guatemala	79	89	104	135	197	604
Guyana	3,7	1,2	2,1	2,8	1	10,8
Haití	245	227	416	261	221	1370
Honduras	71	68	89	106	149	483
Jamaica	22	20	23	19	36	120
México	80	32	56	59	58	285
Nicaragua	26	18	21	24	23	112
Panamá	0,07	0,041	0,11	0,29	0	0,511
Venezuela	4,5	3,9	4,1	4	6,4	22,9
Total	750,47	737,141	983,71	894,89	1053,4	4419,611

Tabla 2. Obligaciones de USAID por país (2013-2017) En millones de dólares.

Fuente: elaboración propia con base en "Foreign Aid Explorer", en <https://explorer.usaid.gov/>.

Consulta: 01 de agosto de 2018.

El segundo, en términos de SGP y acuerdos de libre comercio, El Gran Caribe representa una zona de natural de influencia para Estados Unidos, tal como demuestra el uso de su diplomacia económica en diversas expresiones dentro de la región, como lo fue la firma de acuerdos comerciales discriminatorios como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1992, actualmente el T-MEC o USMCA (por sus siglas en inglés) firmado el 30 de noviembre de 2018, en espera de su ratificación; el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA) en 2004 y; el Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América en 2006. Igualmente, se puede ejemplificar con la implementación de programas preferenciales no recíprocos en materia comercial, tal es el caso de la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1983¹⁶, la cual "otorga(ba) al presidente de los Estados Unidos la competencia para disponer la concesión de franquicias arancelarias para todos los artículos procedentes de un país beneficiario"¹⁷, entre los cuales se excluía a México, Colombia, Venezuela y Cuba¹⁸.

Ley de Recuperación Económica fue la primera en su tipo bajo el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP por sus siglas en inglés)¹⁹ de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La versión actualizada de la ley a la que se hace referencia es la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (CBI por sus siglas en inglés) De acuerdo con la página del USTR, el programa se amplió en el año 2000 a través de la Ley sobre Asociación Comercial de la Cuenca del Caribe (CBTPA) la cual entró en vigor el 1 de octubre de



ese mismo año con una vigencia hasta el 30 de septiembre de 2020. Dentro del programa se han extendido beneficios específicos a Haití con una enmienda al *Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA por sus siglas en inglés), la cual incluye la “Oportunidad Hemisférica Haitiana a través de la cooperación” en sus tres versiones en distintos momentos, estos son los programas HOPE, HOPE II y HELP (“The Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement Act of 2006 (HOPE), the Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement Act of 2008 (HOPE II), and the Haiti Economic Lift Program of 2010 (HELP)”²⁰, por sus siglas en inglés. Dichos programas proveen de mayores extensiones arancelarias a las importaciones de ciertos productos elegidos para el mercado de Estados Unidos producidos en Haití, con el programa HOPE II se realizó una modificación del programa anterior (HOPE) extendiendo la entrada libre de impuestos a los textiles y productos de ropa provenientes de dicho mercado (HELP). Estas preferencias tienen una fecha de término el 30 de septiembre de 2025.

En el esquema de acceso preferencial al mercado de Estados Unidos vía SGP, destinada a los países de menor desarrollo, está sujeta a criterios y evaluaciones de la política interna de dicho país. Cada dos años, el Representante de Comercio de Estados Unidos envía un reporte al Congreso de dicha nación para dar a conocer la evaluación y el impacto de los programas y, someter, si fuera el caso, de mantener o expandir las preferencias comerciales, así como los criterios de selección de los países beneficiarios²¹.

Lo anterior, es considerado por diversos autores²² un instrumento de su política exterior, ya que los programas son proporcionados unilateralmente a partir de renegociaciones periódicas que están sujetos a los vaivenes políticos e intereses nacionales. En este sentido, los países acreedores, al buscar mantener el acceso de libre arancel, proporcionan concesiones económicas no comerciales y en materia de política internacional.

Los últimos datos disponibles corresponden al año 2017, en el cual tanto el CBERA y/o el CBTPA del CBI fue proporcionado a 17 países y territorios dependientes²³ con acceso libre al mercado estadounidense. El total de las exportaciones de Estados Unidos a los países del CBI en 2016 correspondieron a \$10,478.9 millones de dólares, un 0.9% del total de exportaciones en el mundo. En cuanto a las importaciones, la región del CBI en su conjunto, en ese mismo año, envió a Estados Unidos \$5,342.0 millones de dólares, lo que corresponde a un 0.2% del total de importaciones de dicho país en el mundo,



“[l]os productos energéticos representaron el 39.3%; textiles y prendas de vestir (predominantemente prendas de vestir exportadas por Haití) 34.9%; productos agropecuarios el 14.4 % ; y otros productos de minería y manufactura, 11.4%”²⁴. De acuerdo con los datos del informe del USTR al Congreso, la región del CBI tiene la posición número 42, en el ranking de los países de los cuales importa Estados Unidos.

El tercero, se han emitido, en el caso particular de Venezuela, cuatro órdenes ejecutivas con la finalidad de presionar económicamente al gobierno encabezado por Nicolás Maduro, considerado un país no democrático. La primera, *Blocking Property and Suspending Entry of Certain Persons Contributing to the Situation in Venezuela*,²⁵ fue emitida el 8 de marzo de 2015, por el entonces presidente Barack Obama. Dicha orden se enfocaba en el congelamiento de propiedades o intereses en propiedad que se encuentren en territorio estadounidense de personas que se considere, han ido en contra de la democracia en Venezuela o que han violado los derechos humanos en este Estado.

La segunda, *Imposing Additional Sanctions With Respect to the Situation in Venezuela*²⁶, fue emitida por el presidente Donald Trump el 24 de agosto de 2017. En ésta se prohíben las transacciones relacionadas a la provisión de financiamiento mediante la adquisición de nueva deuda del gobierno de Venezuela con vencimiento mayor de 30 días o bonos emitidos por dicho gobierno antes de la fecha efectiva de la orden. Las dos últimas, se publicaron el 19 de marzo y 21 mayo de 2018 respectivamente, ambas firmadas, al igual que la anterior, por el presidente Trump como complemento de la segunda EO citada.

La tercera, *Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela*²⁷, agrega la prohibición de financiamiento por medio de monedas digitales emitidas por, para o en favor del régimen de Maduro. La cuarta, *Prohibiting Certain Additional Transactions With Respect to Venezuela*²⁸, prohíbe la compra, transferencia, cesión o puesta en prenda de cualquier deuda del gobierno venezolano o participación de capital de alguna entidad donde dicho gobierno sea propietario de más del 50%.

Como se desarrolló en esta sección, Estados Unidos promueve su interés nacional a través de su diplomacia económica en la región de El Gran Caribe. Si bien, existen diversos instrumentos, aquí se presentaron tres de ellos vinculados a la economía y el comercio. En términos generales, encontramos que existen diferencias entre los países miembros de la región y los instrumentos utilizados por parte de Estados Unidos.



La irrupción de China en El Gran Caribe

La República Popular de China plantea la política exterior hacia América Latina y el Caribe basada en una cooperación mutua, teniendo al Foro China-CELAC como plataforma principal. De acuerdo con el último Libro Blanco “Documento sobre la Política Exterior de China hacia América Latina y el Caribe” publicado en noviembre de 2016, la política exterior se compone de cuatro pilares “trato de igualdad, el objetivo de beneficio mutuo y ganancia compartida, las formas flexibles y pragmáticas, y el espíritu de apertura e inclusión”²⁹.

En el área económica-comercial define trece objetivos específicos³⁰, entre los cuales destaca para fines de este capítulo; (1) la cooperación financiera en la cual se busca “respaldar un mayor intercambio y cooperación entre las instituciones financieras chinas y sus pares nacionales regionales e internacionales de América Latina y el Caribe”³¹; (2) la asistencia económica y técnica, la cual se continuará otorgando a los países de la región sin condiciones de carácter político; (3) en el objetivo sobre el comercio se establece que “China estudiará con los países de ALyC establecer relaciones comerciales estables a largo plazo, negociar diversas facilidades del comercio incluyendo la suscripción de tratados de libre comercio y solucionar adecuadamente las fricciones comerciales para el desarrollo sano y equilibrado, y la diversificación estructural del comercio entre China y ALyC”³²

En sentido, se pueden considerar tres objetivos primordiales de la diplomacia económica de China; el respaldo dentro de foros comerciales internacionales (OMC), la no crítica en foros multilaterales en materia de derechos humanos y la creación de relaciones diplomáticas oficiales en detrimento de Taiwán.³³

Con respecto a este último, en el siglo XXI han sido seis naciones dentro de la región quienes han retirado su reconocimiento a Taipéi. Durante la administración de George W. Bush lo hicieron Dominica, Granada y Costa Rica, y recientemente, en los primeros dos años de Donald Trump, Panamá, República Dominicana y El Salvador. Dominica y Granada retiraron su reconocimiento a Taiwán, en 2004 y 2005 respectivamente, después de comenzar a recibir importantes apoyos económicos de la China Continental³⁴. Costa Rica hizo lo propio en 2007, tras lo cual suscribió diversos acuerdos de cooperación económica y, además, recibió apoyo de China en la construcción del Estadio Nacional³⁵ en San José, el cual fue inaugurado por un partido entre las selecciones de fútbol de ambos países.



En 2017, durante el primer año de la administración de Trump, Panamá su reconocimiento a Beijing en detrimento de Taipei; ese mismo año se firmaron 19 acuerdos de cooperación, en su mayoría comercial y financiera, entre la República Popular de China y Panamá³⁶ y, en 2018 se iniciaron las negociaciones para la firma de un acuerdo de libre comercio entre dichos países. En el caso de República Dominicana, el viraje diplomático se da en la primera mitad de 2018, a lo cual un funcionario del ministerio de exteriores de Taiwán acusó a un posible paquete de préstamos e inversión de ser el motivo por el cual la isla caribeña tomó la decisión de romper vínculos con Taiwán”³⁷.

Por último, Salvador Sánchez Cerén, presidente de El Salvador, anunció el 20 de agosto de 2018, su decisión romper relaciones con Taipéi en favor de Beijing argumentando que su decisión “corresponde a los principios del derecho internacional, de las relaciones internacionales y a las tendencias ineludibles de nuestra época”³⁸. Tras este cambio en la política exterior de El Salvador, la embajadora estadounidense en ese país, Jean Manes, calificó de preocupante esta ruptura y señaló que esta decisión impactaría en las relaciones de Estados Unidos y la nación centroamericana.³⁹ Esta declaración resulta relevante ya que El Salvador es el quinto principal receptor de la ayuda económica de USAID en la región, lo cual, su cambio en política puede considerarse que no es consistente con los demás países de la región al establecer relaciones con China Continental.

Tras el reconocimiento de República Dominicana y El Salvador hacia la República Popular de China, Taipéi quedó en El Gran Caribe únicamente con el apoyo de San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, Santa Lucía, Haití, Belice, Guatemala, Honduras y Nicaragua.⁴⁰ Cabe Resaltar que, dentro de lo países que aún mantienen su reconocimiento a Taiwán, se encuentran dos, Guatemala y Honduras, de los cuatro países que más ayuda recibieron por parte de USAID durante los últimos cinco años (véase tabla 2). Por otro lado, Panamá fue el menor receptor de estos fondos durante el mismo periodo y, en el caso de República Dominicana, también se encuentra en la franja inferior de estas donaciones. Lo antes mencionado se suscribe dentro de la lógica en los países en los que China ha aumentado su presencia, son aquellos en los cuales Estados Unidos ha disminuido su instrumentación de la diplomacia económica; al contrario, los principales receptores de ayuda económica estadounidense han sido menos susceptibles a la influencia china.

Un caso particular que debe ser mencionado es Nicaragua, país que desde la fundación



de la República Popular China -que inició la disputa diplomática por el reconocimiento entre las dos Chinas- había respaldado al gobierno establecido en la Isla de Taiwán, pero tras el triunfo de la revolución sandinista dio un viraje en las relaciones diplomáticas, y en 1985 le otorgó oficialmente el reconocimiento a Beijing. Lo anterior, debido a la afinidad ideológica que compartía el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) - al cual pertenecía el entonces presidente Daniel Ortega- y el gobierno de la China Continental.⁴¹

En 1990, Nicaragua volvió a dar un giro dentro de su política interna tras la derrota del FSLN ante la Unión Nacional Opositora, encabezada por Violeta Chamorro. Este cambio interno también representó un nuevo viraje en la postura nicaragüense con respecto a las dos Chinas, devolviendo, ese mismo año, su reconocimiento al gobierno de Taipéi, el cual ha proporcionado una generosa ayuda económica al país centroamericano.⁴² Con el regreso de Ortega al poder en 2007, se especuló con la posibilidad de volver a reconocer a la China Popular, luego de que su asesor económico Bayardo Arce declarara que ProNica-China buscaría seguir el ejemplo de Costa Rica y desarrollar vínculos integrales con China para posteriormente volver a establecer relaciones oficiales.⁴³

A pesar de que en la actualidad Nicaragua aún no ha vuelto a otorgar su reconocimiento oficial al gobierno de Beijing, en 2011 la nación centroamericana abrió una oficina comercial privada en la capital de China Continental, la cual buscaba promover las inversiones y el comercio entre los dos países.⁴⁴ Lo anterior podría sugerir una creciente relación entre Beijing y Tegucigalpa, que en un futuro podría derivar en un nuevo cambio de reconocimiento. Dentro de los proyectos más reconocidos de inversión en infraestructura de China dentro de El Gran Caribe se encuentra el intento de construcción del Canal de Nicaragua, el cual implicaría una alternativa al Canal de Panamá. Se debe resaltar que posteriormente a su ceremonia inaugural no se reportan avances debido a problemas de financiamiento, riesgos ambientales y sociales que implica esta obra.⁴⁵ La ejecución de esta mega estructura se ve aún más lejana después del aumento en las relaciones diplomáticas entre Panamá y China, lo cual implica una disminución de interés, por parte del gigante asiático, en la búsqueda de una alternativa al Canal de Panamá.

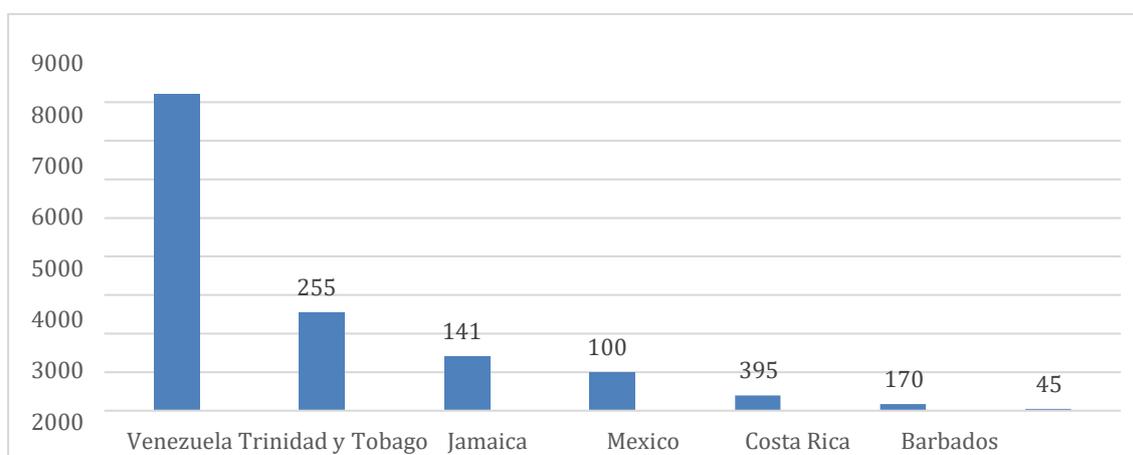
Asistencia financiera de China hacia El Gran Caribe

La Asistencia Oficial al Desarrollo (AOD) que ofrece China a los países en desarrollo se



enfrenta al obstáculo de la falta de transparencia en los flujos de ayuda oficial y otros.⁴⁶ A pesar de esto, la escasa información existente nos permite observar las tendencias en la AOD de China en El Gran Caribe.

China posee una visión diferente sobre la implantación de la ayuda desarrollo. Si bien Beijing reconocía y apoyaba los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ha desarrollado una política de asistencia financiera basada en las inversiones y el desarrollo de infraestructura,⁴⁷ por lo cual sus principales agentes en esta área son el Banco de Importaciones y Exportaciones Chino (EXIMBANK) y el Banco de Desarrollo de China (CDB).



*Gráfico 1. Prestamos de EXIMBANK y CDB (Millones de dólares)
Fuente: elaboración propia con base en "The Dialogue", en
https://www.thedialogue.org/map_list/. Consulta: 11 de agosto de 2018.*

Dentro de los países que han sido receptores de préstamos en el periodo 2013-2017 (véase grafica 1) por parte de los bancos antes mencionados, se debe destacar la presencia de Costa Rica, que fue primer país de Centroamérica en reconocer a Beijing, y el cual durante este periodo fue el tercer Estado que menos donaciones recibió por parte de USAID, solo por delante de Guyana, quien también ha sido receptor de préstamos por parte de estos bancos chinos, y Venezuela que ha sido objeto de diversas órdenes ejecutivas por parte de los Estados Unidos por presuntamente ir en contra de los valores de la democracia. Todo lo cual refleja cómo China ha ejercido el papel de alternativa y complementariedad de financiamiento hacia los países que menos ayuda reciben por parte de Estados Unidos.

En este punto cabe resaltar que "el gobierno chino no usa como criterio para otorgar asistencia el tipo de gobierno o sistema político o económico de los países receptores de la ayuda, sino que indistintamente coopera con países democráticos, dictaduras,



semidictaduras, países socialistas, etcétera.”⁴⁸, por lo cual, a diferencia de los Estados Unidos, China no tiene ninguna razón para reducirle o cancelar los préstamos del EXIMBANK y el CDB a los países con gobiernos considerados no democráticos, resultando una alternativa de financiamiento para dichos países que no pueden acceder a la AOD estadounidense.

Por la vía multilateral, China ha apoyado el desarrollo de infraestructura en la región a través de su cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del cual es miembro desde 2009. Dicho país aportó al momento de su ingreso 350 millones de dólares, de los cuales 125 millones fueron destinados al antiguo Fondo de Operaciones Especiales⁴⁹, donde cuatro de sus cinco receptores⁵⁰, en ese año, pertenecían a El Gran Caribe. Para el 2013, el BID y el Banco Popular de China aprobaron un fondo de cofinanciación para América Latina y el Caribe, en dicho fondo se otorgaron 2 mil millones de dólares, en los que una cuarta parte fue designada a préstamos destinados al sector público y los demás dirigidos hacia el sector privado⁵¹.

De acuerdo con Mueller y Li, “a partir de 2017, China ha invitado a los países de ALC a unirse a su iniciativa *One Belt One Road* con miles de millones de dólares en inversión en infraestructura.”⁵² Dichos proyectos cuentan con el respaldo del Banco Asiático de Inversiones en Infraestructura, el cual es banco multilateral de desarrollo recientemente fundado en 2014 bajo la propuesta de China. Inicialmente, cuando la iniciativa *One Belt One Road* fue anunciada en 2013, se planteaban únicamente dos vías, la nueva ruta de la seda y el cinturón marino. La primera sería terrestre, la cual contemplaba la ruta de China a España atravesando Asia Central y el Medio Oriente, la segunda era una ruta marítima, la cual recorrería del sureste asiático al este de África. Sin embargo, este proyecto ha ido creciendo hasta incluir propuestas en Oceanía, Gran Bretaña e incluso el Ártico.⁵³ Bajo esta misma línea, en enero de 2018, durante la reunión China-CELAC en Santiago de Chile, el gigante asiático declaró que los países latinoamericanos y caribeños son una extensión natural de la ruta de la seda marítima. En este sentido, actualmente existe un proyecto en el continente americano que pertenece oficialmente a la iniciativa de la franja y la ruta, el cual se encuentra en Panamá y consiste en una línea de tren que unirá la capital de este país con la ciudad de David.⁵⁴

En términos de intercambio comercial, la presencia de China en América Latina y el Caribe se ha incrementado en los últimos años⁵⁵. En el 2017, ALyC exportó a China alrededor de \$104 mil millones de dólares en bienes, siendo los más relevantes los sectores energético, extractivo y agrícola. El intercambio comercial puede caracterizarse



por diferencias importantes entre los países que conforman la región.

PAIS	EXP. A CHINA	IMP. A CHINA	BALANZA COMERCIAL	PAIS	EXP. A CHINA	IMP. A CHINA	BALANZA COMERCIAL
Barbados	0.6%	2.4%	-1.8%	Jamaica	0.6%	3.8%	-3.1%
Colombia	0.6%	2.6%	-2.0%	México	0.6%	3.5%	-2.9%
Costa Rica	0.1%	2.8%	-2.6%	Nicaragua	0.4%	5.0%	-4.6%
El Salvador	0.1%	3.1%	-3.0%	Panamá	0.1%	11.6%	-11.5%
Guatemala	0.1%	3.0%	-2.9%	República Dominicana	0.2%	2.4%	-2.2%
Haití	0.1%	6.6%	-6.5%	Santa Lucía	0.1%	0.9%	-0.8%
Honduras	0.1%	4.2%	-4.1%	Trinidad y Tobago	0.9%	2.4%	-1.5%
				Venezuela	3.3%	0.8%	+2.5%
<i>Otros países de América Latina</i>							
Brasil	2.3%	1.5%	+0.8%	Perú	5.7%	3.6%	+2.1%
Chile	7.5%	5.8%	+1.7%				

Tabla 3. Balanza comercial con China en 2017 como porcentaje del PIB (Países seleccionados).

Fuente: Datos tomados de Rebecca Bay, "China-Latin America Economic Bulletin 2018 Edition", Working Group on Development and Environment in the Americas, Boston University, Discussion Paper 2018-1, p. 3. Disponible en: <https://www.bu.edu/gdp/files/2018/04/C-LAC-Bulletin-2018.pdf> (consultado 30 de noviembre de 2018).

De acuerdo con los datos presentados en la tabla 3, El Gran Caribe exhibe déficit comercial con China en 2017, con excepción de Venezuela, cuyo principal producto de exportación es petróleo crudo. Para el resto de los países de la región, su primer destino de exportación sigue siendo Estados Unidos. Llama la atención que las naciones exportadoras hacia el mercado chino más importantes son Argentina, Brasil, Chile y Perú, lo que sugiere la relevancia del comercio de China con América del Sur, su principal mercado.

Bay⁵⁶ argumenta, a partir de los datos por UN ComTrade, que durante el periodo de 2012 a 2016, las exportaciones latinoamericanas hacia el mercado chino se concentraron en 53.7% en el sector extractivo, el 33.5% en productos agrícolas y el 12.7% en manufactura, los dos primeros cubren dos terceras partes del total de comercio con el país asiático, mismos que corresponden alrededor del 70% cinco bienes: soya con el 19.9%; mineral de hierro y sus concentrados el 14.1%; petróleo crudo el 12.5%, mineral de cobre y sus concentrados le corresponde el 11.4% y, cobre sin refinar el 10.7% . En estos cinco productos, solo Venezuela y México tienen presencia de los países de El Gran Caribe.

Como se desarrolló en esta sección, la presencia de China en la región de El Gran Caribe ha crecido paulatinamente en términos de inversión, comercio y transferencia de capitales, aunque con diferencias entre los países miembros. Si bien, la balanza aun no



cambia de rumbo respecto a la importancia de Estados Unidos en la región, China está avanzando a pasos agigantados, todo lo cual sugiere que puede ser una opción de diversificación de recursos en América Latina y el Caribe.

Reflexiones finales

Como se demostró a lo largo del capítulo, los fines de la diplomacia económica de Estados Unidos buscan el mantenimiento del régimen comercial basado en el libre mercado y su posición de liderazgo dentro del mismo, mientras que China se ha enfocado principalmente en aumentar tanto sus lazos comerciales como diplomáticos con otros países mediante la concesión de créditos.

Igualmente, se observó que China ha centrado su apoyo en aquellos países donde Estados Unidos, a través del USAID, ha mostrado menor cooperación financiera, todo lo cual parece sugerir que China resulta ser una alternativa al financiamiento estadounidense para los países de El Gran Caribe.

Estados Unidos ha mantenido su diplomacia económica hacia El Gran Caribe tanto en el último periodo de Barack Obama, como en el primer año de la presidencia de Donald Trump, a pesar del discurso aislacionista, lo cual no ha impedido que aumente la presencia de China dentro de la región. Aunque Estados Unidos continúa mostrándose como el actor más influyente dentro de El Gran Caribe, no se debe dejar de lado el gran crecimiento que han tenido las relaciones de China con la región, como lo muestra la reciente ola de reconocimientos que ha experimentado el país asiático en Centroamérica y el Caribe, por lo cual, se podría esperar un incremento de su presencia en la región de El Gran Caribe.

Notas

¹ Véase. Robert A. Denemark and Renée Marlin-Bennett, “Economic Diplomacy”, *The International Studies Encyclopedia*, (2017), vol. 3. Disponible en: <https://doi.org/10.1093/acref/9780191842665.001.0001> y, Maaïke Okano-Heijmans, “Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies”, *The Hague Journal of Diplomacy* 6, (2011): 17, <https://doi.org/10.1163/187119111X566742>. 2 Maaïke Okano-Heijmans, 17.

² Maaïke Okano-Heijmans, 16-17. También se pueden consultar textos anteriores que abordan la misma problemática pero desde otra mirada conceptual como: Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations* (Princeton, NJ: Princeton University



Press, 1987); B.E. Moon, "Consensus or Compliance? Foreign-Policy Change and External Dependence", *International Organization*, 39, no. 2, (1985): 297-329; G.A. Flores-Macías y S.E. Kreps, "The Foreign Policy Consequences of Trade: China's Commercial Relations with Africa and Latin America, 1992-2006", *The Journal of Politics* 75, no. 2, (2013): 375-371; Wang, T.Y. "US Foreign Aid and UN Voting: An Analysis of Important Issues", *International Studies Quarterly* 43, no. 1, (1999): 199-210.

⁴ Ver Francisco Urdinez, Fernando Mouron, Luis L. Schenoni, and Amâncio J. de Oliveira. "Chinese Economic Statecraft and U.S. Hegemony in Latin America: An Empirical Analysis, 2003–2014." *Latin American Politics and Society* 58, no. 4 (2016): 3–30. <https://doi.org/10.1111/laps.12000>. Y Jing-Lin Duanmu y Francisco Urdinez, "The dissuasive effect of U.S. political influence on Chinese FDI during the "Going Global" policy era", *Business and Politics* 20, no. 1 (2017). <https://doi.org/10.1017/bap.2017.5>

⁵ Roberth Bideleux e Ian Jeffries, *A History of Eastern Europe: crisis and change*, (Oxfordshire: Routledge, 2006), 647, Routledge.

⁶ Christopher Kilby, "Donor influence in multilateral development banks: The case of the Asian

Development Bank", *The Review of International Institutions* 1, no. 2, (junio 2006): 173-195. <https://doi.org/10.1007/s11558-006-8343-9>.

⁷ Elena Dragomir, "The creation of the Council for Mutual Economic Assistance as seen from the Romanian archives", *Historical Research* 88, no. 240, (mayo 2015): 376, <https://doi.org/10.1111/1468-2281.12083>.

⁸ Roberth Bideleux e Ian Jeffries, 480, Routledge.

⁹ El plan nació de la necesidad de los estados europeos de aumentar su capacidad de pago y evitar una gran crisis económica, política y social. Por ello, en junio de 1947 Marshall anunció que, si Europa diseñaba un programa de reconstrucción a largo plazo basado en una mutua cooperación, Estados Unidos estaba dispuesto a proporcionar los fondos necesarios. El Congreso estadounidense aprobó una ayuda de más de 13, 000 millones de dólares. De los cuales, el 70% se destinó a compras de bienes estadounidense. Para la ejecución del plan se crearon dos organismos: La Administración de la Cooperación Económica (que distribuía el dinero) y La Organización Europea para la Cooperación Económica (que fue el órgano para gastarlo) Ver: Juan Carlos Pereira. "La Guerra Fría", *Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas*, ed. Juan Carlos Pereira (España, Ariel, 2009), 499- 519.



¹⁰ Jamie Tarabay, “With Sri Lanka port acquisition, China adds another 'pearl' to its 'string'”, CNN, febrero 11, 2018, <https://edition.cnn.com/2018/02/03/asia/china-sri-lanka-string-of-pearls-intl/index.html>.

¹¹ El Gran Caribe lo componen Antigua y Barbuda, Belice, Barbados, Colombia, Costa Rica, Cuba Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Haití, Jamaica, Las Bahamas, México, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Sant Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Trinidad y Tobago, Venezuela y demás islas caribeñas no independiente.

¹² The White House, National Security Strategy of the United States of America, diciembre de 2017, p.34. Disponible en: <https://bit.ly/3blSOus> (consultado el 31 de octubre de 2018).

¹³ Ibid

¹⁴ Ibid

¹⁵ Únicamente se toman en cuenta los países con los cuales USAID suscribieron obligaciones en al menos 2 años durante el periodo 2013-2017.

¹⁶ La Ley entró en vigor el 1 de enero de 1984. Ver: Sistema de Información de Comercio Exterior de la Organización de Estados Americanos (OEA), <https://bit.ly/3bqr9bM> (consultado el 24 de septiembre de 2018).

¹⁷ Alfredo Guerra-Borges, “Política Comercial Norteamericana: La Iniciativa de la Cuenca del Caribe”, Anuario de Estudios Centroamericanos 11, No.1, (1985): 46, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5075676.pdf>.

¹⁸ Los beneficiarios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe son Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, las Islas Vírgenes Británicas, Costa Rica, Dominica, la República Dominicana, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Montserrat, las Antillas Holandesas, Nicaragua, Panamá, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago.

¹⁹ De acuerdo con la página oficial de la OMC se entiende por SGP a los “programas de los países desarrollados que aplican aranceles preferenciales a las importaciones procedentes de países en desarrollo”. Ver: <https://bit.ly/35pBe52> (consultado el 31 de octubre de 2018).

²⁰ Ver: USTR, Caribbean Basin Initiative CBI, en: <https://bit.ly/2Xomz5t> (consultado el 31 de octubre de 2018).

²¹ El desglose de los criterios para CBI se pueden consultar en el último reporte disponible del USTR del 29 de diciembre de 2017, específicamente en las páginas 23 a la 27, en la siguiente liga: <https://bit.ly/3brqfvY> (consultado el 31 de octubre de 2018).



²² A este respecto se sugiere analizar las siguientes contribuciones académicas como: Mariana Aparicio Ramírez, “El Caribe frente al Mundo Multipolar: apuntes sobre el comercio y política con Estados Unidos y la República Popular de China”, *Revista CariCen. Revista de Análisis y Debate sobre el Caribe y Centroamérica*, CELA-UNAM, enero/febrero 2017, pp. 12-23. Disponible en:

<http://investigacion.politicas.unam.mx/caricen/>

wpcontent/uploads/caricen0/caricen0_2_1.pdf; Mark S. Manger y Kenneth C. Shadlen, “Political Trade Dependence and North–South Trade Agreements” *International Studies Quarterly*, Volume 58, Issue 1, 1 Marzo de 2014, pp. 79–91, <https://doi.org/10.1111/isqu.12048>; MASON, A. M., “The Degeneralization of the Generalized System of Preferences (GSP): Questioning the Legitimacy of the US GSP”, en *Duke Journal Law*, vol. 53, 2004, pp. 513-547; Kimberly Nolan, “Whose Preferences?: Latin American Trade Promotion Pacts as a tool of US Foreign Policy”, en *Working Paper CIDE-DEI*, 2011, núm. 218.

²³ Los países con acceso al CBERA son: Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Curazao, Islas Vírgenes Británicas, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Montserrat, St. Kitts y Nevis, St. Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tobago. De los 17 mencionados, o países también son beneficiarios del CBTPA: Barbados, Belice, Curazao, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía y Trinidad y Tobago.

²⁴ Op. Cit, USTR, 2017, p. 19

²⁵ Executive Order No. 13692. 5. 2015

²⁶ Executive Order No. 13808. 5. 2017

²⁷ Executive Order No. 13827. 2. 2018

²⁸ Executive Order No. 13835. 2. 2018

²⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular de China, “Documento sobre la Política de China hacia América Latina y el Caribe”, 24 de noviembre de 2016. Disponible en: www.fmprc.gov.cn/esp/wjdt/wjzc/t1418256.shtml (consultado el 9 de noviembre de 2018).

³⁰ Los objetivos son: comercio, cooperación en inversión industrial y capacidad productiva, cooperación financiera, cooperación en energía y recursos, cooperación en infraestructura, cooperación en la industria manufacturera, innovación tecnológica, cooperación espacial, cooperación oceanográfica, cooperación aduanera y cooperación en inspección de calidad y cuarentena, cooperación entre las cámaras e instituciones de promoción de comercio e inversión, asistencia económica y técnica. *Ibid.*



³¹ Ibid

³² Ibid

³³ Juan Pablo Prado y Juan Carlos Gachúz, “El soft power del dragón asiático: la ayuda externa china como instrumento de política exterior”, en *Política Exterior China: relaciones regionales y cooperación*, ed. Raquel León y Juan Carlos Gachúz (Puebla: Universidad Benemérita Autónoma de Puebla, 2015), 85.

³⁴ Ibidem, 86

³⁵ Ibidem, 87 y 88

³⁶ Memorando de entendimiento para la promoción del comercio e inversiones, MEF y China Development Bank, MOU de Cooperación entre Exim Bank y el MEF, MOU de factibilidad de TLC, MOU de cooperación en capacidad productiva e inversión, Memorando de entendimiento sobre el desarrollo de medidas sanitarias y fitosanitarias, Etesa y Exim Bank, Etesa y Bank of China, Memorando de entendimiento de cooperación agrícola, Memorando de entendimiento de cooperación económica, comerciales y de inversión, Memorando de entendimiento para la cooperación en zonas económicas y comerciales, Estatus de destino turístico aprobado, Acuerdo de transporte aéreo, Acuerdo en cooperación marítima, MOU de cooperación en el marco de la franja económica de la “Ruta de la Seda” y la iniciativa marítima de la ruta de la seda del siglo XXI, Memorando de entendimiento para un sistema de transporte ferroviario, Acuerdo de arrendamiento de bienes inmuebles y terrenos, Seminario para periodistas, Convenio de cooperación económica y técnica. ver Mirta Rodríguez, “los 19 acuerdos que firmaron China y Panamá”, *La Estrella de Panamá*, Noviembre 17, 2007, <http://laestrella.com.pa/economia/19-cuerdos-entre-china-panama/24033943>

³⁷ Jess Macy Yu y Ben Blanchard, “Taiwan says China dangled \$3 billion to grab ally Dominican Republic”, *Reuters*, Abril 30, 2018, <https://reut.rs/2Xsayfq>

³⁸ Editorial, “El Salvador anuncia establecimiento de relaciones diplomáticas con China”, *Xinhua News*, Agosto 21, 2018, <https://bit.ly/3bu950m>

³⁹ Jena Manes (@USAmbSV), “EE.UU está analizando la decisión de #ElSalvador. Es preocupante por muchas razones, entre las que se incluye romper una relación de más de 80 años con #Taiwán.”, *Twitter*, agosto 20, 2018.

⁴⁰ Steven Jiang, “China snatches Dominican Republic from Taiwan in diplomatic blow”, *CNN*, Mayo 1, 2018, <https://cnn.it/2XnR2AM>

⁴¹ Carmen Grau Vila, “Entre China y Taiwán: el caso de Nicaragua y el Gran Canal Interoceánico”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 114, (2016): 210, <https://doi.org/10.24241/rcai.2016.114.3.207>.



⁴² Shoujun Cui, “The chinese-backed Nicaragua Canal: Domestic Rationale, Multiple Risks, and Geopolitical Implications” en Building development for a new era, ed. Enrique Dussel Peters, Ariel C. Armony y Shoujun Cui (México: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, 2018), 146.

⁴³ Editorial, “Más cerca relaciones con China comunista”, La Prensa, Julio 14, 2007, <https://bit.ly/3owvo9z>.

⁴⁴ Lucia Navas, “Nicaragua abre oficina comercial en China”, La Prensa, Mayo 11, 2011, <https://bit.ly/3i1bS2l>

⁴⁵ Op. Cit. Shoujun Cui, 2018: 159.

⁴⁶ Deborah Brautigam, “Aid ‘With Chinese Characteristics’: Chinese Foreign Aid and Development Finance Meet the OECD-DAC Aid Regime”, Journal of International Development 23, no. 5, (Julio 2011): 753, <https://doi.org/10.1002/jid.1798>.

⁴⁷ Ibidem, 762.

⁴⁸ Op. Cit. Juan Pablo Prado y Juan Carlos Gachúz, 2015: 77.

⁴⁹ Sven-Uwe Mueller y Fan Li, “Chinese infrastructure projects in Latin America and the Caribbean: The Experience of the Inter-American Development Bank”, en Building development for a new era, ed. Enrique Dussel Peters, Ariel C. Armony y Shoujun Cui (México: Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, 2018), 174.

⁵⁰ Bolivia, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua.

⁵¹ Banco Interamericano de Desarrollo. “China to provide \$2 billion for Latin America and the Caribbean Co-financing Fund”. Consultado el 22 de agosto 22 de 2018. <https://bit.ly/38uonAv>

⁵² Op.cit. Sven-Uwe Mueller y Fan Li, 2018: 174.

⁵³ Tom Hancock, “China encircles the world with One Belt, One Road strategy”, Financial Times, Mayo 3, 2017, <https://on.ft.com/3bnY8NP>

⁵⁴Gerardo Lissardy, “Nueva ruta de la seda de China: los países de América Latina que ya se unieron al gigantesco proyecto (y las dudas de que ese proyecto sea en beneficio mutuo)”, BBC, agosto 15, 2018, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-45193332>.

⁵⁵ Cabe señalar que los datos de comercio son

⁵⁶ Rebecca Bay, “China-Latin America Economic Bulletin 2018 Edition”, Working Group on Development and Environment in the Americas, Boston University, Discussion Paper 2018-1, p. 5. Disponible en: <https://www.bu.edu/gdp/files/2018/04/C-LAC-Bulletin-2018.pdf> (consultado 30 de noviembre de 2018).



Integração e fragmentação regionais: Política e geopolítica latino-americanas¹.

Shiguenoli Miyamoto

Resumo

O objetivo do texto é analisar as relações latino-americanas, principalmente as dos países sul-americanos, no contexto da ordem pós guerra fria. Ênfase será dada aos processos de cooperação e integração regionais, bem como aos problemas que dificultam tais processos. Para tal análise serão utilizados documentos como os tratados e acordos regionais, bem como análises acadêmicas e material de imprensa. Historicamente, a América Latina foi marcada por conflitos de ordem diversa, até a demarcação das atuais fronteiras nacionais. Embora, desde o final da Segunda Grande Guerra tenham surgido organismos regionais e internacionais, voltados para a resolução de divergências interestatais por via pacífica, pregando o respeito às normas e Direito Internacional, nem sempre os Estados respeitam tais instâncias, preferindo resolver suas divergências através do uso das armas. Isso tem se verificado, por exemplo, na década de 1990, entre o Equador e Peru por questões fronteiriças. Ao mesmo tempo que existem, ainda, demandas para revisão das fronteiras, iniciativas tem sido promovidas visando a cooperação regional, seja através de instâncias sub-regionais seja de institutos com maior escopo, abrangendo a região como um todo. Entretanto, essas últimas não tem conseguido sensibilizar os parceiros sul-americanos em torno de um ideal comum que poderia ajudar a projetar a região no sistema internacional aumentando seu papel na tomada das grandes decisões que formatam a ordem global. Nesse contexto, a América do Sul e, por extensão, a América Latina tem desempenhado papel secundário no poder mundial.

Palavras chave

Integração Regional; Geopolítica Latino-americana; América do Sul; Cooperação Regional; Organizações Internacionais.

Introdução

A paz e a guerra são duas faces da mesma moeda, mas jamais encontram pontos de coincidência e convergência. Podem caminhar *pari passu* mas são perspectivas distintas de uma determinada realidade. De fato, enquanto a primeira defende a convivência pacífica entre as nações, a outra entende o relacionamento das mesmas através de uma visão conflitiva, com o uso da força e da violência.



Historicamente, será difícil encontrar um momento em que pelo menos dois grupos ou países não estivessem se confrontando, por razões étnicas, motivos religiosos, ou por conquistas e questões territoriais. Mas, por mais duradouro que tenham sido tais confrontos, muitos deles por longos períodos como a chamada Guerra dos Cem Anos (1337-1453) ou a Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), também houve momentos em que, entre ou após as mesmas, clima de paz se fizesse presente.

Assim, guerra e paz tem se sucedido de maneira interminável no decorrer da História, em todos os continentes e em todas as épocas. Seria a guerra a razão de ser da Humanidade ou a alavanca que a impulsiona? Essa pergunta feita em oportunidades diversas tem sua razão de ser.

Apesar dos milhões de vítimas, se conseguíssemos arrolar todas as guerras entre países ou entre os grupos de um mesmo território, com a destruição de propriedades, dos bens e das consequências resultantes das mesmas, nenhum argumento parece até o momento ter se apresentado de maneira forte o suficiente para que tais fatos deixem de ocorrer.

O mundo se viu envolvido em dois grandes conflitos no século XX, mas apesar disso as guerras continuaram pródigas em todos os continentes. A Primeira e a Segunda Guerra Mundiais teriam apresentado em torno de 20 milhões e 50 milhões de vítimas, respectivamente. A falta de dados considerados confiáveis, contudo, não deixa margem a dúvida sobre os resultados funestos desse tipo de acontecimento. Se isso ocorre de um lado, provavelmente, criam-se novos ressentimentos após o término das guerras, sobretudo pelo lado perdedor.

A lógica do conflito, todavia, movimentou setor expressivo da economia, que é a indústria da guerra. Considerada a área mais rentável dos negócios internacionais, as despesas militares corresponderam a 1.739 trilhão de dólares em 2017, aumentando para cerca de 1.82 trilhão de dólares em 2018, segundo informações do Instituto Internacional de Estocolmo para as Investigações sobre a Paz (SIPRI). Esses gastos equivalem ao Produto Interno Bruto brasileiro do último ano citado. (Sipri, 2018, p. 6; DW, 2019).

Além dos equipamentos militares, como tanques, mísseis, aviões e armamentos de toda espécie, torna-se necessária a existência, paralelamente, de uma quantidade apreciável de indústrias que produzem desde radares, uniformes, calçados, medicamentos, até o setor de alimentação, fazendo com que se gerem empregos e desenvolvam novas tecnologias, demandando alto consumo de energia.



Comportamento belicoso pode ser observado também em outras oportunidades, como os incontáveis conflitos verificados na China, por exemplo, através das rebeliões ocorridas em Taiping no sul do país entre 1850 e 1864 deixando mais de vinte milhões de vítimas. Inúmeros outros poderiam ser arrolados naquele país e no resto do mundo, ao longo dos séculos. Se verificarmos a atual conjuntura regional na África ou no Oriente, teremos com certeza grande chance de encontrar conflitos e guerras tanto internas quanto envolvendo dois países.

Os noticiários cotidianos são ricos ao apresentar ameaças feitas, quase sempre pelas grandes potências a outros, acusando-os de desrespeito às convenções internacionais, ou por afetarem seus interesses ou contrariarem seus padrões de conduta.

Nessa direção podem ser observadas, por exemplo, ameaças feitas pelos Estados Unidos da América contra países como a Coreia do Norte, pelo fato de esta possuir artefatos nucleares e, segundo os primeiros, colocar em risco a comunidade internacional. Ou então, pelo uso de informações inadequadas por George W. Bush e Tony Blair para invadirem o Iraque, conforme largamente foi comprovado. Evoca-se o direito de uso da força contra países que consideram perigosos para o mundo, inclusive utilizando-se de recursos falseados, como documentos e avaliações indevidas.

