

MANUEL ALCÁNTARA, MERCEDES GARCÍA MONTERO
Y FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ (Coords.)

Relaciones Internacionales

MEMORIA DEL 56.º CONGRESO INTERNACIONAL DE AMERICANISTAS

DOI: http://dx.doi.org/10.14201/OAQ0251_18



AQUILAFUENTE
A



Ediciones Universidad
Salamanca

MANUEL ALCÁNTARA
MERCEDES GARCÍA MONTERO
FRANCISCO SÁNCHEZ LÓPEZ
(Coords.)



Relaciones Internacionales

DOI: http://dx.doi.org/10.14201/OAQ0251_18



Instituto de Iberoamérica
universidad de salamanca



VNiVERSiDAD
D SALAMANCA
CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL



800 AÑOS
VNiVERSiDAD
D SALAMANCA

AQUILAFUENTE, 251




Ediciones Universidad de Salamanca y
los autores
Motivo de cubierta: Idea original de Francisco Sánchez y
desarrollado por Clint is Good
<https://clintisgood.com/>


1ª edición: julio, 2018
978-84-9012-913-5 (pdf obra completa)
978-84-9012-914-2 (pdf, vol. 1)
978-84-9012-915-9 (pdf, vol. 2)
978-84-9012-916-6 (pdf, vol. 3)
978-84-9012-917-3 (pdf, vol. 4)
978-84-9012-918-0 (pdf, vol. 5)
978-84-9012-919-7 (pdf, vol. 6)
978-84-9012-920-3 (pdf, vol. 7)
978-84-9012-921-0 (pdf, vol. 8)
978-84-9012-922-7 (pdf, vol. 9)
978-84-9012-923-4 (pdf, vol. 10)
978-84-9012-924-1 (pdf, vol. 11)
978-84-9012-925-8 (pdf, vol. 12)
978-84-9012-926-5 (pdf, vol. 13)
978-84-9012-927-2 (pdf, vol. 14)
978-84-9012-928-9 (pdf, vol. 15)
978-84-9012-929-6 (pdf, vol. 16)
978-84-9012-930-2 (pdf, vol. 17)
978-84-9012-931-9 (pdf, vol. 18)
978-84-9012-932-6 (pdf, vol. 19)

Ediciones Universidad de Salamanca
Plaza San Benito, 2
E-37002 Salamanca (España)
<http://www.eusal.es>
eus@usal.es


Maquetación:
Cícero, S.L.
Tel.: 923 12 32 26
Salamanca (España)

Realizado en España-Made in Spain

 Usted es libre de: Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato
Ediciones Universidad de Salamanca no revocará mientras cumpla con los términos:

 Reconocimiento — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

 NoComercial — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.

 SinObraDerivada — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

Ediciones Universidad de Salamanca es miembro de la UNE
Unión de Editoriales Universitarias Españolas
www.une.es



Catalogación de editor en ONIX accesible en
<https://www.dilve.es/>

∞ Comité permanente ∞

Jan-Åke ALVARSSON, Suecia – *Presidente* ^[1]
Elizabeth DÍAZ BRENIS, México – *Vicepresidente* ^[1]
Walter RAUDALES, El Salvador – *Secretario* ^[1]
Antonio ACOSTA RODRÍGUEZ, España
Milka CASTRO LUCIC, Chile ^[1]
Horacio CERUTTI GULDBERG, México ^[1]
Kees DEN BOER, Países Bajos ^[1]
John R. FISHER, Reino Unido ^[1]
Enrique FLORESCANO MAYET, México
Jorge R. GONZÁLEZ MARMOLEJO, México ^[1]
Adolfo L. GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, España
Martina KALLER, Austria ^[1]
Jacques LAFAYE, Francia
María Luisa LAVIANA CUETOS, España ^[1]
Miguel LEÓN PORTILLA, México
Catalina MACHUCA, El Salvador ^[1]
Elio MASFERRER KAN, México ^[1]
David MAYER, Austria ^[1]
Berthold MOLDEN, Austria ^[1]
Segundo E. MORENO YÁNEZ, Ecuador ^[1]
Nohra REY DE MARULANDA, Colombia
Rafael RIVAS POSADA, Colombia
Ramón RIVAS, El Salvador ^[1]
Luis A. RIVEROS CORNEJO, Chile
Mariusz ZIÓLKOWSKI, Polonia ^[1]

*Con asterisco ^[1] los miembros del CP-ICA que han asistido a, por lo menos, uno de los tres últimos Congresos:
53 ICA-2009, 54 ICA-2012, 55 ICA-2015.*

∞ Comité Científico ∞

Antropología

Carmen Martínez-Novio, *University of Kentucky*
Pablo Palenzuela, *Universidad de Sevilla*
Arte y patrimonio cultural
Antonio Notario, *Universidad de Salamanca*

Arqueología

Chris Pool, *University of Kentucky*
Andrés Ciudad, *Universidad Complutense de Madrid*
Ciencias y medio ambiente
Barbara Hogenboom, *Centre for Latin American Research and Documentation – CEDLA / Universiteit van Amsterdam*
Alfredo Stein, *University of Manchester*

Comunicación y nuevas tecnologías

Ángel Badillo, *Universidad de Salamanca*
Delia Crovi, *UNAM*

Cosmovisiones y sistemas religiosos

Elizabeth Díaz Brennis, *Escuela Nacional de Antropología e Historia*
Mercedes Saizar, *CONICET*

Educación

José M^a Hernández, *Universidad de Salamanca*
Pablo Gentili, *CLACSO*

Estudios culturales

Catherine Boyle, *King's College London*
Martina Kellar, *Universität Wien*

Estudios de género

Gioconda Herrera, *FLACSO-Ecuador*
Arantxa Elizondo, *Euskal Herriko Unibertsitatea / Universidad del País Vasco*

Estudios económicos

Diego Sánchez, *University of Oxford*
Andrés Rivarola, *Stockholms Universitet*

Estudios políticos

Scott Morgensten, *University of Pittsburg*
Gisella Sin, *University of Illinois*

Estudios sociales

Alberto Martín, *Instituto Mora*
Helene Renee Roux, *Institut de Recherche pour le Développement*

Filosofía y pensamiento

José Luis Molinuevo, *Universidad de Salamanca*
Horacio Cerutti Guldberg, *Universidad Nacional Autónoma de México*

Historia

María Luisa Laviana, *CSIC*
Ascensión Martínez Riaza, *Universidad Complutense*
Guillermo Mira Delli-Zotti, *Universidad de Salamanca*

Lingüística y literatura

Francisca Noguero, *Universidad de Salamanca*
Carlos Franz, *Academia de Chile*

Migraciones

Alberto de Rey, *Universidad de Salamanca*
Christian Zlolniski, *University of Texas at Arlington*

Movimientos sociales

Salvador Martí, *Universitat de Girona*
David Garibay, *Université de Lyon 2*

Relaciones Internacionales

Sergio Caballero, *Universidad de Deusto*
Detlef Nolte, *GIGA – German Institute of Global and Area Studies*

Simposios innovadores

Rodrigo Rodrigues, *Universidad de Salamanca*
Emerson Urizzi Cervi, *Universidade Federal do Paraná*

∞ Comité organizador local ∞

Presidente

Manuel Alcántara Sáez

Secretario General

Francisco Sánchez López

Vocales

Román Álvarez Rodríguez
Ignacio Berdugo Gómez de la Torre
Miguel Carrera Troyano
Ángel Baldomero Espina Barrio
Mercedes García Montero
José María Hernández Díaz
Guillermo Mira Delli-Zotti,
Francisca Noguero Jiméneez
Emilio Prieto de los Mozos
Antonio Notario
Julio Sánchez Gómez
José Manuel Santos

PRESENTACIÓN

Bienvenidos

El Comité Organizador del 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA) invita a la comunidad académica a participar en el encuentro que se celebrará en la Universidad de Salamanca el 15 al 20 de julio de 2018. Bajo el lema «Universalidad y particularismo en las Américas», esta edición del ICA llama a la reflexión sobre la dialéctica entre la universalidad y los particularismos en la producción de conocimiento, un diálogo en el que la necesidad de conocer los particularismos de los fenómenos sociales, políticos, artísticos y culturales obliga a formular nuevas hipótesis que enriquecen y replantean las grandes teorías generales de las ciencias y las humanidades.

El carácter interdisciplinario e inclusivo que ha caracterizado al ICA desde su inicio en 1875, como un congreso de estudios de área en sentido completo, hace aún más significativa esa dinámica de producción de conocimiento. Con un planteamiento interdisciplinario e inclusivo, ICA reúne a investigadores que estudian el continente americano, desde Alaska hasta Tierra de Fuego, incluyendo el territorio del Caribe, a partir del análisis de su política, economía, cultural, lenguas, historia y prehistoria. Así, el Comité Organizador les invita a presentar sus propuestas y participar en el análisis y la reflexión sobre las especificidades de las Américas y el Caribe con el objetivo de enriquecer las grandes teorías generales.

Bem-vindo

O Comitê Organizador do 56º Congresso Internacional de Americanistas (ICA) convida a comunidade acadêmica a participar do encontro que se celebrará na Universidade de Salamanca de 15 a 20 de julho de 2018. Sob o lema “Universalidade e particularismo nas Américas”, esta edição do ICA chama à reflexão sobre a dialética entre a universalidade e os particularismos na produção do conhecimento, um diálogo no qual a necessidade de conhecer os particularismos dos fenômenos sociais, políticos, artísticos e culturais obriga a formular novas hipóteses que enriquecem e reformulam as grandes teorias gerais das ciências e humanidades.

O caráter interdisciplinar e inclusivo que caracteriza o ICA desde o seu início em 1875, como um congresso de estudo de área no seu sentido completo, torna ainda mais significativa esta dinâmica de produção do conhecimento. Com um caráter interdisciplinar e inclusivo, o ICA reúne pesquisadores que estudam o continente americano, desde o Alaska até a Terra do Fogo, incluindo o território do Caribe, a partir da análise de sua política, economia, cultura, línguas, história e pré-história. O Comitê Organizador convida-lhes a apresentar suas propostas e participar na análise e na reflexão sobre as especificidades das Américas e do Caribe com o objetivo de enriquecer as grandes teorias gerais.

Welcome

The Organizing Committee of the 56th International Congress of Americanists (ICA) invites the scholarly community to participate in the congress that will take place in Salamanca from the 15th to the 20th of July of 2018. Under the motto “Universality and particularism in the Americas,” this edition of the ICA invites us to reflect on the relationship between universality and particularism in the production of knowledge, a dialogue in which the need to know the idiosyncrasies of social, political, artistic, and cultural phenomena, leads us to create new hypotheses in order to enrich and rethink grand social theories in the sciences and the humanities.

The multidisciplinary and inclusive character of ICA since its beginning in 1875 as an area congress underscores the importance of this dynamic in the production of knowledge. Based on an interdisciplinary and inclusive approach, ICA gathers together researchers who study the politics, the economics, the cultures, the languages, the history, and the prehistory of the Americas, from Alaska to the Caribbean and Tierra del Fuego. The congress welcomes contributions on the specificities of Latin America and the Caribbean. The goal is to enrich social general theories.

UNIVERSALIDAD Y PARTICULARISMO EN LAS AMÉRICAS

La Universidad de Salamanca, que conmemora en 2018 el VIII centenario de su creación, en sus últimos quinientos años no ha dejado de estar vinculada con América, con quien hoy mantiene una relación si cabe más estrecha. La enseñanza del español la emparenta con el mundo americano que se expresa en inglés y en portugués, así como en francés, mientras que la vocación latinoamericana se proyecta en las investigaciones y en la docencia que se lleva a cabo en sus aulas y laboratorios. El resultado es un flujo permanente de estudiantes y de docentes que circula entre ambos lados del Atlántico en sendas direcciones. Todo ello explica las razones por las que la Universidad de Salamanca fue agraciada para celebrar en su seno el 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA) durante los días 15 al 20 de julio de 2018.

Los textos que aquí se recogen constituyen un número relevante de las ponencias presentadas en el marco del referido Congreso. Abordan una realidad compleja e inmensamente heterogénea desde perspectivas epistemológicas muy diferentes y suponen una muestra excelente del estado del arte en el marco de disciplinas variopintas en el ámbito de las ciencias sociales y de las humanidades. Por consiguiente, se trata de textos que, con un planteamiento interdisciplinario e inclusivo, estudian el continente americano, desde Alaska hasta Tierra de Fuego, incluyendo el territorio del Caribe, a partir del análisis de su política, economía, cultura, lenguas, historia y prehistoria.

En un mundo en el que se cierran fronteras, se apuesta exclusivamente por lo vernáculo, se repudia el carácter multicultural de la humanidad y se privilegian formas identitarias excluyentes basadas en la raza, la lengua y la religión, América supone la evidencia de que otra visión de la realidad es posible. El mestizaje, la plurinacionalidad, los valores comunitarios de solidaridad, empatía e inclusión configuran el día a día de sus diversos pueblos con independencia del nivel de ingreso. Si algo es profundamente americano en el siglo XXI es precisamente su carácter mezclado, pues reúne en su espacio, como ningún otro componente, el potente legado originario al que se sumó el aportado por los pueblos europeos y africanos y, más recientemente, asiáticos. Un crisol social y cultural que ha logrado configurar sistemas políticos en los que la democracia se halla muy asentada afectando a la gran mayoría de sus habitantes, lo que supone la progresiva extensión de sus valores, así como la vigencia de los derechos humanos en su más amplia acepción.