Há menos de uma geração Washington inclusive chamava de eixo do mal alguns países com os quais demonstrava contrariedade por causa de suas opções políticas. Assim, a Coreia do Norte, o Irã e o Iraque foram considerados Estados vilões pelo então presidente George W. Bush em 2002.

Recentemente, em julho de 2019, ocorreram pressões contra o Irã, inclusive com o governo brasileiro recusando-se a abastecer navios daquele país que se encontravam em território nacional, no estado da Bahia, só o fazendo após determinação do Supremo Tribunal Federal. (Paraguassu, 2019) O motivo é facilmente encontrado, visto que a atual administração tem se apresentado como afiliada de maneira bastante próxima ao governo da Casa Branca, comungando o mesmo padrão de conduta da administração de Donald Trump.

Se a visão conflitiva orienta em grande medida as políticas das grandes potências, colocando-as como guardiãs do mundo, em nome de uma ordem que elas mesmas estabelecem e que lhes é conveniente, nada parece destoar daquilo que sempre se fez presente no concerto das relações internacionais. Isso pode ser constatado não apenas



no contexto regional das diversas partes do mundo, mas igualmente no aspecto mais amplo do próprio sistema internacional.

Essa ótica conflitiva se apresenta tanto com o uso dos instrumentos bélicos, como também por outros mecanismos como boicotes econômicos, ameaças e pressões relacionadas com financiamentos através das grandes agências internacionais de fomento.

A ótica cooperativa, ainda que existente, parece ficar relegada quase sempre ao nível secundário. E a paz resultante, após um conflito ou uma guerra, nada mais é do que o breve intervalo até que novos desentendimentos apareçam, e necessário se fazem novos reajustes para “colocar a casa em ordem”, ou atender a interesses outros que nesse interregno se fazem presentes.

América Latina: A Construção Dos Territórios

Este entendimento de como deve funcionar o mundo é o que, em escala parecida, se verifica desde sempre no concerto regional latino-americano. A cooperação e o conflito tem caminhado de mãos dadas, mas seguindo sempre em linhas paralelas, dificilmente convergindo, inclusive por causa da própria forma como o continente foi conquistado e dividido entre as nações que hoje compõem o quadro regional.

Não resta dúvida de que no continente latino-americano, obedeceu-se à premissa de que a construção dos territórios deveria ser realizada através das capacidades individuais de cada país, deixando para momentos posteriores como tornar definitivas suas conquistas.

Vale lembrar que não existiam normas ou leis internacionais, como atualmente as conhecemos, e às quais os países estivessem subordinados e quisessem ou pudessem recorrer. A não ser que lançassem mão de mediadores, como de fato ocorreu em inúmeras ocasiões, para resolver suas querelas, motivadas sobretudo por problemas fronteiriços.

As fronteiras eram entendidas, então, como linhas móveis, provisórias, que poderiam ser empurradas para lá ou para cá, dependendo das capacidades e competências de cada país.

Quantas guerras e quantos conflitos internos já se verificaram na América Latina desde seu descobrimento? O número é tão elevado que dificilmente conseguiríamos fazer um



levantamento confiável. Mas, com certeza, poderíamos arrolar centenas tanto no âmbito das relações bilaterais e multilaterais, quanto no plano das políticas domésticas.

Fatos dessa natureza conduzem-nos a um raciocínio longe de ser otimista. A história de nosso continente foi moldada a ferro e a fogo. Se incluíssemos nesses conflitos as populações indígenas afetadas, chegaríamos, então, a vários milhões de vítimas, além daquelas causadas pelas doenças aqui trazidas e para as quais a população nativa não estava preparada para enfrentar, nem possuía anticorpos contra simples gripes e outros males.

A constituição de cada Estado Nacional latino-americano passou por três etapas, simultaneamente, na maior parte das vezes. Uma delas, as políticas adotadas pelos grupos separatistas das metrópoles, lusitana no caso brasileiro, e espanhola nas demais nações; daí o culto às figuras heroicas dos personagens que lideraram ou fizeram parte dos movimentos de libertação dos futuros países. Em segundo lugar, as disputas entre os próprios grupos domésticos, para ver quem de fato assumiria o poder, para estabelecer as regras e dividir os benefícios pelo controle da máquina administrativa da agora nação liberta do jugo colonialista.

Ao mesmo tempo, os países, ainda sem a base territorial que hoje possuem, digladiavam-se entre si para definir suas fronteiras e seus espaços geográficos.

O Tratado de Tordesilhas firmado mesmo antes da descoberta e da posse do novo continente, rapidamente perdeu sua validade original. Sobretudo, através da política colonialista portuguesa, as linhas fronteiriças inicialmente demarcadas a 360 léguas a oeste das Ilhas de Cabo Verde, foram incessantemente empurradas cada vez mais para Oeste. O território luso-brasileiro, que primariamente se apresentava com cerca de 3 milhões de quilômetros quadrados, chegou no início do século XX a 8,5 milhões de quilômetros quadrados, portanto, mais do que o dobro de seu tamanho inicial.

Por que fatos dessa natureza ocorreram, rompendo o acordado entre as duas coroas espanhola e lusitana? A resposta não apresenta dificuldades maiores.

Em primeiro lugar, porque se tratava de um período de conquistas de territórios, se não desconhecidos, pelo menos não ocupados, e que se tornavam propriedades de quem primeiro deles se apossasse, e pelo tempo que conseguissem mantê-los frente aos outros conquistadores/reinos. Certamente, havia a necessidade de existência de recursos financeiros e de contingentes humanos suficientes para que tais iniciativas pudessem ter sucesso. Ou seja, se não há regras de convivência em que o primeiro



ocupante ou proprietário tenha seus direitos assegurados, em princípio, o critério prevalente é representado pela falta de padrões de conduta, utilizando-se o recurso da força apoiado nos instrumentos de guerra.

Em segundo lugar, a inexistência do que se poderia chamar de Direito Internacional – ainda que houvesse algumas organizações europeias desde o século XIV, como a Liga Hanseática, ou outras representativas de corporações de ofício, onde os signatários devessem acatar as determinações comuns. Mas o principal fator é aquele que diz respeito à política vista sob o princípio da construção e ampliação de reinos, com territórios que pudessem ser encontrados e ocupados, para explorar e usufruir de suas riquezas, sobretudo no além-mar.

A formatação dos territórios latino-americanos, com ênfase no caso sul-americano, seguiu os mesmos princípios do que ocorreu no resto do mundo, se bem que em cada oportunidade de ampliação territorial de um país, negociações fossem entabuladas com intermediações para legalizar e legitimar as novas possessões.

É o caso, por exemplo, dos Tratado de Madrid (1750), Tratado de Santo Ildefonso (1777) e de outros até o Tratado de Petrópolis de 1903 quando o governo brasileiro adquiriu da Bolívia o território do Acre. (Macedo Soares, 1939) Com essa última aquisição, o Brasil definiu o seu perfil geográfico que, desde então, não sofreu mais alterações, passando a ocupar metade do continente sul-americano e estabelecer mais de 15 mil quilômetros de fronteiras com 9 países e o departamento francês da Guiana.

Dentre todas as divergências regionais, a Guerra do Paraguai (1864-1870) se constituiu, sem qualquer dúvida, na maior delas, vitimando parte expressiva da população paraguaia. (Cancogni & Boris, 1975; Pomer, 1980; Doratioto, 2002) Com a derrota de Solano Lopez, Brasil e Argentina passaram, desde então, a disputar espaços no plano regional, convertendo-se nos atores mais expressivos do continente sul-americano.

Essa realidade, ainda hoje, é reconhecida entre os parceiros locais, motivando periodicamente críticas de todos os lados, acusando-se mutuamente de pouco contribuírem para os planos de cooperação e integração regionais, preferindo investir individualmente em suas próprias propostas e atendendo portanto interesses particulares.

Ao lado dessa, a Guerra do Pacífico (1879-1883) igualmente impactou o relacionamento dos países sul-americanos, com a Bolívia perdendo sua saída para o mar, e que até hoje se constitui em reivindicação desse governo. Na condição de país



mediterrâneo, a Bolívia encontra-se na dependência de outros parceiros para ter acesso ao litoral, para exportar e importar os produtos que considera necessários, bem como se vê prejudicada em suas Forças Armadas, ou seja a Marinha que só navega interiormente, enquanto a própria Força Aérea tem seu raio de ação da mesma forma limitado.

Em nosso continente, as guerras deixaram mortos em grande quantidade. Estima-se que na Guerra do Paraguai tenham sido vitimadas pelo menos cem mil pessoas de todas as partes envolvidas, sendo que praticamente toda a população masculina adulta e adolescente paraguaia foi atingida. Os demais conflitos igualmente apresentam números significativos.

As guerras do Paraguai e do Pacífico que marcaram o século XIX, foram sucedidas por outras, ainda que de menor intensidade no século XX, como a Guerra do Chaco (1932-1936) quando a Bolívia perdeu o Chaco Boreal para o Paraguai, ou entre Equador e Peru na década de 1990, já no fechar do século. Mesmo contra potências estrangeiras guerras foram verificadas, como a ocorrida entre Argentina e o Reino Unido em 1982, em torno da posse das Ilhas Malvinas.

Cooperação e Integração

O relacionamento entre os membros da comunidade latino-americana, entretanto, não se sustenta apenas nas diferenças políticas, econômicas ou estratégicas e militares. Políticas de colaboração igualmente têm sido observadas durante a longa trajetória de constituição desses Estados Nacionais.

A presença, por exemplo, na criação da Organização dos Estados Americanos em 1948, poderia ser citada como um olhar promissor rumo a uma entidade que servisse de foro comum tanto para possibilitar a colaboração mais estreita quanto para dirimir possíveis divergências. Afinal de contas, é para isso que a mesma servia e ainda hoje também. Claro que devidamente atualizada, obedecendo as novas conjunturas, distintas daquele momento em que foi criada no início da Guerra Fria e sob o impacto do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) de 1947. Em seu Artigo 31, ao tratar do desenvolvimento, atribui-se como tarefa aos seus membros:

“A cooperação interamericana para o desenvolvimento integral é responsabilidade comum e solidária dos Estados-membros, no contexto dos princípios democráticos e das instituições do Sistema Interamericano. Ela deve compreender os campos econômico,, social, educacional, cultural, científico e tecnológico, apoiar a consecução dos objetivos



nacionais dos Estados-membros e respeitar as prioridades que cada país fixar em seus planos de desenvolvimento, sem vinculações nem condições de caráter político.” (Seitenfus, p.120)

Levando em conta as novas realidades locais do final do século XX, o artigo 43 explicita o que se deve entender por integração.

“Com o objetivo de fortalecer e acelerar a integração em todos os seus aspectos, os Estados-membros comprometem-se a dar adequada prioridade à elaboração e execução de projetos multinacionais e a seu financiamento, bem como a estimular as instituições econômicas e financeiras do Sistema Interamericano a que continuem dando seu mais amplo às instituições e aos programas de integração regional.” (Seitenfus, p.123)

Com certeza, não foi por falta de iniciativas que os processos de colaboração e integração não conseguiram chegar a bom termo, mesmo ainda hoje no fim da segunda década do século XXI. Ainda que se reconheça a necessidade de se conceder olhar mais atento à integração regional, ainda hoje o estágio encontra-se longe de ser atingido como se pretendia e invocava o Art. 22. Neste lembra-se que

“Os Estados-membros reconhecem que a integração dos países em desenvolvimento do Continente constitui um dos objetivos do Sistema Interamericano e, portanto, orientarão seus esforços e tomarão as medidas necessárias no sentido de acelerar o processo de integração com vistas à consecução, no mais breve prazo, de um mercado comum latino-americano.” (Seitenfus, p.123)

As experiências desde os anos 1960 com a Associação Latino-americana de Livre Comércio (ALALC) ou sua substituta criada em 1980, a Associação Latino-americana de Integração (ALADI), ou a mais recente com propósitos diferentes como a Iniciativa para Integração de Infraestrutura Regional Sul-Americana/IIRSA e o Conselho de Infraestrutura e Planejamento/COSIPAN, como se notou não alcançaram na plenitude seus objetivos, como se pretendia no momento de sua feitura.

Tendo em conta as particularidades e descrenças em instituições com escopo amplo, visando atingir a todos os países do continente, os membros da comunidade latino-americana, simultaneamente passaram a investir em instâncias sub-regionais, com ambições e objetivos mais específicos conforme as áreas de interesse.

Entre essas, podem ser lembradas, entidades como o Tratado da Bacia do Prata (1969), o Pacto Andino (1969), o Tratado de Cooperação Amazônica (1978) depois mudado para Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (1998), o Mercado Comum do



Sul/MERCOSUL (1994), o Conselho de Defesa Sul-americano (2008), a União das Nações do Sul/UNASUL (2008), a Alternativa Bolivariana para as Américas/ALBA (2004) cujo nome foi, posteriormente, alterado para Aliança Bolivariana para os povos da Nossa América e novamente para ALBA/Tratado de Comércio dos Povos com a incorporação da Bolívia em 2006, a Comunidade Andina/CAN, a Aliança do Pacífico (2012) além de outras na América Central.

É bem verdade que algumas iniciativas não foram objeto de discussões maiores, mesmo quando envolveram menos países e de outro continente. A Zona de paz e de cooperação no Atlântico Sul/ZOPACS (1986) sacramentada por iniciativa brasileira no âmbito da Organização das Nações Unidas, aglomerando outros parceiros do continente africano foi rapidamente aprovada, uma vez que o próprio Tratado de Prescrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe/Tratado de Tlatelolco tinha sido já firmado pela comunidade regional em 1967. (Ministério das Relações Exteriores, 1986)

Comportamentos como esses indicam, portanto, desconfortos com a possibilidade de sucesso com propostas amplas que abarquem todos os membros da região, tanto por falta de recursos financeiros, vontade política ou por injunções internas e externas. Por isso, as iniciativas em outra direção.

Geopolítica e Fragmentação

Ao optarem por negociações em nível mais restrito, abarcando poucos parceiros, os governantes nada mais estão fazendo do que comportar-se de maneira pragmática, diante de situações que escapam de suas vontades e que não têm capacidade para reverter-las.

Poderiam ser chamadas, portanto, de posturas realistas, quando têm que decidir entre confiar em medida e iniciativas que, sabidamente apresentam poucas chances de sucesso, ou optar por propostas em nível mais restrito e com efeitos mais imediatos e com dividendos mais garantidos.

Decisões orientadas para comportamentos nessa direção, nos conduzem a algumas observações que parecem se reproduzir indefinidamente.

Em primeiro lugar, os governantes sabem de antemão que, apesar de assinarem tratados e acordos ampliados, são muitos os interesses a serem atendidos, portanto, reduzem-se as chances de serem todos contemplados. Nesses termos, o investimento



é igualmente restrito em institutos com escopo amplo, ainda que todos os membros concordem com a criação dos mesmos.

Em segundo lugar, optam por organizações mais modestas, principalmente sub-regionais onde a identificação e interesses coincidem, ainda que não totalmente. Como as concepções são mais próximas ou semelhantes, as possibilidades de se chegar a um acordo são mais rápidas, garantindo resultados mais promissores.

Em terceiro lugar, nesse contexto, preferem eleger interesses particulares de seus governos elencando os nichos onde os dois lados saem ganhando, tanto as entidades de que participam quanto para atender suas próprias necessidades e conveniências.

Isso explicaria o sucesso apenas parcial das experiências surgidas desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Como alternativa, o investimento em entidades com escopo limitado, e que tem sido a tendência simultânea ao acordos e tratados firmados com as organizações ampliadas.

Verificam-se, portanto, duas interfaces: uma delas voltada para as organizações gerais e a outra orientada para o atendimento de necessidades mais primárias e limitadas. O fato de as entidades sub-regionais merecerem primazia conspira contra o sucesso daquelas de foco mais ampliado, arregimentando os membros da região como um todo.

Pesam para essas decisões aspectos diversos entre os quais: em primeiro lugar, o entendimento de que a cooperação e a integração são elementos importantes e que precisam ser considerados, mas não necessariamente devem receber primazias; em segundo lugar, como consequência imediata, os interesses individuais prevalecem sobre os interesses regionais e sub-regionais, a não ser quando todos saem de uma forma ou outra beneficiados, caso contrário não se justifica a presença ou assinatura dos acordos. Em terceiro lugar, todos trabalham com a visão conspirativa da História; em um momento estão de acordo, mas não necessariamente se acredita que isso se converterá em uma constante, sobretudo, pelas mudanças nos contextos internos de cada país e mesmo no concerto regional.

O raciocínio, portanto, que permeia as visões governamentais, é que amigos ou inimigos não são eternos, e as alianças igualmente se constituem em instrumentos provisórios, por isso mesmo elas são substituídas quando sua validade ou sua função são contestadas, ou modificadas segundo as transformações de cenários, ou então simplesmente sendo extintas/abolidas. Podem ser mencionados, nesse caso, pelo menos dois exemplos: um, a saída do México do Tratado Interamericano de Assistência



Recíproca (TIAR), em 2003, por considerar que o mesmo já não se fazia necessário, visto ter sido criado sob outra conjuntura; o outro, a falência da União das Nações do Sul apenas onze anos após seu advento, sendo substituído pelo PROSUL neste ano.

São princípios geopolíticos que orientam, em larga medida, as opções e tomadas de decisão por parte dos governantes, em nome de seus Estados, de acordo com o que consideram prioritários e atendendo suas necessidades estratégicas a curto, médio e longo prazos. A geopolítica, portanto, encontra-se presente no comportamento de todos os Estados, por menores que sejam estes, e com papel secundário no concerto regional e menor ainda no sistema internacional.

No contexto mais amplo do envolvimento dos países em uma organização, tanto de caráter mais restrito, quanto mais ampliado, várias dimensões devem ser consideradas: as variáveis políticas, econômicas e estratégico-militares.

Se princípios dessa natureza se encontram presentes na elaboração e implementação das políticas externa, de defesa e de segurança, dificilmente se encontrarão pontos de convergência com outros atores, onde a identificação seja completa. Isso certamente ocorre porque, escorada em conceitos realistas de relações de poder, a política dos governos e Estados entende que não existem amigos ou aliados permanentes.² Deve-se, pois, estar preparado para enfrentar situações imprevistas, uma vez que o cenário mundial é muito dinâmico, alterando diuturnamente os interesses, as alianças e as relações de poder.

Pode-se concordar em determinada instância em nível geral com os parceiros, mas discordar no econômico, ou coincidir neste plano e apresentar divergências em termos estratégicos. Por isso, nada mais natural do que a preferência pela assinatura de acordos bilaterais, por áreas e não necessariamente globais.

Sendo assim, as premissas como expostas nos propósitos de instituições como a Organização dos Estados Americanos, a Associação Latino-americana de Livre Comércio ou a Associação Latino-americana de Integração dificilmente conseguiriam atingir seus objetivos como almejado, independentemente do tempo de existência.

É o mesmo quadro que se verifica em outras entidades semelhantes que, apesar de experiências mais antigas, igualmente não conseguem chegar a acordos com todos, exemplificado, por exemplo, com a própria União Europeia, tanto no que diz respeito à incorporação de novos membros quanto a saída de agentes importantes como o Brexit.



Por outro lado, deve-se considerar, ainda, os problemas relacionados com o tema das fronteiras e reivindicações de países que não consideram justa a forma como estão formatados.

Uma delas diz respeito às demandas do governo boliviano para uma saída para o mar. Esta tem sido uma constante daquele país que tem clamado junto a diversas organizações internacionais como fez junto ao Tribunal de Haia em 2018, quando este reconheceu que o Chile não é obrigado a rever o que ocorreu na Guerra do Pacífico. O presidente Juan Evo Morales Ayma constantemente cobra a necessidade de rever-se as políticas anteriores e as consequências dela advindas, como a venda do território do Acre ao governo brasileiro, tecendo ásperas críticas à forma como os negócios foram encaminhados.

Além dessa, pode-se listar, ainda, uma série de reivindicações na América Central e na América do Sul. A Nicarágua tem duas divergências. A primeira contra a Colômbia por causa de área marítima de pesca, enquanto com a Costa Rica trata-se do controle da navegação do Rio San Juan. O Chile também apresenta vários problemas. Um deles já foi resolvido nos anos 1980 pelo controle do Canal de Beagle com a Argentina. Com o Peru os chilenos divergem sobre limites marítimos, enquanto com a Bolívia não aceita os argumentos deste para ceder uma saída para o mar, porque isso implicaria igualmente na recuperação de parte do próprio território perdido naquela ocasião. A Venezuela tem pelo menos dois problemas. O primeiro relacionado com a região do Essequibo, demanda feita junto à Guiana que não aceita discutir o problema porque implicaria em perder parte substancial de seu território. Nesse caso, o Brasil inclusive teria interesses no Essequibo. (Toma-Garcia, 2018) Com a Colômbia, o governo venezuelano diverge sobre o controle do golfo de Coquibacoa, região de 3.700 quilômetros quadrados pretendida pelo governo de Bogotá. Peru e Equador chegaram às vias de fato em 1995 em torno da Cordilheira do Condor que o governo de Quito considera de sua soberania.

Ainda que com impacto menor e desapercibido mesmo por autoridades de Brasília, o Uruguai reivindica a Ilha Brasileira, por causa da interpretação diferenciada que ambos apresentam sobre sua localização e, portanto, o que implicaria em seu domínio. Enquanto o Uruguai considera que a ilha se situa no rio Uruguai o Brasil considera que a mesma está localizada no rio Quaraí.



Considerações Finais

Nem uma visão otimista, nem pessimista deve ser a orientação observada ao se analisar o quadro das relações interamericanas, mormente no concerto sul-americano.

De fato, se a integração regional avança com passos mais vagarosos do que se poderia desejar ou fosse aconselhável, nem por isso, iniciativas diversas em planos igualmente diferentes têm sido verificadas. Provavelmente, de forma não considerada ideal, mas que pelo menos atende as necessidades e interesses de países que apresentam características com certas semelhanças. Abarcar o universo de interesses tão amplos e diversificados como o dos países latino-americanos tem se convertido em desafio não muito fácil de ser vencido.

Deve-se ponderar que em muitos países as preocupações que afetam um não dizem respeito ao outro, o que dificulta a tomada de medidas conjuntas ou a elaboração de planos gerais e uniformes.

Veja-se, por exemplo, a questão ambiental. A região amazônica, sob crivo internacional, e durante muito tempo discutindo-se sua possível internacionalização, diz respeito apenas aos países do norte da América do Sul, não se constituindo em objeto de preocupação para os Estados centro-americanos ou do Cone Sul.

Em assuntos como a defesa as preocupações não são as mesmas, apesar de que a partir dos anos 1990, com o nome de novas ameaças, perigos idênticos se verificarem para todos os países, como o tráfico de drogas e de armas, o crime organizado, o contrabando de mercadorias, os refugiados e migrantes, mas que afetam de maneiras distintas os países do continente.

Nesse sentido, não há possibilidade de se adotar medidas amplas em termos abrangentes, e que atuem de maneira eficaz, mesmo porque as legislações de um e outro país se diferenciam conforme os temas, como o uso das drogas. Enquanto em um país o assunto recebe atenção sob o prisma da segurança nacional, em outros a questão acha-se voltada para as instâncias sociais. Ou seja, são formas distintas de encarar o problema, mas que dificulta a elaboração de planos com o mesmo intuito.

Se, por um lado, a integração política, econômica e militar caminham a passos vagarosos, uma vez que todos os interesses dos agentes internos necessitam ser ponderados, o que demanda tempo apreciável, as relações internacionais sul-americanas avançam menos do que se poderia desejar.



Evidentemente, parte dessa forma de conduzir os problemas regionais, deve-se a necessidade de os países enfrentarem seus próprios problemas domésticos, dando-se prioridade aos mesmos, porque envolvem processos eleitorais e grupos que controlam a máquina administrativa, e que serão responsáveis pela formulação de suas políticas externas.

Assim, problemas que envolvem desemprego, inflação, produção e circulação de mercadorias, questões de saneamento, saúde e educação, inclusive no plano institucional, todos mal contemplados pelas políticas domésticas dos países da região, ocupam a pauta principal dos governantes.

Só após a resolução dessas questões, é que os itens relativos às relações internacionais são colocados na agenda. Ou, se são colocados simultaneamente, recebem atenção menor, o que não deve ser entendido como algo excepcional, mas simplesmente que obedecem ao jogo do poder dos diversos agentes.

Com todas essas ponderações, deve-se considerar, portanto, que as políticas de cooperação e integração caminham mais nos aspectos técnicos e culturais do que nas demais variáveis anteriormente citadas.

Quando se colocam problemas como a integração energética, não há questionamentos sobre sua necessidade, nem sobre os aspectos políticos, mas sim sobre mecanismos que irão ajudar a facilitar o próprio desenvolvimento dos países envolvidos nesses acordos.

Enquanto não conseguem estabilizar adequadamente suas economias e suas desavenças políticas, atender as demandas domésticas relativas à infraestrutura e serviços em todos os setores, políticas adequadas no âmbito externo também dificilmente conseguem ser elaboradas com êxito, sobretudo quando se trata de ampliar a colaboração no plano multilateral.

Nessas circunstâncias, o continente como um todo, impossibilitado de atuar como bloco relativamente homogêneo, perde espaços no espaço global, mantendo-se em plano secundário nas grandes negociações e decisões que afetam e estruturam o sistema internacional.



Notas

¹A participação no evento e a produção deste texto contaram com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), através de Bolsa de Produtividade em Pesquisa nível 1A concedida ao autor.

²Pode-se dizer que, *mutatis mutandis*, este é um princípio universal pragmático que permeia as relações sociais e políticas. Conferir, por exemplo, o observado com alguns grupos indígenas brasileiros que, apesar de historicamente serem considerados inimigos, em setembro de 2019 se reuniram para fazer frente às políticas do atual governo de Jair Bolsonaro para a Amazônia. (Fellet, 2019).

Referências Bibliográficas

Cancogni, M. & Boris, I. (1975). *Solano Lopez - O Napoleão do Prata*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira.

Deutsche Welle (2019). Gastos militares globais atingem maior nível em 30 anos. <https://www.dw.com/pt-br/gastos-militares-globais-atingem-maior-n%C3%ADvel-em-30-anos/a-48531464>. Acesso em 16 de agosto de 2019.

Doratioto, F. (2002). *Maldita guerra. Nova história da guerra do Paraguai* (2ª ed.), São Paulo: Companhia das Letras.

Fellet, J. (2019). Índios se aliam a antigos inimigos contra planos de Bolsonaro na Amazônia. <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49528317>. Acesso em 03 de setembro de 2019.

Macedo Soares, J. C. de (1939). *Fronteiras do Brasil no Regime Colonial*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora.

Ministério das Relações Exteriores (1986). *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Número especial sobre ZOPACS. Brasília: MRE.

Paraguassu, L. (2019). STF determina que Petrobras abasteça navios iranianos parados na costa do Brasil. <https://bit.ly/2XuS7Xq>. Acesso em 15 de agosto de 2019.

Pomer, L. (1980). *A guerra do Paraguai. A grande tragédia rio-platense*. São Paulo: Global Editora.

Seitenfus, R. (Org.) (2004). *Legislação Internacional*. Barueri/SP: Manole.

Sipri (2018). *Sipri Yearbook 2018. Armaments, disarmament and international security*. Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute.



Toma-Garcia, R. S. (2018). *Os interesses geopolíticos do Brasil na Guiana Essequiba. Três períodos-chave na compreensão da posição brasileira diante da reclamação territorial empreendida pela Venezuela ante a Guyana.* (Dissertação de mestrado). Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Fronteiras, Universidade Federal de Roraima – UFRR, Boa Vista, RR, Brasil.



América Latina en las aguas agitadas de la multipolaridad del orden mundial emergente. Política y geopolítica regional (2000-2018).

Alberto Rocha Valencia

Resumen

El mundo transita por la vía de una multipolaridad crítica hacia un nuevo orden mundial. No sabemos si este orden emergente será unipolar, bipolar, tripolar, multipolar. Pero sí sabemos que en Asia Pacífico y alrededor de China, Rusia e India se está conformando un polo de poder económico, político y militar en ascenso fuerte. ALC durante los gobiernos progresistas del 2000 al 2015 parecía dotarse de un orden regional autónomo y articularse a la dinámica de la llamada Nueva Ruta de la Seda o Proyecto OBOR, pero con la llegada y predominio de los gobiernos conservadores este proceso habría sido cuestionado. Ahora ALC parece volver a rearticularse geopolíticamente al orden continental americano, aunque geoeconómicamente todavía persiste en una dinámica con Asia Pacífico y China.

Palabras clave

Política internacional; Política regional; Orden mundial; Orden regional latinoamericano.

Introducción

Los cambios políticos y geopolíticos que se plasmaron en nuestra región con los gobiernos progresistas (desde el año 2000 hasta el 2015) no fueron pasajeros y superficiales sino expresiones fuertes de un proceso geopolítico regional orientado hacia la participación en la configuración de un nuevo orden mundial propuesto y promovido por los BRICS (las potencias regionales-globales). Lo extraordinario fue que el orden regional naciente se encontraba articulado al nuevo orden mundial emergente en Euro-Asia y Asia Pacífico.

Los gobiernos progresistas de ALC orientaron fundamentalmente la dinámica regional y los procesos de integración regional (CELAC, MERCOSUR, CARICOM, UNASUR, ALBA...) en una perspectiva geopolítica SUR-SUR, buscando relacionarse con los BRICS y, sobre todo, con China, Rusia e India, que además son los líderes de este foro geopolítico y también de la Organización de Cooperación de Shanghái-OCS. Es decir, buscaron articularse con el ascenso de las nuevas potencias mundiales y con el proceso de conformación del nuevo centro de la economía mundial impulsado por el proyecto OBOR (One belt one Road) en Euro-Asia y Asia Pacífico.



Todo indica, entonces, que se estaba constituyendo, con los gobiernos progresistas, un nuevo orden regional vinculado al orden mundial emergente. Por eso la región se movió y dinamizó fuertemente en esa perspectiva durante 15 años y, además, se buscó la relación geoeconómica y geopolítica con ellos y se propició la presencia tanto de China como de Rusia.

Hasta el año 2015 los gobiernos progresistas, específicamente la primera generación de gobiernos progresistas, aportaron todo lo que pudieron. Desde el año 2016, con el *impeachment* y destitución de Dilma Rousseff (promovido por las fuerzas políticas neoliberales y conservadores), el proceso progresista habría sido impactado en Brasil, el país que se convirtió en el laboratorio del progresismo con el liderazgo del presidente Lula da Silva. Desde entonces, con toda claridad, se habría iniciado el proceso de reinversión del movimiento socio-político progresista (cuyo símbolo es el encarcelamiento del ex Presidente Lula da Silva) y el declive de los gobiernos progresistas en toda la región.

En la actualidad, estamos viviendo una suerte de restablecimiento de un conservadurismo neoliberal (Brasil, Argentina, Chile, Paraguay, Ecuador, Colombia, Perú, Honduras, El Salvador...) y una rearticulación subordinada con la superpotencia declinante de Norteamérica. Esto es, por un lado, se estaría revirtiendo el proceso de creación de un nuevo orden regional, articulado con el nuevo orden mundial emergente impulsado por los BRICS y, por otro lado, se pretendería restablecer la articulación con el orden continental americano y (neo) panamericano que se encuentra en plena decadencia. Y, es por esto que EE.UU y el gobierno de Donald Trump están de regreso y actuando con todo su poder político-militar en la región.

Ya en pleno año del 2019, es más que evidente que la estrategia política y geopolítica estadounidense en América Latina y Caribe fue y todavía la sigue: promover el surgimiento de gobiernos conservadores (aunque sea de extrema derecha y prefascista como el de Jair Bolsonaro en Brasil), desprestigiar-desestabilizar-desactivar (*impeachment*, golpe parlamentario y destitución) al gobierno progresista de la primera potencia regional latinoamericana (cabeza del progresismo y miembro del BRICS), paralizar la CELAC (el foro político diplomático regional cabeza del proceso de autonomización regional), promover la formación del Grupo de Lima (un grupo de países totalmente subordinado a los Estados Unidos), continuar desestabilizando y cercando política y diplomáticamente a algunos gobiernos progresistas de primera generación como Venezuela y Nicaragua (que se han tornado bastante autoritarios), continuar con



el bloqueo de Cuba (un verdadero acto de violación permanente de soberanía nacional), ensayar intervenciones militares (como la que se practica contra Venezuela) y, finalmente, intentar cortar los lazos geoeconómicos-geopolíticos de la región con China y Rusia. Y, lo más grave de esta estrategia es que se ha vuelto a desempolvar la nefasta Doctrina Monroe con su postulado del “patio trasero”.

Como hemos podido ver, la dinámica geopolítica de la región se encontraba estrechamente relacionada con la nueva dinámica geopolítica mundial, sobre todo desde el año 2000 hasta finales del 2015. Aunque debemos anotar que esta nueva dinámica geopolítica mundial data de inicios de los años noventa, cuando un grupo de países semiperiféricos (los BRICS) y una región (Asia Pacífico) emprenden su ascenso. Por ello es que formulamos dos preguntas que se encuentran muy relacionadas: ¿Por qué en los años noventa, después de la Guerra Fría y la Bipolaridad, la apuesta estadounidense para crear un nuevo orden unipolar, occidental u neoliberal terminó dando lugar a un proceso de generación de un orden mundial euroasiático? ¿Cómo ALC al mantenerse distante de la apuesta estadounidense por un orden occidental-unipolar neoliberal terminó vinculándose con el proceso de generación de un orden mundial euroasiático? Indudablemente, la primera pregunta no es la principal en nuestro trabajo, pero sin una respuesta adecuada sobre ella no será posible abordar la segunda pregunta, que sí es la central y respecto de la cual se harán los mayores desarrollos.

El orden mundial de Guerra Fría (1945-1990) y de Post Guerra Fría (1990-2015)

En este apartado buscamos esclarecer la cuestión del orden mundial de Guerra Fría y de Post Guerra Fría, para que más adelante podamos establecer la relación de ALC con el orden de Guerra Fría y de Post Guerra Fría.

El orden internacional

Antes de iniciar los desarrollos de este primer importante tema, será preciso presentar nuestra concepción del orden internacional, aunque sea de manera resumida. Veamos el esquema que sigue:

Anexo 1

Sobre el orden internacional y sistema político internacional anotaremos algunos desarrollos en nueve puntos:

1. El orden internacional-OI es un patrón de organización, dinamización y relacionamiento de los Estados en el sistema interestatal y en la Organización de



las Naciones Unidas, es decir en la Comunidad Internacional (esta definición recoge algo de los aportes de Hedley Bull: 2005).

2. El OI es el resultado de la convergencia de dos procesos: un arreglo de poder material (capacidades, poder, posición estructural, jerarquía y estructura) y un arreglo de poder inmaterial (acuerdos, tratados, normas instituciones) (aquí también recogemos parcialmente los desarrollos de John Ikenberry: 1996).
3. Estos dos procesos aportarán cada uno elemento para la conformación de ese “patrón” que condicionará la manera en que los Estados se organicen, dinamicen y relacionen. Los dos elementos son la competencia y la cooperación.
4. El OI dispone desde su génesis que los Estados tienen que competir y cooperar, pues si no lo hacen podrían quedar marginados. Así, mientras más compiten los Estados menos cooperan; y mientras más cooperan menos compiten.
5. Estos dos elementos (la competencia y la cooperación), al momento de definir la naturaleza contradictoria del patrón, van a la vez a condicionar la formación de la estructura del sistema político internacional-SPI a partir de dos ejes, de manera que un eje es el de la diferencia real y jerarquía (en términos de poder nacional-internacional) y el otro eje es el de la igualdad formal y semejanza (según las normas del derecho internacional). En el primer eje se constituye y juega la autonomía de los Estados. En el segundo eje se define y ejerce la soberanía de los Estados. Autonomía (la dimensión real) y soberanía (la dimensión formal) se relacionan estrechamente entre sí.
6. El primer eje es el sustento de conformación del sistema interestatal internacional-SII y el segundo eje es la base para la constitución de la Organización de las Naciones Unidas-ONU. Por lo tanto en el SII se compete abiertamente (hasta las últimas consecuencias: ascenso, conflicto, confrontación y guerra; constitución de potencias internacionales y definición de polos mundiales) y en la ONU se busca cooperar insistentemente (hasta donde sea posible: diálogo, respeto de la soberanía estatal, paz, seguridad colectiva y bienestar internacional; también la implementación de una gobernabilidad-gobernanza modelada por las potencias mundiales).
7. Entonces el SPI Modelo de Naciones Unidas, queda conformado por dos estructuras contradictorias, sin límites claros, articuladas y compenetradas, donde la dinámica del sistema interestatal es muy fuerte y la dinámica del sistema de Naciones Unidas es débil. Más todavía la dinámica del SII condiciona la dinámica



de la ONU y se despliega dentro de ella. Un ejemplo muy revelador es la presencia permanente de las potencias mundiales en el Consejo de Seguridad.

8. De esta manera, la comprensión del OI es decisivo para mejor entender la estructuración y funcionamiento del SPI. Así, es fundamental entender que todo orden internacional es el resultado de una génesis histórica y tiende a desenvolverse en un largo plazo (el SPI Modelo de Westfalia y el SPI Modelo de Naciones Unidas, tal como entiende David Held: 1997). De esta manera, queda claro que la primera guerra mundial no produjo un orden internacional nuevo, razón por la cual la Sociedad de Naciones fue débil y caótica. En cambio, la ONU fue y es un poco más resistente, a pesar de las contradicciones internas que la atraviesan debido al permanente desafío del interés internacional por el interés nacional de los Estados.
9. Desde 1945 hasta 1990 se estableció un orden mundial bipolar, como resultado de las dos guerras mundiales y del proceso de paz acordado. Este orden se terminó en 1990. La llamada unipolaridad en el SPI de Post Guerra Fría (1990-2016) no logró plasmarse como un nuevo orden internacional, pues solamente fue una extensión unilateral del orden particular occidental impulsado por los Estados Unidos (después de la caída del orden particular oriental) mientras los Estados se restablecían después del choque que significó la implosión y caída de una de las superpotencias (la URSS), la finalización de la Guerra Fría y de la bipolaridad mundial.
10. Es sumamente importante saber que el orden internacional general de Guerra Fría se basa en dos órdenes internacionales parciales: el de Occidente y el de Oriente, ambos constituidos alrededor de un polo, los EE.UU. y la URSS, respectivamente. Pero, también es importante conocer que el orden internacional general reposa, además, sobre ordenes continentales y regionales.

El sistema político internacional y la bipolaridad mundial

Estamos en el SPI -modelo Naciones Unidas, de acuerdo con D. Held. Y lo primero que habría que anotar es que la Segunda Guerra Mundial sí permitió la formación de un nuevo orden mundial, diferente del orden mundial westfaliano instaurado en 1648 después de la Guerra de los Treinta Años y con la firma del Tratado de Westfalia. La firma del Tratado de San Francisco (1945), como ya lo anotamos, fue la resultante de un arreglo de poder material y un arreglo de poder inmaterial (Rocha & Morales, 2018), lo que permitió que se constituyera un SPI estructurado en dos ejes: el eje interestatal



bipolar y de Guerra Fría y el eje de las Organización de las Naciones Unidas-ONU. Bien, como el segundo eje es una variable dependiente del primer eje, los Estados más fuertes y, sobre todo, las potencias mundiales condicionan fuertemente el desempeño de la ONU, puesto que esta organización es de naturaleza internacional e intergubernamental, es decir las decisiones en sus órganos principales las toman los Estados. Dicho de otra manera, la bipolaridad mundial y la Guerra Fría habrían condicionado fuertemente el desempeño de la ONU:

Aquí solamente trataremos de plasmar algunas anotaciones necesarias sobre la estructuración bipolar del SII y la Guerra Fría. Como resultado de la Segunda Guerra Mundial la naturaleza de la estructura del SII resulta bipolar: basada en dos superpotencias, los EE.UU. y la URSS. Esto es, el orden general internacional reposa sobre dos polos internacionales y de alcance mundial. Pero, este orden general es u (no y dos a la vez, pues cada polo se constituye en el centro de dos órdenes semi-generales: el orden liberal occidental y el orden socialista oriental. De esta manera, se sanciona un reparto del poder en el mundo entre las dos superpotencias, lo que les permitía a cada superpotencia ejercer supremacía, hegemonía y liderazgo en sus respectivos órdenes semi-generales.

Finalmente, habrá que anotar que los dos polos del orden general, coexistieron de manera tensa, es decir, compitieron y confrontaron permanentemente en términos, económicos, tecnológicos, políticos, culturales y militares, dando lugar a lo que se llamó Guerra Fría. Y, como ya conocemos, una superpotencia, un polo y un semi-orden internacional ganó está contienda que duró casi medio siglo.

El sistema político internacional de Post Guerra Fría y la apuesta estadounidense por la unipolaridad

En este apartado, también presentaremos un resumen bastante apretado de este periodo llamado de Post Guerra Fría. El llamado periodo de Post Guerra Fría-PGF fue presentado por los analistas estadounidenses como el inicio de la conformación de un nuevo SPI, de un nuevo orden internacional y de un solo polo mundial. El SPI de PGF sería el comienzo de algo nuevo, el orden internacional naciente se presentaba como unipolar, donde el flamante y único polo era la superpotencia norteamericana. Todo este relato tomó forma y se proyectó al mundo durante los gobiernos de George H.W Bush (1989-1992), Bill Clinton (1993-2000), George W.Bush (2000-2008) y Barack Obama (2008-2016).



Primer Momento (G. H.W Bush), se canta y festeja la supuesta victoria sobre las cenizas del Bloque de Estados Socialistas y de la URSS. Aquí solamente dos comentarios. La deriva autoritaria del socialismo terminó dando lugar al socialismo real y estaliniano. Estas fue la causa mayor de su colapso y, por lo tanto, no lo fue la estrategia de contención estadounidense. El error de los EE.UU. y de las potencias Occidentales fue haber transformado a la Unión Soviética y a los Estados socialistas del Este en sus enemigos geopolíticos y geoestratégicos. Otra situación se habría experimentado y vivido si el mundo de pos guerra hubiera sido plural y tolerante.

Segundo momento (dos gobiernos de Clinton), los EE.UU. emprenden decididamente la extensión del orden parcial occidental hacia todo el mundo y se ensaya el orden unipolar: se mantiene la alianza atlántica (EE.UU. e Inglaterra), se impulsan procesos de occidentalización y liberalización, se establecen pactos políticos, alianzas militares y tratados comerciales y se busca difundir en el mundo un conservadurismo neoliberal extrovertido (o globalizante). Este es un proceso de expansión occidental y de construcción de un orden unipolar en base a la única superpotencia y las demás potencias occidentales.

Tercer momento (dos gobiernos de Bush Jr. 2001), se continúa con el proceso de expansión occidental y el ensayo unipolar, pero ahora con matices fuertemente militaristas. Entonces comienza la resistencia creciente de las potencias regionales y sobre todo de los BRICS. Los gobiernos estadounidenses no valoraron correctamente el proceso que tomó curso con los Estados semiperiféricos en la década de los años noventa del siglo pasado; es más lo menospreciaron. Pues bien, varios de estos Estados semiperiféricos se convirtieron en potencias regionales y algunas de ellas formaron el Foro BRICS. Es así como la unipolaridad será desafiada por la resistencia creciente de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), quedando en la escena internacional el G-7 ante el G-5 (como dos actores importantes de la política internacional) y el conservadurismo neoliberal extrovertido frente al nacionalismo neodesarrollista progresivo.