El presente volumen contiene una muestra representativa de la producción académica sobre todo ello. Es, en este sentido, una excelente ventana a la que asomarse para tener una clara idea de los distintos dilemas a los que se enfrentan las Américas en el seno de las tensiones y efectos que está produciendo la globalización. Problemas que deben contemplarse desde una perspectiva comparada y que, por otra parte, requieren de un conocimiento de las claves específicas que se encuentran en sus orígenes.

La publicación de estas ponencias es fruto del compromiso institucional de la Universidad de Salamanca, contraído para la celebración del 56º Congreso Internacional de Americanistas (ICA). Asimismo refleja, exactamente y sin modificaciones por parte de los coordinadores de la obra, el texto enviado por cada uno de los ponentes que expresó su interés y dio su consentimiento para esta publicación. Esta obra no recoge, no obstante, todas las ponencias que se presentaron en el Congreso.

Salamanca, Julio de 2018


Manuel Alcántara Sáez
Mercedes García Montero
Francisco Sánchez López


NOTA EDITORIAL


Estas actas son el fruto del compromiso institucional de la Universidad de Salamanca, contraído para la celebración del *56.º Congreso Internacional de Americanistas (ICA)*, realizado en Salamanca en julio de 2018.


Las textos aquí publicados, son fruto de las descargas efectuadas a mediados de junio de 2018, a partir de las ponencias, previamente evaluadas por el comité científico, admitidas y gestionadas a través de la plataforma *ConfTool Pro - Conference Management Tool*, versión 2.6.117, creada por el Dr. *Harald Weinreich*. © 2001-2018 (Hamburgo/ Alemania).


Ediciones Universidad de Salamanca se ha encargado de compilar los artículos, cuya maquetación y corrección son responsabilidad exclusiva de los autores.

Son accesibles en conocimiento abierto en formato digital bajo  licencia Usted es libre de:

 **Compartir** — Copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato Ediciones Universidad de Salamanca no revocará mientras cumpla con los términos:

 **Reconocimiento** — Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.

 **NoComercial** — No puede utilizar el material para una finalidad comercial.

 **SinObraDerivada** — Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

La obra se agrupa en 19 volúmenes distribuidos por las siguientes áreas temáticas:

1. Antropología
2. Arqueología
3. Arte
4. Ciencias y medio ambiente
5. Comunicación y nuevas tecnologías
6. Cosmovisiones y sistemas religiosos
7. Educación
8. Estudios culturales
9. Estudios de género
10. Estudios económicos
11. Estudios políticos
12. Estudios sociales
13. Filosofía y pensamiento
14. Historia y patrimonio cultural
15. Lingüística y literatura
16. Migraciones
17. Movimientos sociales
18. Relaciones internacionales
19. Simposios innovadores

ÍNDICE

- Integración y desarrollo piezas del mosaico del nuevo orden mundial emergente
SERRANO CABALLERO, ENRIQUETA
- América Latina en la encrucijada entre la aculturación occidental y la la ruta de la seda mental- ideologica china
STIMMER, GERNOT
- Os atores da política externa mexicana: o caso da aliança do pacífico
LUCAS GONÇALVES DE OLIVEIRA FERREIRA
- A decolagem do neoliberalismo nos Estados Unidos - uma história que ensina
REGINALDO CARMELLO C. DE MORAES
- Empleo y nuevas tecnologías en América ante un contexto Neoliberal
MINIAN LANIADO, ISAAC
- Relaciones húngaro-nicaragüenses en la década de los 1980
SZENTE-VARGA, MÓNKA
- Derechos Humanos sin deuda y gubernamentalidad neoliberal
MARIA TERESA PIÑERO
- La identidad brasileña como cooperante del sur
CRESCENTINO, DIEGO SEBASTIÁN
- A Economia do Mar e Arquiteturas de Segurança nas Américas
MEDEIROS SABRINA; FOGUEL, JULIANA
- Energia e dependência na contemporaneidade: garantias de acesso e mecanismos de defesa
VERÔNICA MOREIRA DOS SANTOS PIRES; BRANCO, JULIANA FOGUEL CASTELO
- Brasil, entre América y África: cooperación sur-sur para la integración regional y el liderazgo global
ABELLÁN SÁNCHEZ, JAVIER
- A Zopacas e as Ameaças à Segurança Marítima no Atlântico Sul
MARCOS VALLE MACHADO DA SILVA; MARCO AURÉLIO DE ANDRADE LIMA
- Los sistemas tributarios y el desarrollo en la integración Sudamericana
ROBERTO JAVIER MIRABELLI
- De la dictadura modernizante hasta la democracia híbrida. Las experiencias y las consecuencias de las políticas económicas aplicadas en Brasil
SZILÁGYI, ISTVÁN
- O alargamento institucional e a evolução da legitimidade ativa e passiva da Organização Marítima Internacional (IMO)
ABREU DO VALLE VENTURA PIASSI, FABIANA; BARREIRA MANHAES, TATYANNA
- Os países do brics e a governança global: o debate no contexto latino-americano atual
RACHED, GABRIEL

- Recent Changes in the Structure of the International System: the study case of Brazil
RODRIGUES DE PAULA, JOSIELLEN
- Cooperação marítima entre as nações de língua portuguesa no século XXI: Remoldando o liberalismo e reclamando o pós-colonialismo através da cooperação trilateral
EVANGELISTA MEDEIROS, SABRINA; JACON AYRES PINTO, DANIELLE
- El Museo Internacional de la Resistencia Salvador Allende (1975-1990). Transnacionalización del Museo de la Solidaridad en exilio
LEBEAU, ELODIE, MARIE-LISE
- Geopolítica de la fragmentación: los espacios estratégicos de la reproducción capitalista global y América Latina. El Proyecto One Belt, One Road (OBOR) y Suramérica
HERRERA SANTANA, DAVID ISRAEL
- Inserção na economia mundial e dependência no pós crise: Alguns elementos de reflexão sobre América latina
ALEXIS SALUDJIAN
- The concept of maritime security for Atlantic American countries based on a Brazilian analysis perspective
DIONISIO DA SILVA, DANIELE; AMBINDER DE CARVALHO, CAROLINA
- A agenda ambiental do Mercosul de 2012 a 2017
TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA
- Tensiones internacionales y conflictos internos en la Pos Guerra Fría. Chile y el “caso Honecker”
MEDINA VALVERDE, CRISTIAN EDUARDO; GAJARDO PAVÉZ, GUSTAVO ALEXANDER; SOTO GAMBOA, ANGEL MAURICIO; ULLOA CASTILLO, ERNA LUZ
- Políticas públicas de combate às drogas: repressão, criminalização e descriminalização
DE OLIVEIRA GUIMARÃES, DANIELLE; LUZIA ALZIRA ZUIN, APARECIDA
- Acercamiento Cuba – Estados Unidos: anuncio inesperado, destino imprevisible
ARES, ALEJANDRA VIVIANA; LUCÍA, DESAGES; FRANCO, GIULIANO; LUCÍA, VÁZQUEZ ACUÑA
- VI y VII Congreso del PCC: Cuba y su primer batalla sin Fidel
JUAN PABLO SORRENTINO; MARIANA PEÑARANDA; CAMILO GENOUD
- Derechos Civiles en la Frontera Brasil-Paraguay: El Caso de los Brasiguayos
ROSA DA SILVA, PEDRO LUÍS
- Cooperação lusófona e segurança marítima no Atlântico Sul
PALMEIRA, JOSÉ
- As disputas de delimitação de fronteira marítima no Mar do Caribe: a questão da Ilha de Aves
SEABRA VENANCIO, DAIANA; MARINS PEREIRA CARNEIRO, MONAH
- La política exterior del gobierno Dilma (2011-2016): las relaciones Sur-Sur
DESIDERÁ NETO, WALTER ANTONIO
- Quem diz o direito internacional? Por um necessário reconhecimento dos refugiados ambientais frente às mudanças climáticas
CARDOSO SQUEFE, TATIANA; BARBOSA LOSS, FERNANDA
- Buen Vivir as a framework of analysis
JUUTINEN, MARKO TAPANI
- Espionagem, Inteligência e Segurança Internacional: análise temática sob o ponto de vista do ordenamento jurídico brasileiro, estratégias e desafios
JOSE JARDEL PEREIRA DE OLIVEIRA

Política de mobilidade urbana do transporte público ônibus: um recorte de três capitais brasileiras, a luz dos direitos humanos

OLIVEIRA PASSOS DE BRAGANÇA FERRO, SANDRA REGINA; OLIVEIRA PASSOS, DANTE FLÁVIO;
LISBÔA DE BRAGANÇA FERRO, LUIZ BRUNO; TEIXEIRA MARQUES DE SOUZA, VERÔNICA

Desafios para a governança no Arquipélago de Fernando de Noronha – PE, Brasil

TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA

Frontera Brasil-Venezuela: entre la crisis migratoria y los proyectos de infraestructura

CAMILO PEREIRA CARNEIRO

Entre la crisis económica, los cambios políticos y las reformas neoliberales. Los proyectos de integración y cooperación regional en América Latina durante la década del ochenta

JULIÁN KAN

**INTEGRACIÓN Y DESARROLLO PIEZAS
DEL MOSAICO DEL NUEVO ORDEN MUNDIAL
EMERGENTE**

SERRANO CABALLERO, ENRIQUETA

INTEGRACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE PIEZAS DEL MOSAICO DEL NUEVO ORDEN MUNDIAL EMERGENTE

I. INTRODUCCIÓN.

En la actualidad las megaregiones -África, América Latina, Asia, Europa y el Pacífico- enfrentan grandes retos de cara a los desafíos globales planteados en el nuevo orden mundial emergente y en particular aquellos planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los procesos de integración regional y subregional –Mercado Común del Sur, (en adelante, Mercosur), Sistema de Integración Centroamericano (en adelante SICA), Unión Africana (en adelante, UA) y Unión Europea (en adelante UE).

Se espera que estas regiones y procesos de integración regional apliquen la Agenda 2030 con sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante ODS) propuestos por las Naciones Unidas. La Agenda 2030 esboza un mundo donde se respeten universalmente los Derechos Humanos, la igualdad y la no discriminación, y su mensaje es “no dejar a nadie atrás” con el fin de garantizar que “se cumplan las metas para todas las naciones y pueblos y para todos los sectores de la sociedad” y “llegar primero a los más rezagados”; contiene dos objetivos, con sus metas pertinentes, dedicados a la lucha contra la discriminación y la desigualdad, además del compromiso de profundizar en el desglose de los datos para seguir de cerca los avances y asegurar que nadie se quede atrás.

El tema de la experiencia de las mega-regiones en la integración de las políticas públicas globales y en particular de la Agenda 2030 en África, América Latina, Asia-Pacífico y Europa sin duda importante. Lograr la coherencia e integración es crucial para estimular la cooperación y coordinación de políticas regionales y nacionales ante los desafíos que se presentan por la globalización y la Agenda 2030 en el nuevo orden mundial emergente. Las perspectivas de un futuro sostenible presentadas por la ONU de la mano de los Comisiones Regionales Económico y Sociales del Consejo Económico y Social y los procesos de integración económicos, tales como: la UA, la UE, el MERCOSUR, el SICA y el CARICOM requerirán un proceso colectivo de carácter dinámico y continuo que no puede verse impulsado únicamente por políticas y programas descendentes gestionados de forma centralizada.

El objetivo de esta comunicación es analizar el papel que tiene los procesos de integración regional y el desarrollo sostenible en el nuevo orden mundial emergente. El sistema internacional atraviesa una transición hacia una nueva etapa cuyas características son aún imprecisas. De ahí la necesidad de describir y analizar las características del nuevo orden mundial emergente, y en particular la consecución de la Agenda 2030.

Para ello se ha dividido esta investigación en dos apartados bien diferenciados: en el primero de ellos se discutirá la conceptualización del nuevo orden mundial emergente, seguido de un análisis del papel de los procesos de integración regional -en las diferentes regiones- en la agenda de desarrollo sostenible, dentro del nuevo orden emergente y, en particular, la integración y el desarrollo de la Agenda 2030 como un proyecto cosmopolita.

Todo ello se aborda desde las Relaciones Internacionales (RI) y en particular desde el Derecho Internacional Público, con una visión analítica inter y transdisciplinaria para analizar y caracterizar las piezas del mosaico del nuevo orden mundial emergente y los procesos que se desprenden de éste, bajo la perspectiva del cosmopolitismo (Held, 2003).

Para esta investigación se recurrió al análisis de fuentes hemerográficas e institucionales, así como artículos especializados sobre: teoría cosmopolita desde la disciplina de las RI; el desarrollo sostenible, la integración, y el orden emergente mundial.

El trabajo concluye con que es necesario que las organizaciones regionales del ECOSOC y las organizaciones de integración regional apliquen los ODS de la Agenda 2030 como política pública regional. Así nos acercáramos a la construcción de procesos regionales cosmopolitas en el nuevo sistema internacional emergente.

II. ORDEN MUNDIAL EMERGENTE ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

No cabe duda de que la humanidad se encuentra en periodo de cambio en donde los procesos acelerados de la globalización y mundialización presentan a los actores del escenario internacional con nuevos desafíos que demandan profundas transformaciones estructurales y normativas; frente a este panorama no existe un consenso universal sobre cómo definir el orden mundial que se está gestando, ni sobre la mejor manera de enfrentar los problemas compartidos de la comunidad global.

Algo que caracteriza a los tiempos actuales es que los antiguos centros de poder e influencia ubicados en occidente comienzan a ceder ante un sistema internacional más heterogéneo en donde una gran variedad de actores, no siempre Estatales, ha comenzado a surgir y reclamar mayor protagonismo en las esferas políticas, culturales, económicas y sociales del plano mundial. El objetivo de esta sección es definir el concepto de *orden mundial* y abordar brevemente las ideas que algunos autores tienen sobre la dirección que éste toma.

Existen diferentes concepciones de lo que significa hablar de un “orden” en un contexto internacional y de los niveles en donde se puede aplicar. De acuerdo con Flockhart (2016), *orden internacional*, en su forma más básica, se entiende como un conjunto de Estados soberanos que poseen valores, normas, retos e intereses compartidos que se expresan a través relaciones mediante instituciones informales y formales; partiendo de lo anterior, *orden mundial emergente* hace referencia a un tipo de orden internacional en proceso de consolidación al que se suscriben la mayoría de los actores del escenario internacional, especialmente los Estados.

Según Hedley Bull (citado en Flockhart, 2016), autor identificado con Escuela Inglesa de RI, es posible hablar de un orden internacional a distintos niveles. Es decir, uno producido por el sistema internacional, otro que se genera en la sociedad internacional y por último, el que se da en la sociedad mundial. Por *sistema internacional* se entiende la relación entre dos o más Estados que tienen suficiente contacto entre ellos como influir en sus decisiones mutuas, lo que provoca que, en cierto grado, puedan actuar como un conjunto. Una *sociedad de Estados* describe a un grupo de Estados conscientes de sus intereses comunes y valores compartidos, ya que se auto conciben como ligados por un conjunto de reglas en su trato mutuo, además de compartir instituciones. También se le llama *sociedad internacional* y en este nivel es donde se puede hablar de un *orden internacional*. La *sociedad mundial* surge de la idea de que los seres humanos pertenecen a una sola comunidad global formada por individuos que comparten ciertos valores básicos, noción que se basa en el cosmopolitismo universal (Buzan 2004).

Los esfuerzos por vislumbrar el futuro de las relaciones internacionales han generado múltiples narrativas sobre el orden mundial que se está gestando; Flockhart (2016), por ejemplo, propone el advenimiento de un *mundo multi-orden*, el cual explica como un orden mundial compuesto de múltiples órdenes internacionales secundarios en donde las principales dinámicas serán protagonizadas entre éstos como colectivos y no entre Estados individuales, los cuales pasan a segundo plano. En el contexto multi-orden se subraya la importancia de las organizaciones supranacionales como los principales agentes de las relaciones internacionales, ya que la comunicación en el nuevo orden será fundamentalmente inter-organizacional, y también como las estructuras en cuyo interior sucede la mayor parte de la interacción entre los Estados de cierto orden internacional.

A diferencia del mundo *multi-polar*, como se le suele describir al periodo de finales del siglo XIX, el mundo multi-orden no comparte una identidad exclusivamente basada en un modelo europeo. Más bien, Flockhart (2016) sugiere que la pluralidad de identidades y núcleos de poder descentralizados será uno de los rasgos más distintivos del orden mundial emergente, el cual contará con complejas relaciones de interdependencia que abarcan, en distintos grados, todo el planeta. Asimismo, conforme se intensifican los procesos de globalización, la pertenencia de los Estados a cierto orden internacional no será determinada por la proximidad geográfica, sino por el cúmulo de valores con los que se identifiquen y deseen compartir con otros Estados y organizaciones inter/transnacionales. Grevi (2009) propone una perspectiva similar sobre el futuro del escenario internacional. Ésta apunta hacia la paulatina configuración del mundo actual en torno una condición de interpolaridad que él define como un mundo multipolar en la era de globalización y la interdependencia. La interpolaridad se caracteriza por la redistribución de poder a nivel global, lo cual lleva la configuración de un sistema internacional con distintos ejes de influencia, y por la profundización de vínculos que unen a sus actores, en múltiples ámbitos. Estas dos dimensiones son muchas veces tratadas como cuestiones separadas; sin embargo, el autor piensa que es preciso encontrar una nueva síntesis entre el balance de poder cambiante y la gobernanza de la interdependencia.

El mundo interpolar se basa en la convergencia de intereses entre los actores, se enfoca en la solución de problemas compartidos y se sustenta en la cooperación. Las potencias, tanto establecidas como emergentes, tienen intereses estratégicos complejos que necesitan impulsar, por lo que es fundamental invertir en mecanismos de cooperación para interactuar en terreno firme y seguro. Grevi (2009) apunta que en este escenario la importancia de los foros multilaterales se incrementará, sobre todos las de aquellos que tiene el potencial de establecer agendas en los más altos niveles, construir confianza y conectar el multilateralismo con el bilateralismo, por ejemplo: el G20 y el G8+5 o la UE.

Un aspecto fundamental del orden mundial emergente, de acuerdo con Wet (2006), es que el axis de la toma de decisiones globales se desplaza hacia los aparatos internacionales, progresivamente alejándose del Estado-nación. La autora hace referencia al desarrollo de una comunidad internacional con un sistema de valores que busca integrarse, lo cual se ve reflejado en el sistema legal internacional que cada vez sirve más de complemento a los órdenes legales regionales, nacionales y locales, sentando las bases de un sistema constitucional global que todavía se encuentra en un estado embrionario (Wet, 2006).

Esta perspectiva considera que el escenario internacional se mueve hacia el establecimiento de una relación simbiótica entre los organismos del Estado y las estructuras supranacionales, situación que no está exenta de controversias y contradicciones, sobre todo en lo tocante al ejercicio de las competencias, la soberanía y la jurisdicción de las partes involucradas,

sin embargo, Wet (2006) asegura que esto no debería ser percibido como negación de la coexistencia estrecha de las dimensiones nacional-internacional, sino como parte inevitable de procesos dinámicos en constante construcción. Un buen ejemplo de esta visión es la experiencia de la UE, pues su normativa convive con las constituciones nacionales de los países miembros. Las cortes al interior de cada Estado cumplen una doble función: por un lado se encargan de aplicar las disposiciones y los valores del panorama más amplio de la unión, y por otro, actúan poniendo límites y contrapesos a las acciones que podrían ser excesivas. En resumen, las principales características del orden mundial emergente que se revelan a través de la literatura que se ha revisado son:

- El surgimiento de nuevos actores, más allá del Estado-nación, que se insertan en las dinámicas internacionales, como las empresas transnacionales, los organismos supranacionales y las organizaciones de la sociedad civil, es uno de los rasgos que distinguen al panorama global actual y que probablemente se hará más pronunciado en el futuro.
- La distribución del poder en diferentes localizaciones y niveles alrededor del mundo. La influencia de occidente cede ante un mundo en donde compiten diversos polos que concentran importantes capacidades para establecer sus agendas a nivel global, lo cual subraya la relevancia de los foros multilaterales.
- Las organizaciones internacionales y supranacionales adquieren una marcada preponderancia en detrimento del Estado-nación. Los autores coinciden en que a medida que se complejizan los desafíos de la comunidad internacional y las respuestas a éstos requieren acciones en conjunto, se sitúa a las organizaciones internacionales en un lugar crucial como motores de cooperación y espacios de negociación.
- La integración de grupos de actores que mantienen valores e intereses compartidos.

El orden mundial emergente, de la forma en la que aquí se plantea, no es un destino inevitable, sino una realidad que se tiene que construir desde distintos ángulos. Hay que tomar en cuenta que las visiones que aquí se revisan representan aproximaciones optimistas, ya que plantean el surgimiento de un orden mundial en donde las RI se adaptan a los procesos de globalización con ayuda de las instituciones internacionales y la cooperación. No obstante, resulta pertinente mencionar que en la actualidad estas tesis se enfrentan a los retos que suponen las tendencias anti internacionales y hegemónicas que se han hecho evidentes en los últimos años, especialmente desde que sucesos como la victoria de Donald Trump, el BREXIT y el surgimiento de grupos nacionalistas radicales en un primer plano, han puesto en duda antiguas certezas de la realidad internacional.

III. EL ENFOQUE COSMOPOLITA DE LA AGENDA 2030

Este apartado busca acercarse a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible desde la teoría cosmopolita, con la intención de apreciar el papel que juegan los impulsos de esta naturaleza en la construcción del orden mundial emergente. En primer lugar, se expondrán los principales supuestos de la teoría cosmopolita en general, y en particular, desde la disciplina de las RI; más tarde, se describirán las características centrales de la Agenda 2030, específicamente desde el ángulo de la CEPAL, en relación con las premisas del cosmopolitismo. Por último, se

discutirá la manera en que la Agenda 2030 y los proyectos dirigidos hacia el desarrollo sostenible se insertan en el panorama del escenario internacional actual.

Immanuel Kant, que propone pensar a todos los seres humanos como parte una gran comunidad universal, es el autor más identificado con la teoría cosmopolita o del cosmopolitismo. Sin embargo, los planteamientos filosóficos de esta perspectiva datan de muchos siglos atrás y se pueden encontrar en pensadores de diversas latitudes del mundo; entre ellos destacan las ideas sobre ciudadanía universal de la antigua Grecia (de donde surge el término “cosmopolita”), los proyectos universalistas de la tradición cristiana y los aportes ideológicos propios del movimiento de la ilustración sobre la capacidad de razonar de cada individuo y la igualdad entre los hombres. En general, el cosmopolitismo concibe que cada persona, por el simple hecho de serlo, merece un trato justo, cuidados y consideración sin importar sus rasgos personales, el grupo social al que pertenezca o el lugar del planeta en el que se encuentre en un momento determinado. La obra de Kant *La Paz Perpetua* traza las bases del pensamiento cosmopolita contemporáneo; se enfoca en proponer un modelo de justicia aplicable de manera universal, basado en principios morales básicos compartidos internacionalmente. La visión que se delinea en esta obra se distingue por ser uno de los primeros proyectos seculares de ciudadanía, derecho y organización internacional que no se encuentra constreñido a un ámbito geográfico particular en su búsqueda de una paz mundial.

Desde la óptica cosmopolita, todos los seres humanos forman parte de una sola colectividad moral, hacia la cual también son responsables, y el objetivo final de los esfuerzos colectivos es el bienestar de la humanidad, compuesta por personas libres e iguales. Se trata de una concepción normativa que si bien reconoce la enorme diferencia de valores, costumbres, objetivos e identidades que existe entre las personas, ubica la protección de la dignidad humana como un estándar por encima de esa heterogeneidad.

El espíritu de las ideas cosmopolitas se encuentra reflejado en la base ideológica de numerosas instituciones internacionales. Por ejemplo, la ONU, la UE y la Cruz Roja Internacional; también en la Declaración Universal de los Derechos del Humanos, el derecho internacional humanitario, así como en varios movimientos globales a favor de la justicia. A esta visión le preocupa que el hecho de que garantizar los derechos humanos e impartir justicia están, en buena medida, sujetos a la buena voluntad de los Estados, pues, al contrario de los que sucede en la esfera internacional, es al interior de éstos donde se encuentran las estructuras de derecho más sólidas y las teorías que las respaldan. Por ese motivo, este enfoque presta especial atención al desarrollo de un marco de derecho internacional y su aplicación por parte de las instituciones multilaterales.

El cosmopolitismo pretende superar las limitaciones que supone el concepto de soberanía del Estado-Nación, al promover la institucionalización de ciertos principios básicos para la protección de las libertades individuales y el bienestar de la humanidad, que puedan ser adoptados de forma global. David Held (2005) delimita los ocho principios elementales que se derivan de los valores cosmopolitas:

1. El primer principio representa la base de la perspectiva cosmopolita. Se trata de la idea de que todas las personas comparten un mismo valor y dignidad, los cuales deberían disfrutar en un contexto de respeto y libertad a sus decisiones. La persona es la unidad moral que se sitúa por encima de cualquier abstracción como el Estado u alguna otra organización.