Cuarto momento (dos gobiernos de Obama), se inicia el proceso de contención de las cabezas de los BRICS (China y Rusia) y se trata de desactivar a algunas potencias regionales. Es así como desde finales del primer mandato y, sobre todo, durante el segundo mandato de Obama se diseñan e implementan las dos estrategias de contención de China y Rusia: el Tratado Transpacífico y el Tratado transatlántico. Y también en ALC se impulsa el proceso de desactivación de la potencia regional BRICS,



es decir Brasil y, de alguna manera, de Argentina, en tanto potencia regional secundaria. Y, no dejaremos de anotar, que una vez más los gobernantes de la superpotencia cometen el error de transformar a los BRICS y especialmente a China y Rusia como sus enemigos estratégicos. Ahora ya no hay argumentos impactantes, como la “amenaza comunista”, quedando solamente la verdad desnuda: China y Rusia no son solamente potencias regionales sino nuevas potencias mundiales que traen consigo otro proyecto de orden mundial. Y, claro está, la superpotencia no está dispuesta a incursionar pacífica y cooperativamente en este proyecto nuevo de orden mundial.

D. Trump (2017): El fin de la unipolaridad y el inicio de la multipolaridad

Con el arribo al gobierno de D. Trump se termina y cierra la etapa de Post Guerra Fría y con ello finaliza la secuela unipolarista impulsada por los Estados Unidos. La Post Guerra Fría no ha sido más que una etapa de salida de la llamada Guerra Fría, donde la superpotencia triunfante y las potencias aliadas occidentales pretendieron expandirse al mundo entero –el Bloque de países socialistas y la URSS siempre fue un obstáculo mayor para lograr tal despliegue. Esta expansión se sustentaba en el proyecto de unipolaridad de los EE.UU., es decir la superpotencia reinando sola en la cúspide de la jerarquía interestatal mundial y transformando el orden parcial occidental (que fue el más grande) en un nuevo orden mundial para el mundo del siglo XXI –El Nuevo Siglo Americano (o mejor llamarlo el trasnochado sueño americano). D. Trump, que llega al gobierno estadounidense, desde los márgenes del establishment republicano y del establishment neoliberal republicano-demócrata, con su ideología conservadora, neonacionalista, proteccionista, antineoliberal y supremacista, desbarata la etapa de la Post Guerra Fría y manda al traste la unipolaridad. D. Trump abre completamente una situación nueva en el mundo: la transición hacia una multipolaridad mundial y posiblemente hacia la conformación de un nuevo sistema político internacional. Pero hay algo que queda plenamente revelado en este nuevo escenario mundial: la superpotencia se encuentra en declive, esto es en pleno proceso de descenso.

Es así, como comienza la competencia abierta entre EE.UU. (la superpotencia declinante) con China y Rusia (las dos grandes potencias internacionales ascendentes). Trump impulsa diversas sanciones de contención contra Rusia y una guerra comercial contra China. China y Rusia cooperan mutuamente y establecen diversos tipos alianzas político-militares. Además, estas dos potencias regionales-globales mantienen buenas relaciones de cooperación con India (a pesar de las tensiones entre India y China). No

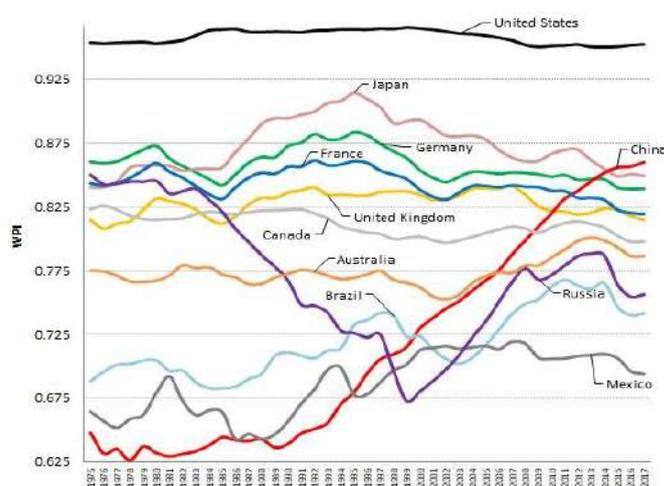


olvidemos que China, Rusia e India no solamente son miembros del BRICS sino también de la Organización de Cooperación de Shanghai, además de que China y Rusia son los principales Estados impulsores de la Nueva Ruta de la Seda. De esta manera, el despliegue geoeconómico y geopolítico mundial de China (sobre todo) y de Rusia es muy notable.

De esta manera se inicia el proceso de transición hacia la formación de un nuevo orden mundial y de un nuevo sistema político internacional; estos procesos son abiertos e interdependientes. En cuanto al nuevo orden no se pueden avanzar predicciones: unipolaridad, bipolaridad y tripolaridad. Lo que sabemos es que en esta transición tenemos una multipolaridad dinámica y tensa. Y sobre la ONU, lo único que podemos decir es que su reforma dependerá de cómo quede arreglado el nuevo orden internacional. Aquí dejo anotado que no estamos incluyendo en el análisis las variables de la globalización y de la regionalización del nuevo mundo emergente.

Así pues, la vorágine de sucesos que se desencadenan desde 2017 en el mundo impactarán directamente en ALC, puesto que nuestra región se está convirtiendo o ya quedó establecida como un espacio de competencia inter-hegemónica entre EE.UU., China y Rusia (en menor medida).

En la Gráfica de abajo se puede observar la competencia abierta entre las potencias mundiales y las potencias regionales-globales.



Potencias mundiales y potencias regionales-globales

Fuente: *Base de datos para el Índice de Poder Mundial*

<https://wordpress.com/view/integraciongovernabilidadydesarrolloalc.wordpress.com>



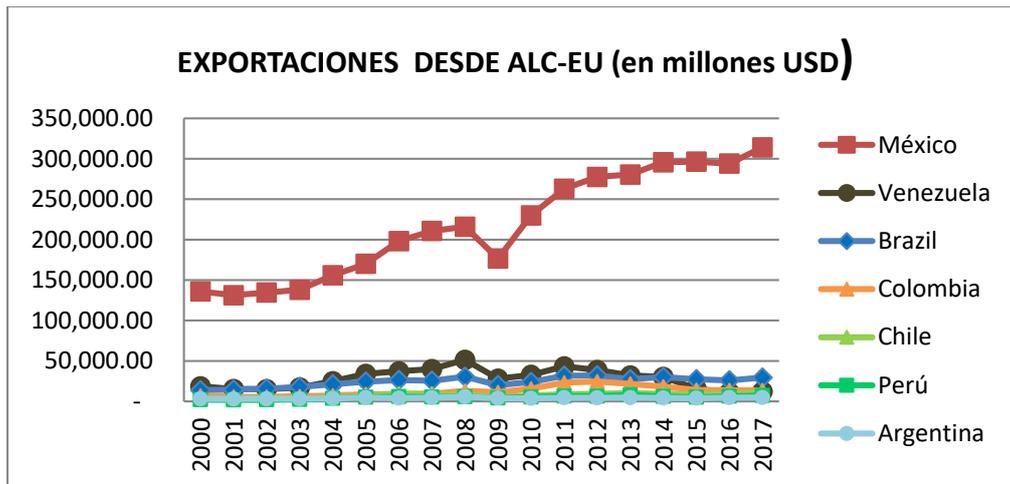
La continuidad de EU en la región (comercio e inversiones)

La superpotencia norteamericana, durante el periodo que aborda este trabajo, se mantuvo presente geoeconómicamente como la más importante en la región, tal como pueden verse los montos de capitales realizados en exportaciones e importaciones. Lo remarcable en todos estos movimientos comerciales es que para los estadounidenses su primer socio comercial en la región fue México. Este dato es sumamente relevante tenerlo presente en el análisis de los apartados siguientes que conforman este trabajo, esto porque geoeconomía va de la mano con geopolítica.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
198,575.4	188,929.7	194,710.6	204,706	189,361.9	177,201.8	312,887	326,408.4	356,376.7
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
272,056.4	347,550.2	416,897.4	431,980.2	424,638.6	431,864.6	399,997.4	391,299.6	418,955.9

Exportaciones ALC-EU (millones de dólares)

United States Census Bureau <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3570.html>

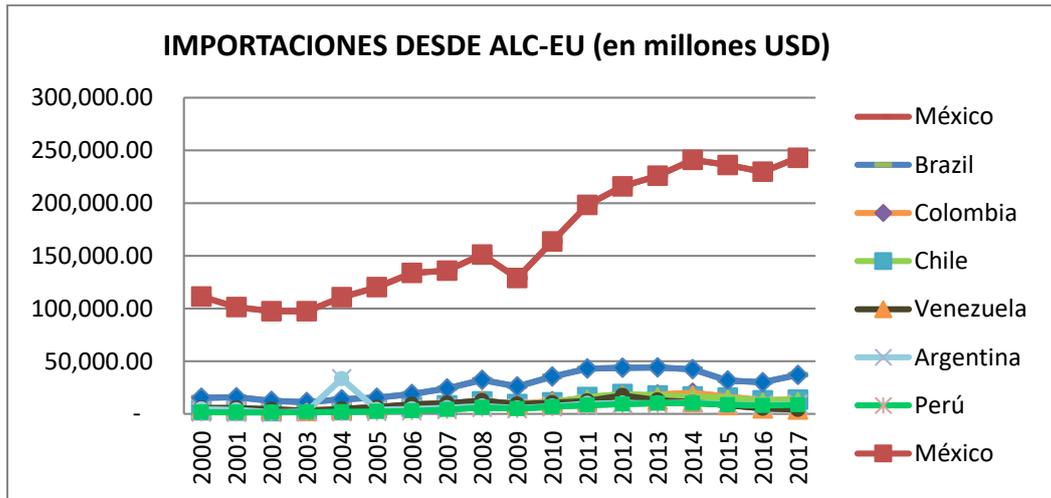


United States Census Bureau <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3570.html>

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
158,705	147,754.7	137,293.5	137,433.5	189,361.9	177,201.8	204,178.7	222,489.6	263,884.4
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
219,558.4	279,651.7	343,703.8	375,675.8	385,468.2	398,794.7	365,015.4	342,719.7	368,681.6

Importaciones ALC-EU (millones de dólares)

United States Census Bureau <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3570.html>



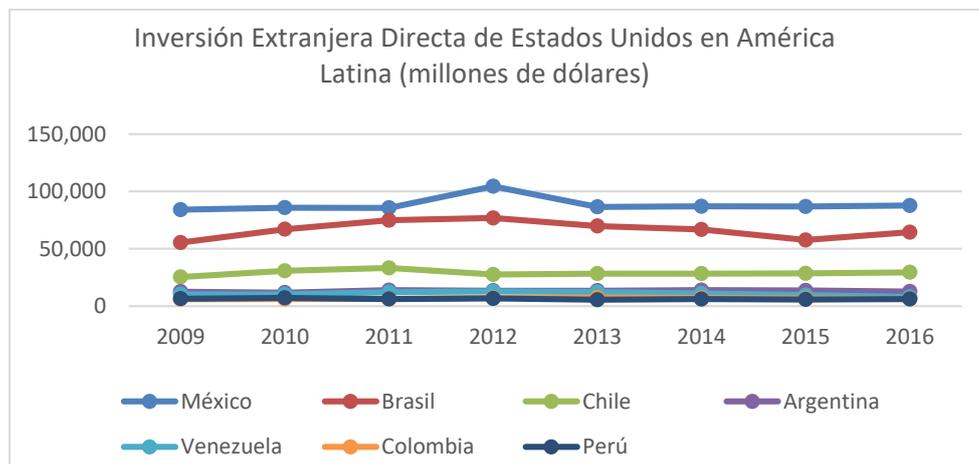
United States Census Bureau <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3570.html>

También en inversiones la superpotencia estadounidense sigue siendo la más importante en la región y México se mantiene como el socio más importante, seguido de Brasil y Chile.

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
216,117	233,649	247,141	261,688	236,480	233,172	221,021	228,143

Inversión Extranjera Directa EU-ALC (millones de dólares)

United States Census Bureau <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3570.html>



United States Census Bureau <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c3570.html>

En estos cuadros y gráficas se pueden visualizar la permanencia geoeconómica de la superpotencia norteamericana en la región y la nítida articulación geoeconómica de México con ella. Esta vinculación de México con la superpotencia norteamericana le permitirá mantener e impulsar una dinámica norte-sur en el seno de la región.



La presencia de China en la región y el proyecto de un orden mundial euroasiático

La potencia regional-global y segunda potencia económica mundial sentó decididamente su presencia en ALC desde inicios de los años 2000, justo cuando los gobiernos progresistas comienzan a difundirse en Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. A inicios de los años 2000 China ya era una potencia regional consolidada e iniciaba su despliegue en varias regiones del mundo (Asia Pacífico, África y ALC).

Presencia política y cooperación

En el cuadro que sigue podemos apreciar la importancia geopolítica que le atribuyeron a la región, pues el número de viajes que realizaron tanto los presidentes como los vicepresidentes fue remarcable. Los viajes se realizaron desde el año 2001 hasta el año 2016, es decir cubrieron todo el periodo de florecimiento de los gobiernos progresistas.

Viajes de presidentes y autoridades de China A ALC 2001-2016			
Países ALC	No. de visitas	Autoridades Chinas	Años
Chile	7	JZ, HJ, HJ, XJ(vp), WJ(pm), LK(pm), XJ	2001, 2004, 2010, 2011, 2012, 2015, 2016
Brasil	6	JZ, HJ, HJ, WJ(pm), XJ, LK(pm)	2001, 2004, 2010, 2012, 2014, 2015
Cuba	6	JZ, HJ, HJ, XJ(vp), XJ, LK(pm)	2001, 2004, 2008, 2011, 2014, 2016
Argentina	4	JZ, HJ, WJ(pm), XJ	2001, 2004, 2012, 2014
México	3	JZ, HJ, XJ	2002, 2005, 2013
Perú	3	HJ, LK(pm), XJ	2008, 2015, 2016
Uruguay	3	JZ, XJ(vp), WJ(pm)	2001, 2011, 2012
Venezuela	3	JZ, HJ(pm), XJ	2001, 2010, 2014
Costa Rica	2	HJ, XJ	2008, 2013
Colombia	1	LK(pm)	2015
Ecuador	1	XJ	2016
Trinidad y Tobago	1	XJ	2013
		JZ-Jiang Zemin (P) HJ-Hu Jintao (P) XJ-Xi Jinping (P)	
		WJ-Wen Jiabao(PM) LK-Li Keqiang (PM) XJ-Xi Jinping (VP)	

Elaboración propia con datos de periódicos (La Jornada, El País, Milenio) en el periodo del 2001 al 2016.

Como resultado de estos viajes y visitas diplomáticas se firmaron un número importante de acuerdos de cooperación bilateral y algunos tratados de libre comercio. Pero, quizá lo más sobresaliente llegó en Brasil el año 2014, en plena realización de la VI Cumbre BRICS, cuando el Presidente Xi Jinping anunció el acuerdo para la creación del Foro CELAC-China y la realización de su primera reunión ministerial para el año siguiente. De esta manera, en enero del año 2015 en China se plasmó la Primera Reunión Ministerial del Foro CELAC-China y se elaboró el Plan de Cooperación CELAC-China (2015-2019). Este proceso, después de unos años, ya en pleno en el proceso



conservador y neoliberal, trató de continuar su impulso con la ejecución de la Segunda Reunión Ministerial del Foro CELAC-China en enero del año 2018, donde se aprobó el Plan de Acción Conjunto de Cooperación en Áreas prioritarias China-CELAC (2019-2021). Este Plan de Acción sigue vigente, pero quedan muchas dudas respecto de su implementación.

Financiamientos de Bancos Chinos (BDC y Banco Ex-Im) a países de América Latina y el Caribe 2005-2017 (Millones de dólares)		
País	No. de préstamos	Total (mdd)
Venezuela	17	62,200
Brasil	12	42,100
Ecuador	13	17,400
Argentina	11	18,200
Bolivia	10	3,500
Trinidad y Tobago	2	2,600
Jamaica	11	2,100
México	1	1,000
Costa Rica	1	395
Barbados	1	170
Guyana	2	175
Bahamas	2	99
Perú	2	478

Elaboración propia con datos de las páginas oficiales de los gobiernos.

ACUERDOS DE COOPERACION Y TLC CHINA-ALC		
PAÍS	ACUERDOS DE COOPERACIÓN	TRATADOS DE LIBRE COMERCIO
Argentina	2012, 2013, 2014 (19), 2015 (15), 2017 (21)	
Brasil	2014, 2015 (35), 2017 (14)	
Colombia	2012 (11), 2015 (12), 2017	Negociación
Cuba	2014 (29), 2012 (12)	
Costa Rica	2013	2010
Chile	2014, 2015(10), Chile (11)	2006
Ecuador	2011, 2014, 2016 (12)	
México	2013 (12)	
Perú	2014, 2015 (10)	2009
Uruguay	2013 (20)	
Trinidad y Tobago	2013	
Venezuela	2005 (19), 2013, 2014 (38), 2015	

Fuente: The Inter-American Dialogue

Presencia financiera

También China ha sentado su presencia financiera por medio de préstamos de Bancos Chinos a un grupo importante de países de la región, como se puede observar en el cuadro que sigue. Ahora bien, esta presencia de los bancos chinos en la región, viene acompañada de la incursión de las empresas chinas en diversos sectores económicos.



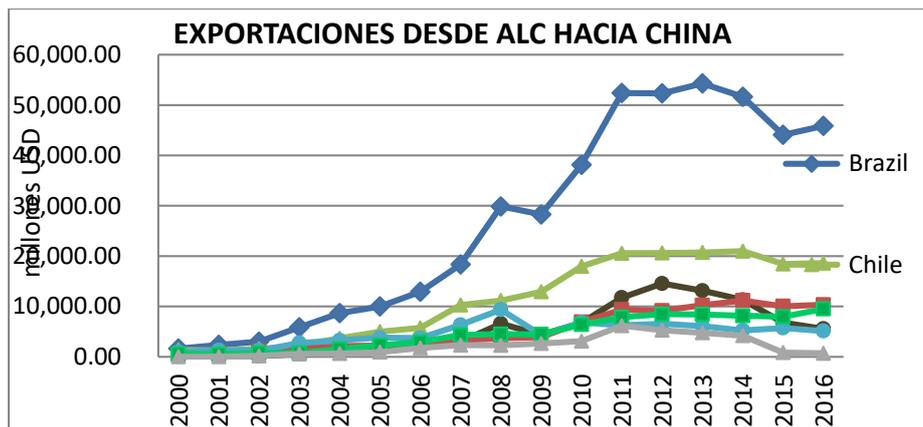
La presencia comercial (comercio e inversiones)

El comercio de china con la región que prácticamente era muy bajo en el año 2000, a lo largo de los años siguientes aumentará significativamente, como puede verse en los cuadros de exportaciones e importaciones comerciales. Y también en el dominio comercial sucedió algo digno de ser subrayado: Brasil fue el primer socio comercial con China (seguido de Chile) y, en consecuencia, el país latinoamericano y potencia regional en buenas relaciones geopolíticas con el coloso de Asia Pacífico.

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
5,360.03	6,652.72	8,248.7	14,711.16	21,638.86	26,348.74	33,575.53	50,736.59	71,181.28
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
64,073.18	90,905.21	120,207.22	124,399.71	126,129.04	125,274.25	102,476.95	101,938.05	

Exportaciones ALC-China

Fuente: China Statistical Yearbook <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm>



Fuente: China Statistical Yearbook <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm>

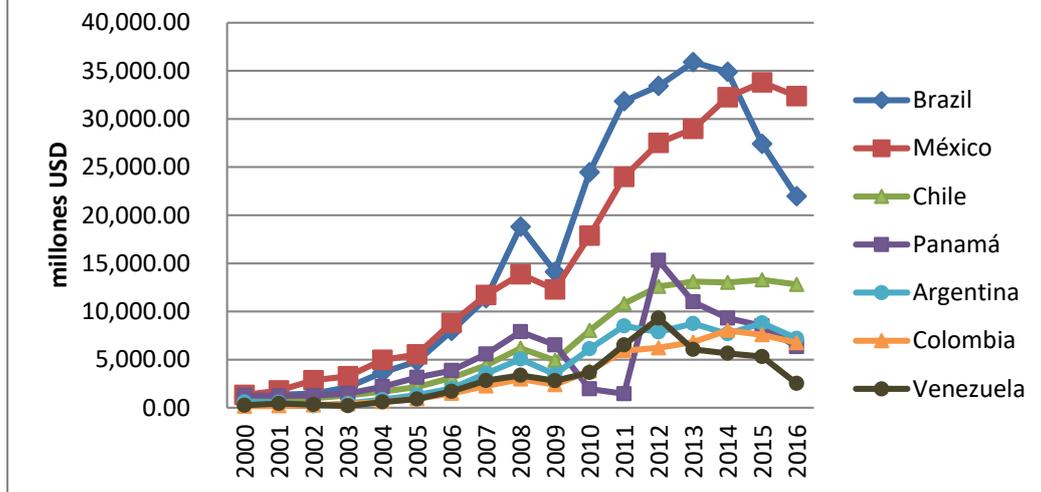
2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
6,747.23	7,753.22	8,908.12	11,020.32	17,126.22	22,269.59	34,551.27	48,903.89	68,316.49
2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
53,824.7	77,407.05	102,907.07	129,663.5	129,588.66	130,653.34	125,275.08	109,031.21	

Importaciones ALC-China

Fuente: China Statistical Yearbook <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm>



IMPORTACIONES DESDE CHINA HACIA ALC



Fuente: China Statistical Yearbook <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexeh.htm>

Como ya lo hemos anotado, geoeconomía implica geopolítica, en consecuencia la geopolítica de Brasil iba de la mano con la geopolítica China, pues como ya es obvio a estas alturas ambos países eran miembros del BRICS. Se puede anotar que la vinculación importante de la geoeconomía-geopolítica de Brasil con China produce e impulsa una dinámica sur-sur que afecta a toda la región.

La región en el contexto de la apuesta de orden occidental y unipolar (1990-1999)

Antes de avanzar, es crucial anotar que a inicios de los años ochenta, se produjo un giro geopolítico histórico en las políticas exteriores de los dos Estados semiperiféricos más importantes de la región: por un lado, Brasil terminó su alineamiento geopolítico con el orden occidental y los Estados Unidos y empezó un camino más independiente, nacional, autónomo y comenzó a mirar su entorno regional latinoamericano; por otro lado, México abandona progresivamente su postura nacionalista, independentista y autonomista para asumir la estrategia de la interdependencia, el americanismo, el alineamiento geopolítico con el orden occidental, la alianza estratégica con EU y el distanciamiento con su entorno regional latinoamericano. (Rocha y Morales, 2008)

A pesar de estos cambios iniciales, la región se mantiene vinculada al ensayo de orden unipolar occidental, vincula al orden continental pamericano y atada a la geopolítica y geoeconomía de la superpotencia estadounidense, lo que implica que el neoliberalismo y Consenso de Washington se encuentran a la orden del día. En estos momentos, la



generalidad de gobiernos latinoamericanos y caribeños son de orientación neoliberal y pro-estadounidenses; también se gestó en Estados Unidos la primera iniciativa neopanamericana, que nos amenazó con integrarnos subordinadamente en una dinámica continental estadounidense, neoliberal y comercial; recordemos las Cumbres de las Américas, los proyectos para crear un ALCA y el alineamiento subordinado de los gobiernos neoliberales de toda la región. Durante estos años los modelos económicos neoliberales se muestran inviables y hacen crisis. El neoliberalismo siempre significó subordinación geopolítica, involución económica y regresión en el bienestar social general. Y ¿por qué?. Por la sencilla razón de que los gobiernos neoliberales fomentan el oligarquismo, es decir, la transferencia y concentración de riqueza por todos los medios (vía mercado y vía Estados) en manos de las oligarquías, lo que produce el empobrecimiento de las grandes mayorías; además de que estos gobiernos no propician el fortalecimiento del sector productivo, sino que les importa la extracción, la especulación y la renta (son colonialistas de sus propios países). Así pues, el oligarquismo es el engendro del neoliberalismo; toda la economía política del neoliberalismo en las periferias y semiperiferias capitalistas está orientada a generar el oligarquismo. (Gilbert, 1996) (Peña, 2003) (Emmeerich, 2009).

Es por ello que, durante toda esta década, las luchas de los movimientos sociales se encuentran a la orden del día y las sociedades civiles de la región se dinamizan. En ese contexto, las izquierdas critican la estrategia de la revolución armada y el modelo de socialismo real (autoritario por cierto), esto es, las izquierdas se vuelven moderadas, optan por una vía de cambios y transformaciones dentro del sistema, asumen progresivamente un modelo de socialismo democrático e incursionan como partidos y coaliciones en los sistemas democráticos representativos. Estas izquierdas apuestan por el desarrollo sostenible, el bienestar general, la democracia participativa y el ideal de justicia social (combate de la pobreza y la desigualdad). A esto se le llamará progresismo, un poco más tarde.

La región en el contexto del naciente orden euroasiático mundial (2000-2015)

En estos años, la región tiende a vincularse al proceso del naciente orden euroasiático mundial y, especialmente, al auge del Rusia, India y China-RIC y, en particular, de China; esto es tiende a relacionarse con el “*power shift* en la dirección de Asia” (Tokatlian, 2011) o la “masiva redistribución de poder del Oeste hacia el Este y del Norte hacia el Sur” (Takatlian, 2012b). En general, lo que viene de Euro-Asia y de Asia Pacífico es una influencia desarrollista, industrialista, nacionalista y estatista moderada,



muy a contracorriente del neoliberalismo que se practica hasta el absurdo en Occidente; recordemos este proceso extraordinario en Asia Pacífico, impulsado primero por los llamados Países Dragones (donde Corea del Sur es el ejemplo paradigmático) y luego por los Países Tigres (donde China es el otro ejemplo paradigmático. (Marchini, 2012) En este contexto de crisis del neoliberalismo globalizante o de la globalización neoliberal, se originan, proliferan e instalan en la región los gobiernos progresistas.

Neoliberales	Progresistas
Brasil (00-02)	Brasil (03-16)
México	Argentina (03-15)
Argentina (00-03)	Chile (06-10; 14-18)
Chile (00-06; 10-14)	Venezuela
Colombia	Uruguay (05-18)
Perú	Cuba
Uruguay (00-05)	Costa Rica (14-18)
Costa Rica (00-14)	Ecuador (03-17)
Ecuador (00-03)	Panamá (04-09)
Panamá (00-04; 09-18)	Guatemala (08-12)
Guatemala (00-08; 12-18)	Paraguay (08-12)
Paraguay (00-08; 12-18)	Bolivia (06-18)
Bolivia (00-06)	Honduras (06-09)
Honduras (00-06; 09-18)	El Salvador (09-18)
El Salvador (00-09)	República Dominicana (04-12/12-18)
República Dominicana (00-04)	Haití (11-18)
Haití (00-11)	Nicaragua (07-18)
Nicaragua (00-07)	Jamaica (00-07; 12-16)
Belice	
Jamaica (07-12; 16-18)	
Granada	

*Gobiernos progresistas y liberales en ALC 2000-2018
Elaboración propia*

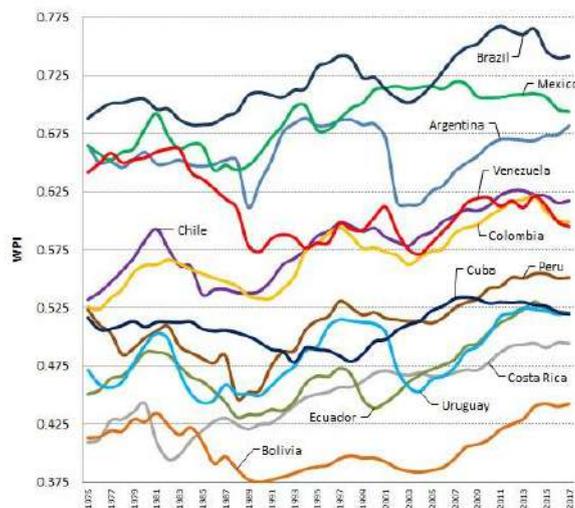
En general, todos estos gobiernos progresistas (con sus diferentes matices) disponen de las siguientes características:

- Cuentan con el apoyo de movimientos sociales y bases populares muy amplias;
- Fueron elegidos por medio de elecciones democráticas;
- Son gobiernos desarrollistas, industrializantes y nacionalistas moderados. Su debilidad fue haberse apoyado mucho en un modelo minero extractivista y agrícola exportador, seducidos por los precios altos de las *commodities*, lo que implicó relegar el proyecto original;
- Sus políticas públicas sociales apuntalaron el combate de la pobreza y la desigualdad social, por medio de la inversión en educación, salud, vivienda, salario, es decir, la promoción del bienestar social;
- Sus políticas públicas socio-culturales iniciales de defensa y promoción de los pueblos originarios;



- Sus primeras iniciativas en defensa del medio ambiente;
- Sus políticas exteriores comenzaron a distanciarse relativamente de la superpotencia norteamericana con la finalidad de reorientarse hacia Asia Pacífico, China, Rusia, India y Sudáfrica en una perspectiva geopolítica Sur-Sur. El país líder de este giro geopolítico fue Brasil, como potencia regional y bajo el liderazgo del entonces presidente Lula da Silva. Bien entendido, Brasil ya había integrado el Foro BRICS.

En el siguiente Gráfico se puede observar la dinámica positiva de los principales países con gobiernos progresistas entre el núcleo países de la resistencia neoliberal (México, Colombia y Perú).



América Latina: Países progresistas y neoliberales

Fuente: *Base de datos para el Índice de Poder Mundial*

<https://wordpress.com/view/integraciongovernabilidadydesarrolloalc.wordpress.com>

En particular, un grupo de países resistieron y mantuvieron vinculados al ensayo de orden occidental unipolar, alineados y en alianza con los EE.UU e integrantes de la órbita neoliberal y de la globalización neoliberal. En este grupo de países el núcleo duro estuvo conformado por México, Colombia, Perú, Honduras y Guatemala. México como potencia regional fue el líder de estos países.

En este contexto, es importante subrayar la cuestión de la tensión regional causada por las geopolíticas opuestas de las dos potencias regionales: México impulsando una geopolítica hacia el norte norteamericano y estadounidense y Brasil promoviendo una geopolítica hacia el sur euroasiático y pacífico asiático. Esta tensión estuvo presente durante los 15 años de hegemonía del progresismo. Aquí se plantea una pregunta: ¿en cuánto esta tensión geopolítica-geo-económica dificultó el mejor despliegue de la región y su mayor articulación con Asia Pacífico y Euro-Asia? Esta dificultad fue un obstáculo



para la configuración del orden regional latinoamericano-caribeño de acuerdo con el naciente orden internacional de Asia Pacífico y Euro-Asia.

Indudablemente, la reorientación geoeconómica y geopolítica de los Estados con gobiernos progresistas permitió un avance importante en el proceso de integración regional:

- Algunos procesos de integración existentes se dinamizaron: la CARICOM, el SICA, la AEC, el MERCOSUR y la ALADI; otros procesos de integración hicieron crisis debido a la práctica de un bilateralismo exacerbado (CAN y G3):

- Se crearon nuevos procesos de integración: la ALBA, la UNASUR, el PPP/Proyecto Mesoamericano, la CELAC y la AP;

- Con la CELAC se armó un **bosquejo de gobernabilidad/gobernanza** en la región, nunca antes experimentado, puesto que proporcionó unidad y autonomía a toda región;

- Este bosquejo de gobernabilidad/gobernanza se estructuró de la siguiente manera:

- *En la cúspide la CELAC;

- *En el segundo plano los dos procesos mesoregionales: El Foro de Tuxtla Gutierrez-Proyecto Mesoamericano y la UNASUR

- *En el tercer plano el MERCOSUR, la CARICOM, el SICA, la AEC, la CAN, la ALBA y la AP;

- * En el cuarto plano los acuerdos bilaterales diversos.

- Habría que anotar que con este bosquejo de gobernabilidad/gobernanza se generó una dinamización regional (interna y externa) sin precedentes: la dinamización interna fue impulsada por las cumbres presidenciales, las reuniones ministeriales sectoriales, las reuniones de autoridades y las reuniones de otros actores en toda la región. La dinamización externa fue promovida por una geopolítica sur-sur, es decir relaciones de la región con los países del Grupo BRICS (sobre todo con China) y otros; y también por una geopolítica sur-norte, esto es la región con la UE. (Rocha, 2018)

Y es así como los gobiernos progresistas (mayoritarios en la región, entre los años 2000,2015), el avance en el proceso de integración regional y la constitución de un bosquejo de gobernabilidad/gobernanza contribuyeron en el aumento sustantivo de la unidad y autonomía de la región. La unidad se tejía en las cumbres presidenciales y ministeriales (y otras instancias) y la autonomía se mostraba con el aumento de las capacidades regionales (la región cobró importancia económica, se hizo visible políticamente y atractiva culturalmente), subregionales (los esquemas de integración subregional avanzaron y fortalecieron) y nacionales (los Estados con gobiernos



progresistas ascendieron e incluso otros con gobiernos conservadores y neoliberales). Es de esta manera como comienza a configurarse el nuevo orden regional latinoamericano y caribeño. En este contexto, el rol jugado por Brasil como potencia regional fue extraordinario, pues fue el país que impulsó la región hacia lo alto en todos los aspectos, pues la potencia regional reflexionó sobre la importancia de la unidad regional, integración regional y subregional, autonomía, desarrollo y crecimiento económico, bienestar social, avance tecnológico y científico. Además esta potencia regional presentó y representó a la región en los foros más importantes del mundo, pues su membresía BRICS le proporcionaba una importancia de país semiperiférico y potencia regional ascendente. Era Brasil la potencia regional que llevaba de la mano a toda región hacia Asia Pacífico, esto es hacia el acoplamiento con el nuevo orden mundial emergente. (Schnake, 2010).

ALC en el mundo multipolar emergente (2016...)

¿Qué ha ocurrido en nuestra región desde el año 2016 hasta ahora? En general, desde los EE. UU., en alianza con los nuevos gobiernos neoliberales y conservadores, se ha implementado una intervención creciente para desactivar el orden regional naciente que fue impulsado por los gobiernos progresistas y que buscaba la conexión con Asia Pacífico y Euro-Asia (el orden mundial emergente). Veamos esto.

- Por un lado:

- El restablecimiento mayoritario de un neoliberalismo conservador (Brasil, Argentina, Chile, Honduras, Paraguay, Perú, Colombia, Ecuador, El Salvador...), mediante procesos electorales, golpes de Estado disimulados (Brasil, Paraguay, Honduras ...) y el uso de métodos diversos (visibles e invisibles);

- Una rearticulación subordinada de los países con gobiernos conservadores y neoliberales con la superpotencia declinante de Norteamérica; donde el ejemplo claro e impactante es el de Brasil (con un giro geopolítico de 180 grados, casi al nivel plano del entreguismo), aunque también Colombia no deja de seguir este mal ejemplo (permitiendo el establecimiento de siete bases militares y promoviendo el intervencionismo del país vecino), sin olvidar el rol servil de los actuales gobiernos de Argentina y Chile;

- La formación del Grupo de Lima (grupo de gobiernos conservadores y neoliberales) liderado por Brasil y Argentina, muy afín a la política exterior de los Estados Unidos y a la política continental (retro) neopanamericana de la OEA y su peón de turno en la



Secretaría General (el nefasto señor Almagro). Dicho sea de paso, el Grupo de Lima no es legítimo en el concierto regional latinoamericano-caribeño;

- La desactivación de la CELAC y de la UNASUR, promovida por los gobiernos conservadores del Grupo de Lima con la finalidad de desactivar el proceso de unidad y autonomía de la región y desvincular su dinámica regional orientada hacia Asia Pacífico. El Grupo de Lima se constituyó al margen de la institucionalidad regional latinoamericana-caribeña, contra su dinámica regional interna (de cohesión y fortalecimiento) y externa (de autonomía y proyección internacional) . De esta manera, el Grupo de Lima se constituyó en caja de resonancia de la política exterior de la superpotencia en declive, en apéndice de la OEA y elemento reactivador de ésta (recordemos su pérdida de vigencia temporal). Es esta OEA retro-neo-panamericana donde se ha desempolvado la llamada Doctrina Monroe del “patio trasero):

- La hostilización de los gobiernos progresistas, promoviendo golpes disimulados (parlamentarios), solapando fraudes electorales, amenazando a gobiernos, incitando la persecución judicial de sus líderes e, incluso, impulsando intervenciones políticas y militares (como en el caso de Venezuela). No está demás anotar la destitución de Dilma Rousseff y el encarcelamiento del ex Presidente Lula da Silva, el líder de los presidentes progresistas;

+ El regreso de EU a la región, con la Doctrina Monroe en una mano y el garrote militar en la otra (instalando nuevas bases militares, realizando ejercicios militares y amenazando con el Comando Militar del Sur);

- ALC se encuentra nuevamente ante el regreso del neopanamericanismo de estilo trumpiano, esto es conservador, republicano, militarista y neomonroista.

Pero, tenemos que anotar, que lo más grave es la desactivación de la potencia regional sudamericana como resultado de la ejecución de una maniobra política en la cúspide del Estado para remplazar a la élite política progresista por una élite conservadora, neoliberal y pro-norteamericana. Aparentemente en todo este movimiento de remplazo brutal de una élite gubernamental por otra élite gubernamental solamente intervinieron fuerzas nacionales (élites políticas conservadoras y neoliberales, élites militares y oligarquías empresariales), muy visibles, por cierto; pero hay muchas evidencias de la intervención de fuerzas invisibles norteamericanas. Solamente dejo planteadas dos preguntas: ¿A quién le interesaba ese remplazo brutal de élite política gubernamental progresista, a las derechas brasileñas o a los EE.UU.? ¿Hasta qué punto se había irritado, por interferir en su geopolítica y geoestrategia, la superpotencia estadounidense declinante con la potencia regional ascendente?



Por otro lado:

- El repliegue relativo de los gobiernos progresistas y su persistencia en tan solo países como Bolivia, Uruguay, Venezuela (con rasgos autoritarios), Nicaragua (también con matices autoritarios), sin olvidar Cuba (en pleno proceso de cambios), a los cuales habrá que sumar el nuevo gobierno progresista que ya se encuentra en plena actividad en México;

- Aquí posiblemente se plantea la pregunta sobre si el proceso progresista que ya se encuentra en curso en México establece una continuidad o marca una renovación respecto de la primera generación de gobiernos progresistas. Está claro que habrá que analizar la política interior y la política exterior de este nuevo gobierno progresista. Pero, se puede anotar que en política interna se está dejando de lado el neoliberalismo y que en política externa se han puesto por delante los principios de respeto de la soberanía nacional de los gobiernos, de no intervención en los asuntos de otros Estados y de autodeterminación de los pueblos.

En lo sustancial se han producido en la región dos sucesos de trascendental importancia histórica:

- Primero, después de 38 años, se acaba de producir un nuevo giro geopolítico en la región: Brasil vuelve a entablar una relación estratégica geopolítica con los Estados Unidos y el gobierno conservador de D. Trump y México toma distancia de la relación estratégica que estableció con la superpotencia desde inicios de los años noventa del siglo pasado. Brasil se subordina y alinea y México se autonomiza e independiza de los EE.UU. Este es el giro geopolítico de las potencias regionales (Brasil y México) que implica a toda la región.

Esto es, la región tiende mayoritariamente a su vieja relación subordinada (geo-económica y geopolíticamente) con los EE.UU.; esto es, vuelve a incorporarse al orden continental (neo) panamericano. Los presidentes conservadores J. Bolsonaro, M. Macri, I. Duque y S. Piñeira ocupan el escenario político y geopolítico regional. Además, todo parece indicar, por las políticas interna y externa en curso, que Brasil declinará, dejará de ser una potencia regional (o se convertirá en una potencia regional secundaria) y también se desvalorizará (¿perderá? su membresía en el BRICS; y México ascenderá y se fortalecerá como potencia regional, lo que le permitirá acentuar su liderazgo regional e internacional. ¿México un posible miembro del RICS?

- Segundo, la región se ha convertido en un espacio de disputa inter-hegemónica entre la superpotencia declinante y la potencia regional-global ascendente. EE.UU. está de vuelta a nuestra región después de que ha sufrido derrotas parciales en otras partes del



mundo (Afganistán, Irak, Crimea, Siria, Asia Pacífico ...). Así pues, EE.UU. está en situación de repliegue en América Latina y el Caribe, lo que implica entrar a disputarle el terreno ganado a China en la región (y también a Rusia). Quedan muchas interrogantes planteadas. ¿Qué harán los gobiernos conservadores (de Brasil, ¿Argentina, Chile, Ecuador, Perú, por ejemplo) ante la presencia de China en sus respectivos países? ¿Cortarán sus nexos geoeconómicos con China? Ciertamente, estamos pensando en Venezuela, pues la intervención política y militar que promueve el presidente estadounidense D. Trump contra este país, no es solamente porque el presidente Maduro es supuestamente un progresista autoritario y dictador que está sojuzgando a su pueblo; está muy claro que es sobre todo porque el país sudamericano y caribeño se encuentran presentes China y Rusia tanto económica como militarmente. Las razones superficiales encubren la razón de fondo. Y, lo más grave es que los gobiernos conservadores de la región se movilizan por las razones superficiales y EE.UU. lo hace por la razón de fondo.

En consecuencia, estos dos sucesos históricos condicionarán los procesos de la región y, por lo tanto, las posibilidades de desenvolvimiento de los gobiernos conservadores y de los gobiernos progresistas.

A manera de conclusión

Sobre ALC:

ALC siempre se mantuvo conectada al orden occidental particular durante la bipolaridad mundial (Cuba y la revolución socialista de 1959 fue una excepción). Durante los años ochenta, casi todos los gobiernos fueron de orientación neoliberal (Nicaragua y la revolución sandinista de 1979 fue la segunda excepción). Se puede anotar que ALC, además, fue incorporada al orden continental americano y panamericano organizado por los EE.UU. (Doctrina Monroe, OEA y TIAR). Esto es quedó sujeta doblemente. En los años noventa, la mayoría de los gobiernos neoliberales hicieron crisis políticas y económicas; pero, en el contexto de estos años, a la vez que la región se mantiene atada a la apuesta norteamericana de un orden occidental y unipolar y también al orden continental americano y panamericano, se gesta un proceso político progresista, impulsado por las luchas de los movimientos sociales populares y las izquierdas moderadas que buscaban una alternativa para salir del neoliberalismo. (Alcalde, 2010).

El proceso progresista se inició en Venezuela, pasando por Brasil, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador, etc, y luego se extendió por toda la región hasta finales del año de 2015. Durante estos 15 años los gobiernos progresistas lograron vincularse al proceso



de constitución del orden euroasiático emergente. Brasil como potencia regional se integra en el BRICS y un buen grupo de países emprenden cercanas relaciones con China y Rusia. El proceso de integración regional, por medio de la CELAC, también, se articula con China (Foro China-CELAC) y finalmente China se asienta en la región. Durante estos años, se puede anotar, que en ALC se gestó la constitución de un orden regional propio y autónomo, fuertemente impulsado desde América del Sur. (Alcalde, 2010) (Tokatlian, 2001).

Es en este momento de crisis de los modelos extractivistas minero-petrolero y primario agrícola exportadores cuando las oligarquías conservadoras neoliberales y la intervención estadounidense se articulan y generan el proceso regresivo conservador. Así entonces, desde los años 2016 y 2017 se inicia el declive del progresismo, el restablecimiento del conservadurismo neoliberal y la rearticulación de la región con la superpotencia declinante. EU vuelve a desempolvar la Doctrina Monroe y su corolario imperialista del “patio trasero”. Los gobiernos conservadores vuelven a incorporar a nuestra región al orden continental americano-(neo) panamericano. Pero, esta rearticulación de ALC con el orden continental americano-(neo)panamericano revela un grave problema. Hemos anotado que geoconomía y geopolítica van de la mano, pero algo raro está sucediendo con los gobiernos conservadores y neoliberales de ALC: geopolíticamente se re-articulan con los EE.UU. y geoeconómicamente se mantienen articulados con China. Así, podemos decir que esta es la novedosa “esquizofrenia” de la que sufren los gobiernos conservadores-neoliberales de nuestra región y que conforman el Grupo de Lima.

En consecuencia, nuestra región se ha convertido en un espacio de disputa por la supremacía y la hegemonía entre la China ascendente y los EE.UU. declinantes. Venezuela es un buen ejemplo de lo que está sucediendo y podría suceder: intervenciones económicas, políticas y militares en los países no alineados de la región; y, lo más grave, el control y dominio de toda la región. Lo que implicaría que la región quedaría atada relativamente al declive de la superpotencia, aunque posiblemente en algo vinculada a la China ascendente.

Sobre ALC en el mundo

Después del fracaso del ensayo de un orden unipolar estadounidense y occidental, estamos experimentando en el sistema político internacional tiempos de multipolaridad



y de competencia abierta entre grandes poderes estatales: EE.UU. y Alemania, por un lado y, por el otro lado, China, Rusia e India.

Multipolaridad significa competencia y conflicto abierto entre los grandes poderes estatales por la formación de un nuevo orden mundial, especialmente entre EE.UU., China y Rusia. ¿Se orienta el mundo hacia una bi-tri-multipolaridad? (Tokatlian, 2012a)

En este contexto multipolar, la tendencia global predominante apunta hacia Euro-Asia, Asia-Pacífico y China como nuevo centro del mundo capitalista, lo cual indicaría que estamos transitando de un mundo capitalista occidental a otra organización geoeconómica y geopolítica del mundo, esto es posiblemente un mundo capitalista oriental. ¿El desafío de América Latina es articularse a dicha tendencia global?

En consecuencia, por un lado, todos sabemos que los Estados Unidos tratarán de renovarse como centro del mundo capitalista del siglo XXI y, muy posiblemente, buscarán aferrarse con todo en el continente americano y en nuestra región; y, por otro lado, China continuará con su expansión mundial y regional, incluyendo a nuestra región, donde ya está presente y muy bien establecida.

En dicho contexto la cuestión del lugar y rol de nuestra región en el nuevo orden mundial es una cuestión central, por ello para lograr preservar y fortalecer la autonomía geopolítica y geoeconómica regional es fundamental contar con gobiernos progresistas dispuestos a navegar inteligentemente en las aguas agitadas de las multipolaridad mundial con la brújula geopolítica bien arreglada en dirección Sur-Sur y hacia Asia Pacífico y el OBOR.



- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global*. Barcelona, España. Paidós Ibérica.
- Huntington, S. P. (1996). *El orden político en las sociedades en cambio*. España. Paidós Estado y Sociedad, (Book, Whole), 1–25.
- Ikenberry, G. J. (2018). Globalización y orden político: los orígenes de la integración económica mundial y sus consecuencias. *Colombia Internacional*, (52), 5–24. Doi: <https://doi.org/10.7440/colombiaint52.2001.00>
- Ikenberry, G. J. (1996). *La estructuración del orden de las relaciones internacionales: perspectivas teóricas, históricas y comparativas*. Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo. Ciudad de México, México. Miguel Ángel Porrúa.
- Marchini, G. (2012). *Crecimiento económico y desarrollo financiero en Asia-Pacífico*. Guadalajara, México. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Marchini, G. (2012). *Crecimiento económico y desarrollo financiero en Asia-Pacífico*. Guadalajara, México. Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades.
- Moy, V. (2013). La inserción de las potencias regionales latino-americanas en la economía global y regional: el caso de México Valeria Moy. 9–18.
- Peña, Lorenzo (2003). América Latina ante el nuevo orden mundial. PAL: 1-13. Recuperado de: <http://www.unifr.ch/derechopenal/pal/pdf/actuel/pal5.pdf>
- Rocha, A. (2018). Un ensayo de gobernabilidad autónoma regional en un contexto de gobernabilidad-gobernanza subregional. La dimensión político-institucional de los procesos de integración de América Latina (2000-2016). (Trabajo próximo a publicarse).
- Rocha, A. (2018). La CELAC en el proceso de construcción de una región autónoma global. Dimensiones, estrategias y alternativas de la integración autónoma para América Latina y el Caribe, Desafíos para el caso Mexicano-2010 a 2015-. Tomo II: Política, Geopolítica y Ecología Política. Guadalajara, México: Universidad de Guadalajara.
- Rocha & Morales (2018). El poder nacional-internacional de los Estados. Una perspectiva trans-estructural. Geopolítica (s). *Revista de estudios sobre espacio y poder*. Vol. 9, No 1, Enero-junio. Ediciones Complutense. Madrid, España.
- Rocha & Morales (2008). El Sistema Político Internacional de post-Guerra Fría y el rol de las potencias regionales-mediadoras, los casos de Brasil y México. *Revista Espiral*. Vol. 15. No. 43. Guadalajara, México.
- Russell, R., & Tokatlian, J. G. (2009). Modelos de política exterior y opciones estratégicas El caso de América Latina frente a Estados Unidos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (85–86), 211–249. Recuperado de: <https://bit.ly/35sLI92>
- Schnake Gálvez, A. (2010). Orden multipolar en el siglo XXI: efectos globales y regionales. *Revista Encrucijada Americana*, 19–41. Doi: <https://doi.org/0718-5766>



Tokatlian, J. G., & Carvajal, L. (1995). Autonomía y política exterior: un debate abierto, un futuro incierto. *Afers Internacionals*, (28), 7–31. Doi: <https://doi.org/10.2307/40585561>

Tokatlian, J. G. (2012). Crisis y redistribución del poder mundial. *Crisis and Redistribution of World Power.*, (100), 25–41. Recuperado de: <https://bit.ly/35tpTkq>

Tokatlian, J. G. (2001). El orden después de Irak. *Nueva Sociedad*, (102-114). Recuperado de: http://nuso.org/media/articles/downloads/3125_1.pdf

Tokatlian, J. G. (2011). Latinoamérica y sus opciones estratégicas: un análisis de las relaciones extraregionales. *Análisis Político*, 73, 139-158. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/anpol/v24n73/v24n73a07.pdf>

Tokatlian, J. G. (2012). Política Exterior: Un reordenamiento de América Latina. Centro de Pensamiento Estratégico-Ministerio de Relaciones Exteriores, (1-19). Recuperado de:

https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/pensamiento_estrategico/documentos_sobre_region/a.Politica%20Exterior,%20Un%20Reordenamiento%20en%20America%20Latina%20-%20Julio%202012%20-%20Juan%20TOKATLIAN.pdf



Línea Temática 7. Cooperación internacional Norte–Sur y Sur-Sur



El fenómeno del mundo de la posayuda y su incidencia en la política mexicana de cooperación para el desarrollo.

Raquel Apodaca Rodríguez

Resumen

La presente investigación surge de la inquietud de interpretar el estado actual de las relaciones entre los actores de la cooperación internacional para el desarrollo dada la reconfiguración de los poderes geopolíticos y el consecuente proceso de relocalización de la autoridad. Ya que, estos han dado inicio a un intrincado proceso de redefinición del equilibrio del poder, así como la eclosión del reacomodo de intereses, agendas y cosmovisiones dentro del marco de actuación de la CID. Por tanto, se infiere que dicho escenario, denominado por algunos estudiosos del desarrollo como el mundo de la posayuda, ha tenido implicaciones en la forma de cooperar de los diferentes actores a raíz de la pérdida de legitimidad del régimen del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD-OCDE), en especial en los de carácter dual dada la proyección como interlocutores que han adquirido en los últimos años. Así pues, a través de un estudio explicativo de corte cualitativo, la investigación se encaminará a analizar el mundo de la posayuda, así como dilucidar su incidencia en la política de cooperación internacional para el desarrollo de uno de los interlocutores con mayor protagonismo: México. La idea es, desde la perspectiva teórica de la gobernanza global y siguiendo la línea metodológica del estudio de caso, explorar los cambios y continuidades en la política mexicana de CID (2008-2018) para probar que si ha habido una transformación de su esencia y narrativa.

Palabras clave

Mundo de la posayuda; Geopolítica; Cooperación internacional para el desarrollo; cooperación Sur-Sur; México.

Introducción

Desde sus orígenes, la cooperación internacional para el desarrollo ha estado sujeta a una serie de tendencias globales que, a través del tiempo, han ido modificando su narrativa y, con ello, favoreciendo su evolución. El análisis de este devenir permite entrever tanto etapas de crisis, confusión e incertidumbre como periodos de auge, bonanza y cooperativismo.

A su vez, estos estadios parecen venir acompañados de ciclos o fases de transición caracterizados por el quiebre o ruptura de paradigmas, la reestructuración de agendas,



la reformulación de compromisos, el replanteamiento de los mecanismos de acción y la redefinición de las relaciones entre los actores involucrados. De ahí que el mundo de la posayuda al, por un lado, ser precedido por momentos de crisis e incertidumbre y, por el otro, conllevar un replanteamiento de la CID podría ser interpretado como una fase de transición del

En el caso específico del *mundo de la posayuda* es importante mencionar que surge, a la par que otras nociones, como una alternativa para describir la realidad internacional resultante del ascenso del Sur-Global¹ y la recesión financiera internacional de 2008.

Siguiendo lo propuesto por Schulz (2010), Mawdsley, Savage, Kim (2014) y Appe (2017), este estudio parte de la premisa de que el contexto mundial de la posayuda corresponde al periodo posterior a la crisis de 2008 que, con la reconfiguración de los poderes geopolíticos y la urgente necesidad de nuevos modelos de capacidades para el desarrollo, está dando nueva forma a las relaciones entre los actores de la cooperación internacional para el desarrollo. En especial a los Países de Renta Media, que con el incremento en la relevancia política de la Cooperación Sur-Sur y los procesos de graduación del Comité de Ayuda al Desarrollo han sido los que más cambios han experimentado durante esta etapa.

De ahí que, a través de un estudio explicativo de corte cualitativo, la presente investigación se encamine a analizar el *mundo de la posayuda* (2008-2018) con la finalidad de dilucidar su incidencia en la política de cooperación internacional para el desarrollo de uno de los Países de Renta Media con mayor proyección como socio de la Cooperación Sur-Sur en la región latinoamericana: México.

Fundamentación del problema

En la última década, a raíz de la crisis financiera internacional de 2008, el escenario internacional ha experimentado una suerte de reconfiguración económica, política y social.

En lo económico, por un lado, la crisis global de 2008 tuvo serias implicaciones en la AOD dados los recortes en los fondos internacionales; por el otro, el ascenso de los países emergentes y la graduación de algunos países al nivel de Renta Media (de acuerdo con la lista oficial del CAD) propiciaron la *proliferación* de donantes² y, consecuentemente, la modificación en el otorgamiento y gestión de los flujos de la ayuda al desarrollo.



En lo político, los fuertes cuestionamientos sobre la efectividad de la AOD así como la pérdida de credibilidad de algunas organizaciones dedicadas a la cooperación; la falta de voluntad política en cuanto al cumplimiento de las metas del desarrollo y los objetivos acordados en los distintos foros sobre la Eficacia de la Ayuda; el despunte de la relevancia de la Cooperación Sur-Sur como herramienta de política exterior, la descentralización de la cooperación internacional para el desarrollo y la consecuente *fragmentación* de la ayuda³; así como la complejización de los procesos de gobernanza global del desarrollo evidenciaron la imperante necesidad de dar un giro en el discurso y redireccionar las directrices de la ayuda hacia la búsqueda de la Eficacia del Desarrollo⁴.

En lo social, el reconocimiento de la multiplicidad de los contextos del Sur-Global, “las transformaciones que han experimentado las geografías del desarrollo⁵” (Sanahuja, 2016, p.245), la profundización del proceso de globalización, así como el lento avance en cuanto a la resolución de los desafíos del desarrollo también han incidido en la reconfiguración de la arquitectura de la ayuda.

Lo anterior, se traduce en el surgimiento de importantes cambios en las relaciones Norte-Sur y en el arranque de un intrincado proceso de redefinición del equilibrio del poder entre los diferentes agentes cooperantes. Este escenario ha despertado el interés de numerosos estudiosos del desarrollo para esbozar conceptos que puedan brindar explicaciones o, en alguna medida, puedan interpretar esta itinerante realidad. De esta forma surge el concepto del *mundo de la posayuda*, a la par que otras nociones⁶, como una alternativa para describir el contexto internacional contemporáneo de las relaciones de cooperación.

Aunque este es un término relativamente poco citado, algunos autores han optado por utilizarlo. Tal es el caso de Schulz (2010), quien lo introduce para hacer referencia al contexto de incertidumbre y confusión que experimentan las organizaciones de CID⁷ dada la graduación de los Países de Renta Media (PRM) y la innegable “necesidad de invertir en nuevos modelos de capacidad para el desarrollo” (P. 4, traducido).

Mawdsley, Savage y Kim (2014), por su parte, aseveran que en 2011 los impactos de la recesión financiera global, la crisis de la Eurozona, el ascenso de los poderes emergentes y la cada vez más fuerte voz de los receptores de la ayuda propiciaron el inicio de un periodo de transición. Mismo que, sumado a las tensiones -internas y externas- con relación al CAD, modificaría el equilibrio de poder de la arquitectura de la gobernanza global del desarrollo y, por ende, detonaría el cambio de paradigma de la



ayuda (de la efectividad de la ayuda a la efectividad de la cooperación) durante el HLF-4⁸. Lo que, de acuerdo con las autoras, incentivaría a profesionales del desarrollo y hacedores de política pública a utilizar términos como el *mundo de la posayuda* para describir y referirse a la coyuntura actual de la cooperación internacional para el desarrollo.

De igual forma, Appe (2017) argumenta que la crisis financiera de 2008, los cuestionamientos sobre la efectividad de la ayuda; la proliferación de los donantes y la fragmentación de la ayuda; la militarización y la securitización de la ayuda; al igual que el cambio en las ideologías, políticas y prioridades de los donantes conllevaron la transformación del escenario de la ayuda y abrieron paso al *mundo emergente de la posayuda*. El cual, según la autora debe ser entendido como la etapa (de 2008 a la fecha) caracterizada por los cambios en la estructura tradicional de la arquitectura de la ayuda y la reducción de la AOD que, muy probablemente, dará nueva forma a las relaciones entre los actores de la ayuda internacional, incluidos los donantes, las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y otras instituciones.

Así pues, aunque Schulz (2010), Mawdsley, Savage y Kim (2014) y Appe (2017) no dotan de un significado puntual al mundo de la posayuda, sí conciben una fuerte relación entre los cambios geopolíticos del poder a nivel internacional y el paradigma de la ayuda. De ahí que sea posible inferir que el mundo de la posayuda ha tenido importantes implicaciones en las relaciones entre los actores de la cooperación internacional para el desarrollo, en especial en las que involucran a los actores de carácter dual dada la proyección como interlocutores o países argamasa⁹ que algunos de ellos han adquirido en los últimos años.

Metodología

En aras de realizar un estudio exhaustivo del fenómeno del mundo de la posayuda y su incidencia en la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo se buscará seguir la línea metodológica del estudio de caso. La instrumentalización de esta resulta conveniente ya que permitirá caracterizar y documentar algunos de los cambios y continuidades que el mundo de la posayuda ha propiciado en la CID mexicana en los últimos diez años (de 2008 a 2018).

La presente investigación buscará profundizar en el estudio de *las condiciones mundiales de la posayuda* y su incidencia ante la política de CID en México a través de un estudio explicativo de corte cualitativo. La idea es explorar los cambios y



continuidades en 1) el estatus-rol¹⁰ del país dentro del SCID, 2) sus estrategias de diseño de la política de CID¹¹ y 3) la adecuación institucional¹² con la que cuenta en aras de esclarecer si ha habido una transformación en la forma de relacionarse desde la dualidad a raíz de la incorporación de 2008 a 2018.

La búsqueda y recolección de datos se llevó a cabo a través de la implementación de 25 entrevistas semiestructuradas a expertos, tomadores de decisiones y actores clave de la CID previamente seleccionados por su nivel de experiencia en el tema y su grado de vinculación con el diseño y gestión de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo. La aplicación de esta técnica de investigación estará guiada por la búsqueda de patrones recurrentes en torno al mundo de la posayuda; mientras que el análisis de su contenido conllevará el cumplimiento del principio de triangulación para la verificación de los datos obtenidos¹³ y la saturación teórica para la corroboración del cierre de la fase de exploración en campo.

La idea central es dotar de una “generalización analítica” (Yin, 2009 citado en Martínez, 2006) al fenómeno del mundo de la posayuda en aras de diseñar evidencia corroborada relacionada, ilustrar su incidencia dentro del contexto mexicano y verificar la teoría de la gobernanza global. Así pues, se buscará llevar a cabo un análisis en profundidad del caso mexicano para ejemplificar la relevancia del fenómeno y dilucidar si este ha incidido en la formulación, puesta en práctica y gestión de la política mexicana de cooperación internacional para el desarrollo. La generalización analítica, de acuerdo con Yin (2009, citado en Giménez, 2012), permitiría la expansión del enfoque teórico de la gobernanza y el concepto del mundo de posayuda a otros casos de países duales dentro del contexto latinoamericano, si el mexicano soporta dichos preceptos teórico-conceptuales.

Resultados

Aunque el análisis de contenido de las entrevistas aún sigue en proceso, ha sido posible identificar algunas tendencias en el proceso de diseño de la política mexicana de cooperación para el desarrollo en la última década:

En primer lugar, la percepción de los entrevistados en torno al mundo de la posayuda se ha vinculado, hasta el momento, con dos principales aspectos: 1) la posibilidad de un cambio en la gobernanza del desarrollo internacional; y 2) la posibilidad de un cambio en el paradigma de la CID.

En segundo lugar, en lo referente a las estrategias de diseño de la política de CID se percibe que un importante esfuerzo por dar seguimiento a los principios de la eficacia de



la cooperación, así como por localizar la Agenda 2030. Por un lado, tanto el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como la Agencia Alemania de Cooperación Internacional para el Desarrollo (GIZ), a través de sus programas de fortalecimiento institucional de la AMEXCID han introducido elementos del discurso de la eficacia en la CSS mexicana. Por el otro, tanto actores públicos como privados (sector empresarial y sector social) han estado en busca de la vinculación de sus misiones y vocaciones con la Agenda 2030.

En tercer lugar, México parece estar fungiendo como principal promotor del discurso de la eficacia de la cooperación entre los socios de la Cooperación Sur-Sur y busca posicionarse como el modelo de referencia en la región. Es decir, está buscando instrumentar el discurso de la eficacia de la cooperación en pro de su posicionamiento como líder de la cooperación dual en la región.

En cuarto lugar, la cooperación alemana parece estar fungiendo como uno de los principales referentes en el proceso de diseño de la política mexicana de CID dada la ejecución del proyecto “Fortalecimiento Institucional de la AMEXCID”¹⁴ y el acompañamiento que ha a los actores locales tanto en el ámbito público como en el privado.

En quinto lugar, parece haber evidencia empírica de la existencia de una mayor apertura a la participación de otros actores (sector empresarial, gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil) en el proceso de diseño de la política de CID; así como del interés de la AMEXCID por propiciar la horizontalidad en su relacionamiento con el resto de los actores de CID o al menos la búsqueda de la simulación de la horizontalidad en dicho proceso. Lo que, de alguna manera, podría vincularse al principio de igualdad de la Cooperación Sur-Sur.

En sexto y último lugar, el dilema de la socialización de las acciones de Cooperación Sur-Sur en México está asociado a factores de corte más político que de capacidad institucional. Ya que, se intuye una evasión constante de la crítica de la opinión pública en cada una de las administraciones en turno.

Conclusiones preliminares

Los hallazgos en el caso de la cooperación mexicana permiten inferir algunas conclusiones preliminares en torno a la interpretación e incidencia del mundo de la posayuda en el contexto latinoamericano.



En primer lugar, desde la perspectiva de algunos expertos de la CID podría hablarse de cambio de paradigma de la cooperación dada la gran influencia que está ejerciendo la Cooperación Sur-Sur. Lo que, en alguna medida, podría estarse percibiendo como un cambio en la forma de hacer cooperación entre actores de carácter heterogéneo y de lidiar con las asimetrías de poder.

En segundo lugar, el giro en el discurso de la eficacia intenta dotar de mayor flexibilidad, apertura y alcance al régimen del CAD al incorporar principios de la Cooperación Sur-Sur. Sin embargo, al no dejar de lado nada de lo anteriormente pactado su lógica no parece haber sufrido cambios. Como sea, aún así algunos socios de la Cooperación Sur-Sur en América Latina y el Caribe se han apropiado este discurso e incluso han buscado proyectarse como referentes de la cooperación eficaz del Sur-Global. Tal es el caso de México.

En tercer lugar, existe una fuerte interconectividad entre los nuevos mecanismos de la gobernanza global del desarrollo de Naciones Unidas y los propuestos por el CAD-OCDE. Puesto que, parece estarse promoviendo la complementariedad de la Agenda 2030 con la Alianza Global para la Cooperación Eficaz al Desarrollo (AGCED).

En cuarto lugar, hay evidencia empírica de que el cambio en las ideologías, políticas y prioridades de los principales países donantes si está incidiendo en la forma en la que cooperan con los países duales al estar buscando la redistribución de las responsabilidades en dichas relaciones. Pues, se percibe el repliegue de los donantes y promotores tradicionales de la CID; así como el avance y/ o mayor participación de otros países.

En quinto lugar, antes del surgimiento del contexto mundial de la posayuda, los Países de Renta Media en realidad no cumplían un rol en los foros y debates de los donantes, su margen de acción y participación se veía limitado. Situación que, en la última década, parece estar cambiando dada la transformación del escenario internacional y, con ella, el incremento en la capacidad de agencia de este grupo. No obstante, cabría preguntarse ¿Qué factores son los que están incidiendo en este cambio que los Países de Renta Media parecen estar experimentando? ¿Qué de la gobernanza global de la CID está incidiendo en este proceso? ¿Cómo han cambiado las políticas de CID desde entonces? ¿Y la política económica en general?



Notas

¹ Fenómeno de corte heterogéneo caracterizado por la reemergencia de los BRICS y la graduación de algunos Países de Renta Media.

² De acuerdo con Bruno Ayllón (2009), uno de los factores que propiciado este aumento en el volumen y diversidad de los actores es “el crecimiento de las actuaciones de cooperación para el desarrollo de una serie de Países de Renta Media (PRM) que, en sus ámbitos de influencia, están adquiriendo un gran protagonismo” (p. 279).

³ “Incremento en el número de actividades en forma de proyectos y fondos caracterizados por su atomización y su dudoso impacto” (Ayllón, 2009, p. 282).

⁴ Como se esgrime en la Declaración de Busan (2011): Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo.

⁵ Mismas que, Sanahuja (2016) ha asociado con el hasta cierto punto perceptible ascenso de las clases medias en los países emergentes, así como con las cada vez más recurrentes “divergencia entre grupos sociales, dentro de cada país, y [...] diferenciación interna entre países en desarrollo y países emergentes” (p. 245).

⁶ “The end of ODA” (Severino & Ray, 2009), “New aid ecosystem” (Kharas et al., 2010), “the creative destruction of the aid industry” (Kharas & Rogerson, 2012), “the shift from aid to global development policy” (Alonso, 2012), “Aid 2.0” (Carbonnier & Sumner, 2012) y “Beyond aid” (Janus, Klingebiel & Paulo, 2014).

⁷ Cooperación internacional para el desarrollo.

⁸ Por sus siglas en inglés, Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness. Traducido al español como IV Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda que se celebró en Busan, Corea del Sur.

⁹(Lemus y Santa Cruz, 2015).

¹⁰ Posición que ocupa y el papel que desempeña cada uno de los actores dentro del SCID.

¹¹ Guía para la identificación de prioridades (temáticas y regionales), instrumentos, modalidades y directrices a considerar para la operacionalización de CID.



¹² Condiciones del andamiaje institucional con el que se cuenta para la puesta en marcha de acciones de CID y su respectiva gobernanza.

¹³ Contraste de la evidencia empírica obtenida de las entrevistas y la revisión documental.

¹⁴ Acordada por la SRE y la GIZ México a través de la firma del Acuerdo de Ejecución el 27 de mayo de 2016.

Referencias bibliográficas.

Alonso, J. A. (2012). Form aid to global development policy. DESA Working Paper No. 121, New York.

Appe, S. (2017). Directions in a Post-Aid World? South–South Development Cooperation and CSOs in Latin America. *Voluntas*, DOI <https://doi.org/millennium.itesm.mx/10.1007/s11266-017-9838-0>, Online ISSN 1573-7888. 30 de septiembre de 2017, De SCOPUS Base de datos.

Ayllón Pino, B., (2009). El papel de los donantes emergentes en el sistema internacional de cooperación para el desarrollo: el caso de Brasil. En Rodríguez Manzano, I. & Teijo García, C. (Ed.), *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzle* (pp. 279-292). Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

Carbonnier, G. y Sumner, A. (2012). Reframing aid in a world where the poor live in emerging economies, *International Development Policy*, 3, abril, 10 abril 2018, de *Revue internationale de politique de développement* Sitio web: <http://journals.openedition.org/poldev/977>; DOI : 10.4000/poldev.977

Constantine, J., y Shankland, A. (2017). From policy transfer to mutual learning?: Political recognition, power and process in the emerging landscape of international development cooperation. *Novos Estudos*, (107), 99-122, de Proquest Sitio web:

<https://bit.ly/3hYEHfM>

Giménez, G. (2012). El problema de la generalización en los estudios de caso. *Cultura y representaciones sociales*, (13), 40-62. 25 de enero de 2019, De Scielo Base de datos.

Janus, H., Klingebiel, S., y Paulo, S. (2015). Beyond Aid: A Conceptual Perspective on the Transformation of Development Cooperation. *Journal Of*



International Development, 27(2), 155-169. doi:10.1002/jid.3045

Kharas, H., Makino, K. y Jung, W. (2010) *Catalysing Development: A New Vision for Aid*.

Washington, DC: Brookings Institute.

Kharas, H. y Rogerson, A. (2012). *Horizon 2025: creative destruction in the aid industry*. ODI: London.

Lemus, D. & Santa Cruz, A. (2015). La política de la cooperación internacional para el desarrollo: los países argamasa y el caso de México como proceso de localización normativa invertida. *Relaciones Internacionales*, 48, pp. 59-85.

Martínez Carazo, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20), 165-193.

Mawdsley, E., Savage, L., y Kim, S. (2014). ¿A 'post-aid world'? Paradigm shift in foreign aid and development cooperation at the 2011 Busan High Level Forum. *Geographical Journal*, 180(1), 27-38. doi:10.1111/j.1475-4959.2012.00490.

OCDE. (2011). Alianza de Busan para la cooperación eficaz al desarrollo. 8 de febrero de 2018, de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos Sitio web: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/49650200.pdf>

Sanahuja, J. A. (2016). Los principios cosmopolitas en la construcción y gobernanza de bienes públicos globales. En García Segura, C. (2016). "La tensión cosmopolita avances y límites en la institucionalización del cosmopolitismo" (243-290). Madrid: Editorial Tecnos.

Severino, J.M. y Oliver, R. (2009). *The end of ODA? The death and rebirth of a global public policy*. Center for Global Development, Working Paper Number 167.

Severino, J.M. y Ray, O. (2010). The end of ODA (II): The birth of hyper collective action. 15 de abril de 2018, de Center for Global Development Sitio web : <https://bit.ly/3sbJv6a>

Schulz, N. (2010). The third wave of development players. *FRIDE Policy Brief*, 60, pp. 1-5.

Sumner, A. y Mallett, R. (2013). *The future of foreign aid. Development Cooperation and the new geography of poverty*. Palgrave Macmillan: Houndmills.



Cooperación Internacional para la búsqueda de personas desaparecidas en México 2006-2017.

Julia Ferreira Pedraza

*Buscaría a otros y a otras que también buscan a sus hijos
para que juntos te encontráramos a ti y a ellos.
Y querría, hijo, que no tuvieras miedo, porque muchos te buscamos.
(...)*

*Abrazaría en la distancia y en la cercanía a todos aquellos padres y madres;
hermanas y hermanos que buscan a sus desaparecidos.
Caminaría del brazo de ellos por las calles.
Y no permitiría que sus nombres fueran olvidados.
Y querría, hijo, que todos ellos no tuvieran miedo, porque todos los buscamos.*

Marcela Ibarra Mateos

Resumen

Este trabajo indaga, desde los estudios de Cooperación Internacional para el desarrollo, sobre los efectos que surgen de la implementación de proyectos fondeados con recursos internacionales orientados a la búsqueda de personas desaparecidas. Aquí se presentan los resultados de la investigación de maestría “Cooperación Internacional en Ciencias Forenses en la búsqueda de los desaparecidos en México (2006-2017)”, cuyo objetivo fue reflexionar acerca de ¿Cuáles son los beneficios y desafíos de la búsqueda de personas desaparecidas fondeada por recursos internacionales?

Palabras clave

Desaparecidos; Desarrollo; Recursos internacionales.

Introducción

De acuerdo con cifras oficiales del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) de México, entre 2006 y 2017 se denunció la desaparición de al menos 29 mil personas. El elevado número de casos puso en alerta a organismos internacionales; los cuales, a través de recomendaciones en materia de derechos humanos, mecanismos de acción humanitaria y financiamiento manifestaron su preocupación en torno al tema.

Previo a la promulgación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de personas (2017), México, fue escenario de acciones de cooperación internacional en materia forense; encaminadas a la reconstrucción de verdades materiales que



permitieran conocer el destino y paradero de las personas desaparecidas, así como para fortalecer las capacidades forenses del país.

Dichas acciones de cooperación fueron objeto de estudio de la investigación “Cooperación Internacional en Ciencias Forenses en la búsqueda de los desaparecidos en México (2006-2017)”. Este trabajo resume sus hallazgos, poniendo énfasis en mostrar los desafíos y oportunidades que supone la transferencia de fondos y apoyo especializado en proyectos de búsqueda de personas desaparecidas.

Buscar en México: La guerra contra los cárteles del narcotráfico como contexto

Con la llegada de Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República, en el año 2006, se instauró en México una política militarizada de seguridad pública y se propuso iniciar una estrategia de combate frontal contra el crimen organizado llamada guerra contra el narcotráfico. Esta política se sostenía en el despliegue de fuerzas federales y estatales en operativos conjuntos con las fuerzas castrenses (Boullosa, 2016). En 2012 Enrique Peña Nieto asumió el mandato presidencial, sin embargo, el cambio de gobierno no implicó transformaciones de fondo en la política de seguridad que había iniciado el sexenio anterior (Boullosa, 2016). Así entre 2012 y 2018 se mantuvo como estrategia el combate al crimen organizado por medio de operativos militares.

La estrategia de guerra contra los cárteles del narcotráfico tuvo como consecuencia la intensificación de los desplazamientos internos, el aumento en las desapariciones forzadas, en los homicidios, en las ejecuciones extrajudiciales y en los casos de tortura denunciados (CIDH, 2015). Lo anterior se sumó a una alta tasa preexistente de secuestros, extorsiones y otros delitos violentos. En el periodo estudiado el Centro de Monitoreo para el Desplazamiento Interno (IDMC por sus siglas en inglés) estimó que 311,000 personas fueron desplazadas a causa de la violencia criminal o armada (IDMC, 2017). Algunos conteos alternativos reportaron más de 100 mil ejecuciones (Hernández M. y., 2017). Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), registró 201,878 homicidios en el periodo 2007-2016 (INEGI, 2016). En el mismo periodo el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) registró 29,858 casos.

Si bien la guerra contra el narcotráfico es un factor clave para comprender el escenario de violencia antes descrito, algunos autores, advierten que cuando se habla de desaparición es conveniente considerar los procesos históricos que se vinculan al aumento de los casos (Mastrogiovani, 2006; Robledo, 2016; Romo & Yaiza, 2010). Al



respecto Carolina Robledo (2016) habla de la herencia de la guerra sucia y la transformación de los motivos para desaparecer. Aunque dicho acto continúa utilizándose como una estrategia de terror ahora responde a nuevas necesidades del crimen organizado o de control de la libertad de expresión. Otras explicaciones proponen una relación entre la desaparición y el desplazamiento forzados y la explotación de recursos naturales de origen lícito e ilícito (Mastrogiavanni; 2014; Francisco Cruz, 2016).

Cabe destacar que, desde el Estado se ejerce la violencia no sólo a través del uso de estrategias de represión materializadas en la desaparición forzada, también lo hace desde la burocracia negligente o dolosa que promueve la impunidad y dificulta el acceso a la justicia. Es decir, la violencia sigue ejerciéndose aun cuando la desaparición ya se ha ejecutado y las víctimas de dicho acto, junto con sus familiares, pueden serlo muchas veces más. Nos encontramos ante un evento de violencia continuada que imposibilita el duelo y viene acompañado de una condena social: la obligación de buscar.

A las demandas de los familiares de los desaparecidos de la Guerra Sucia se sumaron los reclamos sobre los “nuevos desaparecidos”. Los familiares de algunas víctimas conformaron colectivos para exigir justicia. A pesar de los esfuerzos realizados el tema desaparición logró irrumpir en la agenda pública hasta el año 2011 (Martínez, 2014), cuando la Caravana del Consuelo y la Caravana del Sur, organizadas por el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, se encargaron de visibilizar esta situación” (Ciudadanos en Apoyo a Los Derechos Humanos A.C., 2018).

Otro evento que marcó un punto de inflexión para instalar el tema de la desaparición en la agenda política fue la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en septiembre del año 2014. “La desaparición forzada de los 43 normalistas evidenció la grave crisis de derechos humanos que vive México y dio lugar a que la sociedad mexicana y la comunidad internacional pusieran especial atención en el fenómeno de la desaparición de personas” (Tapia E. & Carreón, 2018, pág. 139). La atención mediática aportada al caso alentó a personas a que durante años habían temido buscar a sus familiares por miedo a las represalias (Robledo, 2016).

La violencia del país rebasó la capacidad institucional -estatal de responder ante la crisis de desaparición, tanto en términos materiales y humanos, así como, en dimensiones subjetivas, en particular, en la confianza que las personas tienen hacia las autoridades, el mantenimiento del Estado de Derecho y el acceso a la justicia. Esta situación atrajo



la mirada de actores internacionales, tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja y El Equipo Argentino de Antropología.

Sobre los cooperantes

La Cooperación internacional en Ciencias Forenses (CIF) “puede definirse como el conjunto de acciones inscritas en el ámbito forense que a través de la capacitación, incidencia e investigación buscan abonar a mejorar situaciones con gran número de víctimas mortales y cuerpos sin identificar utilizando técnicas de distintas disciplinas científicas. Este tipo de cooperación comúnmente se oferta en países que a causa de una crisis humanitaria o brotes de violencia se ven rebasados en sus capacidades institucionales y técnicas para hacer frente a la situación.” (Ferreira, 2018, pág. 7).

El objetivo de este tipo de cooperación es aplicar técnicas forenses para intentar “recuperar e identificar los restos de víctimas de violaciones a los derechos humanos, restituirlos a sus familiares y brindar a la justicia y comisiones investigadoras los resultados del trabajo forense” (EAAF, 2003), promover el desarrollo humano, fortalecer la gobernabilidad democrática y el imperio de la ley en contextos de post-conflicto e inseguridad (EPAF, 2015), recuperar la historia, proveer elementos para la lucha contra la impunidad y la construcción de la paz (FAGF, 2013). Es decir, sus intervenciones van más allá de una mera asistencia técnicas.

En sus inicios la práctica forense se encontraba confinada al espacio de las instituciones legales, es decir, su ejercicio ocurría en tribunales, departamentos de criminalística y laboratorios de medicina legal. Con el paso del tiempo este campo se abrió para cuestionarse sobre lo ocurrido en escenarios de violencia política (Huffschmid, 2015). A través de la recolección de evidencia para demostrar el uso desmedido de la violencia las disciplinas forenses comenzaron a dar cuenta de violaciones a los Derechos.

Algunos autores como Adam Rossenblatt (2015), Irineusz Kaminski (2015) y Roxanna Ferllini (2007) afirman que la CIF surgió en el contexto de la Segunda Guerra Mundial en investigaciones para dar cuenta de los abusos ocurridos en el marco de conflictos armados. En tanto que, otras interpretaciones consideran que fueron las investigaciones enmarcadas en los procesos latinoamericanos de justicia transicional para constatar la violencia política ejercida por los regímenes dictatoriales del cono sur, las que dieron paso a este nuevo campo de cooperación (Salama, 1994; Stover, E., & Shigekane, R., 2004; Zarankin, Andres & A. Salerno, Melisa. 2008).



El caso argentino de búsqueda de personas desaparecidas pos-dictadura es emblemático, porque fue en dicho contexto que, disciplinas como la antropología y la arqueología forense lograron romper el cerco que restringía su función a recuperar osamentas antiguas y preservar sitios arqueológicos para incorporar en su labor las dimensiones de justicia y memoria (Funari y Vieira de Oliveira 2006; Lopez Mazz 2006; Bellelli y Tobin 1985). Las disciplinas forenses expandieron su ámbito de acción tradicionalmente centrado el ámbito de lo paleo y lo biosocial (Buriano, 2017).

El caso argentino tenía como particularidad que sus investigaciones incluyeron las dimensiones justicia y memoria, y con ello, la agencia forense extendía sus acciones tradicionalmente instaladas en el ámbito judicial para incorporar acciones pensadas desde lo humanitario y desde los Derechos Humanos (Stover, E., & Shigekane, R., 2004). En Argentina, la técnica posibilitó que los huesos aportaran su testimonio sobre el terror vivido durante la dictadura, comprender la lógica de las políticas represivas y materializar la violencia a la que fueron sometidos los cuerpos por parte del Estado (Huffschmid, 2015).

Las características de los proyectos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas que tuvieron lugar en Argentina, además de rebasar el ámbito nacional y local, alejaban a los antropólogos forenses, arqueólogos y criminólogos de sus funciones tradicionales, ampliando su campo de acción a: La identificación de personas fallecidas en accidentes o desastres naturales, determinación de violaciones a los Derechos Humanos, aportar pruebas susceptibles de ser usadas en Cortes Penales Internacionales y a colaborar en procesos de transición democrática. Esta diversificación en las funciones es considerada por algunos autores el nacimiento de un campo de cooperación (Rosenblatt, 2015).

A la perspectiva de cooperación técnica, entendida cómo la capacitación en técnicas forenses, apoyo a través de expertos y asesoría en campo, Adam Rosenblatt (2015) agrega características para argumentar que existe una subárea de la cooperación técnica que al mismo tiempo es una nueva forma de activismo en Derechos Humanos Ejecutada por Equipos de Antropología Forense.

A decir de los Equipos Internacionales, la agencia forense que busca determinar hechos violatorios de los derechos humanos es necesaria para reconstruir la vida de las personas y de las comunidades que han sufrido violencia. Los eventos necesitan ser escuchados, conocidos y resignificados, para con ello abonar a la reconstrucción del tejido social, promoviendo la no repetición de los abusos cometidos (Jessee, 2012).



La CIF se convirtió en un nuevo espacio de intervención ya que los implementadores de las acciones del campo han incorporado dimensiones cualitativas del desarrollo en sus proyectos, tales como la justicia, la seguridad y la paz, que proponen que su labor va más allá de una mera transferencia de técnicas y conocimientos. Al enmarcarse en un punto intermedio entre la cooperación técnica y la cooperación en temas de justicia, seguridad y paz, la CIF se distingue de otros tipos de cooperación y se muestra como un campo poco estudiado desde la CID.

Construcción del objeto de estudio

México se volvió escenario de acciones de un nuevo campo de cooperación. Al identificar esta coyuntura durante mis estudios de Maestría realicé una investigación con el objetivo de analizar los beneficios y desafíos de considerar al conjunto de acciones de asistencia internacional forense un tema de Cooperación Internacional para el desarrollo. Con el fin de responder a las preguntas ¿Cómo se consolidó la cooperación internacional para la búsqueda de personas desaparecidas? y ¿Qué beneficios y desafíos habría de este tipo de cooperación?

Habiendo identificado que el país recibía cooperación en el ámbito forense y que esto suponía la interacción de actores nacionales e internacionales interesados en el tema, se planteó comenzar una investigación con el fin de observar y describir los flujos y tipos de cooperación que se destinan a la búsqueda de personas desaparecidas en México. El trabajo se llevó a cabo utilizando una metodología de carácter cualitativo que comprendió tres momentos: 1) revisión bibliográfica 2) análisis documental y 3) entrevistas semiestructuradas.

La revisión bibliográfica consistió en la consulta de textos especializados en cooperación internacional para el desarrollo, desaparición y en ciencias forenses. En esta etapa se recuperaron los conceptos clave que servirían de guía a la investigación, así como, información contextual que permitiese explicar el aumento en los casos de desaparición en México en el periodo estudiado.

El segundo momento: análisis documental, se basó en la revisión de micro datos y estadísticas sobre desaparición y violencia en México, tales como, el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, los datos sobre muertes violentas elaborados recolectados por el INEGI y los índices de incidencia delictiva elaborados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. En esta misma



etapa se revisaron documentos e informes de proyectos operados por implementadores internacionales que contemplaban realizar acciones forenses en México.

Por último, como instrumento central para mostrar la complejidad e importancia de observar los posibles efectos de la CIF en México se llevaron a cabo ocho entrevistas semiestructuradas con integrantes de Equipos Independientes de Antropología Forense, del Comité Internacional de la Cruz Roja, de la Agencia Alemana de Cooperación GIZ y personal de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

Para realizar las entrevistas se construyó una guía *ad hoc* que permitiera recuperar información pertinente sobre la trayectoria de las personas entrevistadas, la información sobre la institución / organización, las perspectivas sobre el fenómeno de la desaparición, las estrategias de investigación desarrolladas por los equipos u instituciones, la participación en proyectos internacionales y la relación con actores locales.

Retos y oportunidades de la Cooperación Internacional para la búsqueda de personas desaparecidas

Como resultado de la presencia de proyectos de cooperación forense en México, fue posible identificar los siguientes desafíos y beneficios.

1. La ampliación de la agenda de desarrollo que permite considerar a la paz y a la justicia como dimensiones del desarrollo hace posible orientar fondos destinados a la CID para atender las causas y los efectos de la violencia que experimentan los países de renta media.
2. Existe un limitado entendimiento de la agenda de la CID y su funcionamiento por parte de los implementadores CIF. Esto no refiere a que los actores desconozcan los medios para acceder a fondos internacionales para financiar sus proyectos, ni se encuentren inadvertidos de la agenda política de la cooperación, sin embargo, un mayor conocimiento de la arquitectura de la CID y su funcionamiento por medio de una agenda internacional para el desarrollo puede maximizar el uso de los recursos obtenidos al reconocer la discrecionalidad y temporalidad de los apoyos recibidos.
3. La observación internacional puede propiciar el respeto a iniciativas nacionales. Basados en las experiencias de otros países como Argentina y Guatemala la observación ofrece respaldo académico y político, no obstante, será importante



reconocer que este ejercicio encuentra su límite cuando los actores internacionales mantienen poca incidencia o sus acciones legitiman prácticas nocivas de los contextos donde se trabaja.

4. Uno de los principales retos que enfrenta México es fortalecer las capacidades institucionales para consolidar los esfuerzos nacionales y promover se restituya la confianza de la sociedad hacia las instituciones encargadas de la impartición de justicia. Ligado a reorientar profesionistas hacia la atención de la crisis se debe procurar que en las instituciones existan condiciones para acoger a las personas al ofertarles desarrollo profesional, seguridad y una carga de trabajo adecuada. No obstante, en países como Guatemala, se observa que la cooperación internacional puede fortalecer a las capacidades locales.
5. Previo a solicitar asistencia será importante analizar los alcances, fines, retos y beneficios de la cooperación internacional, así como, reflexionar sobre sus efectos intencionados y colaterales. Es conveniente que los implementadores consideren qué tipo de CIF se ofrece y si esta corresponde con las necesidades del contexto a asistir.

Sobre el quinto punto acerca de la importancia de analizar los alcances, fines, retos y beneficios de la cooperación internacional, me detendré para problematizar sobre las consideraciones que este tipo de cooperación debe tener sobre aspectos culturales y acerca de las tensiones que pueden originarse a causa de los distintos estilos de cooperación.