2. El segundo principio reconoce la agencia activa de los sujetos, es decir, los individuos tienen la libertad de actuar de manera diferente persiguiendo sus propios objetivos y labrando sus caminos individuales, de acuerdo con su propio razonamiento e intereses.
3. Este principio tiene que ver con la responsabilidad de cada ser humano y la rendición de cuentas. Las personas deben ser libertad de tomar decisiones; sin embargo, también es preciso que acepten las consecuencias que éstas acarrearán y rindan cuentas por el impacto que puedan tener en los demás.
4. El cuarto principio establece que las bases de una decisión colectiva legítima se construyen a través del consentimiento de las personas interesadas. Habla de la necesidad de ejercer autoridad apoyándose de procesos de deliberación libres de coerción y el uso del razonamiento público.
5. El quinto principio trata del imperativo de ser incluyente en los procesos de toma de decisiones. Se entiende por inclusión al esfuerzo de involucrar la mayor cantidad de puntos de vista e intereses, con particular énfasis en los grupos minoritarios, con la intención de que estén representados en todas las etapas del proceso de la toma de decisiones.
6. Este principio, también llamado principio de la inclusividad y subsidiariedad, trata de los criterios bajo los cuales se han de establecer los límites adecuados en torno a la participación en la toma de decisiones. De acuerdo con este principio, aquellas personas, o sus representantes, que se vean afectadas directamente por una decisión colectiva deberían estar presentes e influir en dichos procesos.
7. En este punto se hace referencia a la justicia social, entendida como la obligación de evitar el daño y tratar de aliviar las necesidades más apremiantes. Este principio urge a la acción individual y colectiva a que priorice trabajar a favor de las situaciones más desesperadas, o sea, aquellos casos en donde las personas se encuentran en peligro inminente, no alcanzan a satisfacer sus necesidades más básicas o no se les respetan sus derechos humanos.
8. El octavo principio está dedicado a la sostenibilidad. Habla de la necesidad de administrar los recursos naturales del planeta para no comprometer el futuro de las generaciones venideras. En este punto se reconoce la importancia de mantener el equilibrio natural de los ecosistemas para que funcionen como lugares en donde la vida sea posible y satisfactoria. Además, advierte que todo desarrollo económico y social debe ser pensado tomando en cuenta el impacto que tendrá en los sistemas ecológicos.

En su aplicación, la teoría cosmopolita generalmente se divide en cinco dimensiones vinculadas entre sí: la dimensión de justicia es el enfoque que se ocupa de construir las condiciones que permitan acercarnos a garantizar y pensar las responsabilidades morales que se tiene hacia la humanidad en su conjunto.

En septiembre del 2015, los 193 Estados miembros de la ONU proclamaron la Agenda 2030; este documento expone una visión del mundo que llama a repensar los actuales patrones de desarrollo, producción y consumo para construir nuevos modelos que pongan la dignidad al ser humano y la protección al medio ambiente en el centro de las estrategias globales. Es el producto de una intensa labor de negociación en la que se incluyó una gran cantidad de actores de la sociedad civil, la academia y la iniciativa privada, con miras en hacer el proceso lo más abierto, democrático e incluyente posible.

La Agenda 2030 establece las prioridades y aspiraciones de la comunidad internacional para los próximos 15 años; consta de 17 objetivos generales (ODS) y 169 metas específicas sobre la materia, con enfoque universal y transformador, de alto impacto y centradas en las personas. El concepto de desarrollo sostenible alberga las dimensiones económica, social y ambiental de forma equilibrada e integrada. La cosmopolitización del desarrollo sostenible es a la vez resultado de la globalización y un proceso del nuevo orden mundial emergente.

III.1 Política Pública Global en torno al Desarrollo Sostenible

El desarrollo sostenible proporciona en la actualidad un nuevo objetivo, un nuevo enfoque y un conjunto de herramientas de diferente naturaleza para transformar el mundo y alcanzar un crecimiento económico sostenible inclusivo y sostenible. El contenido de la noción de desarrollo sostenible se caracteriza por ser de alcance universal, por su carácter dinámico y su carácter contextual, ya que ha de tener en cuenta las circunstancias y prioridades nacionales. En las últimas décadas del siglo XXI el desarrollo sostenible se ha convertido en objetivo primordial de la Comunidad Internacional en su conjunto-resultado de la práctica institucional-, y en uno de los propósitos de la ONU. Estos ODS y sus metas deben ser alcanzadas por instituciones en el ámbito global, regional y estatal con referencia expresa a la escala local. El acuerdo suscrito por los diferentes gobiernos supera el ámbito de la cooperación al desarrollo y los compromete a la implementación de políticas y acciones encaminadas al cumplimiento de las metas, en consonancia con los propósitos y principios señalados por la Carta de ONU y por las diferentes declaraciones y tratados de derechos humanos. Los ODS orientan la política pública global y regional de desarrollo.

Hay que señalar que los ODS del 1 al 10 están directamente vinculados con los derechos económicos, sociales y culturales. Éstos son: erradicar la pobreza (ODS 1), poner fin al hambre(ODS 2), garantizar una vida sana (ODS3), garantizar una educación inclusiva equitativa y de calidad (ODS4), lograr la igualdad de Género (ODS 5), garantizar la disponibilidad de agua y el saneamiento (ODS 6), garantizar el acceso a una energía asequible, segura y sostenible (ODS7); Promover el crecimiento económico sostenido , inclusivo y sostenible , el empleo pleno y el trabajo decente para todos (ODS8), promover la industrialización inclusiva y sostenible (ODS9) y reducir la desigualdad en y entre los países (ODS10).

La mayoría de los ODS no son nuevos para el desarrollo internacional y muchos de ellos se encuentran incluidos en diversos mandatos de institucionales nacionales y regionales de Derechos Humanos, tomando en cuenta también aquellos que están relacionados con el cambio climático, los recursos naturales y el medio ambiente.

El desarrollo sostenible, además de ser uno de objetivos políticos de la Comunidad Internacional es un concepto jurídico cuyo valor normativo puede variar. Además, en cierto sentido es un marco metodológico que nos puede ser útil para comprender la complejidad del nuevo orden mundial y ayudar a adoptar las decisiones políticas y jurídicas pertinentes para transformarlo y hacer compatibles objetivos que en la práctica parecían ser incompatibles, como son el progreso económico, la justicia social y la protección del medio ambiente. El estado de derecho es clave para lograrlo.

El marco normativo internacional y el derecho internacional público, junto con el constitucionalismo global -y en particular el constitucionalismo institucional- y otras ciencias sociales como las RI y la Economía, pueden tener un papel relevante en el marco metodológico

del desarrollo sostenible, para adoptar y aplicar políticas públicas globales y normas jurídicas internacionales que tengan por objetivo su promoción.

Lo que es necesario es que el análisis de los ODS se realice a través de la teoría cosmopolita y la evaluación de su impacto respecto de la justicia global. En este sentido, marca la hoja de ruta a seguir para los próximos quince años en la superación de la pobreza extrema y de las diferentes formas de pobreza, en la lucha contra las desigualdades y en la garantía de un planeta sostenible de la mano de elementos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible. Los ODS representan una forma de cosmopolitismo institucional, que necesita de la coherencia de políticas para el desarrollo y en particular en la consecución de las metas de la Agenda 2030.

III.2 La integración y coordinación de los ODS de la Agenda 2030 en los procesos de integración regional y subregional

Este contexto internacional nos ofrece una coyuntura incierta, debido a que el nuevo orden internacional emergente, que nos presenta una sociedad multipolar, fragmentada y segmentada en la que se incrementan los sujetos y actores de la Comunidad Internacional tanto a nivel multilateral regional, subregional, nacional y sub-nacional.

Estamos ante una Sociedad Internacional multilateral, emergente y embrionaria, que debe utilizar la cooperación y la integración en sus diferentes niveles -multilateral, regional, subregional- para corregir las asimetrías y establecer las bases de un sistema internacional abierto y estable que imponga restricciones en los diferentes niveles de gobernabilidad, y que se acerque a los ideales de un sistema internacional pensado desde el cosmopolitismo.

III.2.1 Mecanismos de integración y coordinación en África para el seguimiento y la implementación de la Agenda 2030

En el año 2015 la UA, organización supranacional de integración económica y política, formuló la *Agenda 2063: el África que queremos*, con la finalidad de crear una visión de desarrollo a largo plazo del continente. En el mismo año se consolidó la creación de la *Agenda 2030: los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, retomando los temas que quedaron pendientes de los ODM, y añadiendo a su vez temáticas coyunturales y de gran relevancia para el desarrollo y la integración de diversas regiones.

Ambas agendas cumplen con objetivos distintos que se entrelazan para lograr cambios a nivel global y regional. Por un lado, la Agenda 2063 está consolidada para generar una transformación considerable dentro de tres dimensiones que se toman en cuenta para la sostenibilidad, los cuales incluyen la gobernanza, la paz y la seguridad. Por otro lado, la Agenda 2030 busca abordar los objetivos propuestos para así alcanzar las principales barreras sistémicas que se observan para el desarrollo sostenible, tomando en cuenta las desigualdades y las exclusiones, de la mano de las pautas de producción y de consumo que actualmente se han vuelto insostenibles para el planeta, junto con el cambio climático y la degradación ambiental (UNDP, 2017, págs. 1-2).

Entre los mecanismos, organismos y asambleas que se encargan del cumplimiento de ambas Agendas dentro de la UA se encuentran los jefes de Estado y de Gobierno de la Comisión de la UA, la ONU y sus agencias especializadas, las Comunidades Económicas regionales, las Instituciones Pan-Africanas, los Mecanismos de Coordinación Regional para África, el Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Asuntos Africanos y la Plataforma de Coordinación

Ministerial para el Sahel. Asimismo, existen organismos económicos que apoyan y vigilan el cumplimiento de estas agendas, como lo son la Comisión Económica para África (CEPA), el Banco Africano de Desarrollo (BAFD), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Asociación Internacional de Desarrollo (Economic Commission for Africa, 2018). Esta información puede observarse de forma resumida en el **anexo 1**.

III.2.2 Mecanismos de integración y coordinación en América Latina y el Caribe para el seguimiento y la implementación de la Agenda 2030

América Latina y el Caribe puede no ser la región más pobre del mundo, pero sí la más desigual, afirma la CEPAL (2018, pág. 7). Esto es lo que enmarca la realidad de lo que sucede dentro de esta región, y brinda la pauta para observar las prioridades que deben ser tomadas en cuenta para disminuir e incluso erradicar las desigualdades que aquejan a la población latinoamericana. Ante esto, América Latina y el Caribe han suscrito los ODS que se establecen dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la cual *“pone a la igualdad y dignidad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo, respetando el medio ambiente”* (CEPAL, 2018, pág. 7).

La implementación de la Agenda 2030 en esta región apunta al fortalecimiento y la autonomía de las instituciones nacionales y a una cooperación fiscal internacional multilateral, que priorice las relaciones de cooperación sur-sur. A la vez, enfatiza en la búsqueda por la erradicación de la pobreza apoyándose en la arquitectura regional que se ha creado con otros organismos regionales, como lo son la CELAC, el CARICOM, el SICA, la AEC y el UNASUR (CEPAL, 2017). Para dar seguimiento a la implementación de esta agenda, se toma en cuenta la observación del Foro Político de Alto Nivel y el Foro del Consejo Económico y Social sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo. Aunado a esto, se crean informes realizados por órganos subsidiarios de la CEPAL, entre los cuales se encuentran el Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe, el Comité de Cooperación Sur-Sur, la Conferencia Estadística de las Américas, la Conferencia de Ciencia, Innovación y TIC, el Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN), la Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de ALC, el Consejo Regional de Planificación y el Comité de cooperación Económica del Istmo Centroamericano (CEPAL, 2017). Esa información puede observarse en el anexo 2, de la mano de los diversos Organismos especializados de la ONU, Fondos y Programas; los bancos regionales y subregionales de desarrollo y los bloques de integración regional y subregionales que dan seguimiento de la Agenda 2030 (CEPAL, 2017).

III.2.3 Mecanismos regionales de integración y coordinación en Europa y los Balcanes para el seguimiento y la implementación de la Agenda 2030.

La UE ha mantenido un papel de gran relevancia en lo que respecta a la planeación e implementación de la Agenda 2030. Desde el 2015 ha aportado importantes propuestas para la creación de los ODS, manteniendo un enfoque que permita brindar coherencia a las aspiraciones, agendas y deseos que tienen los estados que forman parte de la Unión. Esto, a su vez, ha permitido que las acciones que giran en torno al desarrollo y la sostenibilidad mantengan un mismo enfoque, tanto al interior como al exterior de la UE (Consejo de la Unión Europea, 2016). Por esto, actualmente se observa el compromiso que la UE mantiene para cumplir la Agenda 2030, buscando ejecutarla a partir de la Estrategia de Economía Circular para favorecer al interior de ésta, como la acción exterior que permita generar apoyos a diferentes iniciativas

que se formulen a nivel global, pero que surjan especialmente desde países considerados en desarrollo (Naciones Unidas, 2016, pág. 17).

En el caso del trabajo realizado en conjunto por parte de la Europa del Este y la Unión Europea para alcanzar a materializar la Agenda 2030, existen diversos organismos que vigilan su implementación y hacen seguimiento del trabajo realizado en torno a estos objetivos. Entre estos organismos se encuentra la Comisión y el Parlamento Europeo, la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE por sus siglas en inglés), así como diversos programas, entre los cuales está el Programa Paneuropeo de Transporte, Salud y Medio Ambiente (THE PEP por sus siglas en inglés) (UNECE, 2018).

De la mano de los organismos anteriores, existe la colaboración con los gobiernos de los Estados miembros de la Comisión Económica para Europa (CEPE) que velan por el desarrollo sostenible de la región. Entre ellos podemos encontrar a la Unión Económica Euroasiática, la misma UE, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). Esta información puede consultarse en el anexo 3, de la mando de diferentes Convenios y Protocolos ambientales que son responsabilidad de la UNECE.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

El nuevo orden internacional emergente que en la actualidad permea en la Sociedad Internacional está generando diversas expectativas en torno a la cooperación internacional y las agendas que deben de priorizarse para que cada una de las regiones pueda tener crecimiento económico y social en beneficio de la ciudadanía que albergan. Para ello es de gran relevancia prestar atención a los esfuerzos que se realizan a nivel global para lograr lo anterior, como lo es la Agenda 2030 que abarca los ODS. Si bien esta Agenda muestra una homogenización de los 17 ODS que deben ser priorizados dentro de los próximos años, es necesario señalar que, en cada una de las mega regiones, y cada uno de los Estado se encarga de seleccionar los objetivos que cuenten con mayor carácter de urgencia dentro de sus territorios. Esto genera una pauta común para los países miembros y, al mismo tiempo, permite que cada uno de los Estados se responsabilice por las temáticas que más ocupen atención. Para ello, se están fortaleciendo la arquitectura regional, a partir de los Foros de Desarrollo Regional y la creación de órganos subsidiarios, para la consecución de la Agenda 2030 que pone a las personas en el centro, y se ocupa del planeta y de logará la prosperidad compartida.

Como se ha podido observar en la consecución de los ODS de la Agenda 2030, las comisiones regionales del ECOSOC (la CEPA, la CEPAL, CEPE, entre otros) adquieren un papel importante dando una visión regional, que influye en los posicionamientos de los países de cada una de las regiones. Para este caso, las diferentes Comisiones del ECOSOC proponen algunas líneas prioritarias para el cumplimiento de los ODS.

Los procesos de integración regional desempeñan un rol fundamental en la consecución de las metas planteadas, a partir de arquitectura institucional de coordinación y cooperación regional. Hay que señalar que la diversidad de los procesos de integración regional complejiza y enriquece la arquitectura institucional de coordinación y cooperación regional, en la consecución de las metas y ODS, como se ha podido constatar a lo largo del trabajo, lo cual resulta importante ya que da una muestra de la diversidad que existe al interior de cada una de las mega regiones y

proceso de integración regional y subregional en lo que confiere a organización y asignación de responsabilidades.

Para concluir podemos decir que es necesaria la integración, coordinación, y coherencia de políticas de desarrollo de las Comisiones regionales del ECOSOC y los procesos de integración regional (la UE, la UA, el SICA, el MERCOSUR, entre otros), para la consecución de las metas de los 17 ODS de la Agenda 2030; lo que nos acercaría a la construcción de procesos regionales cosmopolitas en el nuevo sistema internacional emergente.

V. BIBLIOGRAFÍA

Buzan, B. (2004). *From International to World Society?*. Cambridge: Cambridge University Press.

CEPAL. (30 de Enero de 2017). Perspectivas y desafíos mundiales y regionales y la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe. Guatemala.

CEPAL. (2018). Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Santiago. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/15/S1700334_es.pdf

Economic Commission for Africa. (2018). AU - UN FRAMEWORK ON IMPLEMENTATION OF AGENDA 2063 AND AGENDA 2030. Obtenido de <https://www.uneca.org/publications/au-%E2%80%93un-framework-implementation-agenda-2063-and-agenda-2030>

Europa, C. d. (23 de Noviembre de 2016). *COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES - Próximas etapas para un futuro europeo sostenible. Acción europea para la sostenibilidad.* Obtenido de <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14774-2016-INIT/es/pdf>

Flockhart, T. (2016). The coming multi-order world. *Contemporary Security Policy*, 3-30.

Grevi, G. (Junio de 2009). The inter-polar world: a new scenario. *Occasional Paper*. Paris, Francia: European Union Institute for Security Studies.

Held, D. (2005). Los Principios del Orden Cosmopolita. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 133-151.

Humana del Sur. (2016). La Agenda África del 2063. *Revista de Estudios Latinoamericanos, Africanos y Asiáticos*.

Lucena del Cid, I. V. (2011). Los principios cosmopolitas y la justicia global. *Revista de Filosofía Moral y Política*, 185-201.

Naciones Unidas. (2016). *La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40669/1/S1601016_es.pdf

UNDP. (2017). Strengthening Strategic Alignment for Africa's Development. Lessons from the UN 2030 Agenda for Sustainable Development, the African Union Agenda 2063 and the African Development Bank High Fives. *UNDP Africa Policy Brief*.

UNECE. (2018). *Conventions and Protocols*. Obtenido de <http://www.unece.org/env/treaties/welcome.html>

UNECE. (2018). *Sustainable Development*. Obtenido de <http://www.unece.org/sustainable-development/sustainable-development/home.html>

Wet, E. d. (2006). The International Constitutional Order. *The International and Comparative Law Quarterly*, 51-76.

ANEXO 1

Mecanismos para el seguimiento y el examen de la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe				
Seguimiento y examen de la implementación vía informes anuales	Informes realizados por Órganos Subsidiarios de la CEPAL	Organismos Especializados, Fondos y Programas de la ONU invitados	Bancos regionales y subregionales de desarrollo	Bloques de Integración Regional y Subregional que apoyan y asisten a la implementación
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Foro Político de Alto Nivel ▪ Foro del Consejo Económico y social sobre el Seguimiento de la Financiación para el Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe ▪ Comité de Cooperación Sur-Sur ▪ Conferencia Estadística de las Américas ▪ Conferencia de Ciencia, Innovación y TIC ▪ Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel (CEGAN) ▪ Conferencia Regional sobre Población y Desarrollo de ALC ▪ Consejo Regional de Planificación ▪ Comité de cooperación Económica del Istmo Centroamericano 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ OUI ▪ FAO ▪ UNESCO ▪ OMS/OPS ▪ UIT ▪ OMI ▪ FIDA ▪ ONUDI ▪ ACNHUHDH ▪ ACNUR ▪ OCHA ▪ OMC ▪ ONU-Hábitat ▪ ONU-Mujeres ▪ ONUSIDA ▪ PMA ▪ PNUD ▪ PNIMA ▪ UNCTAD ▪ UNFPA ▪ UNICEF ▪ UNISDR ▪ UNODC ▪ UNOPS 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Banco Mundial (BM) ▪ Fondo Monetario Internacional (FMI) ▪ Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) ▪ Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ▪ Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) ▪ Banco Centroamericano de Integración Económica (BCID) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ AEC ▪ ALADI ▪ ALBA ▪ Alianza Pacífico ▪ CAN ▪ CARICOM ▪ CELAC ▪ MERCOSUR ▪ OEA ▪ OECD ▪ OTCA ▪ Proyecto Mesoamérica ▪ SEGIB ▪ SELA ▪ SICA ▪ UNASUR

Fuente: elaboración propia con información de la CEPAL (2017).

ANEXO 2

Mecanismos compartidos de seguimiento para el cumplimiento de la Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2063: el África que queremos			
Agendas	Organismos, mecanismos y asambleas para el cumplimiento de las Agendas	Organismos económicos que apoyan para el cumplimiento de las Agendas	Iniciativas anteriores a las Agendas
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Agenda 2030: Objetivos de Desarrollo Sostenible ▪ Agenda 2063: el África que queremos 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unión Africana (la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno y la Comisión de la Unión Africana) ▪ Organización de las Naciones Unidas ▪ Asamblea General de la ONU ▪ Agencias especializadas de las Naciones Unidas. ▪ Comunidades económicas regionales ▪ Instituciones Pan-Africanas ▪ Mecanismos de Coordinación Regional para África ▪ Grupo de Trabajo Interdepartamental sobre Asuntos Africanos ▪ Mecanismos de consulta subregional ▪ Plataforma de Coordinación Ministerial para el Sahel 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comisión Económica para África (CEPA) ▪ Banco Africano de Desarrollo (BAFD) ▪ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ▪ Asociación Internacional de Desarrollo 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Plan de Acción de Lagos ▪ Tratado de Abuja ▪ Programa de Integración Mínima ▪ Programa de Desarrollo de las Infraestructuras en África (PIDA, en inglés) ▪ Programa General de Desarrollo de la Agricultura en África (en inglés, CAADP) ▪ Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD, en inglés)

Fuente: elaboración propia con información de Humanitaria del Sur y (2016) *Economic Commission for Africa* (2018).

ANEXO 3

Mecanismos para el seguimiento y el examen de la implementación de la Agenda 2030 en la Unión Europea			
Organismos que vigilan la implementación	Estados miembros de la CEPE y organizaciones clave que trabajan en la región paneuropea sobre los aspectos económicos de los ODS	Convenios ambientales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE por sus siglas en inglés)	Protocolos ambientales de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE por sus siglas en inglés)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Comisión Europea ▪ Parlamento Europeo ▪ Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo ▪ Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE por sus siglas en inglés) ▪ Programa Paneuropeo de Transporte, Salud y Medio Ambiente (THE PEP) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unión Económica Euroasiática ▪ Unión Europea ▪ Comunidad de Estados Independientes (CEI) ▪ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ▪ Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia ▪ Convenio sobre evaluación del impacto ambiental en un contexto transfronterizo ▪ Convención sobre la protección y el uso de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales ▪ Convenio sobre los efectos transfronterizos de los accidentes industriales ▪ Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Protocolo sobre agua y salud ▪ Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica ▪ Protocolo sobre registros de emisiones y transferencias de contaminantes ▪ Protocolo sobre responsabilidad civil e indemnización por daños causados por los efectos transfronterizos de accidentes industriales en aguas transfronterizas (no en vigor)

Fuente: elaboración propia con información de UNECE (2018).

**AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA
ENTRE LA ACCULTURACIÓN OCCIDENTAL
Y LA LA RUTA DE LA SEDA
MENTAL- IDEOLOGICA CHINA**

STIMMER, GERNOT

AMÉRICA LATINA EN LA ENCRUCIJADA ENTRE LA ACULTURACIÓN OCCIDENTAL Y LA RUTA DE LA SEDA MENTAL- IDEOLOGICA CHINA

I. LA DOMINACIÓN DE AMÉRICA LATINA POR LOS PODERES HEGEMONIALES OCCIDENTALES

Después de la guerra mundial el monopolio político económico clásico de los EEUU en América Latina y en el Caribe se convirtió a partir de los años 70 en un duopolio occidental con la entonces Comunidad Europea

FIGURA 1 LA PENETRACIÓN DE AMÉRICA LATINA

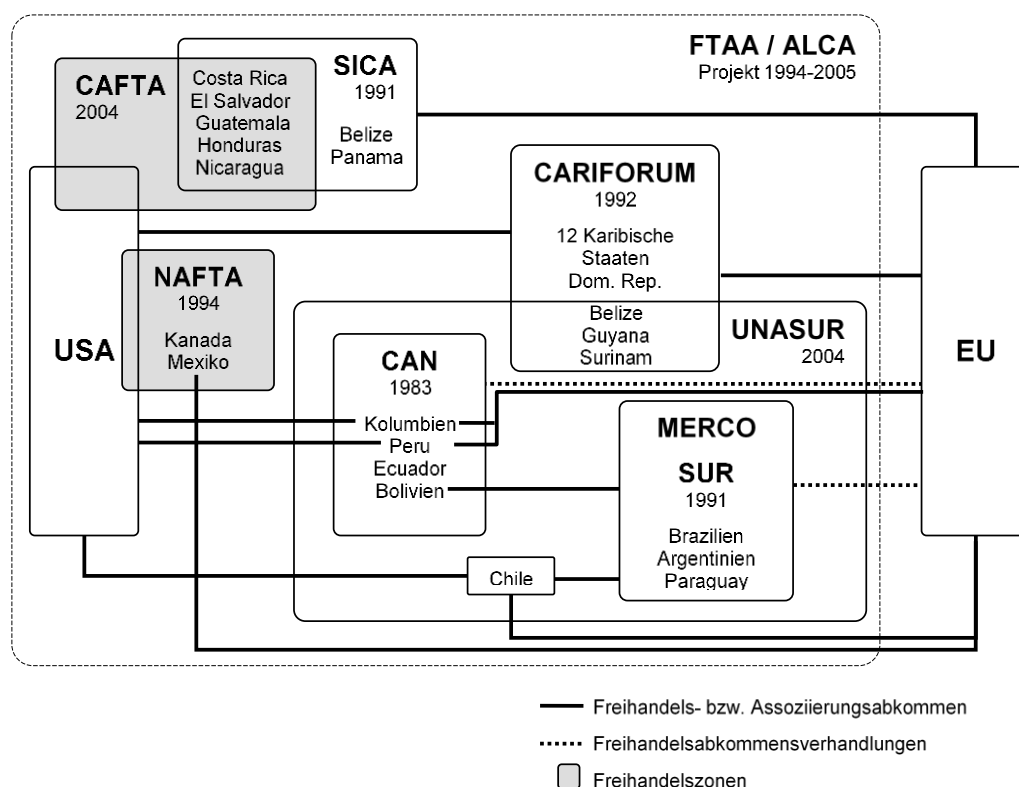


Figura propia

Los EEUU operaban con los instrumentos del tratado de libre comercio bilateral y la construcción de zonas regionales o subregionales de libre Comercio según el tipo del ‘regionalismo abierto’, instrumentalizado en las cumbres panamericanas. y basándose en una cultura política hegemónica en el sentido de Gramsci y Cox (Cox Robert.W.: 1998) de un liberalismo fundamental, que culminó en 1989 en el término mágico del ‘Consenso de Washington’ incluyendo la protección de inserción liberalización del tráfico de mercancías y del capital, ajuste del gasto público etc. (Sanahuja José A. 2010: 455-482, 505-515, Svampa Maristella 2013: 1-9).