Los resultados del trabajo forense tienen grandes efectos en la vida cotidiana de las personas, porque se relaciona con los procesos de duelo y el sentimiento de injusticia. Si bien en campo el trabajo de un antropólogo forense puede circunscribirse a determinar la edad, sexo y causa de muerte de restos recuperados, los efectos de esta intervención tienen una estrecha relación con la calidad de vida de los familiares de a quien en vida pertenecieron los restos. A través de su trabajo se generan efectos que trascienden el ámbito de lo técnico para instalarse en lo social, político y cotidiano.

A pesar de la especificidad de los proyectos de cooperación (cooperación técnica), no es posible anular sus efectos en los ámbitos social, político y cultural. Por tanto, la cooperación no puede ser considerada meramente técnica, sino un diálogo entre dos marcos interpretativos. En el caso forense sus acciones tendrán efectos que rebasan la identificación de restos, interseccionándose con las creencias sobre la vida y la muerte,



las experiencias de violencia y el duelo, inclusive sobre los derechos de los muertos (rituales de paso a otros mundos, descanso, dignidad en el tratamiento de los cuerpos, respeto al duelo, etc.) Es importante considerar que “cada comunidad de dolientes tiene sus propias tradiciones, nociones sobre la identificación, y, percepciones sobre la ciencia forense” (Rosenblatt, 2015, p. 22)

Los efectos del poder y la legitimidad, que, el actuar conforme paradigmas científicos (la ciencia es la epistemología sobre la cual descansa la legitimidad de los forenses y sus actividades en terreno, dotándolos del título de expertos para llevar a cabo exhumaciones y determinar violaciones a los derechos humanos) brinda a los forenses, pueden observarse a su vez en la política internacional, la política interna (véase caso Ayotzinapa) la economía y en los procesos sociales. El reconocimiento de esta posición de poder debe tenerse en cuenta en los procesos de planeación de proyectos de desarrollo, en este caso para evitar re victimizar a personas que han vivido procesos violentos, a través de la imposición de procedimientos científicos, u otorgando mayor valor a las verdades construidas mediante la investigación forense, que a las vivencias y memorias de las víctimas (Castillejo, 2009)

La reflexión anterior no sugiere abandonar los proyectos forenses como medio de evitar se introduzcan distorsiones a los países donde se operan. La asistencia forense va más allá de lo técnico, y además de generar efectos sociales y culturales, se ha probado gran valor de los apoyos internacionales para brindar el sentimiento de imparcialidad y ayudar a recuperar la confianza en los resultados de la investigación forense. No obstante, es importante tener en cuenta que la investigación forense opera en un espacio donde las subjetividades se ponen en juego. Los proyectos que deseen poner a las víctimas y los dolientes al centro deben considerar sus deseos, expectativas y percepciones sobre la muerte, la experiencia traumática y la violencia vivida.

Al establecer proyectos de cooperación, será importante, además de conocer las necesidades de las víctimas, reflexionar sobre las creencias que los cooperantes, forenses y otros expertos tienen sobre el contexto donde se implementará el proyecto. Este ejercicio debe continuarse una vez iniciado el proyecto, manteniendo vías de dialogo contante con los dolientes, la comunidad y en caso de existir, con los esfuerzos locales que promuevan, la memoria, justicia y la paz, por ejemplo, agrupaciones locales en pro de los Derechos Humanos, Colectivos de familiares, personal local de servicios de respuesta a emergencia, entre otros.



Conclusiones

En la investigación se concluyó que es posible considerar a la CIF un tipo de cooperación internacional para el desarrollo. Al caracterizar las acciones y los proyectos forenses utilizando términos propios de la CID se constató que existen flujos de cooperación internacional orientados a la agencia forense.

En dicho sentido se sugiere el nacimiento de un campo de cooperación internacional orientada a la defensa de los derechos humanos, la justicia y la memoria, cuyo nacimiento se encuentra relacionado a la sistematización y compartimento de la experiencia que expertos forenses acumularon al investigar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante las dictaduras del cono sur americano.

En la investigación se identificaron como desafíos de la cooperación recibida por México, que la Cooperación internacional para el Desarrollo se rige por agendas y temas prioritarios variables, por ello es importante considerar que los financiamientos son de carácter temporal y el apoyo puede retirarse sin previo aviso. También se observaron desafíos propios de la implementación de proyectos; sobre la forma en cómo realizar las búsquedas, ejercer la profesión forense y mantener una relación respetuosa con los familiares de víctimas de desaparición.

Entre los beneficios encontramos que la observación internacional tuvo efectos positivos en las instituciones mexicanas para propiciar el inicio de trabajos normativos para promover la búsqueda de las personas desaparecidas, así como, reconocer la responsabilidad del Estado frente a esta tarea. Además, la colaboración de actores internacionales o equipos forenses independientes en México con actores nacionales fortalecieron las capacidades locales e impulsaron la seguridad de las personas que buscaron de forma independiente.

Los hallazgos de la investigación sobre México hicieron posible cuestionarme sobre los impactos de este tipo de cooperación, además, sobre los aspectos que se deben tener en cuenta al ofertar o recibir para la búsqueda de personas desaparecidas en otras latitudes, mismos que a continuación se exponen.

A causa de la temporalidad en la que se realizó el presente trabajo y la falta de datos disponibles nuestra investigación debió enfrentarse a la imposibilidad de estimar los efectos que la CIF tiene en México, no obstante, el ejercicio nos permitió observar futuras líneas de investigación para constatar lo que aquí se afirma.



Bibliografía

- Bellelli, C., & Tobin, J. (1985). Archaeology of the Desaparecidos. *Society for American Archaeology Bulletin*, 14(2), 6-7.
- Boullosa, C. y. (2016). *Narco Historia*. México: Taurus.
- Castillejo, A. (2009). *Los archivos del dolor. Ensayos sobre la violencia y el recuerdo en la Sudáfrica contemporánea*. Bogotá, Colombia: Universidad de Los Andes-CESO.
- CIDH. (2015). *Situación de Derechos Humanos en México*. Washington D. C.: CIDH.
- Cruz, F. (2016). *La guerra que nos ocultan*. Temas de Hoy México.
- Dutrenit, S. (Coord.) (2017). *Perforando la Impunidad*. México: Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora.
- EAAF. (2001). *Country Reports: Mexico*. Recuperado el 12 de abril de 18, de <http://eaaf.typepad.com/pdf/2001/11MEXICO.PDF>
- EAAF. (2004). *Country Reports: Mexico*. Recuperado el 20 de abril de 2018, de http://eaaf.typepad.com/ar_2005/9Mexico_p122-131_rev.pdf
- EMAF. (2014). *Equipo Mexicano de Antropología Forense, A.C.* Recuperado el 5 de abril de 2018, de ¿Quiénes somos?: <http://emaf.org.mx/quienes-somos/>
- EPAF. (2008). *Ejecución Extrajudicial y Desaparición Forzada: Un manual de Investigación Forense para Operadores Forenses*. Lima: Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
- EPAF. (2015). *Historia*. Recuperado el 2017 de 08 de 18, de *Equipo Peruano de Antropología Forense*: <http://epafperu.org/acerca-de-epaf/historia/>
- Ferllini, R. (2007). *Forensic archaeology for human rights violations*. Springfield, Illinois: Charles C. Thomas.
- Ferreira, J. (julio de 2018). *Cooperacion Internacional en Ciencias Forenses para la búsqueda de los desaparecidos en México 2006-2017*. Ciudad de México: Instituto Mora: Tesis para obtener el grado de Maestra en Cooperación Internacional para el Desarrollo.
- Funari, P. P. (2006). *Arqueología de la represión y la resistencia en América Latina (1960-1980)*. Editorial Brujas.
- Funari, P. P., & de Oliveira, N. V. (2006). *Arqueología de la represión y la resistencia en América Latina (1960-1980)*. Editorial Brujas.
- Hernández, M. y. (10 de 09 de 2017). *Narcoviolenca rebasa los 100 mil ejecutados*. MILENIO. Recuperado el 2017 de diciembre de 25, de http://www.milenio.com/policia/narcoviolenca-rebasa-cien_mil-100_mil-ejecutadosrecuento-lucha-anticrimen-milenio_0_1033096696.html



Huffschnid, A. (2015). Huesos y humanidad. Antropología forense y su poder constituyente ante la desaparición forzada. *Athenea digital*, 195-214.

IDMC. (enero de 2017). México Report. Obtenido de Internal displacement monitoring centre: <http://www.internal-displacement.org/countries/mexico/>

INEGI. (2017). Microdatos muertes por homicidio año de ocurrencia / año de registro.

Jessee, E. (2012). Promoting reconciliation through exhuming and identifying victims of the 1994 Rwandan genocide. *Africa Initiative Discussion Paper Series*, 4.

Kaminski, I. C. (2015). The Katyn Massacres before the European Court of Human Rights: From Justice Delayed to Justice Permanently Denied. *East European Politics and Societies*, 29(4), 784-810.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de personas (2017)

Lopez Mazz, J. (2006). ' Una mirada arqueológica a la Represión Política en Uruguay. *Arqueología de la Represión y la Resistencia en América Latina:1960-1980*.

Martínez, M. T. (2014). Respuestas ciudadanas ante la desaparición de personas en México. *Espacios públicos*, 105-135. Ciudadanos en Apoyo a Los Derechos Humanos A.C., 2018

Mastrogiovanni, F. (2014). Ni vivos ni muertos: La desaparición forzada en México como estrategia de terror. Grijalbo.

RNPED

Robledo, C. (2016). Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México. *Íconos*, 93-114

Romo, P., & Yaiza, A. (2011). Desapariciones forzadas en México: Documentos del proceso de mediación entre el PDPR-EPR y gobierno federal. México, DF: Serapaz.

Rosenblatt, A. (2015). *Digging for the disappeared: forensic science after atrocity*. Stanford University Press.

Salama, M. C. (1994). Tumbas anónimas: Informe sobre la identificación de restos de desaparecidos en Argentina. *Catálogos*.

Stover, E., & Shigekane, R. (2004). Exhumation of mass graves: balancing legal and humanitarian needs. En E. & Stover (Ed.), *My neighbor, my enemy: Justice and community in the aftermath of mass atrocity* (págs. 85-104). Cambridge University Press.

Tapia E. & Carreón, G. (2018). Ayotzinapa, cuando la tortura aleja a la verdad. En A. 1. *México, Derecho a la verdad en México* (págs. 136-171). México.

Zarankin, A. (2008). Después de la tormenta. *Arqueología de la represión en América Latina*. Complutum, 21-32



Colaboração Sul-Sul e seus aspectos diaspóricos: uma análise histórica e antropológica da presença de estudantes cabo-verdianos e guineenses em universidades brasileiras no século XX e XXI

Aline Laier
Fernando Lamas

Resumo

A diáspora dos povos africanos para o continente americano é um processo que se iniciou durante o século XVI com a colonização europeia da América, através principalmente do tráfico atlântico de pessoas escravizadas, no entanto, teve continuidade no período pós-colonial. Evidentemente, há uma teia complexa de relações institucionais e sociais que marcam estes dois momentos históricos. O que pretendemos realçar é que a “cultura diaspórica” se mantém viva, apesar de resignificada pelo contexto das sociedades de origem e também das de destino. Nesse sentido, o presente artigo tem como recorte uma análise que discute a saída de jovens africanos de seus países de origem, no intuito de obterem a formação superior, para o Brasil e como este veio a se tornar um destino possível, dentro da lógica que se desenvolveu a partir dos governos do Partido dos Trabalhadores e que acabou por se denominar colaboração Sul-Sul. Para alcançarmos o objetivo proposto será necessário revisitar justamente as supracitadas consequências das colonizações e, ainda, a importância que a formação universitária teve e tem para a formação dos recentes estados-nações africanos aqui mencionados. Nesse sentido realizaremos um histórico do papel de intelectuais diaspórico situados cronologicamente antes e depois dos processos de independência, além de entrevistas realizadas com universitários intelectuais guineenses e cabo-verdianos, que fazem parte dos Países Africanos de Língua de Origem Portuguesa, com os quais o Brasil estabeleceu relação devido à Comunidade de Países Falantes da Língua Portuguesa e ao Programa Estudante Convênio – Graduação e o Programa Estudante Convênio – Pós-Graduação.

Palavras chave

Diáspora; Intelectuais; África; Brasil.

Introdução

A diáspora africana, também conhecida como “Diáspora Negra” (FLORVIL, 2012; GILROY, 2012; HALL, 2011) consistiu no fenômeno histórico e sociocultural que se iniciou em função do tráfico negreiro, já no início do século XVI, quando africanos de



diversas regiões e etnias do continente foram levados e escravizados nas colônias que se configuravam no Novo Mundo. Tal fato arrastou-se até a segunda metade do século XIX, quando o tráfico internacional de escravos passou a ser duramente combatido pela Inglaterra (que outrora se beneficiou do mesmo), deixando profundas marcas socioculturais nos países de ambos os lados do Atlântico.

Este fenômeno ainda persiste, reconfigurado através das ondas de migração de africanos e seus descendentes de países em desenvolvimento, principalmente para o continente europeu, em busca de melhores condições de vida. Para Stuart Hall (2011), o conceito se refere especialmente aos fenômenos migratórios dos indivíduos das ex-colônias para as antigas metrópoles. Contudo, contrariamente ao que diz Hall, o presente artigo tem a intenção de tratar do processo diaspórico entre antigas colônias de um mesmo império colonial, a saber, o Império Ultramarino Português e a diáspora estudantil de guineenses e cabo-verdianos para o Brasil. Nesse sentido, devemos compreender primeiramente que o Brasil possuía um papel de destaque dentro do referido Império Colonial desde o século XVI (Ferreira, 2001), o que justifica a escolha destes estudantes pelo país.

Evidentemente, esta forma de organização espacial e econômica do Império Colonial Português, ensejou sociabilidades distintas, entre as colônias, daquelas estabelecidas entre estas e a sua Metrópole. Em outros termos, aproximou muito Brasil e África, tanto culturalmente quanto política e economicamente (Silva, 2003; Rodrigues, 1964). É, portanto, dentro deste contexto que devemos compreender as relações entre o Brasil e os países membros dos PALOP (Países Africanos de Língua Portuguesa), ou seja, a partir de uma aproximação que inicialmente se deu de maneira forçada, mas que ao longo do tempo, especialmente após a Independência destes países, ocorreu por vias diplomáticas, econômicas e políticas (Rodrigues, 1964).

Fundamentação do Problema

A relação do Brasil com os países africanos falantes da língua portuguesa não é nova e remete ao processo de independência destes países na década de 1970. O programa que será analisado (PEC-G e PEC-PG), contudo, existe já desde a década de 1930 e visava a cooperação entre estudantes oriundos de países latino-americanos. Nesse sentido, o Brasil, durante a segunda metade dos anos 1970, aproveitando-se de uma jogada estratégica (o reconhecimento das independências de Angola e Moçambique), contrariando inclusive os interesses norte-americanos, uma vez que percebeu que os



antigos laços histórico-culturais que nos entrelaçam, poderiam ser úteis para o projeto econômico que então estava em construção.

Dentro desta perspectiva, o Brasil adaptou um programa que já contava com mais de três décadas de existência para atrair estudantes africanos falantes de língua portuguesa para as universidades brasileiras. Nesse sentido, é importante frisar que, mesmo durante a Ditadura Civil-Militar (1964-1985) as universidades receberam dinheiro para implementação de cursos de Pós-Graduação *Stricto Sensu* (Mestrado e Doutorado), o que provocou o alavancamento da pesquisa em determinadas áreas, mesmo as de Humanas. (Gomes, 2015, pp. 194).

Estes estudantes possuem objetivos aparentemente específicos, travados no âmbito institucional entre seus países e o governo brasileiro através do PEC-G e o PEC-PEG, que é a formação superior e o regresso a seus países de modo a atuarem no processo de desenvolvimento e modernização dos mesmos. Contudo, a pesquisa revelou que, enquanto alguns de fato planejam retornar aos países de origem após a conclusão de seu processo de formação, outros almejam novos deslocamentos ou permanências, possibilidades que surgem durante suas trajetórias estudantis no Brasil. Assim, o que a princípio se mostrava como migração, e vêm se revelando como uma diáspora estudantil pode significar processos distintos. "Mudar" de país para estudar é algo que opera transformações para além da perspectiva acadêmica e profissional, são colocadas novas possibilidades diante dos sujeitos que surgem por meios formais e informais da instituição universitária e do novo contexto social, cultural, e as experiências e anseios sobre "seus lugares" no mundo (Gusmão, 2008; Velho, 1994).

Metodologia

No presente estudo buscou-se compreender a migração e a diáspora estudantil de guineenses e cabo-verdianos para universidades brasileiras. O trabalho de campo foi em três cidades da região sudeste, Juiz de Fora, Rio de Janeiro e Ouro Preto, e em duas cidades da região nordeste, Recife e Maceió. O objetivo da pesquisa foi o de analisar quais tipos de experiências e possíveis reconfigurações sociais e identitárias ocorrem com os agentes e suas famílias; e também sobre a formação de comunidades e malhas em terras brasileiras, bem como quais transformações ocorrem nas sociedades envolvidas.

A abordagem das redes sociais em estudos sobre o fenômeno migratório visa destacar as conexões estabelecidas por migrantes entre regiões de origem e destino, pois tanto



o desenvolvimento quanto o recrudescimento dos fluxos subentendem relações de troca, sejam de pessoas, recursos materiais ou informações. (Fazito, 2002). Vale ressaltar que essa perspectiva traz como valorosa contribuição à compreensão do fenômeno migratório a ótica do agenciamento dos sujeitos, enfatizando os migrantes como atores sociais atuantes nesse processo. (Laier; Azevedo; Dutra, 2018, p. 123)

A etnografia realizada ao longo da pesquisa permitiu avançar nas perspectivas teóricas e metodológicas sobre as redes sociais (Fazito, 2002; Tilly, 1990; 2015). A ideia de rede foi o meio pelo qual a pesquisa começou, e foi paulatinamente se ampliando. O contato inicial foi com interlocutores guineenses e cabo-verdianos que, por sua vez, estavam inseridos dentro de um grupo maior de estudantes africanos de outras nacionalidades presentes no Brasil, como angolanos, moçambicanos, congolese, entre outros.

A escolha das nacionalidades aconteceu com os movimentos da investigação em campo, que foi se abrindo à medida que foi possível se inserir relativamente nestas redes, a princípio em Juiz de Fora, ampliando-se para o Sudeste e, posteriormente para outras regiões do Brasil, especialmente a região Nordeste (particularmente os estados de Pernambuco e Alagoas).

Assim foram sendo criados vínculos de amizade e tomando conhecimento de eventos privados dos guineenses e cabo-verdianos – mesmo que com frequência houvesse outros africanos e africanas - festas africanas dos PALOP ou de países específicos, e também em eventos acadêmicos sobre o continente Africano. Deste modo, por meio da etnografia foi possível, por meio dessas linhas, ligar os nós e vivenciar o campo.

Atualmente, segundo o quadro abaixo, cabo-verdianos e guineenses são os maiores participantes do PEC-G no Brasil, enquanto os congolese possuem uma pequena representação. Na última década, cerca de 6.000 alunos vieram ao Brasil cursar o ensino superior pelo programa. Entre os países com maior número de representantes, destaque para Cabo Verde, Guiné Bissau e Angola. Já a República do Congo está em 16º lugar entre os 19 países selecionados.



PEC-G - Selecionados - África - 2000 a 2017

PAÍS	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TOTAL
África do Sul																		1	1
Angola	3	21	29	23	33	11	31	28	91	68	48	83	63	53	59	77	7	11	739
Argélia																2			2
Benin									11	5	7	19	39	37	73	48	40	71	350
Cabo Verde	117	65	227	263	192	230	314	265	381	206	133	74	155	88	104	119	64	62	3059
Camarões			1					2	1		3	6	3	9	7	3	5	7	47
C. do Marfim				1	1			3	1				1	4	9	4	5	5	34
Gabão		11		2	1	1	3	4							3	4	3	2	34
Gana	2	3	7	9	11	6	3	3	6		1	1		7	26	23	36	65	209
Guiné-Bissau	36	88	111	97	58	186	159	19	133	181	95	55	118				7	15	1358
Marrocos																		1	1
Mali							2												2
Moçambique	12	13	27	21	26	27	13	9	4	4	9	7	8	13	13	9	1	3	219
Namíbia	1	1														6	65		73
Nigéria	9	6	7	11	14	27	19	22	32			12	1	2	6	2		2	172
Quênia		4	14	14	11	12	5		6	3	3	3		2		4	3	4	88
R. D. Congo								9	106	46	78	92	28	19	12	25	29	46	490
Rep. Congo													4	6	4	2	4	6	26
S. Tomé e P.			24		47	147	35	13	12	4	6	19	12	3	19	17	9	12	379
Senegal	7	2	4	1	1	3	5	1					1	1	4	1	6	3	50
Togo												4	11	8	3	6	6	2	40
TOTAL	187	214	451	442	395	650	589	378	784	517	383	376	444	255	339	357	287	325	7373

Tabela 1: Selecionados – África (2000-2017)

Fonte: Ministério das Relações Exteriores do Brasil.

A escolha, portanto, mostrou-se importante, tanto pelo fato de encontrarmos mais guineenses e cabo-verdianos nos eventos (acadêmicos e festivos) quanto pelo fato de ser justamente esse grupo de estudantes aqueles que totalizam o grupo mais significativo no Brasil atualmente.

Resultados e discussão

Durante a realização do campo etnográfico (neste caso específico, dois congressos africanos), em conversas informais e também nas entrevistas com estudantes guineenses e cabo-verdianos, eram frequentes as queixas sobre a visão que os brasileiros, fossem eles gestores ou estudantes universitários, em outros termos, a sociedade em geral, tinha em relação à presença deles nas universidades brasileiras:

(...) eles falam que tomamos as vagas deles, uma vez uma garota falou que tomei a vaga de uma prima e uma amiga dela. Além disso é comum ouvirmos que estamos nos misturando com os outros brasileiros 'de cor' e assim tomando os empregos deles aqui. Eles falam nas nossas costas, olham estranho, mas quando vem falar assim na cara é muito chato (Igor, estudante de fisioterapia na UFOP; 28/11/2013).



Durante o trabalho de campo em Recife, esta questão tomou boa parte das discussões nas palestras e também nos momentos de descontração como as conversas realizadas durante o coffe break, durante os almoços e nas mesas de bares. Era o tema pungente. Para alunas e alunos africanos essa visão assistencialista sobre eles ofusca a possibilidade de entender que o Brasil possui interesse na formação destes estudantes. Como salientou uma guineense que faz Serviço Social na Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), e que preferiu não se identificar:

É uma relação de mão única? Óbvio que não! Os limites do assistencialismo ficam claros nas diferentes regras estabelecidas pelos estudantes PEC-G (aluna guineense de serviço social na UFPE, 28/11/2013).

Deste modo, há um esforço dos estudantes de mostrar que vivenciar a diáspora universitária é difícil, que enfrentam muitos problemas que não imaginavam que enfrentariam quando saíram de seus países. Nesse sentido, como salientou Aníbal Quijano, as universidades brasileiras (e, por que não a sociedade brasileira, de um modo geral) adotam uma perspectiva que ainda pode ser classificada como uma expressão da colonialidade, na medida em que, invariavelmente, sustentam-se:

(...) na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como pedra angular do referido padrão de poder e opera em cada um dos planos, meios e dimensões, materiais e subjetivos, da existência social quotidiana e da escala societal. (Quijano, 2010, p. 84)

A análise de Quijano fica bastante explícita na fala de outro estudante oriundo de Guiné Bissau que também preferiu não se identificar. Segundo frisou este estudante universitário:

É unânime aqui que estamos falando que os estudantes do PEC-G têm muitos problemas. Mas vocês não sabem das dificuldades que passamos para abrir uma conta no banco, para expedir o CPF, para conseguir moradia, para conseguir que nos aluguem as casas com tantas exigências. Claro que também tem estudantes que ficam “parados”, não levam o estudo a sério, e, por exemplo, se atrasam para formar. Mas estudantes assim têm em todo lugar. Parece que atrasar o curso pra um africano é cometer crime (aluno guineense, curso desconhecido, estudante da UFPA, 29/11/2013).

A perspectiva de um “assistencialismo” de diversos atores brasileiros em relação ao PEC-G seria para eles uma falta de uma visão mais ampla dos brasileiros sobre o programa, que consiste em termos da troca acadêmica e cultural, mas possui um aspecto econômico de interesses nacionais que permeiam este acordo bilateral. Essa



perspectiva, como será assinalado mais abaixo, oculta, não por “culpa” dos interlocutores, mas da própria forma como o racismo institucional brasileiro funciona, questões relacionadas ao preconceito étnico/racial.

Durante sua fala na mesa “Cooperação Sul-Sul e o Processo de Internacionalização de Universidades”, no dia 28 de novembro de 2013, o guineense Elton, doutorando em Economia na UFJF diz a plateia:

(...) há uma ignorância no geral que dificulta a relação com gestores e a permanência no Brasil. É necessário pensarmos em quais são os ganhos que o Brasil tem com a nossa chegada, no sentido cultural, econômico e no auto reconhecimento de suas próprias origens.

Para Elton, muita das dificuldades vivenciadas por esses estudantes do PEC-G se deve ao fato de que as Regras do programa ainda seriam muito rígidas, não se modificam de acordo com as necessidades e as transformações dos que o vivenciam. E ainda, que os africanos do PEC-G têm a necessidade de sedimentar suas passagens pelo Brasil. Tal fato demonstra que, para o neoliberalismo, a separação entre direitos humanos e direitos do cidadão “nada mais é do que o cerceamento da liberdade de um homem pelo outro, fazendo com que haja não a realização, mas a limitação de sua liberdade”. (Lamas & Oliveira, 2017, pp. 106-107).

Essa forma de limitação legal não mostra seu rosto de maneira clara, mas se esconde por trás de artifícios da retórica. Tal fato ficou patente na fala do gestor do programa na UFRJ (cujo nome não foi possível ouvir no momento da apresentação do mesmo), que afirmou que quatro alunos “suaram” para conseguir um ônibus com 56 lugares para virem ao congresso, mas somente estes quatro preencheram os requisitos, principalmente no que se refere ao histórico. Nesta fala do gestor, era notório o objetivo de rebater as críticas dos estudantes e professores africanos. Ele acrescentou que os que “suaram para conseguir o transporte” estavam com boas notas e dentro dos parâmetros, mas que a grande maioria não. E que muitos ficam no Brasil numa espécie de turismo acadêmico, não pretendem retornar, por não terem comprometimento com as regras.

Esta fala reforça a ideia de que os estudantes africanos são vistos de maneira negativa pelas instituições de ensino superior brasileiras, uma vez que estas ainda adotam o discurso da “meritocracia”, tão afinado com a lógica discursiva dominante (de caráter capitalista e individualista) e que opta por ignorar a realidade em que vivem muitos destes estudantes, especialmente após a ampliação dos programas PEC-G e PEC-PG



para camadas sociais oriundas de outros setores da sociedade destes países que não os membros da elite política e econômica local.

Em contraposição à fala do gestor da UFPE, um aluno de Angola pegou o microfone para dar seu depoimento. Segundo ele, quando finda o curso cortam a bolsa alimentação sendo que eles ainda possuiriam três meses para voltar, que isto conotaria algo tipo, “Vá se embora, vá!”, despertando risos irônicos da plateia. Também afirmou que a “maioria” dos estudantes voltam, pois este é o objetivo deles e de suas famílias. Apesar dos estudantes angolanos não serem o foco deste trabalho, optamos por colocar esta fala, pois ela é simbólica sobre a forma como muitas vezes são tratados os estudantes oriundos de países africanos falantes de língua portuguesa no território brasileiro.

Evidentemente, estes marcadores étnico/raciais, para a sociedade brasileira, não são exclusivos para os estudantes africanos dos PALOP, mas, ao contrário, reforçam a forma como os afro-brasileiros são tratados no país e indicam que as marcas da escravidão (em todas as suas dimensões) ainda se encontram presentes na sociedade brasileira. Como salientou Lilia Moritz Schwarcz, em recente ensaio publicado, “a política para com a população negra e jovem é mais antiga do que parece” (2019, p. 177) uma vez que remete ao tempo da escravidão.

Novamente, as interseções entre as antigas partes do Império Colonial Português, já inexistente, aparecem nas relações sociais estabelecidas entre brasileiros e africanos. Apesar de este fato ser amplamente debatido, aqueles que vivenciam o racismo nem sempre conseguem falar com clareza sobre o tema e isto ficou patente em uma entrevista com um estudante guineense na cidade de Ouro Preto (Minas Gerais).

Entrevistado: ... você é brasileiro... aí atenção é redobrada na hora... mas quando fala que não é brasileiro, aí fica mais ou menos... tipo... brasileiro alguma coisa... é preto... alguma coisa errada vai fazer... Enquanto... aqui em Ouro Preto não sofri muito com isso...

Entrevistadora: [...com isso o quê que você chama... o quê que você chama de “com isso”? Racismo?

Entrevistado: ... não, com isso racismo de... tipo... preferência no atendimento... só, talvez, cidade grande que você chega... a pessoa fica olhando até ver sua atitude pra poder te atender do jeito que deve... que eu acho errado, mas... pra mim... não ligo, porque... isso é perda de tempo pra mim... eu acho... no meu ponto de vista... porque... eu quero comprar uma coisa... não necessita do atendente... pra me atender falar “isso aqui é bom, isso aqui



não é bom”...pela qualidade ou pelo preço fica em conta ou não, dependendo, eu compro...pela qualidade, não pelo preço....Isso que eu faço geralmente...

Esta não foi a primeira entrevista que percebemos a dificuldade dos interlocutores africanos oriundos dos PALOP em falar sobre racismo na sociedade brasileira. Ao invés de racismo aparecem termos como desigualdade, tratamento diferente, especialmente em função da língua (particularmente o crioulo), estranhamento, entre outros. De qualquer forma, o que fica patente é que eles se sentem tratados, muitas vezes, de maneira “diferente”.

Considerações finais

Esta pesquisa buscou apresentar uma análise da diáspora estudantil de africanos dos PALOP para o Brasil por meio do PEC-G. O trabalho de campo acabou por me inserir nas comunidades de guineenses e cabo-verdianos fazendo com que se tornassem os principais interlocutores desta pesquisa. No entanto, estas malhas se ampliam na medida em que incluímos estudantes de outros países africanos.

Como ressaltou Trajano (2013) durante o I Encontro Internacional de Estudantes PEC-G e PEC-PG, as primeiras seleções para bolsistas de Guiné-Bissau, por exemplo, beiravam “ao criminoso”. Os estudantes que conseguiam vir ao Brasil – assim como os que foram beneficiados por bolsas em Portugal – eram na maioria filhos de políticos, da elite econômica ou do alto escalão militar, o que tornava a diáspora estudantil centrada num núcleo exclusivo, ou seja, a desigualdade interna repercutia também no acesso ao ensino superior além-mar, e notadamente nesta pesquisa, nas universidades brasileiras através dos programas de cooperação bilateral entre Brasil e os dois países. Tal realidade mudou significativamente nos últimos anos.

Ficar, retornar ao país de origem ou continuar a migrar para outro país são possibilidades que se apresentam, num (re) definir permanente dos projetos de vida; evidentemente o contexto social, familiar e econômico, diferentes pressões sociais são exercidas. No plano objetivo e dentro dos parâmetros do PEC-G, por exemplo, o compromisso com o retorno e as diversas regras que os impedem de trabalhar, estudar em cursos noturnos e permanecer legalmente no Brasil depois de formados os impele de volta para seus países. No plano subjetivo, o compromisso com a família e a comunidade, a saudade de casa; ou no caso de se pretender ficar, a decisão de viver na diáspora, tornando-se um trabalhador e/ou um pai de família em terras brasileiras.



As reflexões suscitadas nas entrevistas mostram que os estudantes apresentam formas distintas e também similares de vivenciar a experiência diaspórica no Brasil. Enquanto alguns relataram experiências negativas na convivência universitária, nas brincadeiras de “mau gosto” e um estranhamento profundo com os costumes dos jovens brasileiros (que poderíamos denominar como formas de racismo), outros apresentam uma experiência menos conflituosa, diferença que se deu principalmente no caso de jovens que vinham de classes mais favorecidas, já haviam viajado para outras partes do mundo e disseram se sentir mais a vontade no contexto da sociabilidade estudantil brasileira.

Em suma, a diáspora estudantil de guineenses a cabo-verdianos para o Brasil traz à tona a complexidade dos intercâmbios culturais nas sociedades globalizadas. As múltiplas-identidades, fragmentadas nestes pertencimentos tecidos ao longo da vida dos que se arriscam em projetos de formação acadêmica que ultrapassa fronteiras nacionais e sociais.

Referências bibliográficas

- Fazito, Dimitri. A Análise de Redes Sociais (ARS) e a Migração: mito e realidade. In: Anais do XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 11, 2002. Ouro Preto, Minas Gerais: 2002.
- Ferreira, Roquinaldo. Dinâmica do Comércio Intra-Colonial: Geribitas, Panos Asiáticos e Guerra no Tráfico Angolano de Escravos (Século XVIII). In: Fragoso, J.; Bicalho, M. F. B.; Gouveia, M. F. (Org.). O Antigo Regime nos Trópicos: a Dinâmica Imperial Portuguesa (séculos XVI-XVIII). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- Florvil, Tiffany. Traçando rotas e comunidades da diáspora africana. Revista Afro-Ásia. n.46, Salvador, 2012.
- Gilroy, Paul. O Atlântico Negro. Rio de Janeiro: Editora 34, 2012.
- Gomes, Mércio Pereira. Antropologia: ciência do homem, filosofia da cultura. 2ª ed. São Paulo: Contexto, 2015.
- Gusmão, Neusa Maria Mendes de. África e Brasil no mundo acadêmico: diálogos cruzados. In: Colóquio Internacional Saber e Poder, 10, 2008. Campinas, UNICAMP, 2008.
- Hall, Stuart. A identidade cultural na pós-modernidade. Rio de Janeiro: DP&A, 2011.
- Laier, Aline; Azevedo, Leonardo; Dutra, Rogéria. Migrações estudantis: desafios e limites de integração à sociedade de destino. Vivências Revista de Antropologia, v. 1, p. 109-119, 2018.



Lamas, Fernando Gaudereto & Oliveira, Ednéia Alves de. Democracia e luta de classes na atual ordem sócio metabólica do capital. *Revista Katalysis*, v. 20, n. 1, p. 103-110, jan./abr. 2017,

Quijano, Aníbal. Colonialidade do poder e classificação social. In: Santos, Boaventura de Souza & Meneses, Maria Paula (orgs.). *Epistemologias do Sul*. São Paulo: Cortez, 2010.

Rodrigues, Jose Honório. *Brasil e África: outro horizonte*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1964.

Schwarcz, Lilia Moritz. *Sobre o autoritarismo brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

Silva, Alberto da Costa e. *Um rio chamado Atlântico: a África no Brasil e o Brasil na África*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2003.

Tilly, Charles. *Transplanted Networks*. In: Mclaughlin, Virginia (ed.) *Immigration Reconsidered: History, Sociology and Politics*. New York: Oxford University Press, 1990.

Velho, Gilberto. *Projeto e Metamorfose: antropologia das sociedades complexas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1994.



Inmigrantes Quechuas en Canadá: Identidades Indígenas y Acciones Colectivas con las Poblaciones de las Primeras Naciones, Métis e Inuit.

Brenda Polar

Resumen

El colonialismo de asentamientos ha afectado a las Primeras Naciones, los Métis y los pueblos Inuit en Canadá de muchas maneras, causando "estrés psicológico, trastornos mentales, crisis de identidad, violencia. Como resultado, las comunidades experimentan ruptura de familias, brechas de comunicación entre generaciones, pérdida de conexión con los medios de vida tradicionales y la tierra." (Kuokkanen, 2007, p. 72). En respuesta, la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2015) hace un llamado a los colonos (mas conocidos como inmigrantes) para que asuman su responsabilidad como colonos y formen alianzas con las Primeras Naciones, los Métis y los pueblos Inuit para abordar el colonialismo de asentamientos. Mi estudio tiene como objetivo examinar las complejidades y las barreras para la colaboración y responder a estos llamados a la acción con un enfoque en una población de colonos racializados en particular que vive en el estado canadiense, el pueblo Quechua inmigrante. Los Quechuas son grupos indígenas que consisten de los Incas, Chancas, Huancas y Cañaris que originalmente provienen de los Andes de América del Sur en territorios que actualmente se conocen como Perú, Ecuador, Bolivia y, en menor grado, en Colombia, Chile y Argentina (Waddington, 2016)

Palabras clave

Identidades indígenas; Inmigrantes; Acciones colectivas.

Introducción

Los pueblos Indígenas han estado formando movimientos en todo el mundo desde que comenzó el contacto con Occidente hace más de 500 años (Aylwin, 2008; Smith, 2012). Desde el momento de la colonización, los pueblos indígenas se han involucrado en "acciones de protesta por los derechos a la tierra, los derechos lingüísticos y culturales, los derechos humanos y los derechos civiles" (Smith, 2012, p. 194). Hace más de veinte años, los pueblos indígenas de todo el mundo comenzaron a establecer organizaciones mundiales para formalizar sus sindicatos. Compartir luchas diversas pero similares ha llevado a movimientos sociales internacionales de pueblos indígenas en el extranjero (Davis et al, 2007; Smith, 2012). Esto sugiere que tener una identidad indígena



resonante y experiencias de colonialismo puede contribuir a la colaboración entre las poblaciones indígenas. Propongo que la indigeneidad resonante del pueblo quechua y los pueblos de las Primeras Naciones, los Métis y los inuit podría utilizarse para facilitar la colaboración y crear aliados.

La identidad indígena resonante puede tener un gran potencial de colaboración entre los colonos quechuas y los pueblos de las Primeras Naciones, los Métis y los Inuit, esto no elimina el potencial de los desafíos. Reconozco que hay muchas complejidades relacionadas con la migración, la identidad y la tierra que se enredan con la colaboración. El estudio propuesto abordará las complejidades de la colaboración de los quechuas con las Primeras Naciones, los Métis y los inuit. Al mismo tiempo, examinará la conexión de los Quechuas con su indigeneidad cuando abandonan sus países de origen y emigran al Estado canadiense. Mi argumento es que se necesita más atención a lo que sucede con la identidad indígena de los inmigrantes quechuas a través de la migración para apoyarlos a través de estas transiciones y desarrollar el potencial de colaboración. En resumen, los objetivos de la disertación propuesta son dobles: examinar la indigeneidad de los quechuas a medida que se alejan de sus países de origen y explorar cómo su indigeneidad podría ser un puente potencial para involucrarlos en colaboración con las Primeras Naciones, los Métis y los Inuit. .

Contexto

Este estudio examina la indigeneidad de los quechuas en el estado canadiense. Una vez que se mudan al norte, las poblaciones indígenas tienden a desestimar sus raíces indígenas a medida que se agrupan bajo el paraguas latinoamericano (Eberhardt, 2007). De esta manera, los procesos de inmigración contribuyen a la eliminación de las identidades indígenas (Pérez-Frausto, 2012; Reiersen y Celedon-Pattichis, 2014). Esta información es clave para comprender a los quechuas en Canadá e informar cualquier posibilidad de colaboración con las Primeras Naciones, los Métis y los Inuit.

Además, los colonos indígenas como los quechuas mantienen una posición conflictiva como indígenas y también participan en el colonialismo de los colonos. Su posición como colonos en el Estado canadiense puede ponerlos en tensión con las Primeras Naciones, los métis y los inuit. Alianzas indígenas en todo el mundo se han fortalecido los grupos indígenas individuales (Smith, 2012), sin embargo, sostengo que cuando los pueblos indígenas se convierten en colonos en la tierra de otras comunidades indígenas, esto puede crear tensión y, en consecuencia, estas alianzas pueden verse desafiadas.



Mi opinión es que estas complejidades únicas también influyen en la forma en que los colonos indígenas participan en el colonialismo de los colonos, así como en cómo pueden separarse del colonialismo de los colonos.

El estudio propuesto tiene como objetivo rastrear la identidad indígena de los inmigrantes quechuas y cómo viven sus identidades indígenas después de migrar y establecerse en el Estado canadiense. Esta información contribuirá a apoyar mejor a los quechuas y su indigeneidad, y facilitará su posible colaboración con las Primeras Naciones, los Métis y los Inuit. Además, este estudio espera contribuir a la descolonización de las personas de las Primeras Naciones, los Métis y los inuit al abordar algunas de las barreras fundamentales para participar en la descolonización de la colaboración.

Metodología

El estudio propuesto se basa en la metodología indígena basada en la interpretación de Shawn Wilson (2008). La metodología indígena coloca las relaciones y la responsabilidad relacional en el centro del estudio. El investigador es responsable de las relaciones que establecen con los participantes y el resto de los jugadores involucrados. Del mismo modo, los participantes del estudio son responsables de las relaciones que forman dentro de la investigación (Wilson, 2008). Estas relaciones se guiarán por los principios de las 4 R: respeto, reciprocidad, relevancia y responsabilidad hacia las comunidades indígenas que se investigan (Wilson, 2008).

Métodos

El estudio propuesto se basa en discusiones grupales guiadas como el formato para recopilar datos. Recluté a 15 participantes a través de agencias latinoamericanas en Toronto, ON. Me pondré en contacto con los coordinadores de servicios de estas agencias y les preguntaré si conocen a alguien que pueda estar interesado en participar en este estudio. Los posibles participantes debían identificarse como quechua, hablar español, tener 18 años o más y ser inmigrantes de primera generación.

Realicé dos entrevistas semiestructuradas con cada participante. En la primera entrevista, exploramos su identidad indígena mientras migraban a Canadá. En la segunda entrevista, exploramos sus conexiones con las Primeras Naciones, las personas Metis e Inuit en Canadá y su posible colaboración con ellos.



Resultados /Discusión

Hay tres sub-temas que este estudio toca enfocándose en la identidad Indígena, las relaciones de los inmigrantes Quechuas y la gente Indígena originaria de Canadá, y su posible colaboración

La exploración, la identidad Indígena una vez que la persona sale de su país y emigra a Canadá revelo que la mayoría de gente entrevistada venia de provincia. Ellos ya habían pasado por un proceso de inmigración dentro del país de pueblo a ciudad o de ciudad pequeña a capital. Para la mayoría de ellos era más familiar el inmigrar entonces a Toronto. Mostraron varias similitudes entre sus experiencias entre las dos inmigraciones (dentro y fuera del país). Por ejemplo, el racismo interno experimentado por la mayoría de personas que inmigrar dentro del país se repite una vez que llegan a Toronto. En Toronto con poblaciones de todas las partes del mundo, la discriminación se manifiesta en un múltiple de formas. La gente racializada discrimina también al inmigrante Quechua. Entre la gente de Latinoamérica, el Mestizo también discrimina al inmigrante Quechua y el Latino más blanco discrimina a ambos. Un punto que no esperaba es que los participantes mencionaran que la discriminación interna en países Andinos era aún más intensa que la discriminación externa ie. Una vez que uno inmigrara de Sud América a Canadá.

Otro punto que algunos entrevistados tocaron fue que una vez que la gente inmigra a Canadá, ya se conecta más con la identidad de su país en general y su conexión Indígena viene a ser menor. Esto no significa que los participantes se dejen de identificar como Quechuas. Si no que su conexión o necesidad por conectarse con sus raíces no es tan necesario para ellos. Sin embargo, también hubo varios participantes que dijeron lo contrario y mostraron formas de vida por medio del baile, la música folclórica, activismo apoyando a los derechos Indígenas que trataban de continuar viviendo sus culturas Quechuas de esta forma.