La Comunidad Europea / Unión Europea estableció en América Latina una otra forma de ‘regionalismo cerrado’ según su propio modelo supranacional. Las cuatro organizaciones subregionales existentes (CARIFORUM, SICA, CAN, MERCOSUR) forman la base de relaciones estrechas hasta hoy en día (tratados de asociación, tratados de libre comercio individuales, tratados de socio estratégicos), también conjuntos con un régimen normativo en el sentido de un propio ‘Consenso de Bruselas’ (Melán Andreas 2006: 9-20) y manifestado en forma de las Cumbres UE-LAC/CELAC, conjunto con sus ‘Subcumbres regionales’.

FIGURA 2. LAS CUMBRES UE-LAC/CELAC

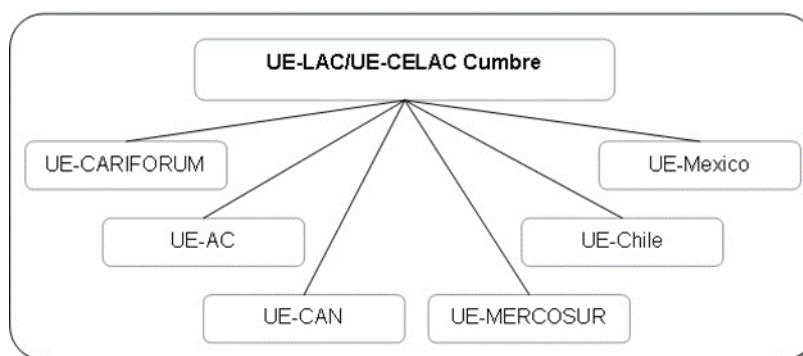


Figura propia

II. LA ALTERNATIVA DEL ‘ESTE’

El duopolio occidental en América Latina en su estructura organizadora y en su ideología económica (neoliberal) más o menos común se rompió por un tercer actor externo, la República Popular de China.

China se convirtió dentro de pocas décadas en la segunda (y en lo futuro primera) economía mundial, en franca competencia estratégica con los EEUU y tras una etapa de transición fundamental al nivel político, social y económico, sobre la base de reformas fundamentales productivas, científicas, tecnológicas y organizacionales.

La gravitación económica de China se traduce en influencia política y en competencia contra los poderes tradicionales en la lucha por asegurar fuentes de energía y materias primas. También este proceso meramente económico político tiene su propia legitimación ideológica, proclamando una nueva orden económica alternativa, titulada poco después como ‘Consens of Peking’ (Slipak Ariel. M. 2014: 8-10).

Los principios de este modelo alternativo de desarrollo incluyen (Slipak Ariel. M. 2014: 1-21):

- El reconocimiento de la doctrina de ‘una sola China’ (vs. Taiwan)
- La cooperación tensa entre China y América Latina en forma de un nuevo extractivismo
- Exportación forzada de materias primas por parte de América Latina vs. importación de mercancías de manufactura y tecnología de China.
- Transformación a largo plazo de la economía latinoamericana al nivel de los estados industrializados a base de los ingresos de exportación y créditos y inversiones directas de China.

La fuerza de persuasión del modelo y su recepción por las élites políticas en América Latina resulta de dos raíces ideológicas-culturales.

II.1 *El Tercermundismo*

Conjunto con la reclamación al liderazgo político-ideológico dentro del ramo de los países subdesarrollados China proclamó también un modelo alternativo al desarrollo a la base de ‘igualdad’ y ‘relaciones simétricas’ entre los países del Tercer mundo (incluso China) y la promesa que la nueva forma de cooperación ‘Sur-Sur’ garantice a largo plazo el bienestar para todos los participantes (Slipak Ariel M. 2014: 6-9, 14-15).

Esta estrategia al desarrollo se manifiesta con claridad en las declaraciones y documentos oficiales de China como p.ej en el Libro del Gobierno: ‘El camino de China al desarrollo pacífico’ o en la cumbre del Grupe 77 2014 en Bolivia (Arkonada Katú 2015: 17).

II.2 El 'Neoconfucianismo' y la 'Economía socialista del mercado'

Según el sociólogo Max Weber el confucianismo estableció a partir de siglo 5 a. Ch. un código ético para una burocracia patrimonial, que incluyó también elementos del estado de bienestar, del mercantilismo y de una economía del mercado controlado (Wikipedia 2017; Weber Max 1972: 609-611, 679). Este canon de valores con su entendimiento del estado racional-patrimonial y el contexto estrecho entre el individuo y la comunidad fue recibido por las élites de China tras la ruptura con el régimen de Mao para garantizar el fondo ético de una 'Sociedad armónica' y una 'Economía socialista del mercado' (Heilmann Sebastian et al. 2016: 124-133, 395-426, Kaminski Gerd 2016: 32-120)

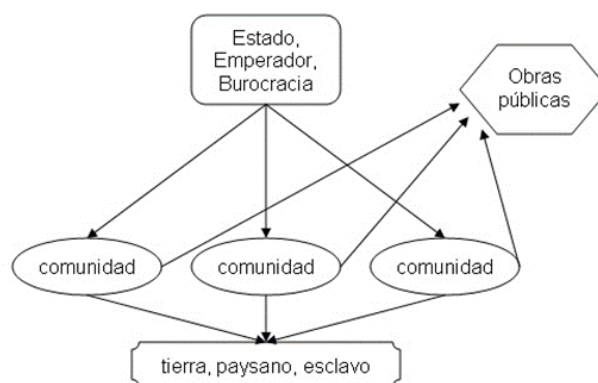
Dentro de este código de valores enfocamos en seguida dos institutos en los cuales se ilustra lo mejor la influencia del confucianismo a la vida cotidiana de una gran parte de la sociedad latinoamericana-principalmente de los grupos de indígenas en los países del Altiplano.

II.2.1 La propiedad colectiva de tierra

Contrario al valor central del título de propiedad privada en la sociedad burguesa occidental este término tiene en China desde Confucio un sentido negativo. Principalmente el constructo de la propiedad colectiva de tierra en las comunidades rurales formó el fondo ético-jurídico de la sociedad China desde la primera reunión política bajo la dinastía Qin hasta la primera República china (probablemente para evitar rebeliones de campesinos contra la acumulación de tierra en las manos de la clase feudal). También el régimen comunista de Mao estableció un sistema de colectivismo agrario a base de la propiedad colectiva (el usufructo a largo plazo) de tierra de la familia grande o del clan de una comunidad campesina. Este reglamento mantuvo en vigor también después de la reforma de 2007 que permitió por primera vez propiedad privada por ley (Rodríguez Asien Ernesché, 2007; Foncillas/Pequín Adrián 2016).

Este entendimiento de propiedad de tierra corresponde mucho a la tradición latinoamericana precolumbiana p.ej de los Inca, como ilustra la comparación en seguido:

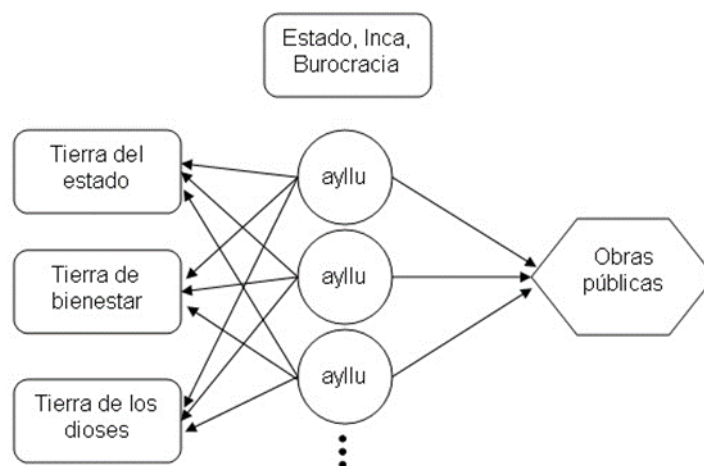
FIGURA 3: SISTEMA ASIÁTICO DE LA PRODUCCIÓN



Fuente: Figura adaptada a base de Richard Wilhelm, 2007: 12

En el debate actual sobre un propio camino de desarrollo de América Latina el instrumento de la propiedad colectiva reaparece tanto como principio fundamental del pluralismo jurídico de Boaventura de Sousa Santos con su propiedad colectiva de territorios (de Sousa Santos Boaventura 2010) como en las reformas constitucionales de Bolivia (Vargas Carlos A. 2009: 209-213).

FIGURA 4: SISTEMA DE LA PROPIEDAD COLECTIVA DE LOS INCA



Fuente: Figura adaptada a base de Wikipedia, la enciclopedia libre, Ayllu

II.2.2 El instituto 'Xinfang'

Este instrumento se base en el derecho del ciudadano a dirigirse directamente (en forma de 'petición' a un funcionario del estado hasta el Emperador para obtener su derecho. La práctica constante del instrumento Xinfang también bajo el regimen de la República Popular de China (cadena de oficinas de peticiones hasta la Oficina Nacional en Beijing) evita el procedimiento del litigio ante un tribunal o una autoridad administrativa, pero contradice claramente los principios del 'Estado de derecho' y del recurso juridico formal occidental (Wikipedia, 2018). Este instrumento recuerdo las costumbres para solver conflictos litigiosos incluido procedimientos penales dentro de las autonomías de indígenas en el altiplano (Gottwald Dorothee A. 2009: 197-209).

III. TRANSMISION Y ACULTURACIÓN DEL CODICE DEL CONSENSO DE BEIJING

A medida que China se distancia de de los principios del 'País tercermundista' a favor de una estrategia expandista e imperialista de la 'Ruta de la seda' terrestre y marítima, sube la importancia de los instrumentos éticos del neoconfucianismo para influir a largo plazo las élites y la sociedad en general de América Latina y del Caribe.

La transmisión de este código de valores se efectúa desde décadas por la migración sino-latinoamericana y las redes sociales de las comunidades chinas en todos los países de América Latina y del Caribe. De su ética común se formó una 'cultura empresarial y de negocios propia', basándose en certidumbre y confianza dentro de la comunidad para enfrentarse con los desafíos culturales y económicos de la sociedad mayoritaria. El gobierno de China se apoya en estas redes de las comunidades migratorias para canalizar flujos de inversión extranjera directa, pero también extender 'los valores del confucianismo', penetrando las esferas culturales y sociales y influyendo especialmente líderes de opinión en forma de jornadas en China (más que 10.000 'jóvenes líderes' en los próximos años). Aspectos patentes de esta 'misión' se demuestran también en elementos budistas en los cultos sincréticos de Brasil y en la expansión rápida del culto budista y confucianismo en toda América Latina (Alonso Nicolás 2017: 1-6).

FIGURA 5 LAS RUTAS TERRESTRES Y MARÍTIMAS DE LA SEDA



Fuente: Higuera Georgina, 2015

La expresión más visible de esta infiltración cultural-ideológica representa el ‘Instituto Confuciano en América Latina y en el Caribe’ integrado siempre dentro del marco de las grandes universidades de los países. 2006 se estableció el primer instituto en Perú, 2016 ya existían 30 Institutos Confucio en 16 países de América Latina y del Caribe con 150.000 estudiantes (Mundo Sputnik 26. de octubre de 2016). A lado de la enseñanza clásica de lengua y cultura china, la función de esta red de institutos se convirtió rápidamente en una misión meramente política, como se manifiesta en el China-CELAC Forum, en Perú el 21 de agosto de 2017, donde los Institutos Confucio de América Latina reclamaron la formación de una ‘identidad latinoamericana’ (China-CELAC Forum, Institutos Confucio de América Latina 2017).

IV. LA IMAGEN ACTUAL DE CHINA ENTRE ADMIRACIÓN Y DESAPROBACIÓN

Las dos raíces ideológicas de la estrategia exterior de China, el tercermundismo y un neoconfucianismo rumbo a una sociedad ‘armonica’ afectaron una influencia cultural creciente en la sociedad de América Latina que debería manifestarse también en una imagen más y más positiva de China en la región como ‘soft power’ y actor alternativo.

Esta espera táctica de China no se ha cumplido tanto a largo plazo, como ilustran las encuestas siguientes:

A base de encuestas amplias 2007-2015 en los 7 países grandes de América Latina se demuestra una posición constante positiva de la opinión sobre China tanto promedio (48%- 57%) como en los países elegidos (con diferencias notables del grado de aceptación entre países y años (Perú 56/60%, México: 43/47%).

La aprobación tan grande se explica también por la vinculación muy tensa de estos países, aprovechando la conjuntura de exportación hacia China en estos años.

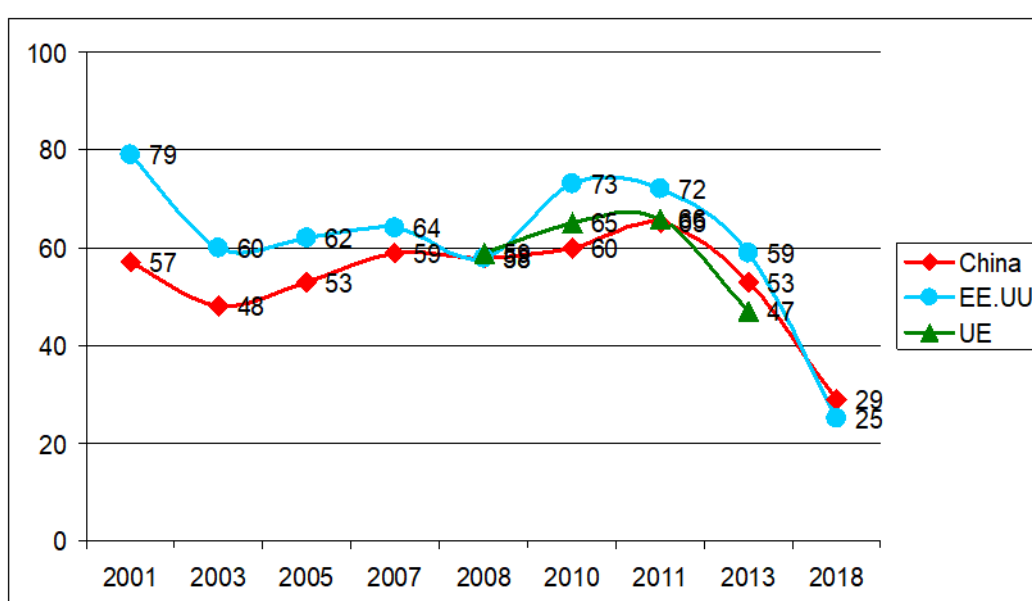
PORCENTAJE DE LA OPINIÓN FAVORABLE SOBRE CHINA 2007-2015 (PEW GLOBAL SEGÚN CUNHAI GUO 2017: 25-26)

2007	48%
2013	59%
2014	51%
2015	57%

Esta posición extraordinaria se relativa

1. Por una análisis más larga por parte de 19 países de América Latina 2009 y 2013 sobre la opinión positiva de China que ilustra la regresión de aceptación de 58% a 52% promedio, pero con diferencias extremos entre los países: Venezuela: 68/68% vs. Chile: 71/42% (Cunhai Guo 2017: 30)
2. Por una comparación de los datos correspondientes entre 2001-2013 de la opinión positiva en América Latina sobre
 -) los EEUU
 -) China
 -) La Unión Europea (a partir de 2008)

FIGURA 6 LA OPINIÓN SOBRE CHINA, EEUU Y UE EN AMÉRICA LATINA



Fuente: Figura adaptada a base de datos de Gunhai Guo, Corporación Latinobarómetro

Para la UE nos faltan los datos correspondientes para 2018, pero a base de valores individuales de aprobación de 9 miembros importantes de la UE (2017) con una cuota individual de aprobación entre 71% y 83% y una posición promedio positiva de 76% se puede concluir también sobre una aprobación creciente de la Unión entera (Real Instituto Elcano 2017: 14-15).

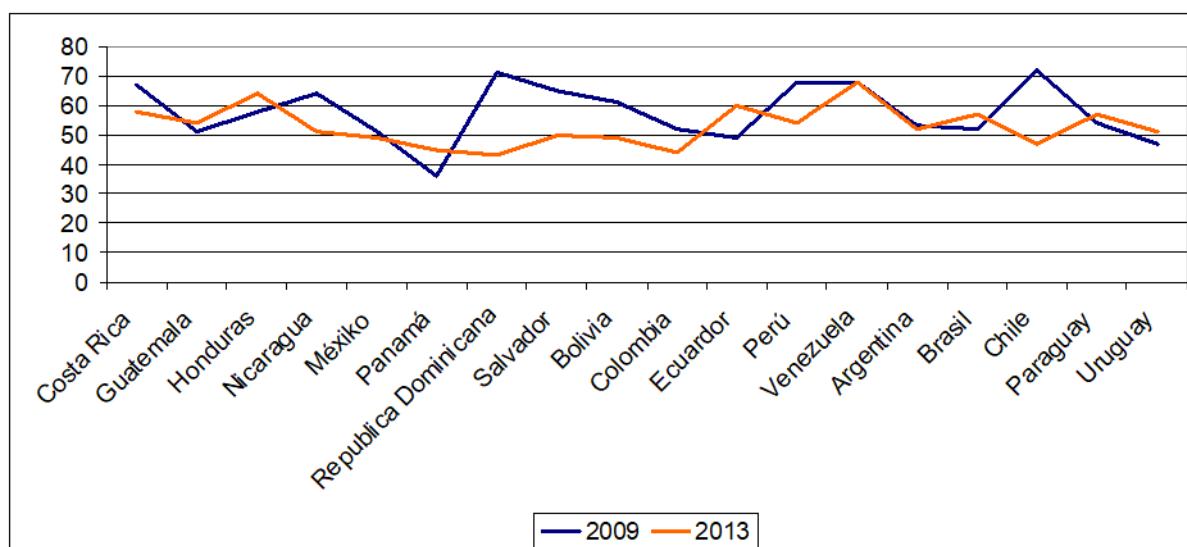
La tendencia constante a la desaprobación de todos los tres actores en América Latina tiene sus causas en factores principalmente externos (crisis financiera en la UE, transferencia de intereses de los EEUU hacia Asia, primeras consecuencias negativas en el intercambio chino-latinoamericano) y acaba con una pérdida rápida de reputación global de los EEUU a partir de la presidencia de Trump 2017. Los EEUU sufren una reducción de aprobación global (encuesta de Gallup en 134 países) a 30%, sobrepasada por China con 31% y poco más que Rusia con 27% (Bermúdez Ángel 2018).

Referente a los 18 países latinoamericanos encuestados se consta una diferencia más clara entre los EEUU y China (Bermúdez Ángel 2018):

	Aprobación	Desaprobación	Neutral sin respuesta
EEUU	25%	58%	17%
China	29%	35%	30%

Esta tasa promedio fluctuante a favor de China se repite en las cuotas individuales de 12 los 18 países latinoamericanos encuestados:

FIGURA 7 IMAGEN POSITIVA DE CHINA POR PARTE DE 18 PAISES DE AMÉRICA LATINA



Fuente: Figura propia a base de datos de Cunhai Guo 2017

- Por encuestas especiales p.ej. de 2013 sobre la cuestión, si China vale como ‘socio’ o ‘enemigo’ que confirman la posición ambivalente de China:

CHINA: SOCIO’ VS. ‘ENEMIGO’ (A BASE DE DATOS DE CUNHAI GUO 2017: 26-28; HANS SEIDEL STIFTUNG 2016: 450-45)

	socio	enemigo	neutral, sin respuesta
América Latina	54%	10%	36%
África	68%	7%	25%
Unión Europea	37%	53%	10%

El resultado general todavía favorable de la opinión sobre China se basa en diversos factores como:

- la admiración por los avances en ciencia y tecnología
- El crecimiento constante de la quote de exportación de América Latina hacia China y la balanza comercial positiva hasta el cambio en 2015
- La oferta generosa de China para los países latinoamericanos en forma de créditos, y inversiones externas directas
- La habilidad personal de los empresarios chinos residentes a pesar de la crítica fuerte (2013: 40%) en contra de sus costumbres de actuar fuera de reglas y leyes laborales, sociales y ambientales (Cunhai Guo 2017: 33-34).

Esta aprobación positiva se mantiene sin tomar cuenta al grado democrático de la República Popular: De los ciudadanos latinoamericanos creen 2013 en promedio 11% que China no es democrática vs 5,3% en promedio le consideran ‘democrática’, pero la gran mayoría se queda neutral (Cunhai Guo 2017: 31; Corporación Latina barómetro 2015), un sondeo que expresa también un desprecio general del valor de democracia en América Latina.

El proceso de avance lento de aceptación de China esta acompañado por una nueva ofensiva diplomática de China en forma de visitas del nueve presidente Xi Jinping en los demás de los países latinoamericanos y del Caribe en 2017, para reganar la confianza reducida y corregir la dominación de

la opinión pública por los medios de comunicación occidentales (p.ej: 2015 tuvieron de los 33 países latinoamericanos solo 2 países corresponsales directamente en China) (Cunhai Guo 2017: 37-38).

El éxito de esta intervención al nivel presidencial se ilustra en casos excepcionales como Panamá, país de importancia estratégica por el canal para los dos poderes rivales (China segundo usuario con 19% de la carga total transitada), que rompió en junio de 2017 sus relaciones diplomáticas tradicionales con Taiwan a favor de la República Popular de China (Desarrollando ideas, Newsletter 2017; Alonso Nicolás 2017).

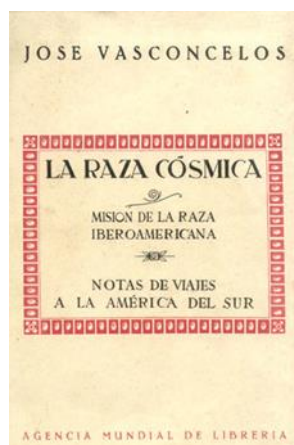
V. PERSPECTIVAS PARA AMÉRICA LATINA: A LA BUSCA DE SU PROPIA IDENTIDAD

El debate actual sobre el camino futuro oscila entre dos posiciones extremas. Para gran parte de las élites gobernantes en los países de América Latina y del Caribe China mantiene la todavía más la imagen del Panda pacífico que del dragón peligroso y por eso siguen el camino de un intercambio comercial asimétrico, conjunto con un extractivismo forzado de los recursos naturales del continente.

La oposición radical critica fuertemente la ‘conquista nueva’ por parte de China y sus consecuencias económicas y culturales y proclama la visión de un camino propio latinoamericano.

La busca a un pensamiento propio cultural-espiritual ya tiene una larga tradición. Este proceso de autodeterminación en América Latina se inició ya en el siglo 20. en el llamamiento de José Vasconcelos a una propia identidad (La Raza Cósmica).

FIGURA 8: LA RAZA CÓSMICA



Fuente: Agencia Mundial de Librería 1925

En seguida retomaron sus ideas Enrique Dussel con su ética de la liberación (que influyó mucho a la teología de liberación) y Paulo Freire con su ‘pedagogía del oprimido’. El proceso culminó en primeros modelos políticos-económicos alternativos como ALBA con el concepto de la ‘económica solidaria’ (ya fracasado por la caída del estado líder) o el nuevo constitucionalismo en Bolivia y Ecuador.

En esta confrontación entre el ‘Nordismo’ de nuevo militante y el abrazo aplastante chino también el modelo blando europeo (según las ideas de Gregorio Recondo) podría reganar su atractividad (Recondo Gregorio 2001).

VI. BIBLIOGRAFIA

VI.1 MONOGRAFÍAS Y VOLUMENES COLECTIVOS

Heilmann Sebastian et al. (2016) (ed.): Das politische System der Volksrepublik China. Wiesbaden: Springer Fachverlag

Weber Max (1972): Tübingen: Wirtschaft und Gesellschaft, Studienausgabe J.C.B.Mohr

VI.2 CONTRIBUCIONES EN VOLÚMENES COLECTIVOS

Kaminski Gerd.(2013):“Chinas langer Marsch zu den Menschenrechten“. En: Kaminski Gerd./ Kreissl Barbara (eds.): Mit der Dornenkrone und dem Schwert (Hu Qiaomu). Das chinesische Rechtswesen, Berichte des österreichischen Instituts für China und Südostasienforschung, vol. 64, Wien, pp. 32-120

Melán Andreas (2006): „Die politischen, wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Beziehungen der Europäischen Union mit Lateinamerika und der Karibik“, En: Kernic Franz (ed.).Die Beziehungen der Europäischen Union zu Lateinamerika, Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 1/2006) Wien, pp. 9-20

Sanahuja José A. / 2010): “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional. En: Del Arenal Celestino/ Sanajuha José.A. (eds): América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 455-515.