En el segundo tema que explora la relación que tiene la gente Indígena Quechua con la gente Indígena de las Primeras Naciones, Metis e Inuit, los participantes hablaron de la poca relación que ellos tienen con la gente de estas naciones y su necesidad de querer relacionarse más con ellos. Varios participantes hablaron del no conocer mucho sobre la cultura Indígena de Canadá. Para la mayoría de los participantes, los conflictos que las personas Indígenas de Canadá viven son desconocidos. Había algunos participantes, los participantes más jóvenes que si tenían conocimiento de la gente Indígena de Canadá. Su conocimiento lo había adquirido cuando tuvieron contacto con



otras personas Indígenas de Canadá. Estos participantes no habían recibido necesariamente una educación formal sobre las poblaciones originarias de estos países. Sin excepción los participantes mostraban gran inquietud por conocer más sobre estas comunidades. Querían formar lazos con ellas. Las comunidades originarias en Canadá muchas viven en sitios urbanos al igual que en sitios rurales y reservas que son sitios seleccionados donde solo ellos pueden tener posesión de las tierras. La mayoría de participantes mencionaban como ellos quisieran conocer estos sitios. Más allá de la curiosidad de quienes son estas poblaciones, los participantes también querían formar relaciones de solidaridad y porque se sentían conectados con otras culturas Indígenas. Una participante en particular que tenía un conocimiento amplio de las culturas Indígenas de Canadá, se sentía muy identificada con estas culturas. Algunos participantes también comentaron de la resistencia que ellos sentían de parte de estas culturas hacia ellos. No sabían si era por la barrera del lenguaje que no permitía un acercamiento pero sentían un rechazo de parte de ellos.

En la pregunta 3 que explora la posible colaboración de la gente Indígena Quechua con la gente Indígena de las Primeras Naciones, Metis e Inuit, los participantes estuvieron muy de acuerdo a que ellos como inmigrantes tenían que apoyar a las poblaciones Indígenas de estos lugares. Muchos de ellos veían esto como parte de su deber ya que pueden también gozar de las riquezas que Canadá tiene. La mayoría de participantes desconocía cual era la situación de la gente Indígena en Canadá. Ellos desconocían la pobreza en las que Vivían. Cuando se les otorgo más información al respecto y se les hablo sobre como las poblaciones originarias de Canadá está exigiendo a los inmigrantes de todas las generaciones que asuman su responsabilidad hacia las comunidades Indígenas de Canadá como inmigrantes. Esto significaría respetar sus derecho a la autonomía, soberanía de sus Naciones y apoyo a que sus comunidades salgan de los conflictos que se encuentran a raíz del colonialismo pasado y presente. Los participantes admitieron no saber sobre esta posición de las poblaciones originarias de Canadá. Sin embargo, estaban de acuerdo en sus responsabilidades hacia ellos y sus causas. No veían como ellos como inmigrantes también eran cómplices de la colonización de asentamiento de las comunidades de Primeras Naciones, Metis e Inuit. Esto fue un punto que no habían escuchado antes. A la misma vez si estaban muy de acuerdo en la necesidad de formar relaciones de colaboración con las poblaciones de las Primeras Naciones, Metis e Inuit.



Conclusiones o reflexiones finales

Como reflexiones finales los participantes dieron sus recomendaciones a que se podría hacer para continuar viviendo la identidad Indígena una vez que se emigra al extranjero. Un punto básico fue establecer una comunidad que apoyo este crecimiento. En Toronto, hay formas de involucrarse más con los inmigrantes Quechuas por medio de la música y el folklore ya que existen grupos que lo practican. Fuera de estos círculos es difícil encontrar comunidad Quechua. La formación de un grupo Quechua otorgaría un espacio a la gente Mestiza y Quechua. Este tendría como mayor propósito propagar la cultura Quechua. Se podría dar clases de Quechua, tener conversaciones de aprendizaje sobre la cultura Quechua, hacer manualidades tradicionales y otras actividades que enseñen más sobre las raíces Indígenas. El hecho que los participantes sientan una desconexión mayor con las comunidades Sudamericanas aunque sean de sus mismos países, es un punto básico cuando se ve deformar comunidad dentro de las comunidades inmigrantes Indígenas. Debajo de esta desconexión veo una discriminación grande hacia las raíces Indígenas entre las mismas poblaciones Latinoamericanas que viven en Canadá. Este punto es primordial cuando se explora el formar conexión con las raíces Quechuas.

En términos de formar relaciones con las poblaciones Indígenas de Canadá, la mayoría de participantes subrayo la necesidad de establecer una relación primeramente. Fomentar actividades que ayuden a que estas poblaciones se conozcan es crucial para que se formen relaciones de colaboración. Esta falta de conocimiento sobre los problemas que la gente Indígena en Canadá vive es una estrategia muy común de estado para mantenerlos aislados y con poco apoyo.

Al mismo tiempo veo la necesidad de que la población inmigrante Quechua y en general la población inmigrante tomen la responsabilidad de conocer sobre la historia y problemas actuales que viven las poblaciones originarias en Canadá y a si entender cómo es que son cómplices del colonialismo. Desde ese punto de reconocimiento recién se puede explorar los factores que unen a las poblaciones Quechua inmigrantes y poblaciones de las Primeras Naciones, Metis e Inuit.

Referencias

- Aylwin, J. (2008). Globalization and Indigenous peoples' rights: An Analysis from a Latin American perspective. *Dialog(1)*. 13-21. doi: 978-2-89575-219-6
- Davis, L., O'Donnell, V. & Shpuniarsky, H. (2007). Aboriginal Social Justice Alliances:



Understanding the Landscape of Relationships through the Coalition for a Public Inquiry into Ipperwash. *International Journal of Canadian Studies*, (36), 95–119. doi:10.7202/040778ar

Eberhardt, K., Gironde, A., Lugo, J., Oyola, W., & Uzcátegui, R. (2009). Empresas mineras y población: Estrategias de comunicación y relacionamiento. Universidad ESAN.

Kuokkanen, R. (2008). Globalization as racialized, sexualized violence – The case of Indigenous women. *International Feminist Journal of Politics*. 10 (2), 216-233.

Perez-Frausto, C. (2012). The Experiences of Immigrants from Mexico Who Speak Indigenous Languages: A Sociocultural and Postcolonial Perspective on Language, Culture, and Identity. (Unpublished doctoral dissertation). Chapman University.

Reierson, S. & Celedon-Pattichis. (2014). Transforming Experience through English Use and Service-oriented Cultural Capital. *Latin American Perspectives*, 41,3, 208-219.

Smith, L., T. (2012). *Research and Indigenous peoples: Decolonizing methodologies* (Rev. ed.), (pp. 20-40). London: Zed Books Press.

Truth and Reconciliation Commission of Canada (2015). Truth and Reconciliation Commission of Canada: Calls to Action. Retrieved from: http://www.trc.ca/websites/trcinstitution/File/2015/Findings/Calls_to_Action_English2.pdf

Waddington, R. (2016). Los Quechua. The Peoples of the World Foundation. Retrieved from: <http://www.peoplesoftheworld.org/quichua/quechuaes.jsp>

Wilson, S. (2008). *Research is Ceremony. Indigenous Research Methods*. (Chap. 4 & 7). Halifax: Fernwood Publishing Press.



Línea Temática 8. De la crisis del regionalismo abierto o regionalismo pro mercado al regionalismo posliberal o poshegemónico



Regionalismo abierto por Soft Balancing: 8 años de la Alianza del Pacífico

Harumi Kasay Ganoza
Juan Carlos España Tarazona

Resumen

Los ciclos de integración regional han ido desde el regionalismo abierto, su sustitución por el regionalismo posliberal y la coyuntura actual de un aparente retorno de vuelta al primero a través de la Alianza del Pacífico. La necesidad de comprensión de los procesos regionales en la actualidad nos hacen abordarlo desde la búsqueda de equilibrio a través de métodos blandos (soft balancing). El debate surge desde Pape que propone que un mundo unipolar genera que los actores se junten para balancear el poder del hegemon, también siendo discutida por autores como Wohlforth, Ikenberry y en América: Flandes, Wehner, etc. Esta investigación tiene como objetivo principal analizar cómo la búsqueda del equilibrio del poder a través del soft balancing en la región conllevó al regionalismo abierto actual en la creación de la Alianza del Pacífico desde hace 8 años; asimismo, describir el regionalismo abierto desde la perspectiva de la Alianza del Pacífico, explicar cómo la búsqueda del equilibrio en la región conlleva al uso del regionalismo abierto en la Alianza del Pacífico y analizar los efectos del regionalismo abierto en el equilibrio del poder frente a Brasil y EE.UU. en la región. En efecto, utilizaremos el método cualitativo- explicativo. Se concluye que el regionalismo abierto observado en la Alianza del Pacífico se explica desde el soft balancing ya que los países miembros buscan un contrapeso que equilibre el poder regional de Brasil y la apertura al Asia - Pacífico para balancear la influencia del poder hegemónico global (EE. UU.) en la región.

Palabras clave

Regionalismo abierto; Alianza del Pacífico; Soft Balancing; Brasil; Estados Unidos; Asia Pacífico.

Introducción

Ante los sucesos a finales del siglo XX y el inicio de los XXI, la cooperación fue palabra clave para que los estados logren integrarse, cohesionarse y buscar lograr el regionalismo. Este trabajo pone en debate desde una perspectiva teórica el regionalismo abierto de la Alianza del Pacífico desde la perspectiva del Soft Balancing. Con el fin de contextualizar este trabajo, abordaremos en la primera etapa los regionalismos desde América, describiendo superficialmente el efecto de los fenómenos globales en la



estructura de la región. En esa línea, el regionalismo abierto será protagonista de la descripción.

La conceptualización del regionalismo abierto permite entender la búsqueda de objetivos en común que permiten la cooperación, por supuesto siguiendo una agenda política de acuerdo con el tiempo y la influencia ejercida en los países del continente. Asimismo, se abordará los acontecimientos basales del surgimiento de los regionalismos como la disminución de injerencia externa causante de la necesidad de sustituirla que desembocó en el regionalismo post hegemónico. Adicionalmente, discutiremos el enfoque teórico a usar para descifrar la peculiaridad del trabajo.

En el segundo capítulo se abordará de forma descriptiva la configuración de la Alianza del Pacífico mientras paralelamente se explica su relación con los elementos de la teoría del Equilibrio blando, Balance suave o Soft Balancing. Asimismo, ahondaremos en explicar las causas de la persecución de equilibrio por parte de los estados, y en este caso específico, el balance a la potencia regional, Brasil y por el otro lado de Estados Unidos. En este sentido, el rol de la Alianza del Pacífico como plataforma de equilibrio en las relaciones sino estadounidense también será abordada desde la teoría del equilibrio blando.

El regionalismo en América

A finales del siglo XX y el principio del siglo XXI, una ola de cambio como las transiciones hacia la democracia, el fin de la confrontación ideológica Este-Oeste, dieron inicio al ascenso de los regionalismos como uno de los nuevos esquemas de cooperación global. El regionalismo, de manera general, puede ser definido como forma de cooperación internacional intermedia establecida a través de la creación de alianzas y de la cooperación entre estados que, por lo general, comparten un mismo espacio geográfico (Rodríguez & Ochoa, 2014). Es atribuible a ello la persecución de un objetivo en común que permita la cooperación entre los miembros, también es apreciable -dependiendo del enfoque- las características compartidas de sus miembros, que por lo general permitirá la cohesión requerida para la conformación de las alianzas y sistemas de cooperación. Consecuente a ello, Rodríguez y Ochoa manifiestan que las integraciones regionales se fundamentan en intereses colectivos y valores -en un sentido de pertenencia-, intereses compartidos, similitud de sistemas económicos y políticos, complementariedad económica, afinidad cultural, tradición y en algunos casos hasta en una religión en común (pág. 13, 2014).



La regionalización ha pasado por muchos procesos, durante el conflicto ideológico Este-Oeste la edificación de los regionalismos se encontraba subordinada a la lucha por el poder mundial, que lideran Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, fuertemente inspiradas en sus doctrinas de seguridad (Halliday, 1983; Stoessinger, 1994). Evidentemente los modelos de regionalismos eran principalmente influenciados por los intereses de las potencias hegemónicas, esta breve revisión histórica posibilita entender la lectura desde la teoría realista en la cooperación y la estructuración de regionalismos. Un ejemplo empírico de este fenómeno lo constituyeron el Pacto de Varsovia (PV), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (OTSA), y hasta la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (Bernatowicz, 1994).

El fin de la Guerra Fría modificó radicalmente el equilibrio de poder internacional, debido a la evidente reducción de capacidad de injerencia de las potencias en el mundo y en sus zonas de influencia; en consecuencia, los estados tuvieron que sortear con sus propios problemas cada vez con menos injerencia de las potencias. Con más vigencia atestiguamos el Nuevo Orden Mundial, ignorando si los procesos de regionalización son causa o consecuencia, ciertamente podemos afirmar el surgimiento de regionalismos como una característica observable. Es debido a que los márgenes de maniobra de los Estados aumentan en la medida en que disminuyen las capacidades de poder de las ex superpotencias, las capacidades militares, innovación tecnológica, poderío económico se ven afectados en esta dinámica (Buzan & Waever, 2003). De esta forma, los países que se desarrollan a sobremanera en estos campos poseen la capacidad de sustituir la injerencia dejada por la cada vez mayor ausencia de las ex superpotencias, sumado también al consecuente aumento de la cooperación en busca de solventar los problemas que afligen a los demás países. Este escenario plantea la imposibilidad de un liderazgo global, lo que abre la puerta a los liderazgos regionales (Bremmer, 2012). Esto es observable a través de la aparición de las potencias regionales. En este contexto se observó el empoderamiento de Brasil en la región americana. Este nuevo orden mundial multipolar es impulsado por países como Alemania en Europa, Brasil en América del Sur, China en Asia, entre otros.

Estas nuevas potencias regionales liderarán los procesos de integración en sus respectivas regiones o al menos lo hará la mayoría de ellos. En este contexto, los estados buscarán establecer la integración regional en base a los siguientes intereses: Incrementar su competitividad y su peso en el escenario internacional y aprovechar al



máximo las ventajas competitivas en aras de atraer mayores y mejores inversiones (Rodríguez & Ochoa, 2014). Una característica notable de los modelos de regionalismo en América, que permite su comprensión, es la predominancia de los intereses económicos respecto a los intereses políticos, la convergencia entre intereses económicos y políticos permite la diferenciación de los modelos regionalismo en América.

En virtud de explicar ello, las siguientes partes observamos la naturaleza atópica de la Alianza del Pacífico, caracterizada por la predominancia de temas económicos y la presencia de actores comerciales en esta relación. Regresando al regionalismo, es posible hacerlo desde la limitación de membresía a los estados, de esta manera estaríamos planteando ello en un modelo de Regionalismo cerrada y abierto. Los regionalismos cerrados son los que limitan su membresía a Estados que comparten una misma región geográfica y que poseen un sentido de pertenencia a dicha región (Rodríguez & Ochoa, 2014). Por su parte, los regionalismos abiertos son esquemas de integración cuya ubicación geográfica no constituye un elemento estricto para obtener su membresía (Gutiérrez, 2000: 44-45). Este último concepto no debe ser atribuible al de la AP, es únicamente limitado por su membresía y la Alianza presenta un modelo más complejo.

La integración regional en América Latina puede ser entendida al observar su proceso de cambios, con más precisión al diferenciarla -al menos de forma general- por los intereses políticos y económicos. Evidentemente hay una dificultad de conceptualizar los tipos de regionalismos o las “etapas” de este, para algunos autores esto es debido a la crisis política, económica y social que provocó el fin de la etapa neoliberal en la región, generando la reconstrucción del rol del estado y la búsqueda de un modelo más inclusivo (Perrotta, 2013). Por ello resulta necesario abordar en brevedad el desarrollo histórico. En ese sentido, los regionalismos en América Latina pueden ser divididos hasta en tres periodos (dependiendo de los autores). El primer periodo abarca desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial hasta la década de los años setenta, es conceptualizado como regionalismo protector por su relativa actitud aislacionista (Morales, 2007). El objetivo general de esta etapa era impedir el agotamiento de políticas de desarrollo económico y crear economías de escala a través del surgimiento de un mercado regional, pero manteniendo barreras a las importaciones extrarregionales (Kahler, 1997).



La segunda etapa comprende las últimas dos décadas del siglo XX, en este período se desarrolló el llamado “Regionalismo abierto”, caracterizado por las reformas liberales en el continente y el impulso de los procesos económicos. Concebido como estrategia de política comercial funcional a las reformas neoliberales que legitimaron las políticas de liberalización comercial y de desregulación financiera a nivel interno y promocionaron la homogeneidad regional en torno a modelos de desarrollo y de inserción internacional (Cancino, A., & Chaves, 2011; CEPAL, 1994; Morales, 2007). En ese contexto, es observable la adopción de un modelo económico centrado en las directrices del consenso de Washington, políticas exteriores que compartían la visión del internacionalismo liberal norteamericano, y una visión optimista sobre la globalización y sus vínculos con la integración (Bernal-meza, 2005; Briceño Ruiz, 2013; Nolte & Wehner, 2013). Este modelo, aunado a la Alianza del Pacífico, a pesar de que es tomado como referencia no coincide con exactitud en el modelo establecido por la AP puesto que no se limitan a seguirlo fielmente, ello se abordará en mayor grado posteriormente.

La tercera etapa comprende al Regionalismo postliberal o post- hegemónico, esta se aparta del enfoque comercial y se orientan por desarrollar objetivos políticos (Sanahuja, 2008). El modelo rompe con el discurso vigente a finales del siglo XX, surgiendo como una reacción frente a la hegemonía estadounidense en la región (Riggirozzi & Tussie, 2012). Una de las posibles causas que posibilitó su surgimiento podría ser la menor injerencia estadounidense debido a la priorización de Medio Oriente luego del atentado del 2001 (Gómez-Kort, 2014); sumado a la mejora de las capacidades comerciales de los estados debido a la subida en los precios de los commodities. En este contexto, se observó la aparición de líderes fuertes que ejercieron una influencia notable en el cambio de ideas e impulsaron el nuevo modelo postliberal (Natanson, 2016). En este escenario Brasil experimentó su mayor auge, consolidó su liderazgo en la región convirtiéndose en una potencia regional (Gómez-Kort, 2014). Abordado todo lo anterior, en la actualidad podemos apreciar el resurgimiento, transformación o generación de una nueva forma de regionalismo, el Regionalismo abierto de la Alianza del Pacífico, surgido en un contexto donde aún rige mayoritariamente el regionalismo post hegemónico y el liderazgo regional es presidido por Brasil.

Soft- Balancing en el regionalismo abierto de la Alianza del Pacífico

Este trabajo busca ahondar en la relación de ambos constructos, regionalismo abierto y soft – balancing (en adelante equilibrio blando). Por supuesto, esta relación eleva altos



problemas teóricos, en virtud de hacer una explicación coherente y natural de ello, este capítulo abordará de forma descriptiva la configuración de la Alianza del Pacífico mientras paralelamente explica su relación con los elementos de la teoría del Equilibrio blando. En virtud de ello entenderemos el Soft Balancing como la intención o agrupación de estados con la intención de equilibrar el poder de la potencia dominante, por supuesto que a través de métodos blandos o no tradicionales como la coerción (Pape, 2005). Continuando de abordar la cuestión de la Alianza del Pacífico, este es un organismo regional formado en el 2011, el proyecto inició en el mandato del presidente peruano Alan García en el 2006 (Chaves, 2013). Es remarcable la situación que posibilitó la aparición de la Alianza del Pacífico, el contexto del regionalismo posliberal y los síntomas de una crisis en dicho modelo.

En este contexto, el Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico suscrito en junio de 2012 entraría en vigor el 20 de julio de 2015. La búsqueda de equilibrio en el contexto regional mencionado posibilitó la elección del modelo de regionalismo abierto en la creación de la Alianza del Pacífico. La predominancia de la tendencia posliberal en la región y el debilitamiento del regionalismo abierto o liberal inclinaría la balanza en favor del primero; sin embargo, uno de los principales postulados de la teoría del soft balancing es el principio de tendencia al equilibrio. El debate sobre la tendencia al equilibrio respecto a las formas, procesos, empoderamiento de este difieren, existe coincidencia en la tendencia al balance del mundo (Carranco, 2017; G. Brooks & Wohlforth, 2005; Kissinger, 2010; Pape, 2005; Paul, 2005).

Abordando en brevedad el concepto de balance, es natural el surgimiento de un modelo que contraponga el peso ganado por los regionalismos posliberales y por la potencia regional: Brasil; de la misma manera que fue natural la aparición de esta en contrapeso a la injerencia estadounidense en la región. A ello sumamos lo abordado por Robert Pape, que expresa desde una perspectiva realista una posible causa de la persecución de equilibrio por parte de los estados, siendo esta la paranoia generada por amenaza de ataque directo o indirecto de un estado al que se le haya permitido monopolizar el poder. Con ello la posibilidad de que una de las principales potencias se pueda convertir en una potencia hegemónica imperial y por lo tanto, adquiera la capacidad de interferir directamente en los Estados, o de torcer las reglas del juego de poder internacional, afectando, de esta manera al status quo definido para los Estados (pág. 8, 2005).

Continuando, la definición con la que se identifica la AP es de un área de integración regional (Alianza del Pacífico, 2012). Además, los objetivos que persigue se orientan a



la integración profunda: fomentar el crecimiento, desarrollo y competitividad de las economías de las partes, a ser una plataforma de articulación política, de integración económica y comercial; con estos primeros objetivos observamos la predominancia del factor comercial. En dicho acuerdo también se expresa lo siguiente:

Proyección al mundo en términos que especifican su esencia como proceso regional, la liberalización del comercio de bienes y servicios, la libre circulación de capitales e inversiones, la facilitación comercial y aduanera, la cooperación en materia migratoria y consular para facilitar el movimiento de las personas, la coordinación en materia de seguridad contra la delincuencia transnacional y los mecanismos de cooperación para promover la integración de las Partes (Alianza del Pacífico, 2012).

Esta acentuación de las características comerciales es un componente identitario de la agenda programática de la AP, que adopta así la imagen de un regionalismo abierto recargado (Quiliconi, 2014). Estas acciones a la par de toda la construcción de los objetivos y principios que persigue tal plataforma constituyen tácticas “soft” o blandas; este tipo de tácticas son caracterizadas como aquellas que persiguen principalmente la relación en materia financiera, comercial y afines (Pape, 2005), determinantes en la explicación del soft balancing. Estas son algunas de las características que configuran la AP como un esquema que refleja los principios del regionalismo abierto (Briceño Ruiz, 2013; Leví & Reggiardo, 2016; Nolte & Wehner, 2013), difiriendo con los esquemas propuestos por procesos de regionalización aún vigentes. Esta perspectiva permite visualizar a la AP como una alternativa en la gestión de los temas comerciales dentro de la región.

La dificultad para aplicar la teoría del Soft Balancing en la región americana es debido a que su teorización original se dio en un panorama global frente a la existencia de una potencia hegemónica; En esta cuestión, Robert Pape ya había abordado la cuestión de aplicabilidad de la teoría del equilibrio suave en el contexto de sustitución del mundo unipolar al mundo multipolar; por ello, la presencia de potencias de segundo grado en la región no niega la posibilidad de su aplicabilidad. El espacio americano constituye parte de la escena global, heredando características de ésta; en consecuencia, atribuimos la tendencia al equilibrio, del todo, al subespacio americano. Las primeras evidencias de la premisa anterior constituyen las construcciones de los intereses de los regionalismos en la región; por mencionar los casos de las distintas plataformas posliberales (MERCOSUR, CELAC, entre otros) como contrapeso a la injerencia americana (Briceño Ruiz, 2013; Riggirozzi & Tussie, 2012; Rodríguez & Ochoa, 2014). Además, en este contexto Brasil logra el papel de potencia regional, aún con los



tropiezos frente a otros estados, su liderazgo regional y presencia en el escenario global demarcan su rol como hegemon regional (Gratius, 2008). Evidencia de ello es su capacidad armada, la mayor del continente sudamericano y su relevancia en materia comercial representando individualmente el 36% del total del PIB regional y el 38% de la inversión extranjera del total en la región (Oyarzún & Rojas de Galarreta, 2013). Por lo mencionado anteriormente, la aplicabilidad de la teoría del Soft Balancing es válida.

Al perseguir los principios de la apertura comercial (generalmente a través de TLC's) la capacidad de mantener relaciones con otros países se facilita, como se evidencia en la relación entre sus miembros y con las economías más grandes del mundo (Estados Unidos, Unión Europea, etcétera) (George, 2014). Entendemos la facilidad de cohesión entre los miembros de la Alianza del Pacífico desde la teoría del nuevo institucionalismo que destaca el papel de las instituciones en los esquemas de integración regional, siendo las garantes de la cooperación (Peters, 2003). El funcionamiento de estas instituciones se explica a partir del respeto que los actores políticos les otorguen; considerando su actuación destinada a una decisión racional (Peters, 2003). Suponiendo cambie el interés de los estados en las instituciones y el respeto por estas, no habría forma de sostener en el tiempo los modelos de regionalismos. Sin embargo, en caso las garantías institucionales sean ligeras, fáciles de respetar, los estados no se verían extralimitados a actuar por estas instituciones, además de poder equilibrar (en base a su decisión racional) entre su crecimiento y apertura internacional. Finiquitando con la generación de un regionalismo más abierto, aunque relativamente ambiguo. Precisamente esta anotación es aplicable a las críticas y ventajas atribuidas a la Alianza del Pacífico.

Es congruente decir que la membresía en la AP (Chile, Colombia, México y Perú) no significa algún costo en materia de relaciones interestatales para ninguno de ellos, dado que mantienen la continuidad de sus estrategias de inserción internacional (Oyarzún & Rojas de Galarreta, 2013), particularidad que lo diferencia y representa una ventaja frente a las plataformas de regionalización posliberales. Además, permite un nivel equilibrado de compromiso institucional, aún con los cambios en la identidad de los estados y su priorización de objetivos individuales, la configuración de la Alianza del Pacífico evita el conflicto entre ello y la agenda de cada miembro.

Como se mencionó, la AP surgió en un contexto en que la tendencia de los organismos era de naturaleza posliberal, por lo que su aparición fue renovadora y sorpresiva. Como consecuencia de su surgimiento se aprecia la alteración del mapa cognitivo del



regionalismo suramericano frente a nuevas tendencias internacionales como los mega acuerdos regionales, pero también como expresión de la situación crítica de regionalismos previos (Chaves, 2013).

En este sentido, la creación de la AP se aleja de las categorizaciones anteriores y reintroduce en la agenda de la integración regional al regionalismo abierto; sin embargo, no se adapta rigurosamente al regionalismo de los 90 a pesar de presentar similitudes respecto a los objetivos, funcionamiento y contenidos temáticos, aun cuando esta es su referente, la AP lo retoma, pero no se limita a sus lineamientos y pretende acercarse más a la experiencia del regionalismo abierto asiático. Esto es entendible tanto para evitar los errores que se le señalan al regionalismo abierto latinoamericano, y la convicción de compartir rasgos doctrinarios e identitarios con el regionalismo abierto asiático para facilitar un mayor acercamiento (Chaves, 2013). La Alianza del Pacífico ha tomado especial interés en Asia, esta cuestión genera la interrogante respecto a cómo se podría abordar esta cuestión desde el Soft Balancing. Dicho esto, es innegable anotar la particularidad del regionalismo abierto de la AP, por lo que es necesario abordar y analizar su relación con el equilibrio blando.

En consecuencia, es consecuente anotar las características de los procesos de regionalismo en Asia, al regionalismo abierto desarrollado en esta región, según Kimio Kuwayama son:

El desarrollo dinámico y la interdependencia de los mercados se han guiado por los principios de integración abierta y flexible, estructuras no discriminatorias y apertura a nuevos miembros bajo la aplicación de la cláusula de nación más favorecida para permitir la liberalización comercial conjunta; asociación concertada pero voluntaria, no hay cesión de poderes de regulación a organizaciones supranacionales; profundización de interdependencia económica, facilitación del comercio y la inversión; efecto demostración, promoción de la liberalización en otros ámbitos; y ausencia de paymaster o líder hegemónico (1999).

La primera característica es ampliamente validada luego del desarrollo de la primera parte de este capítulo. El desarrollo de esta cuestión también implica y hace evidente la ausencia de un criterio riguroso para la pertenencia; por ello, es que este tipo de regionalismo realmente tiene apertura -al menos más amplia- no limitado a lo territorial. Respecto a la segunda característica, reafirma la naturaleza abierta del regionalismo y es la razón de la disputa entre las agendas y planes de cada estado en relación con la AP ya que no existe un sistema formal de sanción o control. Como se mencionó, la



iniciativa fundada en el régimen de García amplió su rango de acción a temas disímiles a los económicos, es apreciable ello en la tercera característica en similar al regionalismo asiático.

La característica más peculiar que comparte con el sistema de integración asiático reside en la ausencia de un hegemon que lidia con los costos de sobrellevarlo. En base a ello, anotamos que la participación en la Alianza se enmarca en la continuidad de la estrategia de inserción internacional (Oyarzún & Rojas de Galarreta, 2013). Esta última también es coherente con los criterios del Soft Balancing, puesto que construye una iniciativa horizontal con el objetivo de frenar, retrasar o competir con la potencia regional. Las características lo diferencian del regionalismo de los años 90, lo acercan más a los modelos asiáticos y lo componen como una plataforma atractiva y renovada.

Algunas de las acciones que ha emprendido la Alianza del Pacífico son relativas a acceso a mercados, medidas sanitarias, servicios transfronterizos, inversión, entre muchas otras acciones. Una de las medidas más llamativas fue la eliminación del 92% de los aranceles entre sus productos, medida que contempla suprimir gradualmente el 8% restante y promover la innovación y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas (VII Cumbre de la Alianza del Pacífico, 2013). Algunas otras acciones corresponden al: Grupo Técnico de Movimiento de Personas, la Plataforma de movilidad estudiantil y académica, el fortalecimiento de la cooperación entre las agencias promotoras del comercio exterior en los cuatro países como ProChile, ProInversión, ProExport, PromPerú y ProMéxico, la estrategia de embajadas comunes. Todo lo anterior, además de mostrar el deseo de manejar y aprovechar la interdependencia y lazos económicos de países con un similar modelo de desarrollo son evidentemente tácticas blandas de interacción estatal.

Con todo lo tratado quedaría la posibilidad de la caracterización de la AP como un organismo de poca relevancia; sin embargo, también concentra variables geopolíticas generadas de la unión de sus miembros, a través de ellas y una breve aproximación a sus resultados comerciales es posible entender la magnitud de su formación y sus resultados. La población de los países miembros de la Alianza del Pacífico corresponde a un 35% y el 34% del Producto Interno Bruto del total de América Latina y el Caribe (ALyC) (CEPAL, 2012). En el caso del MERCOSUR (con Venezuela) su PIB representa un 48% del total de la región, del cual un 75% corresponde a Brasil. Sumados ambos bloques constituye el 83% del PIB de ALyC (Oyarzún & Rojas de Galarreta, 2013).



Ya que la AP está orientado a temas de carácter liberal es evidente la revisión de los resultados en este espectro, en el año 2012 las exportaciones representaron el 52% y sus importaciones fueron el 54% del total de la región (Leví & Reggiardo, 2016). Las exportaciones del MERCOSUR alcanzaron el 39% y sus importaciones el 35%, aunque el Mercado Común del Sur supera a la Alianza en términos de Población como del PIB –289 millones de personas y 1.630.000 millones de USD en 2012–, la AP mantiene mayor vinculación comercial extra-regional (Oyarzún & Rojas de Galarreta, 2013).

Ello refuerza lo dicho anteriormente respecto al perfil de este organismo en el que prima la apertura comercial como estrategia de inserción internacional. Además, del total de la Inversión Extranjera Directa recibida en la región, un 48% se dirigió a países miembros del MERCOSUR (38% a Brasil y 7% a Argentina). Mientras que los miembros de la Alianza del Pacífico obtuvieron un 41%, si se considera a Costa Rica y Panamá 44%. Con las cifras contrastadas anteriormente, es posible afirmar que la Alianza del Pacífico es un bloque relevante, tanto en términos económicos como de población. Desde el Soft balancing esto toma relevancia cuando entendemos que a pesar que estas acciones no afectan directamente la preponderancia militar del hegemon, desafían el estatus brasileño puesto socavan las acciones de Brasil para el aumento de su influencia, característica principal del Soft Balancing (Pape, 2005).

Respecto a la relación de la AP con actores fuera de los límites geográficos americanos, su proyección notoriamente tiene una tendencia predominante a Asia- Pacífico, es observable en la existencia de Acuerdos de Libre Comercio con China por parte de Chile y Perú, con Japón por parte de México, Perú y Chile, con Corea del Sur por parte de los tres sudamericanos (Oyarzún & Rojas de Galarreta, 2013). El caso de la inclusión de México, tanto su membresía en la CELAC como en la Alianza, se entiende como un intento por retomar un rol más activo en el regionalismo latinoamericano, luego de dos décadas en las que estuvo esencialmente orientando hacia América del Norte y especialmente hacia Estados Unidos con la suscripción del TLCAN en 1994 (Ayusu & Viilup, 2013).

La relación con el primero y la inclusión del segundo guarda relación con el Balance suave; para explicar ello debemos referirnos a los estados “ancla” (llamados así por Pape), este concepto hace alusión a un estado con el poder suficiente para poder hacer frente al hegemon en tanto se forme una alianza militar para poder aplacarlo. Este concepto se relaciona con México y el Asia- Pacífico cuando entendemos que el soft balancing, como propuesta de balance contemporánea, se da en un contexto en el que



proliferan las instituciones supranacionales y muchos estados son interdependientes incluso desde sus coaliciones regionales (Paul, 2005). En este sentido, las alianzas bélicas contra un hegemon son irreales, el balance a través de métodos blandos constituye la nueva forma de equilibrio.

En consecuencia, los estados anclas ya no son aquellos que tienen primordialmente un poder militar para poder lidiar con el estado potencia, en su defecto deben tener los medios suficientes para poder lidiar con el hegemon en el nuevo aspecto económico, comercial, diplomático, etc.; en otras palabras, capacidades de maniobra en tácticas blandas y cumplir el requisito de horizontalidad respecto a sus aliados. Después de entender ello, la inclusión de México y la relación con Asia es vislumbrada bajo los perfiles de estados anclas frente a Brasil. Por lo dicho por Nolten y Wehner, además del incentivo geopolítico del ingreso de México a la AP y la exclusión de Brasil en ésta, se genera una nueva dinámica de soft balancing debido al rol del primero como contrapeso del segundo (Nolte & Wehner, 2013).

Abordando ahora la materia respectiva a los Estados Unidos, durante la mayor parte del siglo XX, la actividad económica global se centró en el Norte, teniendo como mayor exponente a Estados Unidos. No obstante, desde el inicio del siglo XXI, el Sur, liderado por China, ha emergido hasta ser clave en el panorama internacional. Según los índices del Banco Mundial, el producto bruto interno (PBI) del Sur representó alrededor del 20% del PBI mundial entre comienzos de los años setenta y finales de los noventa, se duplicó hasta cerca del 40% hacia 2012, China por sí sola representó el 12% del PBI global (de la Torre, Didier, Ize, Lederman, & Schmukler, 2015). Actualmente, el sur se ha convertido en impulsor de las tendencias económicas mundiales ocupando un espacio cualitativamente diferente del espacio del Norte.

El surgimiento de organismos o uniones como los llamados BRICS, ha generado que América Latina obtenga mayores alternativas de asociación de comercio e inversiones. En el caso de la Alianza del Pacífico, debido al auge económico de la región Asia-Pacífico, los países de la AP y el propio continente asiático están buscando acuerdos con China, Japón e incluso la República de Corea. Evidencia de ello, es la búsqueda de TLC con los países de la AP, para fortalecer las relaciones bilaterales y ser miembros activos de la integración latinoamericana, el caso más próximo es el de Corea del Sur y México, en donde ambos países buscan consolidar sus intercambios comerciales; en consecuencia, este establecimiento de TLC y posible ingreso como miembro a la AP, abriría en definitivo una puerta más al Asia Pacífico.



Cabe resaltar, los cuatro países que integran la AP controlan la mayor parte del acceso al Océano Pacífico en Latinoamérica, a pesar del escaso flujo comercial entre ellos es evidente el incremento en los flujos comercial con Asia. Ello representa una ventaja excepcional respecto al futuro comercial y a la diversidad de inversiones desde Asia a la región latinoamericana, particularmente de China. Los miembros de la Alianza están dirigiendo sus esfuerzos a fortalecer sus vínculos con Pekín y el mercado asiático, representando una importante diversificación respecto de Estados Unidos. Contribuyendo al mayor desarrollo a la región y permitiendo mayor libertad política; además, refuerza la estabilidad financiera en el área, disminuyendo la dependencia de los Estados Unidos (Beltrán Mora & Ferrer Toscano, 2016)

La creciente presencia y los volúmenes de inversión extranjera de China han debilitado la capacidad unilateral de decisiones de Estados Unidos (Correa & Catalán, 2016). La AP cuenta con la presencia de México, socio regional más importante de Estados Unidos, por eso es relevante para Washington mantener una línea económica e ideológica afín con los países del continente; en su defecto, perder ese espacio frente a las potencias emergentes, como China o Brasil, sería una pérdida notable para el liderazgo regional estadounidense.

El Sur se ha convertido en impulsor de las tendencias económicas globales jugando un rol cualitativamente diferente del rol del Norte. En el epicentro de estos cambios se encuentra China. Respecto al comercio China-América Latina, tan solo de 2000 a 2012 las exportaciones de la región crecieron en promedio un 32.7%, mientras que las exportaciones totales lo hicieron a una tasa del 11% (SELA, 2013), en diferencia a las dirigidas a Estados Unidos con una tasa del 7.3%; las importaciones de China, por su parte, crecieron en promedio un 30%, las globales en un 10.8% y las provenientes de Estados Unidos en un 6.5% (SELA, 2013). Lo mencionado pone de manifiesto la vitalidad del comercio China-América Latina y permite visualizar el futuro fortalecimiento de las relaciones entre ambos espacios.

Por ahora, la Alianza del Pacífico ha logrado integrar cuatro países y atraer el interés de 42 más, si el proyecto logra demostrar con resultados concretos que la integración ha resultado positiva para sus miembros es previsible su crecimiento y la ampliación de su influencia. Ante ello, es presumible la presencia de las corporativas transnacionales estadounidenses sumados al nuevo ingrediente que es la inversión china en la región. Este nuevo escenario, aprovechado por los países de la AP, lejos de percibirse como un freno al desarrollo de la integración, puede potenciar una región de complementación



económica y un frente político de negociación con Estados Unidos (Correa & Catalán, 2016). En consecuencia, a pesar de ser afín a los intereses de Washington la Alianza del Pacífico sirve también para frenar, ralentizar y disminuir la influencia estadounidense por su rol como patrocinador en la apertura a un nuevo estado ancla, China.

Conclusiones

Actualmente el panorama global busca el equilibrio a través de tácticas blandas, por lo que la nueva modalidad a nivel regional es el uso del soft power para equilibrar el poder e influenciar a los países en las distintas regiones. Este trabajo abordado desde el soft balancing contribuye a comprobar que la búsqueda de equilibrio se da a través de métodos blandos comprobándolo en el nivel regional. Podemos extender esta premisa y proponer que los regionalismos, al menos en la región americana, tienen una tendencia a la polaridad en su superposición temporal.

Explicamos la peculiaridad en la configuración del regionalismo abierto de la Alianza del Pacífico a través de la teoría del Soft balancing debido a la presencia de una potencia regional (Brasil), la necesidad de balancear para evitar su crecimiento en hegemonía imperial, la propuesta de un estado ancla que funge de garante por su poder blando, la horizontalidad en la relación de los miembros, un nivel mínimo de garantía institucional que permite el desarrollo de las agendas internas en diferencia de los anteriores regionalismos y el desarrollo logrado como muestra del éxito de la Alianza del Pacífico.

Con relación a los Estados Unidos ante la unión de los cuatro países de la Alianza del Pacífico, este no ha dejado de negociar con los involucrados, a pesar de la notoria presencia de China como actor facilitador y próximo a convertirse en un socio de influencia masiva en la región latinoamericana. China se encuentra balanceando la influencia americana en la región, cumpliendo también el requisito de horizontalidad, así como el de un estado ancla similar a lo que sucede en el caso Brasil.

Bibliografía

- Alianza del Pacífico. Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. (2012).
- Ayusu, A., & Viilup, E. (2013). Introducción: una nueva mirada al Atlántico. CIDOB d' Afers Internacionals, 102, 7–27.
- Beltrán Mora, L. N., & Ferrer Toscano, H. E. (2016). Alianza Pacifico: Una Perspectiva Geopolítica Y Económica. *Dimensión Empresarial*, 14(1). <https://bit.ly/38wl37R>



- Bernal-meza, R. (2005). América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de las Relaciones Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano.
- Bernatowicz, G. (1994). Europe of regions. *The Polish Quarterly of International Affairs*, 27–32.
- Bremmer, I. (2012, May 14). Welcome to the New World Disorder. *Foreign Policy*.
- Briceño Ruiz, J. (2013). Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina. *Estudios Internacionales*. <https://bit.ly/3bqEgJT>
- Buzan, B., & Waeaver, O. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cancino, A., & Chaves, C. (2011). Tendencias de la inserción internacional de Suramérica: el caso de la unasur. *Serie Documentos de Investigación de Economía*, 9.
- Carranco, S. (2017). “Soft Balancing”: Perspectivas Latinoamericanas. *Revista Del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 17, 63–78.
- CEPAL. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile.
- Chaves, C. (2013). Aproximación teórica y conceptual para el análisis de la Alianza del Pacífico. *Desafíos*, 30(1), 21–45. <https://bit.ly/3nqDore>
- Correa, A., & Catalán, E. (2016). La Alianza del Pacífico: Entre la geopolítica de China y de Estados Unidos. *México y La Cuenca Del Pacífico*, (14), 19–52.
- De la Torre, A., Didier, T., Ize, A., Lederman, D., & Schmukler, S. L. (2015). América Latina y el ascenso del Sur: Nuevas prioridades en un mundo cambiante. In *América Latina y el ascenso del Sur: Nuevas prioridades en mundo cambiante*. <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-0431-1>
- G. Brooks, S., & Wohlforth, W. C. (2005). Hard Times for Soft Balancing. *International Security*. <https://doi.org/10.1162/0162288054894634>
- George, S. (2014). The Pacific Pumas An Emerging Model for Emerging Markets. Bertelsmann Foundation. Retrieved from <https://bit.ly/3hYDdCe>
- Gómez-Kort, M. (2014). Regionalismo Post Hegemónico en América del Sur. La construcción de la UNASUR. VII Congreso de Relaciones Internacionales., 1–28. Recuperado de: <https://bit.ly/3pZCiV4>
- Gratius, S. (2008). Brasil emerge como potencia regional. *Quorum: Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 22, 135–146.
- Grugel, J., Riggirozzi, P., & Thirkell-White, B. (2008). Beyond the Washington Consensus? Asia and Latin America in search of more autonomous development. *International Affairs*. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2008.00720.x>



- Halliday, F. (1983). *The Making of the Second Cold War*. Londres: Verso.
- Kahler, M. (1997). El nuevo regionalismo y sus instituciones". In *Regionalismo e integración económica. Instituciones y procesos comparados* (p. 28). Buenos Aires: Nuevo hacer Grupo Editor Latinoamericano.
- Kissinger, H. A. (2010). *Strategy and Organization*. Foreign Affairs. <https://doi.org/10.2307/20031235>
- Kuwayama, M. (1999). Open regionalism in Asia-Pacific and Latin America: a survey of the literature. In *Cepal* (Vol. 3). Santiago de Chile.
- Leví, M., & Reggiardo, G. (2016). La Alianza del Pacífico en el Regionalismo Sudamericano Actual. *Revista Mexicana de Política Exterior*, 106, 187–204.
- Morales, M. E. (2007). Un repaso a la regionalización y el regionalismo: Los primeros procesos de integración regional en América Latina. *Confines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*. <https://doi.org/1870-3569>
- Natanson, J. (2016). La nueva izquierda (Vol. 0). <https://doi.org/10.5354/0719-5249.1968.31878>
- Nolte, D., & Wehner, L. E. (2013). *The Pacific Alliance Casts Its Cloud over Latin America*. GIGA Focus (International Edition English).
- Oyarzún, L., & Rojas de Galarreta, F. (2013). La Alianza del Pacífico en América Latina ¿Contrapeso regional? *Cuadernos Sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*.
- Pape, R. (2005). Soft Balancing against the United States. *International Security*, 30(5), 7–15.
- Paul, T. V. (2005). Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy. *International Security*. <https://doi.org/10.1162/0162288054894652>
- Perrotta, D. (2013). La integración regional como objeto de estudio. De las teorías tradicionales a los enfoques actuales. Eudeba.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: la teoría de la ciencia política*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Quiliconi, C. (2014). Atlántico vs Pacífico: alternativas en competencia de la integración comercial en América Latina. *Relaciones Internacionales*, 47, 165–184.
- Riggirozzi, P. (2012). Region, Regionness and Regionalism in Latin America: Towards a New Synthesis. *New Political Economy*. <https://doi.org/10.1080/13563467.2011.603827>



Riggiozzi, P., & Tussie, D. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. In *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*. https://doi.org/10.1007/978-94-007-2694-9_1

Rodríguez, P., & Ochoa, L. (2014). Los Regionalismo en el Siglo XXI Conceptualización, retos y perspectivas en la nueva estructura internacional. *Enfoques*, 12(20), 77–100

Sanahuja, J. A. (2008). Del Regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. *Anuario de La Integración Regional de América Latina y El Gran Caribe*, 7, 11–54. Recuperado de: [https://eprints.ucm.es/42566/1/sanahuja del regionalismo abierto al regionalismo postliberal.pdf](https://eprints.ucm.es/42566/1/sanahuja_del_regionalismo_abierto_al_regionalismo_postliberal.pdf)

Sela (2013), América Latina y el Caribe y Estados Unidos: La evolución reciente de las relaciones bilaterales. Reunión Regional sobre las relaciones económicas de Estados Unidos con América Latina y el Caribe. Estado y Perspectivas, Caracas, Venezuela. Disponible en: [http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/ PE/2013/13221a04.pdf](http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/13221a04.pdf). Consultado: 20 de mayo de 2019

Stoessinger, J. (1994). *El poderío de las naciones: Política mundial de nuestro tiempo*. México: Gernika.

VII Cumbre de la Alianza del Pacífico. Declaración de Cali. (2013).



**Línea Temática 9. Perspectiva
de la integración de América Latina
y el Caribe en la globalización**



La Integración regional de América Latina y el Caribe en la era de la post-globalización.

David González Cuenca

Resumen

Con el resurgimiento de procesos políticos nacionalistas a nivel mundial, la contracción y ensimismamiento de las economías, la incertidumbre en la distribución de capacidades de detención del poder mundial y las afectaciones globales causadas por el crimen organizado transnacional, la desigualdad social y el cambio climático, se presenta un escenario de transformación de las condiciones establecidas en el marco de la globalización. Con esto, se dejan atrás las estructuras interdependientes y cooperativistas que han aportado al crecimiento de las regiones y a la mitigación de conflictos interestatales de gran escala, afectando de manera directa a las regiones periféricas del sistema internacional.

Por cuenta de esto, se hace necesario identificar las características que debe tener la integración regional para América Latina y el Caribe en la era de la post-globalización, a partir de un análisis de tipo cualitativo - descriptivo bajo una técnica de revisión documental de fuentes académicas.

Así entonces, a manera de resultados se presenta la integración regional como una respuesta a las dificultades globales, las nuevas amenazas a la seguridad y la transformación del panorama mundial, en el que la inestabilidad política y social de la región se posiciona como el principal factor de oposición, junto con el factor identitario que no se termina de desarrollar por completo y la consolidación de escenarios de toma de decisión soberanos ante las presiones hemisféricas.

Palabras clave

Integración regional; Globalización, Nuevas amenazas; Identidad; Soberanía.

Abstract

With the resurgence of nationalist political processes worldwide, the contraction and self-absorption of economies, the uncertainty in the distribution of detention capacities of world power and the global effects caused by transnational organized crime, social inequality and climate change, a scenario of transformation of the conditions established in the framework of globalization is presented. With this, the interdependent and



cooperative structures that have contributed to the growth of the regions and the mitigation of large-scale interstate conflicts are left behind, directly affecting the peripheral regions of the international system.

On account of this, it is necessary to identify the characteristics that regional integration must have for Latin America and the Caribbean in the era of post-globalization, from a qualitative - descriptive analysis under a technique of document review of sources Academic.

Thus, as a result, regional integration is presented as a response to global difficulties, new threats to security and the transformation of the global landscape, in which the political and social instability of the region is positioned as the main factor opposition, along with the identity factor that is not fully developed and the consolidation of sovereign decision-making scenarios in the face of hemispheric pressures.

Key Word

Regional integration; Globalization; New threats; Identity; Sovereignty.

Introducción

Los procesos de globalización que se relacionan con los fenómenos económicos humanos a gran escala, se han ligado tradicionalmente con aspectos económicos; sin embargo, los valores humanos tienen una alta importancia en los mecanismos de expansión de la cultura local o nacional en entornos internacionales.

La globalización, si bien nace a partir de la unidimensionalidad de la expansión capitalista del mercado ha llegado a mutar en estructura; superando la condición económica y llegando a definir los nuevos procesos políticos, sociales y culturales.

La interdependencia y el auge de mecanismos internacionales de cooperación, surgen de la alta conectividad y el aceleramiento de los flujos de las relaciones humanas en la era contemporánea; éstos plantean a finales del siglo XX y durante la primera parte del siglo XXI la posibilidad de construir escenarios de interacción social; llevando a que en algunos escenarios se plantee la posibilidad de eliminar incluso las barreras geográficas y políticas que determinaron la historia mundial desde Westfalia. Se habla aquí entonces de las fronteras, que definieron la consolidación del Estado-Nación, la revisión de estructuras identitarias a nivel mundial, y la consolidación de los mercados internacionales.



Las fronteras, entonces, se anidaron en el inconsciente colectivo de la población mundial como líneas divisorias, que permitían distinguir estructuras culturales, sociales, económicas y políticas. Sin embargo, la globalización potenciada por un auge de diversos procesos de integración regional, lleva a replantear la condición de las fronteras como marco estructurante de las identidades mundiales, llevándonos a encontrar criterios similares entre sociedades, que a pesar de replantear marcos individualistas de construcción de sociedades, sufre recientemente de esos fenómenos de ensimismamiento, replegando las economías y las estructuras políticas de nuevo tras sus fronteras bajo el paradigma de la seguridad y la definición de nuevas amenazas.

Fundamentación del problema

La globalización se ha entendido como un proceso de transformación a partir de la internacionalización de los procesos económicos, políticos y culturales, generando un auge de factores interdependientes muy acelerados, incrementando la distribución de las capacidades del poder en el sistema internacional, por encima incluso de la soberanía otorgada a los Estados.

Aquí entonces, es donde se hace importante distinguir entre varios conceptos que pueden generar confusión y que bajo su entendimiento se puede vislumbrar un escenario importante en el comportamiento de América Latina y el Caribe en la actualidad: diferenciar globalización, globalismo y globalidad debe ser la primera misión para entender los fenómenos que afectan al sistema internacional contemporáneo.

Por un lado, la globalización se puede puntualizar a partir de entenderla como "los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios"(Beck, 1998. p.40)

Por otro lado, el globalismo se entiende como la capacidad que tiene el mercado de suplir las condiciones políticas en la sociedad, estableciendo valores ideológicos fundamentados en el modelo liberal de mercado (Samour, 2013), es decir, el globalismo se establece como la ideología de la globalización y esta se define por el capitalismo como modelo o doctrina de mercado.

A partir de estas claridades, la globalidad determina un escenario en el que las sociedades humanas interactúan de manera cercana, acelerada y en algunos casos autogestionadas por encima de las estructuras de dominio políticos y económicos.



Tras estas distinciones, empezamos a identificar la transformación histórica que lleva a la globalización a ser replanteada en la actualidad como un proceso en decadencia, estructurando la plataforma para empezar a trabajar en función de determinar una era denominada como post-globalización, en donde Brandt citado por Talancón (2009) sentencia que “estamos cada vez más, nos guste o no, frente a problemas que afectan a la humanidad en su conjunto, por lo que las soluciones a estos problemas son inevitablemente internacionales. La globalización de los peligros y los retos demanda políticas internacionales que van más allá de los temas parroquiales o incluso nacionales”, estableciendo así un panorama más allá de los fenómenos conexos con la globalización como el crecimiento acelerado y desigual de las economías, la pérdida de soberanía nacional, la condensación de las identidades nacionales y problemas de seguridad transnacionales.

La sesión de capacidades de los Estado-Nación, para otorgar o recargar la misionalidad de esta estructura ante los actores privados, se presenta como el punto de cierre del proceso de la globalización. (Strange, 2001) A pesar de que los actores privados privilegian el comportamiento del liberalismo de mercado y la profunda aplicación de su doctrina conlleva al imperio de la privatización (neoliberalismo), lo que genera que este factor funcione como detonante de las inconformidades sociales lideradas por las desigualdades económicas y el deterioro del medio ambiente (por mencionar algunos relevantes).

Dicha preocupación se acentúa notablemente si se habla de una inserción con pobreza y creciente descomposición social (violencia, corrupción, narcotráfico, drogadicción, degradación humana y exclusión, por citar algunos), que caracteriza a las víctimas cotidianas de la región en el escenario latinoamericano.

La globalización actúa en un mundo único, heterogéneo, asimétrico y muchas veces contradictorio, en el cual la dinámica del caos y orden está estimulada a favor del primero.

Globalización es un proceso político, económico, social y ecológico, que tiene lugar actualmente en un nivel inalcanzable, por el cual cada vez existe una mayor interrelación económica entre los países, por alejados que estén, bajo el control de las grandes empresas capitalistas y las multinacionales. (Talancón, 2009)

Este malestar que en principio se presenta de manera local, ha sabido extender su influencia sobre regiones enteras y aún sobre escenarios internacionales, generando un periodo histórico que se define en esta ponencia como *la era de la incertidumbre*, conduciendo a una falta de determinación en el dominio o distribución del poder



internacional, y dando cada vez más capacidades a redes de individuos organizados en función de problemáticas desencadenadas por la globalización.

Así entonces, grupos de presión en favor del respeto de los derechos humanos, el reconocimiento de los efectos generalizados del crimen organizado internacional y una conciencia cada vez mayor sobre los comportamientos de los consumidores y los productores como generadores principales del cambio climático, se presentan como escenarios de transformación del sistema internacional, llevándonos a un periodo de transición entre las condiciones multipolares hacia momentos indeterminados en la era de la post-globalización.

En pocas palabras, fenómenos contra-culturales (sabiendo la cultura en función del mercado), adaptan los mecanismos de interacción y conexión así como los efectos globales de los comportamientos de las sociedades modernas para poder ser transmitidas a partir del globalismo en contra del sistema que pretende imponer un modelo económico globalizado, determinando entonces un factor de oposición en el cual la sociedad cada vez más cohesionada replantea el modelo de globalización para convertirlo en un fenómeno de transformación social del modelo económico regente.

Así entonces, aquellos procesos de interdependencia y cooperación que durante más de medio siglo coadyuvaron al crecimiento económico de las regiones y han podido mitigar o rezagar conflictos interestatales de gran magnitud, se ven amenazados por una cada vez más intensa lucha por la determinación del poder internacional entre grandes potencias y ciertos sectores de la sociedad global, desencadenando nuevas conflictividades sociales en los sectores periféricos del sistema.

Metodología

Esta ponencia se desarrolla a partir de un análisis de tipo cualitativo - descriptivo que soporta la construcción de conocimiento mediante técnicas de revisión documental de fuentes académicas. Siendo llamados a partir del método descriptivo a la “comprensión y desarrollo de conceptos...para evaluar hipótesis o teorías preconcebidas” (Quecedo & Castaño, 2002): ante lo cual se identifican las condiciones bajo las cuales se ha desarrollado el proceso de globalización y cómo los fenómenos sociales, económicos, culturales, políticos y ambientales han impactado hasta llevar al sistema a una etapa de transición minada por la incertidumbre, construyendo una hipótesis a partir de la integración regional particular para las características de América Latina y el Caribe como alternativa a la convulsión de la agenda global y la distorsión de las relaciones



regionales multinivel.

Resultados

Los procesos de integración a nivel mundial, se plantearon como una respuesta a las debilidades estructurales de los Estado-Nación: en América, Estados Unidos de América se forjó a partir de la conflictividad vivida entre modelos de producción disfrazado de un conflicto ligado con la abolición de la esclavitud; para la Gran Colombia, la integración funcionó como política económica para hacer más eficiente el pago de la deuda externa de los Estados nacies para con sus benefactores europeos, y en Europa, se presentó como una alternativa para la limitante de recelos existentes entre integrantes de la región tras el desarrollo de dos grandes y cruentas guerras mundiales y otro más de pequeño alcance pero de gran devastación.

Así como Buzan, Waever y Wilde (1998) presentan una estructura regional para enfrentar los fenómenos de seguridad internacional, la integración regional debe plantearse de manera regional y diferenciada. Ya no por cuenta de unas necesidades definidas por las élites, sino a partir de un modelo bottom up en el que la gobernanza y la participación ciudadana en el marco de democracias fortalecidas a partir de los nuevos liderazgos, distantes de los nuevos nacionalismos, entiendan que las problemáticas de seguridad son generalizadas de manera regional, que las debilidades sociales pueden ser atendidas por un Estado fortalecido y renovado en la consolidación de instituciones pulcras, ausentes de corrupción y limitadas en burocracia, más eficientes y eficaces.

Aunado a ello, se debe estructurar un proceso de integración en el que la diversidad cultural, identitaria e ideológica, sean la amalgama que desencadene confianza para la consolidación de mejores estructuras económicas, seguridad y justicia a partir del reconocimiento de las particularidades de la sociedad y un desarrollo no ligado al crecimiento económico sino a la evolución social que solo el reconocimiento de las necesidades sociales y su satisfacción real puede proveer. Así entonces, la capacidad que tenga la región, desde las bases por interactuar de manera más eficiente en la lucha de por sus pretensiones sociales, “hay ciertas posibilidades de que América Latina comience a cambiar, parte por propia convicción y, sobre todo, por la imperiosa necesidad de tener respuestas regionales y lograr una mayor visibilidad.” (Ochoa, 2018. p,117), la autodeterminación de los pueblos ligada a una soberanía apartada de determinaciones hemisféricas e imposiciones globales, podrán consolidar una identidad



regional que potencie a las instituciones en función a acercamientos más profundos y estables, dejando de lado las luchas binarias que han definido la historia de la región en los últimos siglos.

Discusión

Luego de que el mundo viviera fenómenos acelerados y desordenados de apertura económica de los Estados, a finales del siglo XX; el coletazo de políticas neoliberales que profundizan las condiciones de desigualdad social y deterioro de la seguridad multidimensional, está impactando de manera directa sobre comunidades enteras luego de veinte años de transformación de las condiciones de poder en el sistema internacional, especialmente en América Latina y el Caribe.

Tras la caída del muro de Berlín, la era de la transición entre el bipolarismo y el unipolarismo no dejó muy en claro las capacidades determinantes de Estados Unidos para detentar el poder mundial. A raíz de ello y por cuenta de la globalización, surgen actores a los que se les atribuye condiciones excepcionales en el concierto mundial a partir de sus indicadores de crecimiento económico, ante lo cual se presenta una transformación hacia una estructura multipolar, donde las fuerzas no estatales difuminan las capacidades estatales de dominio en el escenario global.

Más adelante, algunos autores como Giovanni Grevi (2009), caracterizan la profunda interdependencia dentro del fenómeno de globalización y establecen una condición del sistema definiéndola como interpolaridad, la cual se define como la distribución de capacidades en un escenario de profundas interdependencias globales.

Sin embargo, ninguna de estas nuevas estructuras de distribución del poder internacional ha servido para consolidar o llegar incluso a acercarse al cumplimiento de objetivos como la distribución de la riqueza, la seguridad internacional o la sostenibilidad ambiental. Durante la segunda década del siglo XXI, no solo los procesos neoliberales o el imperio del mercado como estructura de desarrollo han generado malestar en la sociedad; también así, diferentes fenómenos políticos ligados al resurgimiento del nacionalismo a nivel global se presenta como una alerta que va a desembocar en una división de las sociedades llevándolas a crear o exacerbar conflicto armados, sociales y/o ambientales que se plantean hoy por hoy como la definición del sistema internacional.

Lo que se ha llamado aquí como *la era de la incertidumbre* se ha determinado por un



periodo de transición en el que las conflictividades sociales y la seguridad internacional de corte multidimensional han erosionado la capacidad de los actores internacionales por ejercer o materializar el poder en el sistema. No solo llevando así al mundo a una transición, sino que a corto y mediano plazo no parece vislumbrarse una determinación de capacidades o el estrellato de algún o algunos actores que quieran protagonizar una carrera por el poder mundial.

Así entonces, esta era de la incertidumbre se caracteriza por una manifestación clara en cuanto a la división ideológica en la sociedad mundial: en Europa diferentes movimientos han demostrado esta tesis al envalentonar movimientos de derecha y extrema derecha como ha sido el caso de Italia, Francia, Finlandia, Alemania, Dinamarca, donde ha crecido de manera evidente el apoyo electoral hacia partidos de esta tendencia; otro es el caso de países donde reconocidos miembros de la extrema derecha gobiernan bajo políticas de xenofobia, proteccionismo económico y fortalecimiento de las fronteras multidimensionales, como son Victor Orban en Hungría, Erdogan en Turquía y recientemente el pro-brexit Boris Johnson en Reino Unido.

En América, la llegada a la presidencia de Estados Unidos de Donald Trump generó una transformación de las dinámicas regionales e incluso mundiales, estableciendo un prototipo por medio del cual los nuevos nacionalismos bajo la paranoia de la seguridad nacional a pesar de la limitación de las libertades individuales tienen un respaldo mayoritario en las sociedades, generando una confrontación contra bandos liberales o más ligados al progresismo social y económico. (Zubero, 2008)

Todo ello reforzado por líderes como Piñera en Chile, Duque en Colombia y Bolsonaro en Brasil, donde poco a poco se han venido desarrollando confrontaciones ligadas al hartazgo de un número importante de ciudadanos con las prácticas restrictivas que los nuevos nacionalismos, el neoliberalismo económico y la mal utilización de la seguridad como discurso y como ejercicio del Estado, han ocasionado. Así entonces, para la región se presentan dificultades cada vez más evidentes, sin embargo, “las dificultades para la toma de decisiones no han sido exclusivamente para con el plano extraregional, sino que mucho más visible, por su frecuencia, ha sido la imposibilidad de resolver internamente problemas comunes” (Ochoa, 2018. p, 110) transformando para siempre la manera en que la ciudadanía y los gobiernos se relacionan, por un lado, y por el otro la interacción que ha de existir entre estados en América Latina y el Caribe.



Conclusiones o Reflexiones Finales

Las dificultades que por cuenta de la globalización se han exacerbados en la sociedad mundial junto con la incertidumbre en la distribución de capacidades de detención del poder en el sistema internacional, han desencadenado una disminución acelerada en las relaciones de interdependencia y cooperación que aportaron en la disminución de riesgos de la sociedad contemporánea.

El auge de fenómenos como los nuevos nacionalismos, el giro reciente de América Latina hacia gobiernos de ideologías de derecha ligados a procesos neoliberales y concesionarios de soberanía frente a pretensiones hemisféricas o de organismos multilaterales han desembocado en un creciente malestar de la sociedad, que poco a poco se ve disminuida en sus libertades y entiende que el Estado va desviando su atención hacia condiciones elitistas por encima de hacer prevalecer los derechos colectivos y la seguridad, factores en los que recae su existencia e importancia.

Las convulsionadas relaciones internacionales contemporáneas, la transición del sistema internacional y la falta de gobierno mundial, lleva a que las regiones periféricas como América Latina y el Caribe empiezan cada vez más a figurar en el escenario, por cuenta del incremento de procesos de cohesión social que se presentan como una respuesta a las dificultades globales ligadas a la inestabilidad política y social, el crimen organizado transnacional e incluso el cambio climático.

La era de la post-globalización pone así de manifiesta una distorsión provocada por el mercado y la idea de consolidación imperial de una sola estructura política y social universal, la cual va en contravía de las condiciones identitarias de la cultura humana, la cual no permite estandarizaciones ni limitaciones a sus libertades, generando entonces, un rechazo cada vez mayor frente a las imposiciones de que van en deterioro de esos valores.

Aquí es pues, donde el incremento de cohesión social transnacional e interregional puede desencadenar procesos desde la base de las comunidades para gestionar a partir de modelos de gobernanza incentivos para la integración regional, sin marcos ideológicos ni pretensiones políticas, factores que han eclipsado los esfuerzos integracionistas en América Latina y el Caribe.

Referencias Bibliográficas

Beck, U. (1998). ¿Qué es la globalización? falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Barcelona: Paidós.



- Buzan, B., Wæver, O. & de Wilde, J. (1998). *Security: A new framework for analysis*. Boulder: Lynne Rienner.
- Grevi, G. (2009). *The interpolar world: A new escenario*. *Ocassional Papers*. Ochoa, R. (2018). ¿Cambio de ciclo o post-globalización? el impacto en américa latina. Cries, Retrieved from <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/06/010-Ochoa.pdf>
- Quecedo, R., & Castaño, C. (2002). introducción a la metodología de investigación cualitativa. *Revista de Psicodidáctica*, 5-39.
- Samour, H. (2013). *Globalización, cultura e identidad*. Redicces.Org.Sv,
- Strange, S. (2001). *La retirada del estado: La difusión del poder en la economía mundial análisis contemporáneo*. Barcelona: Editor Intermón Oxfam Editorial.
- Talancon, H. (2009). *Post globalización orientada a desafíos sociales*. Retrieved from <http://www.eumed.net/ce/2009b/hpt.htm>.
- Zubero, I. (2008). *Viejos y nuevos nacionalismos: España como problema de acción colectiva*. *Mediterráneo Económico*, , 169-184.



Globalización y procesos de integración regional: Desafíos abiertos para las políticas del MERCOSUR y la UNASUR.

Javier Pablo Hermo
Cecilia Pittelli

Resumen

La globalización, se inscribe en la constitución de un moderno sistema mundial que comenzó a desarrollarse hace más de quinientos años (Wallerstein, 2010).

Hoy se presenta una profunda transformación de los mapas del poder y de las relaciones sociales, tanto en el centro de la economía-mundo, como en la emergencia de países y nuevos bloques regionales que disputan su paso de la periferia a la semi-periferia e incluso al centro. Asimismo, aparecen nuevos marcos de acción social transfronterizos, con influencia en las instituciones y los sistemas sociales, creados en matrices estado-céntricas (Sassen, 2010).

Aquí se propone realizar una indagación sobre los cambios que esto supone para el proceso de integración regional del MERCOSUR y la UNASUR, en una perspectiva comparada.

Palabras clave

Globalización, Regionalización; MERCOSUR.

Introducción

En un trabajo anterior (Herme y Pittelli, 2011), hemos desarrollado algunas de las principales cuestiones que, a nuestro juicio, son relevantes para entender los desafíos que plantean los procesos de globalización y regionalización a la América del Sur.

Recordemos que partimos de una caracterización de la globalización, como inscrita en el proceso de constitución y desarrollo de un moderno sistema mundial que comenzó hace más de quinientos años, siguiendo la conceptualización propuesta por Wallerstein (2010).

En tal sentido, se asumen las principales categorías desarrolladas por este autor para explicar la dinámica de los procesos de expansión del moderno sistema mundial hasta abarcar el globo completo.

Como es sabido, y el propio Wallerstein ha manifestado, su enfoque se ha desarrollado



sobre la base de la herencia de la teoría marxista y sus principales expresiones con respecto al proceso de transición del feudalismo al capitalismo; sobre la perspectiva histórica y la tradición historiográfica de la *Ecole des Annales*; recuperando la teoría de la dependencia y los análisis de la CEPAL; así como los estudios postcoloniales.

Esto implica entender este proceso como una variación constante de las relaciones existentes entre el centro, las periferias, las semi periferias y las áreas externas, elemento fundamental para analizar la interrelación entre las diversas zonas que componen el moderno sistema mundial en cada uno de los momentos históricos.

También significa entender que existe un movimiento constante hacia el incremento de la acumulación de capital -necesario para compensar lo que ya Marx enunció como "ley de la tendencia decreciente de la tasa de ganancia"-; lo que se produce ya sea por medios ordinarios, asimilables al modo "normal" del capitalismo, como así también de forma "extraordinaria" equiparable a la "acumulación originaria": que se vuelve cíclica y por tanto, tan ordinaria como el modo "normal".

Y, muy especialmente para el análisis que aquí se desarrollará, que los ciclos de acumulación y expansión capitalista no pueden leerse en escala nacional, sino que debe hacerse en esta perspectiva interrelacionada, heredera de la teoría del desarrollo desigual y combinado.

Esta perspectiva teórica, más la complementación con otros autores que han trabajado sobre los fenómenos de la globalización y la regionalización (Sassen, Hettne, entre otros), nos permiten hacer algunos planteos actualizados con respecto a los nuevos desafíos que se abren para América Latina y Sudamérica, en particular.

Habíamos señalado en nuestro anterior trabajo que existen razones históricas y "capacidades" (en el sentido utilizado por Sassen, 2010), que apoyan el desarrollo de la integración en América del Sur. Y que, a pesar de haber surgido en el contexto de los regionalismos signados por el auge neoliberal, los datos "duros" del intercambio comercial intra-MERCOSUR, mostraban su crecimiento y paulatino fortalecimiento en los '90, con un ligero paréntesis en la crisis del cambio de siglo, para renovarse en forma espectacular desde el comienzo de la década pasada hacia el presente.

También decíamos entonces, y seguimos sosteniendo, que las dificultades para mejorar la institucionalidad del bloque regional abrían dudas respecto del futuro y de las posibilidades de consolidar el esfuerzo realizado en los años precedentes.



La crisis que provocó el golpe de estado en Paraguay y las dificultades para el ingreso de Venezuela como miembro pleno, vinieron a sumarse a las que ya existían. Como contracara de ello, los pedidos de ingreso de Bolivia y Ecuador añaden mejores posibilidades para la continuidad del bloque regional.

En el mismo sentido, las dificultades que supone el mecanismo de consenso para la toma de decisiones en la UNASUR, se vieron claramente explicitadas en ocasión de sacar un pronunciamiento común de condena colectiva al vergonzoso episodio del secuestro del avión del Presidente Evo Morales en julio pasado.

Claro que no es posible analizar la situación de Sudamérica sin hacer referencia al contexto global.

Crisis en Europa

La prolongada situación de profunda inestabilidad económica y creciente inquietud social, a junto con una profunda desconfianza hacia las alternativas políticas que se ofrecen, han venido signando la situación europea desde 2009 en adelante.

Los resultados de las elecciones realizadas en los países del sur europeo (los más afectados por la crisis: España, Grecia, Italia y Portugal), han sido desastrosos para todos los gobiernos en ejercicio. De esta forma se ha expresado el malestar de los ciudadanos para con las medidas de ajuste recomendadas por la denominada "troika" (Comisión Europea - CE, Banco Central Europeo - BCE y el Fondo Monetario Internacional - FMI) y que han sido ejecutadas con escasas o nulas resistencias por parte de esos gobiernos.

Ni los movimientos de "indignados" ni las elecciones generales han podido superar esta situación. Al cabo de las mismas, los gobiernos que resultaron electos, siguieron aplicando las mismas políticas o, peor aún, redoblaron la intensidad del ajuste exigido por la troika.

Es así que vemos como se proponen como soluciones mágicas a las políticas de ajuste que han mostrado su absoluta ineficacia en los noventa en América Latina. De Grecia a España, las recetas que los gobiernos están aplicando, remiten a privatizaciones de empresas públicas, servicios y jubilaciones, reducción de inversión y gasto público básico en salud, educación y administración pública central, así como un progresivo desmantelamiento de las pocas estructuras que aún quedaban de los estados de bienestar en esos países.



Pero las cosas no están mejor en los países "desarrollados" del centro y norte europeo. Los gobiernos de Alemania, Francia y el Reino Unido, si bien con mayor fortaleza fiscal, también han desarrollado políticas de recorte en servicios básicos y gasto público.

Son muchos los análisis que se han hecho acerca de la paradoja de que sea Europa quien hoy atraviesa esta situación, antaño reservada a los países del tercer mundo y América Latina. Muchos de estos análisis se preguntan si esto implica un certificado de defunción para la inclusión de la Unión Europea en el podio de los países centrales, aventurando que incluso podría dar lugar a una escisión entre la Europa "desarrollada" del norte y el sur "subdesarrollado".

Esta hipótesis cobró mucha fuerza cuando la crisis griega amenazaba con poner en jaque al euro y había partidarios de un regreso a las monedas nacionales para los países del sur europeo, o bien de la creación de cuasi monedas que no fueran convertibles de modo directo con el euro. De esta forma, sostenían algunos, podía preservarse la fortaleza de la moneda común o, en su defecto, crear un nuevo "euro del norte" que no cargara con el peso de las economías debilitadas.

El que estas hipótesis hayan salido del primer plano de los periódicos no significa que hayan sido descartadas definitivamente, aún cuando no parecen ser el curso de acción más probable, por el alto costo que esto significaría para el conjunto de la Unión Europea y, especialmente, para los tenedores de bonos de la deuda de los países del sur del viejo continente.

Lo cierto es que la recesión no ha dado tregua, los recortes la profundizan y no se ven salidas fáciles ni inmediatas.

En contraste, los Estados Unidos, que fueron los primeros en ser golpeados por la crisis de las hipotecas *sub-prime*, parece haber entrado en un camino de cierto repunte de la actividad económica. Esto ha posibilitado que el gran motor industrial de la actualidad, China, no haya entrado en recesión y siga en crecimiento, aunque haya disminuido su velocidad.

De este modo, se ha continuado con una demanda creciente de materias primas de todo tipo, desde alimentos y cereales hasta minerales. Lo que ha generado consecuencias especialmente relevantes para nuestro análisis.

Este renovado auge de la economía extractivista en diversas zonas del globo, está provocando una transformación de los mapas del desarrollo capitalista contemporáneo.



Junto con esta mutación, también continúa el proceso de relocalización de actividades industriales y de servicios que se ha venido impulsando como parte del proceso de *outsourcing* en escala global.

En particular, esto ha significado, continuando con una tendencia ya iniciada en la primera década de este siglo, una re-primarización de las economías latinoamericanas que es mucho más notoria en algunos países que en otros. No obstante, no hay ninguno en el que el importante crecimiento económico de estos años no se haya ligado con esta reprimarización.

Este proceso parece ser parte de una transformación más profunda del crecimiento capitalista en esta fase globalizada. Así como en el pasado hubo transformaciones en el centro, que implicaron cambio de roles entre quienes formaban parte del centro (de Holanda al Reino Unido, de éste a los Estados Unidos, en el largo plazo de la modernidad capitalista), los nuevos cambios de los tiempos globalizados parecen generar un desplazamiento hacia nuevas zonas centrales y la incorporación de nuevas áreas externas, para seguir las categorías propuestas por Wallerstein.

Pero a diferencia de los tiempos modernos pre globalización, los estados-nación parecen tener cada vez menos influencia en la capacidad de dirigir este proceso y son cada vez menos importantes a la hora de definir el establecimiento de nuevas fronteras entre centro, semi periferias y periferias.

Una parte de esto se debe al hecho de que no necesariamente estos límites sean los mismos o estén determinados por las fronteras nacionales. Cada vez más es evidente que la función estatal en los países más débiles sólo parece servir para garantizar ciertos compromisos con respecto al control de la fuerza laboral (como en el caso de los regímenes de trabajo en Bangladesh, Filipinas o Indonesia) y a la extracción y exportación sin condicionamientos de ciertos recursos minerales en otros casos (como el Coltan en el Congo).

Otra parte está relacionada con el mayor grado de globalización del capital y de su disponibilidad en diferentes partes del mundo sin grandes restricciones, lo que permite realizar modificaciones que no necesiten de consensos internos nacionales con fracciones de clase subordinadas del bloque hegemónico ni con las burocracias estatales correspondientes, como sucedía en el pasado de luchas por la hegemonía en el centro.

Otro factor a considerar es como la llamada acumulación primitiva u originaria, se ha



vuelto una estrategia permanente para reforzar la híper-concentración del capital. Esto se produce a través del “descubrimiento” o creación de nuevas “tierras comunales” susceptibles de ser apropiadas y generar así una nueva fuente extraordinaria de plusvalor. Esto significa, también, la incorporación de nuevas esferas de la vida social al capital.

También se desprende de esta nueva situación algo que ya había sido señalado como tendencia por Sassen (2007) respecto de la constitución de nuevas alianzas de clases sociales globales, ya no más dependientes de entornos nacionales. O cuando menos, cada vez menos dependientes de las respectivas matrices estatales originarias.

Como consecuencia de ello, el capital y las clases sociales poseedoras del mismo se encuentran ante una libertad inédita para re articular los flujos de producción y acumulación de capital, llevando a su máxima expresión las posibilidades de " éxodo" del capital que fueran señaladas por Gorz (1998) y Baumann (2003), entre otros.

Por supuesto, los movimientos de capital e incluso de personas que se produjeron de Holanda a Inglaterra ya en el siglo XVIII (Wallerstein, 1984) son claros antecedentes de una tendencia que parece estar presente desde el comienzo mismo de la economía-mundo capitalista.

Sin embargo, esta profundización de tendencias que permite la globalización, también parece comenzar a implicar, por primera vez la posibilidad de un abandono a su suerte de los pueblos en los países centrales. Esto es lo que parece comenzar a avisarse en Europa y que expresa mejor que cualquier otra situación el fin del "compromiso mutuo", del que hablaba Baumann en relación con el mencionado "éxodo" del capital.

La inclusión de los países europeos que integraban las antiguas semi periferias dentro de la Unión Europea parecía haber tenido un doble efecto de consolidación del bloque económico regional y de salvación y crecimiento para los países del sur y el este europeos. Así pareció ser en el período que arranca con la constitución de la Europa de los 12, incluyendo a Grecia, España y Portugal en los '80, y toma nuevo impulso con la reunificación alemana y la ampliación a los países del antiguo bloque soviético del este europeo en los '90. La creación de la moneda única y del Banco Central Europeo fueron hitos en ese proceso de fortalecimiento y consolidación.

Por eso se alimentó la cuasi certeza de que la unidad europea había salvado a las antiguas potencias centrales en decadencia (Alemania, Francia y Gran Bretaña) y otorgado nuevos bríos como actor principal en el escenario global a una economía



européa unificada.

No es objeto de este trabajo un análisis pormenorizado de la situación europea, pero sí señalar que es una cruel paradoja del desarrollo capitalista que el continente que prohijó este modo de producción y fue portador sanguinario de su expansión al mundo entero, hoy encuentre amenazado su rol en el capitalismo globalizado. Por supuesto, esto no afecta a los capitales alguna vez de origen europeo, ni tampoco a las clases sociales poseedoras de los mismos. Se expresa en su faceta más cruda y estructural en la posibilidad de dejar varadas a las fracciones de las burguesías nacionales más débiles y, desde luego, a las clases subalternas. Todos ellos beneficiarios por derrame de la enorme acumulación efectuada por los países centrales entre los siglos XVI y XX, pero especialmente en este último, donde esto se transformó en una mejora palpable para las clases trabajadoras europeas, que habían sido convidados de piedra en los siglos anteriores.

Esta aparentemente paradójica situación en la que hoy se encuentra la coyuntura europea -sin que haya soluciones a la vista-, pone en evidencia la necesidad de repensar los roles de los trabajadores y sus formas de expresión políticas y organizativas y de los estados ante la nueva coyuntura. En efecto, el acompañamiento plácido de iniciativas de desarrollo que por derrame lleguen a un beneficio colectivo sostenido, es interrogado fuertemente por la profunda crisis europea y la ausencia de respuestas organizadas por parte de las clases trabajadoras y la política.

El conjunto de estas modificaciones pone también en entredicho los caminos clásicos para salir del subdesarrollo estructural. Ya se ha dicho reiteradas veces que no es posible seguir un camino de imitación de lo que sucedió en los países centrales como estrategia para pasar de “países en vía de desarrollo” a “países desarrollados”. Tanto las teorías de la dependencia como la del desarrollo desigual y combinado han dado fundamento sólido a esta visión crítica del desarrollismo y de las teorías del derrame. Es aquí donde entra en discusión las implicancias de esta nueva fase de la globalización para América Latina.

Las deudas pendientes del desarrollo en América latina

Es sabido que nuestra región nunca llegó a desarrollar políticas de estado de bienestar sistemáticas como las que fueron posibles en Europa. A pesar de ello, lo poco que se había logrado en ese sentido fue sistemáticamente desmantelado entre las dictaduras de los setentas y la era de auge del neoliberalismo en los noventas.



Las políticas del “shock” (Klein, 2010) fueron el ariete que permitió la profundización de la desigualdad, incluso -y sobre todo- en los países que habían logrado modificar aunque fuera ligeramente las desigualdades más estructurales.

La desigual y concentrada estructura de clases en los países de la región, presentaba pocas excepciones, las reseñadas en toda la bibliografía existente: los países del Cono Sur de América. Eran éstos prácticamente los únicos que, de un modo mucho más claro en la Argentina, habían logrado una estructura social más “moderna” con un amplio desarrollo de capas medias y mayor diversificación de clases y segmentos de clase.

La reacción post-neoliberal que se expresó en la oleada de gobiernos populares que llegaron al poder con el cambio de siglo, comenzó un proceso de recuperación de herramientas que se habían perdido en algunos casos, y de desarrollo e instauración de capacidades productivas y de estructuras estatales en otros países donde nunca los hubo.

Esta situación, sumada a la creciente demanda de las materias primas que se producen en América del Sur, que generó una balanza comercial positiva sostenida y tasas de crecimiento extraordinarias durante más de diez años, hicieron posibles una inédita coincidencia de transformaciones favorables a los sectores populares y medios, sin que ello implicara pérdidas de ganancia para las oligarquías consolidadas. Es decir, fue posible avanzar en una redistribución positiva del ingreso sin que ello significara abordar una redistribución de la riqueza.

Más aún, a pesar del estallido de la crisis financiera global en 2008 y de los malos augurios con respecto a la región, no hubo modificaciones estructurales en ese esquema: todos los productos de América latina siguieron siendo altamente demandados y siguieron empujando el crecimiento económico.

Y sin embargo, lo que en primer término parece una buena noticia, también tiene consecuencias perniciosas porque ha implicado una reprimarización de las economías o, en el mejor de los casos, una ausencia de estímulo a la modificación de las matrices estructurales de producción ya existentes.

Por otra parte, en lo que hace a la integración regional, esto significa que buena parte del impulso al crecimiento sigue dependiendo de la demanda externa y no de la complementación de integración de las economías nacionales. A su vez, esto alimenta a los sectores oligárquicos tradicionales que no encontraron nunca motivos fundados para apoyar la integración que no fueran las mayores ganancias, las que tienen



garantizadas sin intervención de las políticas de integración regional a partir del control de las producciones tradicionales y del papel de la soja y los granos en la actual coyuntura económica.

Incluso admitiendo que ha habido ingentes esfuerzos por parte de los gobiernos para modificar esta situación estructural (impulso a la industrialización, acuerdos de complementación y estrategias comunes), esta coyuntura excepcional de demanda de *commodities* ha permitido también una mayor recaudación de impuestos y ha dinamizado las economías internas. Como es lógico, esto se convierte en un condicionante estructural respecto de la necesidad de transformar esa matriz productiva con otra. Es necesario pensar en una modificación que no prescinda de la posibilidad de mejorar la situación económica y fiscal gracias al auge de las *commodities* en el mundo y que, simultáneamente, avance en modificaciones de esa matriz tradicional de nuestros países.

Al mismo tiempo, esta mejora de las condiciones y los precios de los productos de la región, desatan nuevas pujas sectoriales por la apropiación de las rentas extraordinarias que ello produce. Nada nuevo, pero esto ha aparecido como un problema cuando la decisión de los gobiernos populares impide que ese incremento de las rentas extraordinarias vaya a manos de las clases terratenientes y demás beneficiarios tradicionales. Esa fue la situación que estalló en la Argentina en 2009, con la llamada “crisis del campo”, que enfrentó el gobierno de Cristina Fernández con las patronales agropecuarias. Sin que haya tenido la misma densidad y sentido, se pueden ver conflictos similares en el resto de los países de la región en los últimos tiempos, los que distan de estar superados.

Por otra parte, la aparición de nuevas asociaciones de países como el denominado BRICS, que reúne a un conjunto de países “emergentes” que han modificado su posición relativa en el mundo económico en las últimas décadas (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), el Acuerdo Estratégico Trans-Pacífico de Asociación Económica (en inglés: Trans-Pacific Strategic Economic Partnership o Trans-Pacific Partnership, TPP) que pretende reunir a los países litoraleños del Océano Pacífico, han renovado las expectativas respecto de un desplazamiento de los ejes centrales de acumulación capitalista.

Es evidente que tales expectativas son, cuando menos, apresuradas. No obstante, es notorio que existe una clara tendencia a una reconfiguración de las fronteras internas de la economía mundo capitalista entre las áreas centrales, semi periféricas y



periféricas, sin que queden ya áreas externas por incluir.

Este es el contexto de los desafíos que se le presentan al MERCOSUR, a la UNASUR, pero sobre todo a los gobiernos y los pueblos de la región.

En primer lugar, porque aun cuando tal tendencia a la reconfiguración favoreciera a los países sudamericanos (algo aún por verse), quedaría por ver si eso incluye al conjunto o propone nuevas divisiones al interior del subcontinente y si eso garantiza, aunque fuera en el mediano y largo plazo, una mejora efectiva de la calidad de vida de los pueblos en Sudamérica.

La triste experiencia de las clases trabajadoras europeas, expoliadas internamente por las respectivas burguesías, obligadas a las migraciones internas y externas, sometidas a hambrunas y extinciones masivas, debiera hacernos dudar de las ventajas de dejar de ser periferias. En todo caso, la pregunta que debe formularse es la que se desarrolla a continuación.

¿Puede seguirse hablando de desarrollo sin pensar en las consecuencias?

Durante buena parte del siglo XX, y continuando hasta la actualidad, pareciera que no hay otro destino posible para mejorar la calidad de vida que desarrollar la economía. Como sabemos, es éste un eufemismo para hablar de una intensificación de los procesos de intensificación de la producción capitalista, que implican incrementar la tasa de ganancia tanto como sea posible. O dicho en otros términos clásicos, realizar una industrialización que permita superar varios pasos del desarrollo capitalista a la vez.

Este fue el camino que siguieron los nuevos países industrializados (NPI) del sudeste asiático, conocidos en su momento como los “tigres” asiáticos. Más allá de que resulta dudosa la continuidad del éxito de todos ellos (con la posible excepción de Corea del Sur), es necesario recordar que tales “saltos adelante” fueron posibles en un contexto distinto de la economía mundo, cuando comenzaba el proceso de externalización y tercerización, con rígidas dictaduras en esos países, que garantizaban un absoluto control sobre la fuerza de trabajo.

Distaba mucho de ser ese el contexto que se presenta a los países que podrían ocupar un nuevo rol semi periférico en la actualidad.

Este proceso de traslado de industrias desde los países centrales hacia los periféricos tiene precedentes en las fases III y IV de expansión de la economía mundo capitalista (Wallerstein, 1984). Pero en el caso del surgimiento de los NPI y de la nueva oleada de



factorías que se han incorporado más recientemente (los ya mencionados Bangladesh, Filipinas, Indonesia, entre otros), se trata de un proceso de traslado en búsqueda de mejores condiciones para incrementar la rentabilidad de los emprendimientos productivos sin ningún compromiso con el entorno. Salvo la excepción ya señalada de Sur Corea, que constituye un caso aparte.

También esto ha generado nuevas y profundas desigualdades y sumisión a condiciones de trabajo de cuasi servidumbre e incluso esclavitud, al mismo tiempo que producía devastación de medio ambientes y contaminación masiva, retrotrayendo la situación a los tiempos primigenios de la expansión de la economía mundo capitalista.

Por supuesto, también ha tenido consecuencias respecto de los tipos de gobierno y de clases dominantes en estos países, reforzando la necesidad de una alianza entre un conjunto muy pequeño de beneficiarios domésticos y el capitalismo global.

Este esquema, que es bien conocido en América latina y ha sido ampliamente señalado y documentado (Wallerstein, 1984, Graciarena, 1992, entre otros) no es ciertamente un esquema que permita una mejora del conjunto de la población sino una mejor inserción de las clases dominantes domésticas en las incipientes alianzas de clases dominantes globales.

Y esta marca otra diferencia fundamental, sobre la cual ya habíamos dado algunas pistas. El nuevo tipo de constitución de la economía mundo capitalista en la fase globalizada, supone una fuerte tendencia a la construcción de una suerte de nueva burguesía global que ya no precisa de los estados-nación más que como soportes locales de las condiciones necesarias para imponer orden a la fuerza de trabajo.

Por otra parte, en un contexto que tiende hacia una nueva clase de gobernabilidad global, que Hardt y Negri denominaron "Imperio" (2002), la garantía última de mantenimiento del orden global comienza a sostenerse en el trípode del poder imperial: el poder monárquico garantizado por el poderío militar con capacidad de intervención global de los Estados Unidos, el poder oligárquico de las grandes corporaciones transnacionales y, el poder "democrático" de convalidación de los organismos internacionales y las ONG's globales.

En este contexto, pierden significado los intentos de interpretación basados en las etapas anteriores de la economía mundo capitalista, cuando existía una posibilidad de conflicto entre burguesías y estados nacionales en disputa con otros.



Los desafíos de la integración de los pueblos y no sólo de las economías y sus actores principales

Es esta la principal y más destacada conclusión que podemos obtener del desarrollo precedente.

Claro que esto nos dice poco respecto del significado preciso de integración de los pueblos, pero nos dice mucho acerca que no es posible pensar en los procesos de regionalización sólo como procesos de integración económica en beneficio principal y casi exclusivo de las clases hegemónicas locales.

Y también con respecto a las claras dificultades que supone un modelo de desarrollo, el capitalista, que ha hecho del mayor consumo y del incremento constante del mismo una necesidad insustituible. En ese esquema, no es posible pensar ninguna disminución real grado progresivo de deterioro del ambiente en todo el globo, con las consecuencias nefastas para la continuidad de la vida humana –e incluso la vida en cualquier forma– en la Tierra.

Bibliografía

- Bauman, Z. (2003). *Modernidad Líquida*. Buenos Aires: FCE.
- Gorz, A. (1998). *Miserias del presente, riqueza de lo posible*. Buenos Aires: Paidós.
- Graciarena, J., 1992. *El estado latinoamericano en perspectiva*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Hardt, M.; Negri, A., (2002). *Imperio*. Buenos Aires: Paidós.
- Hermo, J. y Pittelli, C., 2011. “Nuevos desafíos para la gobernanza y los estados nacionales en la globalización. El caso de MERCOSUR Y UNASUR”. Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de la Asociación Latinoamericana de Sociología ALAS 2011 “Fronteras abiertas de América Latina”. Organizado por Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Brasil y ALAS. Recife, Pernambuco, Brasil, 6 al 11 de septiembre de 2011.
- Hettne, B., 2005. “Beyond the ‘new’ regionalism”. En *New Political Economy* 10, no. 4: 543-571.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
- Sassen, S. (2007). *Una Sociología de la Globalización*. Buenos Aires, Argentina: Katz Editores.
- Sassen, Saskia (1999). *La Ciudad Global. Nueva York, Londres, Tokio*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA.



Wallerstein, 1984. *El moderno sistema mundial II. El mercantilismo y la consolidación de la economía-mundo europea, 1600-1750*. México D.F.: Siglo XXI Editores



Las bases estructurales del liderazgo internacional en Sudamérica.

Juan Francisco Morales Giraldo

Resumen

Varios años antes de la desintegración de Unasur, políticos y analistas tenían la convicción de que nuevos liderazgos emergentes podrían impulsar un regionalismo renovado en Sudamérica. La desaparición de la organización, junto con la actual crisis del multilateralismo regional, invitan a preguntarse si realmente existían las condiciones mínimas para la consolidación de un liderazgo efectivo, independientemente de las intenciones declaradas. Esta investigación evalúa esas condiciones. El objetivo es elaborar un análisis del liderazgo internacional que otorgue mayor importancia explicativa a la capacidad real de los países para influir de manera efectiva en la acción conjunta dirigiéndola hacia el avance de objetivos comunes. Como parte de este análisis, se desarrolla un método, adaptado de la sociología analítica, que emplea grafos dirigidos y matrices para representar esquemáticamente la distribución de los niveles de influencia potencial que puede ejercer cada país en espacios regionales o subregionales organizados en acuerdos multilaterales. La posibilidad de consolidar un liderazgo regional puede deducirse de la estimación de este indicador y la relativa simetría o asimetría de su distribución entre los países estudiados. A modo de hipótesis, el vacío de liderazgo en Sudamérica, o el fracaso de su consolidación, podría ser un hecho condicionado por aspectos estructurales tales como la interdependencia económica, el diseño de los acuerdos, los roles asumidos, la asignación de tareas, y los patrones de cooperación.

Introducción: La problemática del liderazgo político

La idea de que nuevos liderazgos emergentes podrían impulsar el desarrollo de un regionalismo renovado en Sudamérica fue un tema recurrente en la literatura local de los últimos años. Países como Brasil, Argentina o Venezuela debían jugar algún papel importante en un contexto de mayor consonancia política entre los gobiernos y en condiciones económicas de crecimiento muy favorables. Pero en poco tiempo las diferencias políticas se agravaron, la bonanza económica desapareció, la atención de los gobiernos se reorientó a problemas domésticos, y las expectativas de académicos y analistas sobre los nuevos liderazgos tomaron una posición más crítica. El caso de Brasil, por su importancia, fue el más llamativo, transcurriendo de una “hegemonía consensual” (Burges, 2008) y un “liderazgo benigno” (Serbin, 2009), a un “líder sin



seguidores” (Malamud, 2011), un liderazgo debilitado (Cossio y Malamud, 2014) y una “aspiración de corta duración” (Adins, 2014). Divergencias más profundas condujeron a Chile, Colombia y Perú a optar conjuntamente por un nuevo acuerdo de perfil básicamente económico, de menor alcance, pero con mejores perspectivas de éxito en el corto o mediano plazo, dejando de lado a los supuestos líderes emergentes; de manera individual, siguieron un camino aparte con agendas bien definidas en lugar de asumir los costos de una acción conjunta a escala regional. Que estas políticas divergentes tuvieran éxito demostraría que los nuevos líderes habían fracasado en aquello que justamente define las aspiraciones de este tipo: guiar la acción conjunta en la dirección deseada.

Este trabajo explora algunas razones de por qué, más de diez años después, la idea de que algún país sudamericano pudiera finalmente consolidarse como un líder regional reconocido sigue limitándose al terreno de las expectativas y las intenciones. El planteamiento comienza definiendo el liderazgo como la capacidad para formular, organizar y gestionar un proyecto colectivo dirigiendo la conducta de otros actores en la dirección deseada hacia ciertos objetivos comunes (Beach y Mazzucelli, 2006, p. 6). La definición apunta a un aspecto diferencial: el liderazgo es una capacidad asimétrica basada en una distribución desigual de la influencia que puede ejercerse sobre la acción conjunta. La idea principal es que esta asimetría provee las bases primarias para un liderazgo efectivo cuando los espacios regionales o subregionales se organizan en redes de acuerdos multilaterales, como es el caso de Sudamérica.

La estimación de los niveles de influencia potencial de cada país (el indicador de liderazgo) permitiría determinar si existen las condiciones mínimas para la consolidación de un liderazgo efectivo, independientemente de las intenciones declaradas. En un contexto de relativa simetría en los niveles de influencia individual, la formulación, organización y gestión de los asuntos comunes no podrían ser dirigidas por un único actor. Para comprobar esta hipótesis se emplea un marco analítico adaptado de la sociología analítica en el que los grupos de países son estudiados como estructuras organizacionales que integran relaciones no formales (interdependencia económica), relaciones de atribución (los roles que los países asumen al interior de los acuerdos), relaciones formales (como partes de una misma organización o acuerdos), relaciones de asignación (distribución de tareas) y relaciones de coordinación (si esas tareas describen un patrón secuencial o no). El patrón de conexiones de los cinco niveles de análisis se establece a partir de las cualidades fundamentales que rigen la cooperación



entre los países bajo estudio: un escaso nivel de interconexión económica (relaciones no formales), una simetría funcional en los roles asumidos (relaciones de atribución y relaciones formales), un intergubernamentalismo de base consensual (relaciones de asignación) y un regionalismo modular (relaciones de coordinación). La redefinición del concepto de liderazgo junto con la identificación de su aspecto diferencial y el análisis de esta cualidad, permitirán argumentar que una de las razones del vacío de liderazgo en Sudamérica se encuentra en la predisposición de sus propias bases estructurales.

El liderazgo político desde un enfoque estructural

Esta investigación adopta un enfoque estructural en el que los conceptos, el marco analítico y los métodos que emplea se refieren a los aspectos relacionales del liderazgo como fenómeno sociopolítico. En la definición, liderar implica la capacidad para actuar basada en relaciones asimétricas que se originan en una cualidad grupal como es la distribución desigual de la influencia que cada actor puede llegar a ejercer en la acción conjunta. En ese sentido, aunque la capacidad de liderar no deja de ser una cualidad individual (como atribución y en su ejercicio), sus bases sociales se encuentran en las características estructurales del grupo. Analíticamente, el enfoque estructural implica la premisa según la cual para comprender los mecanismos explicativos del liderazgo es necesario describir la estructura organizacional del grupo social dentro del cual se ejerce. El método deberá integrar técnicas e instrumentos diseñados para tratar directamente con la naturaleza relacional de la estructura del liderazgo (Wellman, 1997, p. 49), renunciando a tratar el liderazgo como un supuesto en lugar de como una hipótesis que debe ser verificada.

La estructura del liderazgo no homogénea. La conforman sub-estructuras que representan relaciones asimétricas que caracterizan el vínculo entre el líder y los demás miembros del grupo. Estas sub-estructuras corresponden a relaciones político-económicas en contextos de interdependencia o dependencia (Keohane y Nye, 1988, cap. 1; Baldwin, 1980, pp. 489-492); esquemas de relaciones surgidos por la adhesión a acuerdos internacionales (Keohane, 1993, cap. 1; Young, 1982, Keohane y Martin, 1995); y patrones de cooperación sobre la base de tareas funcionalmente determinadas como parte de procesos de decisión colectivos (Lindberg, 1970; O'Brien 1968). La dependencia, las instituciones y la cooperación institucionalizada influyen en la conducta estatal al crear patrones de relaciones reconocibles.



Análisis y método del liderazgo político como influencia potencial

El liderazgo político es la capacidad de un actor para formular, organizar y gestionar un proyecto común dirigiendo la conducta de otros actores hacia el cumplimiento de ciertos objetivos. El hecho de poder dirigir un proyecto común en la dirección deseada apunta a un factor diferencial: el liderazgo se basa en asimetrías generadas a partir de la distribución desigual de la capacidad para influir potencialmente en la conducta, en los ordenamientos institucionales y en los procesos decisorios. En ese sentido, existiría una relación empíricamente comprobable entre el liderazgo y la distribución de la influencia potencial de cada actor al interior de un grupo social como una de sus dimensiones.

La definición del liderazgo político como la capacidad para dirigir la acción conjunta pone énfasis en el mayor o menor potencial de un actor para influir en el curso de acontecimientos que se originan en grupos de actores políticos con objetivos comunes e intereses convergentes. El análisis que se propone en este estudio es útil en esquemas de coordinación con distintos grados de institucionalización (Morales Giraldo, 2017b, pp. 37-38). Si definimos un espacio regional como el sudamericano como una red de acuerdos multilaterales, presuponiendo que tales acuerdos están orientados a la realización de ciertas tareas que implican objetivos comunes e intereses convergentes, el liderazgo por medio de la *influencia potencial* que pueda ejercer un Estado dentro de esta estructura organizacional se deriva de los siguientes sub-contextos estructurados a partir de los tipos de relaciones que pueden surgir al interior de los acuerdos¹:

- (a) *Relaciones no formales*. La influencia puede surgir de un conjunto de relaciones no formalizadas como producto de relaciones de dependencia económica, simétrica o asimétrica. Desde otras teorías pueden también considerarse factores tales como la pertenencia a un mismo espacio de seguridad regional (Frazier y Stewart-Ingersoll, 2010), el *soft power* (Nye, 2004; McClory, 2010) o la diplomacia pública (Nye, 2008; Manfredi, 2011). Estos tipos de relaciones podrían crear canales a través de los cuales influir en la conducta de otros Estados, sus gobiernos, organizaciones o sociedades.
- (b) *Relaciones de atribución*. Son relaciones que se establecen entre el actor político y su rol al interior de un grupo social. En sistemas políticos que carecen de una organización formal del poder, como son los sistemas de Estados, las partes asumen roles cuyas funciones no están formalmente diferenciadas; lo que hace la diferencia es, en última instancia, la distribución de capacidades para cumplir con esas funciones (Waltz, 1979, pp. 81-82, 93-97). Los Estados



asumen roles funcionalmente indiferenciados en sistemas no organizados formalmente.

- (c) *Relaciones formales.* Son relaciones que se establecen mediante acuerdos explícitos en el marco de organizaciones internacionales. En Sudamérica, esta clase de acuerdos lo conforman la Comunidad Andina, Mercosur, Unasur y la Alianza del Pacífico. Cada convenio en este subcontexto conforma un *grupo de pertenencia* regido por criterios verticalidad (relaciones de autoridad) u horizontalidad (igualdad funcional), algo que debe establecerse preliminarmente en todo análisis. La premisa es que países sujetos a una misma normatividad pueden ejercer una mayor influencia entre sí que con actores externos debido a su pertenencia a un mismo conjunto de procedimientos y la naturaleza vinculante de sus decisiones.
- (d) *Repartición de tareas.* En la gestión de los asuntos internacionales, los Estados pueden asumir un mayor o menor número de tareas en la realización de los objetivos comunes. Esta repartición de tareas depende de la distribución de capacidades: “Cuanto mayor sea el tamaño relativo de una unidad [es decir, cuanto mayor las capacidades que concentre en proporción al resto de actores políticos], tanto más identificará su propio interés con el interés del grupo” (Waltz, 1979, p. 198). La premisa es que los Estados que busquen ocupar una posición de liderazgo tratarán de trasladar el poder que ostentan en función de sus capacidades relativas a un mayor grado de control sobre las tareas del grupo. Este subcontexto corresponde a la gestión de los asuntos internacionales.
- (e) *Relaciones de coordinación.* Cuando las tareas se organizan como un patrón de acciones coordinadas, es decir, de manera *interdependiente* (Battaglini, 2008, p. 29), los Estados que asuman la realización de aquellas que ocupen un orden de prioridad anterior respecto a las demás poseerán un mayor potencial de influencia sobre la acción conjunta (Morales Giraldo, 2017a, pp. 8-9). Este subcontexto corresponde a los aspectos funcionales de la cooperación.

La Figura 1 muestra una estructura regional hipotética. Cada nodo representa un Estado, una posición o una tarea, y cada arista representa una relación de tipo informal, formal, de asignación (repartición de tareas) o de coordinación. El esquema recrea los cuatro sub-contextos de análisis: relaciones no formales se dan entre Estados (h_1 , h_2 , h_3); relaciones formales también se dan entre Estados, pero al interior de acuerdos (p_1 , p_2 , p_3); repartición de tareas está asociada a las posiciones que ocupan los países como

miembros en estos acuerdos; y tareas (t_1 , t_2 , t_3) que corresponden a los objetivos generales y metas concretas de esos acuerdos.

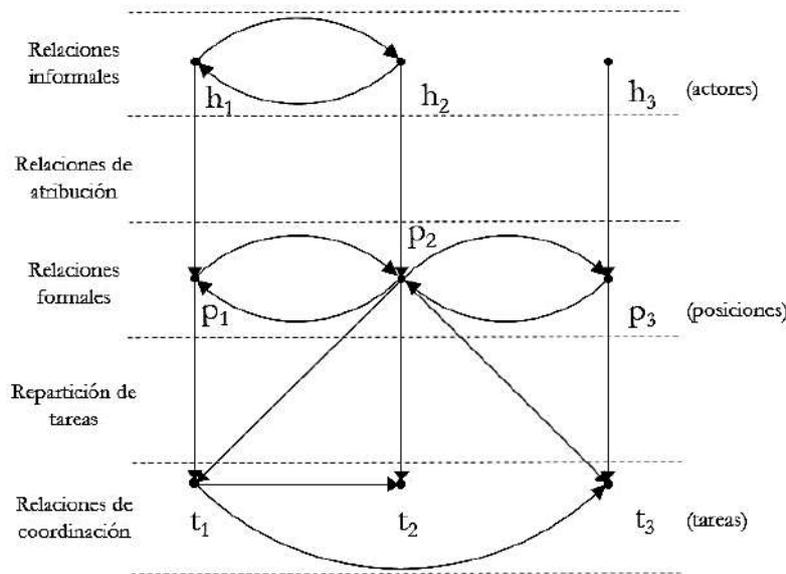


Figura 1. Estructura organizacional hipotética. Adaptado de “Measurement of the distribution of potential influence and participation in groups and organizations”, por G. O’Brien et al., 1972, *Journal of Applied Psychology* 56 (1), pp. 11-18.

Los cuatro niveles de análisis representados mediante un mismo grafo permiten examinar la distribución de la influencia potencial como indicador de los niveles de liderazgo de cada país en espacios regionales o subregionales definidos por redes de acuerdos multilaterales. El procedimiento es el siguiente:

- i. Identificar a los (a) actores políticos, (b) los acuerdos de los que son parte y que se incluyen en el análisis, (c) y las tareas (objetivos o metas) que se esperan realizar a través de esos acuerdos.
- ii. Determinar los vínculos no formales que se establecen por efecto de los flujos de intercambio, mecanismos diplomáticos, cultura, afinidades ideológicas, entre otros, de especial interés por las posibles consecuencias que pueden tener en la capacidad de influir de unos en la conducta y las decisiones de otros.
- iii. Establecer las relaciones formales entre los actores al interior de acuerdos como grupos de pertenencia particular y exclusivo. Es importante identificar si los miembros de estos acuerdos se rigen por un criterio de verticalidad (escenarios de liderazgo político de carácter hegemónico) u horizontalidad (el liderazgo asume cualidades consensuales). La verticalidad implica que entre dos nodos (actores) pueden establecerse vínculos en una única dirección (de la autoridad al



subordinado), mientras que la horizontalidad implica siempre vínculos en dos direcciones.

- iv. Determinar la repartición de tareas entre los actores políticos, según su rol funcional (diferenciado o no) como parte del acuerdo.
- v. Fijar las relaciones de coordinación (secuenciación y precedencia) entre las tareas.

Identificados los elementos de análisis, la medición de los niveles de influencia potencial continúa con la elaboración de cinco matrices adyacentes, designadas de la siguiente manera: $A = [HH]$ para las relaciones de tipo no formal, $B = [HP]$ para las relaciones de atribución, $C = [PP]$ para las relaciones de tipo formal, $D = [PT]$ para las relaciones de asignación o distribución de tareas, y $E = [TT]$ para las relaciones de coordinación. Por cada flecha uniendo dos puntos se suma 1 en la respectiva entrada de cada matriz. Finalmente, se obtendrá la siguiente matriz como producto de los siguientes elementos (O'Brien, 1972, pp. 13-15):

$$M = A_I \times B \times C_I \times D \times E_I$$

Donde:

$A_I = (I_h + A)$, siendo I_h la matriz identidad de orden $h \times h$

$C_I = (I_p + C)$, siendo I_p la matriz identidad de orden $p \times p$

$E_I = (I_t + E)$, siendo I_t la matriz identidad de orden $t \times t$

Las entradas de la matriz M representan el número de caminos posibles de cualquier longitud entre un actor h_i con cada una de las tareas t_j , de modo que el nivel de influencia potencial (I) de cada actor individualmente podrá calcularse del siguiente modo:

$$I(h_i) = \frac{\sum_i a_{ij}}{\sum_{ij} a_{ij}} = \frac{\text{Suma de las entradas de la fila } i \text{ de } M}{\text{Suma de todas las entradas de } M}$$

El índice mide el nivel de influencia que puede ejercer cada actor de manera individual sobre la acción conjunta en relación con la influencia que ejercen en total los demás miembros del grupo. Los resultados de la ecuación varían entre 0 y 1. En el ejemplo de la Figura 1:



$$\begin{array}{c}
 \begin{array}{ccc} & h_1 & h_2 & h_3 \\
 h_1 & 0 & 1 & 0 \\
 h_2 & 1 & 0 & 0 \\
 h_3 & 0 & 0 & 0
 \end{array} \\
 A =
 \end{array}
 \qquad
 \begin{array}{c}
 \begin{array}{ccc} & p_1 & p_2 & p_3 \\
 h_1 & 1 & 0 & 0 \\
 h_2 & 0 & 1 & 0 \\
 h_3 & 0 & 0 & 1
 \end{array} \\
 B =
 \end{array}
 \qquad
 \begin{array}{c}
 \begin{array}{ccc} & p_1 & p_2 & p_3 \\
 p_1 & 0 & 1 & 0 \\
 p_2 & 1 & 0 & 1 \\
 p_3 & 0 & 1 & 0
 \end{array} \\
 C =
 \end{array}$$

$$\begin{array}{c}
 \begin{array}{ccc} & t_1 & t_2 & t_3 \\
 p_1 & 1 & 0 & 0 \\
 p_2 & 1 & 1 & 1 \\
 p_3 & 0 & 0 & 1
 \end{array} \\
 D =
 \end{array}
 \qquad
 \begin{array}{c}
 \begin{array}{ccc} & t_1 & t_2 & t_3 \\
 t_1 & 0 & 1 & 0 \\
 t_2 & 0 & 0 & 0 \\
 t_3 & 0 & 0 & 0
 \end{array} \\
 E =
 \end{array}$$

De acuerdo con la matriz M obtenida a partir de esta información, los niveles de influencia de los actores de este grupo social hipotético son los siguientes:

$$h_1 = 0.43 \qquad h_2 = 0.43 \qquad h_3 = 0.16$$

A pesar de las diferencias en cuanto al número de vínculos existentes en el subcontexto de relaciones formales (los acuerdos), en la distribución de tareas y en las relaciones de coordinación, h_1 y h_2 poseen el mismo nivel de influencia potencial. A partir de esta constatación, meramente hipotética, pueden plantearse algunas premisas de interés en favor de un análisis estructural del liderazgo.

- (a) El papel de proveedor de bienes comunes (o la movilización de recursos) no es suficiente para ejercer un liderazgo efectivo, así como tampoco lo es contar con un mayor número de acuerdos con otros actores (p. ej. acuerdos comerciales). En el ejemplo, h_2 ha asumido tanto un mayor número de tareas como de acuerdos, sin embargo, su nivel de influencia estructural no ha variado significativamente. Entonces, en contextos similares, podemos esperar que vínculos más básicos como las relaciones de dependencia económica (el primer subcontexto del análisis) resulten mucho más decisivas para la distribución de la influencia potencial, y por tanto en el ejercicio de un liderazgo efectivo, que aquellos vínculos creados a partir de convenios o de la sola distribución de tareas, siempre que carezcan de un soporte político-económico.
- (b) Las capacidades individuales de un Estado, o las capacidades agregadas de una coalición de Estados, no son suficientes para el ejercicio de un liderazgo efectivo. El liderazgo es, en última instancia, un fenómeno relacional, por lo que las capacidades o recursos individuales deben evaluarse comparativamente siempre en función de los vínculos que han logrado establecerse a partir de ellos. Presuponer que los países con mayores capacidades o recursos pueden automáticamente asumir roles de liderazgo político puede llevar a conclusiones precipitadas sobre casos en los que, en contraste, los niveles de influencia

sobre la acción conjunta sean comparativamente similares al de otros actores con menos recursos.

- (c) Finalmente, integrar subcontextos o subsistemas sociopolíticos en un mismo marco de entendimiento ayuda a evitar los reduccionismos que enfatizan únicamente las capacidades o recursos, la reputación u otros factores emocionales, o incluso las pretensiones y el autoreconocimiento.

Las cualidades estructurales del multilateralismo sudamericano

(a) *Regionalismo modular*: Las relaciones políticas y económicas en general se dan siempre al interior de una red de acuerdos con distintos grados de institucionalización que se superponen para abarcar a casi la totalidad de sus miembros (Morales Giraldo, 2017b). En ese sentido, tanto las dinámicas de asociación como disociación se dan siempre como parte de un marco institucional de reglas, normas y procedimientos con importantes efectos en la conducta y las expectativas (Gardini, 2015, pp. 211, 221-224; Feinberg y Boylan, 1991; Malamud y Gardini, 2012, pp. 118-121).

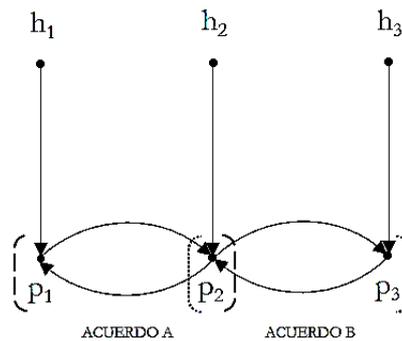


Figura 1. Relaciones de atribución y relaciones formales en una organización modular de dos acuerdos.

(b) *Intergubernamentalismo*: como grupo orientado a acciones multilaterales, la región ha estado históricamente predispuesta a reafirmar la autonomía de sus miembros (uno los principios del marco regional institucional) como principio inviolable de ese multilateralismo (Sanahuja, 2011, p. 148; Malamud 2009; Hoffman, 1966, p. 862, 901; Nye, 1968, p. 860; Lindberg, 1970; Ilievski, 2015; Lindberg, 1970, pp. 670, 673-676).

RELACIONES FORMALES

PRINCIPIO DE HORIZONTALIDAD

PRINCIPIO DE VERTICALIDAD

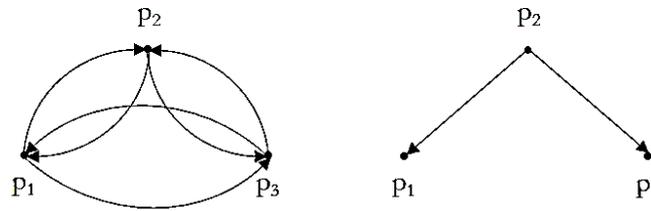


Figura 2. Tipos de relaciones formales según principios de horizontalidad y verticalidad. En el esquema de la derecha, p_1 y p_3 no forman parte de un mismo acuerdo, por esa razón carecen de vinculación.

c) *Escasa interdependencia económica:* los países se han caracterizado también históricamente por un escaso grado de vinculación más allá de coyunturas, principalmente en el aspecto económico donde los vínculos más fuertes han sido siempre con economías extra-regionales².

Pais origen	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Argentina	...	1.0	16.2	4.1	0.9	0.4	1.8	1.5	2.0	1.3
Bolivia	6.5	...	11.1	0.6	5.1	0.6	0.3	2.7	0.1	0.1
Brasil	7.4	0.8	...	2.2	1.2	0.4	1.2	1.1	1.5	0.7
Chile	1.3	2.0	5.0	...	1.3	0.7	0.9	2.6	0.2	0.2
Colombia	0.6	0.5	3.4	2.3	...	4.1	0.1	3.6	0.1	2.1
Ecuador	1.3	0.2	0.9	7.0	4.9	...	0.0	5.6	0.1	0.9
Paraguay	5.8	0.4	20.5	3.5	0.1	0.2	...	0.7	1.2	0.2
Perú	0.4	1.9	4.1	3.4	2.4	2.2	0.0	...	0.1	0.3
Uruguay	2.3	0.2	7.6	0.6	0.3	0.1	0.8	0.9	...	0.3
Venezuela	0.3	0.0	1.6	0.2	0.7	0.0	0.0	0.0	0.0	...

Tabla 1: Exportación de bienes a países vecinos como porcentaje del total exportado en 2016

Nota. Los datos han sido obtenidos de CEPALSTAT, la base de datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, disponible en <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

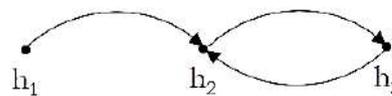


Figura 3. Ejemplo de relaciones no formales: h_2 mantiene una relación de dependencia hacia h_1 , mientras que entre h_2 y h_3 existe una relación de interdependencia.

Estructura del liderazgo en el marco del multilateralismo regional

Para medir la distribución de la influencia potencial entre los países de Sudamérica, se emplean los datos de la Tabla 2.



Ver anexo 1

Las relaciones político-económicas han sido representadas en el análisis como vínculos basados en la dependencia económica, siguiendo la información de la Tabla 1. Las relaciones de atribución (es decir, el rol que cada país ha asumido al interior de los acuerdos) se han establecido, por convención, teniendo en cuenta la igualdad funcional de los actores y el principio del intergubernamentalismo como cualidad central del multilateralismo regional. Por otra parte, el número de vínculos que representan relaciones de tipo formal se ha establecido en función del número de acuerdos que comparten cada par de actores. Por ejemplo, entre Perú y Chile deben considerarse tanto su membresía en Unasur (dos flechas en direcciones opuestas) así como su membresía a la Alianza del Pacífico (otras dos flechas más en ambas direcciones). Para efectos prácticos, Venezuela y Bolivia no se han considerado todavía como miembros del Mercosur. En cuanto a la repartición de tareas, se ha establecido en función de la responsabilidad asumida por cada país en las diferentes tareas en función de los acuerdos que se han considerado. En ese sentido, por ejemplo, ningún país ha asumido alguna responsabilidad respecto a una unión aduanera (t_9), un mercado común (t_{10}) o una unión económica (t_{11}). Finalmente, en ningún acuerdo los planes de acción han prefijado algún tipo de coordinación entre las acciones o *tareas* a implementar.

Los resultados de las mediciones muestran un escenario regional estratificado a tres niveles (Figura 4). En primer lugar, un país como Brasil, el de mayor influencia sobre la acción conjunta multilateral. Las razones, como se previó en el ejemplo hipotético de la primera parte de este estudio, se encuentran en su estrecha vinculación en el plano económico con prácticamente todos los países, exceptuando Ecuador y Venezuela (en este último caso, quizás cifras reales más actuales muestren otro panorama). Evidentemente, no se trata de relaciones de dependencia asimétricas como los entiende la teoría clásica, pero para estándares regionales, al ser un importante mercado de exportación para las economías vecinas, no sería extraño que el impulso de iniciativas de cooperación que incidan sobre este aspecto reciban el respaldo de los demás países (algo sobre lo cual los gobiernos brasileños suelen mostrarse reticentes, precisamente). En segundo lugar, países con niveles medios de influencia estructural sobre la acción multilateral. En este grupo se encuentran Argentina, Chile, Colombia y Perú, países que por su posición pueden determinar el éxito o fracaso de iniciativas multilaterales. Colombia y Perú son dos de los países que están presentes en un mayor número de acuerdos para la cooperación como son Unasur, la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico. Sin embargo, también es cierto que, junto con Chile, su vinculación económica



con la región es menor, aunque significativa. Aquí se presenta una ambivalencia: por un lado, los niveles de influencia estructural de estos países no son lo suficientemente elevados como para liderar un cambio de programa, en las metas o en la orientación de la cooperación a nivel regional, aunque sí posiblemente un cambio de ajuste; por otro lado, al ocupar esta posición en la estructura regional, y por tanto, tener una cierta capacidad de influir en la acción conjunta, cualquier país que aspire a liderar ese cambio podrá hacerlo únicamente con el apoyo de estos países³. Esta ambivalencia explica la división de la región en dos bloques con una orientación opuesta en temas económicos, y por qué ha sido difícil ejercer un liderazgo que lo agrupe bajo un mismo acuerdo.

	t ₁	t ₂	t ₃	t ₄	t ₅	t ₆	t ₇	t ₈	t ₉	t ₁₀	t ₁₁
Argentina:	183	138	77	110	0	51	0	47	0	0	0
Brasil:	408	301	153	228	0	106	0	98	0	0	0
Bolivia:	57	38	16	19	0	12	0	11	0	0	0
Chile:	252	188	92	140	0	66	0	61	0	0	0
Colombia:	180	125	50	77	0	40	0	37	0	0	0
Ecuador:	123	87	34	58	0	28	0	26	0	0	0
Paraguay:	42	35	23	34	0	13	0	12	0	0	0
Perú:	184	131	53	88	0	43	0	40	0	0	0
Uruguay:	42	33	23	33	0	13	0	12	0	0	0
Venezuela:	39	28	15	22	0	10	0	9	0	0	0

Argentina: 0.13 Ecuador: 0.08
 Brasil: 0.28 Paraguay: 0.03
 Bolivia: 0.03 Perú: 0.11
 Chile: 0.17 Uruguay: 0.03
 Colombia: 0.11 Venezuela: 0.03

Figura 4. Matriz de distribución de la influencia potencial en Sudamérica y resultados de las mediciones. Las etiquetas de las tareas corresponden a las de la Tabla 2. Por razones de comodidad expositiva, se ha optado por incluir los nombres de los países en lugar de sus etiquetas.

En tercer lugar, se encuentran los países con el menor nivel de influencia potencial: Bolivia, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Venezuela. La vinculación económica de estos países con sus vecinos más próximos es significativa (a excepción de Venezuela por la desproporcionada participación de los combustibles en su comercio exterior). Sin embargo, estos vínculos no suelen ser recíprocos, lo que reduce sus capacidades para influir potencialmente en las decisiones políticas de sus socios.

Lo que se tiene, entonces, desde un enfoque relacional que pone énfasis en los patrones de relaciones reconocibles, es un panorama complejo en el que ningún país parece tener capacidades suficientes como para consolidar un liderazgo efectivo. Las asimetrías en capacidades nacionales relativas favorable a Brasil, no se condice con una mejor posición en la distribución de la influencia potencial. Como se hipotetizó en la primera parte, la voluntad y los deseos de liderar, la movilización de recursos, y los aspectos retóricos del multilateralismo, no son suficientes para ejercer una influencia



significativa en la gestión, organización y gestión de los asuntos regionales. Y aunque la influencia estructural no es el único factor que explica el liderazgo, sí es una precondición para su ejercicio.

Reflexiones finales

Una de las razones de por qué no existe un liderazgo regional consolidado en Sudamérica está en el modo como se ha organizado hasta ahora la acción conjunta. Las tres cualidades del multilateralismo regional expuestas en la segunda parte ya anticipaban un panorama pesimista sobre el verdadero peso político de los nuevos liderazgos. Pero hacía falta exponer cómo es que estos factores dan lugar a un patrón de relaciones, una *estructura*, en el que la dirección de la acción conjunta necesita de un grado de consenso tal que formular, gestionar y dirigir un proyecto multilateral implican un cambio fundamental en los modos de interpretar y actuar la política regional. La literatura local en los últimos diez años siguió una tendencia a sobredimensionar la influencia de los nuevos líderes emergentes (i.e. Brazil, México, Venezuela o Argentina) como si se tratara de un hecho ya establecido, sin considerar la verdadera dimensión social de ese liderazgo. De nuevo, el énfasis estaba puesto en los actores y no en sus relaciones, en el crecimiento económico y la movilización de recursos, en la atracción afectiva hacia sus nuevos gobiernos progresistas, en los discursos reivindicativos y la oposición a proyectos hegemónicos externos. Sin embargo, las bases político-económicas, institucionales y funcionales de estos proyectos de liderazgo no estaban lo suficientemente consolidadas. El vacío de liderazgos efectivos en Sudamérica era un hecho estructuralmente condicionado, algo apreciable únicamente en sus aspectos relacionales.

Notas

Las categorías que siguen ha sido adaptadas de O'Brien et al. (1972, pp. 11-12).

² Este porcentaje ha sido obtenido con el siguiente índice: $\sum_{i=1}^n(x_{ij}) / \sum_{i=1}^n(x \text{ totales}_i)$, siendo x_{ij} el volumen total de exportaciones recíprocas de ambos países (en millones de dólares), y $\sum_{i=1}^n(x \text{ totales})$ el total de exportaciones al mundo (Hernández y Muñoz, 2015; Durán y Álvarez, 2008).

³ Los tipos de cambio a los que se hace referencia (de ajuste, de programa, de metas y de orientación), son una adaptación de los tipos de cambio de política exterior de Charles Hermann, y expuestos por Gámez (2005).



Anexos

Países (<i>h</i>)	Argentina (<i>h</i> ₁), Brasil (<i>h</i> ₂), Bolivia (<i>h</i> ₃), Chile (<i>h</i> ₄), Colombia (<i>h</i> ₅), Ecuador (<i>h</i> ₆), Paraguay (<i>h</i> ₇), Perú (<i>h</i> ₈), Uruguay (<i>h</i> ₉), Venezuela (<i>h</i> ₁₀)
Acuerdos	Mercosur, Comunidad Andina, Unasur, Alianza del Pacífico
Tareas (<i>t</i>)	Políticas de defensa (<i>t</i> ₁)
	Cooperación en seguridad y defensa ^a
	Gestión de crisis, acciones humanitarias y operaciones de paz (<i>t</i> ₂)
	Economía de la seguridad (industria, tecnología, logística) (<i>t</i> ₃)
	Formación y capacitación (<i>t</i> ₄)
	Integración energética (<i>t</i> ₅)
	Integración en infraestructura ^b
	Integración en infraestructura vial (<i>t</i> ₆)
	Integración productiva (<i>t</i> ₇)
	Zona preferencial de comercio (<i>t</i> ₈)
	Integración económica ^c
Unión aduanera (<i>t</i> ₉)	
Mercado común (<i>t</i> ₁₀)	
Unión económica (<i>t</i> ₁₁)	

Tabla 2: Actores políticos (países), acuerdos y tareas

^a Información tomada de Sanahuja y Verdes-Montenegro (2014).

^b Información tomada del Plan de Acción Estratégico 2012-2022 del Consejo Sudamericano de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN) de Unasur.

^c La integración económica ha sido analizada siguiendo la tipología clásica de Balassa.

Bibliografía

- Adins, S. (2014). "El liderazgo brasileño en Sudamérica: una aspiración de corta duración", *Revista Andina de Estudios Políticos* 4 (2), pp. 53-72.
- Baldwin, D. (1980). "Interdependence and Power: A Conceptual Analysis", *International Organization* 34 (4), pp. 471-506.
- Battaglini, J. M. (2008). "Palabras mortales. ¿Rearme y carrera armamentista en América del Sur?", *Nueva Sociedad* 215, pp. 23-34.
- Beach, D. y Mazzucelli, C. (eds.) (2006). *Leadership in the Big Bangs of European Integration*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Burges, S. W. (2008). "Consensual Hegemony: Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War", *International Relations* 2 (1), pp. 65-84.
- Cossio, J. C. y Malamud, A. (2014). "Straddling the Region and the World: Brazil's Dual Foreign Policy comes of Age". En Marc Herzog y Philip Robins, *The Role, Position and Agency of Cusp States in International Relations* (pp. 111-128). New York: Routledge.



Durán, J. E. y Álvarez, M. (2008). *Indicadores de comercio exterior y política comercial: mediciones de posición y dinamismo comercial*. Documento de proyecto. Santiago de Chile: Naciones Unidas – Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Frazier, D. y Stewart-Ingersoll, R. (2010). "Regional powers and security: A framework for understanding order within regional security complexes", *European Journal of International Relations* 16 (4), pp. 731-753.

Gabriel, J. M. (1995) "The Integration of European Security: A Functionalist Analysis", *Aussenwirtschaft* 50 (1), pp. 135-160.

Gardini, G. L. (2015). "Towards modular regionalism: the proliferation of Latin American cooperation", *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (1), pp. 210-229.

Gámez, A. E. (2005). "Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 69, pp. 127-151.

Hernández, J. A., y Muñoz, L. G. (2015). Comercio y evolución de la Alianza del Pacífico", *Equidad y Desarrollo* 24, pp. 97-118.

Hoffman, S. (1966). "Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe", *Daedalus* 95 (3), pp. 862-915.

Ilievski, N. Lj. (2015). "The Concept of Political Integration: The Perspectives of Neofunctionalist Theory", *Journal of Liberty and International Affairs* 1 (1), pp. 1-14.

Keohane, R. O. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. O. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Keohane, R. O. y Martin, L. L. (1995). "The Promise of Institutional Theory", *International Security* 30 (1), pp. 39-51.

Lindberg, L. N. (1970). "Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement", *International Organization* 24 (4), pp. 649-731.

Malamud, A. (2011). "A Leader without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy", *Latin American Politics and Society* 52 (3), pp. 1-24.

Malamud, A. y Gardini, G. L. (2012). "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and its Lessons", *The International Spectator* 47 (1), pp. 116-133.

Malamud, C. (2009). "La crisis de la integración se juega en casa", *Nueva Sociedad* 219, pp. 97-112.



- Manfredi, J. L. (2011). "Hacia una teoría comunicativa de la diplomacia pública", *Comunicación y Sociedad* XXIV (2), pp. 199-225.
- McClory, J. (2010). *The New Persuaders: An International Ranking of Soft Power*. Londres: Institute for Government.
- Morales Giraldo, J. F. (2017a). *Análisis empírico de las dinámicas de competencia política: conceptos, método y casos prácticos desde las relaciones internacionales*. Trabajo presentado en el 9° Congreso Latinoamericano de Ciencia Política de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Montevideo, del 26 al 28 de julio.
- Morales Giraldo, J. F. (2017b). "La Alianza del Pacífico y los efectos políticos de la interdependencia económica", *Politai: Revista de Ciencia Política* 8 (14), pp. 31-61.
- Nye, J. S. (1968). "Comparative Regional Integration: Concept and Measurement", *International Organization* 22 (4), pp. 855-880.
- Nye, J. S. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: PublicAffairs.
- Nye, J. S. (2008). "Public Diplomacy and Soft Power", *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 616 (1), pp. 94-109.
- O'Brien, G. E. (1968). "The Measurement of Cooperation", *Organizational Behavior and Human Performance* 3 (4), pp. 427-439.
- O'Brien, G., Biglan, A., Penna, J. (1972). "Measurement of the distribution of potential influence and participation in groups and organizations", *Journal of Applied Psychology* 56 (1), pp. 11-18.
- Sanahuja, J. A. (2011). "Multilateralismo y regionalismo en clave suramericana. El caso de UNASUR", *Pensamiento Propio* 16, pp. 115-158.
- Sanahuja, J. A. y Verdes-Montenegro, F. J. (2014). "Seguridad y defensa y Suramérica: regionalismo, cooperación y autonomía en el marco de UNASUR", *Anuario de integración* 10, pp. 487-530.
- Serbin, A. (2009). "Tres liderazgos y un vacío: América Latina y la nueva encrucijada regional", *Anuario CEIPAZ* No. 2, pp. 141-158.
- Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley Publishing Company.
- Wellman, B. (1997). "El análisis estructural de las redes sociales: del método y la metáfora a la teoría y la sustancia", *Debates en Sociología* 22, pp. 47-97.
- Young, O. (1992). "Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes", *International Organization* 36 (2), pp. 277-297.