VI.3 ARTÍCULOS EN REVISTAS

Gottwald Dorothee A.(2009): „ Rechtspluralismus und indigene Gerichtsbarkeit in der neuen Verfassung Boliviens“ En: juridikum zeitschrift für kritik /recht /gesellschaft nr. 9.2009, Verlag Österreich, Wien, pp.197-204

Vargas Carlos A. (2009) : „Staatsreform in Bolivien: Neuauflage der Reformutopie“. En: juridikum zeitschrift für kritik /recht /gesellschaft nr. 9.2009: Verlag Österreich, Wien, pp. 209-213

VI.4 DOCUMENTOS EN INTERNET

Alonso Nicolás (2017):” China aumenta su influencia en Latinoamérica ante la falta de estrategia de EEUU” En: World Economic Forum 11 de diciembre de 2017.En:

<https://www.weforum.org/es/agenda/2017/12/china-aumenta-su-influencia-en-latinoamerica-ante-la-falta-de-estrategia-de-EEUU>. Consultado el 20 de enero de 2018

Arkonada Katú (2015): “Del entierro del ALCA al nacimiento chino en América Latina y del Caribe”.En: América Latina en movimiento online. En: <https://www.alainet.org/es/articulo/173363>. Consultado el 5.de diciembre de 2016

Bermúdez Ángel (2018): “Cuánto se ha desplomado la imagen de Estados Unidos en América Latina desde que Donald Trump es presidente y cómo se ha beneficiada China de esta caída”. En: BBC Mundo 23.1.2018. En: www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42756002. Consultado el 24. de marzo de 2018

China-CELAC Forum (2017): “Institutos Confucio de América Latina.Planificación estratégica en Perú 21.8.2017”. En: http://www.chinacelacforum.org/esp/zgtlmjlbjgix_2/t1486124.htm. Consultado el 15. de noviembre de 2017

Corporación Latinobarómetro (2015): “Imagen de los países y las democracias”. 9 de julio de 2015, Santiago de Chile. En: http://thediplomatinspain.com/wp-content/uploads/2014/07/LA_IMAGEN_DE_LOS_PAISES_Y_SUS_DEMOCRACIAS-2.pdf. Consultado el 20. de diciembre de 2017

Desarrollando Ideas, Newsletter 24. de agosto de 2017: “China ante el reto de la reputación en América Latina”. En: <https://www.desarrollando-ideas.com/2017/08/china-ante-el-reto-de-la-reputacion-en-america-latina/>. Consultado el 15.de noviembre de 2017

De Sousa Santos Boaventura (2010): “ Descolonizar el saber”; Edición TRILCE; Extensión Universidad de la República de Uruguay, Montevideo. En: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Descolonizar%20el%20saber_final%20-%20C%C3%B3pia.pdf. Consultado el 14. de enero de 2018

Foncillas/Pequín Adrián (2016): “China decide proteger por ley la propiedad privada”. En: ‘El Periódico’ 30.9.2016. En: <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20070312/china-decide-proteger-por-ley-la-propiedad-privada-5433487>. Consultado el 15 de noviembre de 2017

Guo Cunhai (2017): “La imagen de China en América Latina en el siglo XXI”. En: Catálogo de Revistas Universidad Veracruzana: ‘Orientando’ Año 7 No14 Abril-Septiembre 2017 Xalapa Veracruz. En: <https://www.uv.mx/chinaveracruz/files/2017/09/2785-13015-1-C1.pdf>. Consultado el 10. de enero de 2018

Hanns Seidel Stiftung (2016): „Das Chinabild in Deutschland und in Europa“ 16.3.2016. En: <https://china.hss.de/news/detail/das-chinabild-in-deutschland-und-europa-news2214/>. Consultado el 15 de abril de 2018

Higueras Georgina (2015): La Ruta de la Seda del siglo XXI. En: <https://www.politicaexterior.com/articulos/politica-exterior/la-ruta-de-la-seda-del-siglo-xxi/>. Consultado el 18 de mayo de 2018

Mundo Sputnik 26.10.2016: “La ‘fiebra’ del idioma chino en América Latina”. En: <https://mundo.sputniknews.com/sociedad/201610261064382870-lengua-china-popularidad-americano-latina/>. Consultado el 5. de mayo de 2017

REAL INSTITUTO ELCANO (2017): “La reputación de España en el mundo Country Rep-Trak 2017”. En: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/observatoriomarcaspana/reputationinstitute-elcano-reputacion-de-espana-en-el-mundo-countryreptrack-2017. Consultado el 14. de abril de 2018

Recondo Gregorio (2001) : “El sueño de la patria grande. Ideas y antecedentes integracionistas en América Latina” Buenos Aires: Ediciones CICCUS. En: https://www.google.at/search?q=Gregorio+Recondo&tbm=isch&source=iu&ictx=1&fir=JwT_Q0vkWZ_LPM%253A%252CxIp5_rvOnleZ7M%252C_&usg=__UFt4gXUEbGEN9fLjX3zszW8a5Xc%3D&sa=X&ved=0ahUKEwi8mpqno6XbAhWJDewKHa_7CzUQ9QEINDAC#imgrc=JwT_Q0vkWZ_LPM. Consultado el 12. de marzo de 2018

Rodríguez Asien Ernesché (2007): “China a la propiedad privada”. En: Observatorio de la Economía y la Sociedad China Numero 3 junio 2007. En: <http://www.eumed.net/rev/china/03/era0706.htm>. Consultado el 15 de noviembre de 2017

Slipak Ariel.M.(2014): “América Latina ante China? ¿Transición del Consenso de Washington al Consenso de Beijing?” VII Jornadas de Economía Crítica, octubre de 2014; Facultad de Ciencias Económicas, La Plata, Argentina. En: Fundación Alternativas Latinoamericanas de Desarrollo Humano y Estudios Antropológicos (ALDHEA) 2017. pp.1-21. En: <http://aldhea.org/america-latina-ante-china-transicion-del-consenso-de-washington-al-consenso-de-beijing/>. Consultado el 15. de mayo de 2018

Svampa Maristella (2013): “Consenso de los Commodities y lenguajes de valorización en América Latina”. En: Nueva Sociedad 244, marzo-abril 2013. En: <http://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/> Consultado el 20. de octubre de 2017

Vasconcelas José (1925): La Raza Cósmica. Misión de la raza Iberoamericana. Notas de viajes a la América del Sur. Madrid: Agencia Mundial de Librería. En: <http://www.filosofia.org/bol/bib/nb060.htm>. Consultado el 6. de marzo de 2018

Wikipedia, la enciclopedia libre, Ayllu, en <https://es.wikipedia.org/wiki/Ayllu> Consultado el 12. de mayo de 2018

Wikipedia (2017): “confucianismo”. En: <https://es.wikipedia.org/wiki/Confucionalismo>. Consultado el 20 de febrero de 2017,

Wikipedia: “Neokonfuzianismus”. En: <https://de.wikipedia.org/wiki/Neokonfuzianismus>. Consultado el 20 de febrero de 2017

Wikipedia (2018): „ Petitionswesen in der Volksrepublik China“. En: https://de.wikipedia.org/wiki/Petitionswesen_in_der_Volksrepublik_China, Consultado el 5 de mayo de 2018

Wilhelm Rudolf (2007) Chinesische Philosophie. Eine Einführung .Neuauflage. Wiesbaden: Marixverlag. En: https://www.google.at/search?q=China++Konfuzianismus:+Kollektives+Eigentum+an+Land&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKewivi4ni8pjbAhVOZVAKHaDwBekQ_AUICigB&biw=1093&bih=473#imgrc=wUZZp0ddiL9WAM. Consultado el 20 de octubre de 2017

OS ATORES DA POLÍTICA EXTERNA MEXICANA: O CASO DA ALIANÇA DO PACÍFICO

LUCAS GONÇALVES DE OLIVEIRA FERREIRA

OS ATORES DA POLÍTICA EXTERNA MEXICANA: O CASO DA ALIANÇA DO PACÍFICO

I. INTRODUÇÃO

Os Estados modernos vêm pautando seu comportamento no cenário internacional com base em diversos tipos de interesses. Ao longo do século XX e início do XXI, grande parte das nações erigiram seus ideários nacionais sobre os preceitos democráticos, onde as diversas emanações decisórias presentes no dia a dia desses Estados vem possibilitando a participação de atores externos as tradicionais burocracias estatais.

Contudo, a política externa é um campo ainda muito concentrado nas mãos da burocracia estatal, em especial o poder executivo, que exerce grande controle e influência sobre as decisões de política externa. Mesmo nesse cenário, a participação de atores externos na estrutura burocrática dos Estados tem se mostrado cada vez mais significativa, permitindo que os interesses de tais atores passem a ser considerados durante a definição dos preceitos norteadores da política externa nacional.

Frente a isso, o presente artigo traz os resultados da investigação e mapeamento acerca da participação dos diversos atores no processo decisório da política externa mexicana. Tratando em particular o caso da tramitação e aprovação do Acordo Marco que deu origem à Aliança do Pacífico, com especial enfoque na identificação de quais foram os principais atores envolvidos nesse processo, bem como determinar qual é o nível de capilaridade do processo decisório mexicano a atuação dos diferentes tipos de atores existentes no cenário mexicano.

Para tanto, o presente artigo se organiza em quatro seções principais que abordam sucessivamente: a) a abordagem teórica utilizada na análise conduzida na pesquisa, b) o mapeamento de quem são os atores atuantes nos processos decisórios da política externa mexicana, traçando um panorama acerca desses atores e seus lócus de atuação, c) análise da fase inicial de criação da Aliança do Pacífico, partindo da assinatura do Acordo-Marco até sua entrega ao Poder Legislativo para concretização do processo de ratificação e internalização, d) exame do procedimento de ratificação e internalização do Acordo-Marco, concentrando esforços no entendimento do processo interno de tramitação e aprovação do referido acordo pelo Legislativo Mexicano, bem como se existe influência de atores alheios a burocracia estatal mexicana, na condução de tal processo.

Por fim, discutir-se-ão as possibilidades e limitações da estrutura do processo decisório mexicano identificando os atores centrais, bem como quais os paradigmas teóricos norteiam o sistema decisório mexicano, em especial no que se refere ao processo decisório ligado a ratificação interna de tratados celebrados pelo Estado Mexicano, com ênfase ao caso da Aliança do Pacífico.

II. ABORDAGEM TEÓRICA

As análises desenvolvidas nesse artigo tomam como base o contraponto entre a visão tradicional, desenvolvida por Marcel Merle, e a visão liberal, pautada nos trabalhos de Helen Milner e Robert Putnam, acerca da política externa e seu processo decisório.

A política externa e seu processo decisório foram interpretados de inúmeras maneiras e sob influência das mais variadas teorias das relações internacionais, flaindo entre inúmeros posicionamentos e abordagens. Dentre elas podemos destacar a de Marcel Merle

(1984), que entendia que “A política externa é, portanto, a parte da atividade do Estado voltada para fora, ou seja, que trata, por oposição à política interna, dos problemas que se colocam além das fronteiras.” (MERLE, 1984, p.7).

O autor, ainda acresce que a concepção tradicional de política externa basear-se-ia na ideia de que tal política seria apenas uma dinâmica de relações entre Estados, admitindo o Estado como um ator unitário e racional e negando qualquer influência do âmbito interno sobre o externo, não interessando o que ocorre dentro da “caixa-preta do Estado”. Não sendo relevante os acontecimentos ocorridos no plano da política interna, haja vista as decisões dos Estados devem ser regidas pelo interesse nacional, resultado do invariável objetivo de melhor inserir o país na arena internacional de forma a maximizar seu poder e projeção internacional.

Marcel Merle (1984, p. 20-21), elenca como primordiais as seguintes características correlatas ao domínio da política externa: a) as relações exteriores devem ficar, essencialmente, sob responsabilidade do poder executivo; b) no seio do executivo, as relações devem ser tratadas ao nível mais elevado da hierarquia política; c) os responsáveis e os agentes da política externa devem ser beneficiários de um verdadeiro monopólio do exercício de suas atribuições; d) a administração encarregada de preparar e implementar a política externa deve ser confiada a especialistas ou profissionais ao invés de amadores; e) as questões concernentes às relações com o exterior devem ser tratados sob o selo do segredo ou, ao menos, com grande discrição.

Dessa forma, para MERLE (1984), a “visão tradicional da política externa, é menos a lista e a natureza de seus componentes e mais a coerência que os une. Tudo se passa como se as relações exteriores constituíssem um domínio específico, inteiramente desligado das relações internas”.

Em oposição as ideias realistas de política externa, em boa parte defendidas por Merle, a teoria liberal rejeita a ideia de que a política externa seria algo independente e alheio ao que acontece no interior dos Estados. Sendo em última análise o plano interno responsável pela definição doméstica do interesse nacional, elemento central do processo decisório em política externa para os realistas, e que erroneamente é visto como algo alheio aos interesses dos atores domésticos.

Assim, a abordagem liberal reconhece que os fenômenos ocorridos no cenário internacional não respeitam fronteiras, sendo capazes de romper as fronteiras físicas dos Estados nacionais, reverberando seus efeitos no plano interno, e por consequência recebendo também influência do que ocorre na esfera interna dos Estados.

Para além da atuação dos Estados, na produção da política interna e externa, o liberalismo, por meio das abordagens desenvolvida por Helen Milner (1997) e a teoria dos Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam (2010), ressalta o papel dos interesses dos atores domésticos no âmbito político doméstico e sua relação de conveniência com o desenvolvimento das políticas públicas, sejam elas interna ou externa, ponto esse que bem exemplifica a dicotomia existente entre o paradigma tradicional trazido por Marcel Merle (2001) e as ideias defendida pelos referidos autores liberais.

Tais teorias ao buscarem no plano doméstico as fontes de elucidação da política externa, inserem-se na discussão da forma de entender-se a dinâmica política entre o “interno” e o “externo”, assim irrompendo com novas possibilidades em relação à insatisfação com as abordagens sistêmicas da política internacional, onde ora se observavam restrições sistêmicas que impunham um número limitado de comportamentos, os quais não contemplavam a diversidade observada no mundo real, e a preterição quanto a necessidade

de compatibilizar os ganhos e perdas do nível externo e doméstico, sendo estes indissociáveis daqueles (CUNHA, 2009, p. 873).

Nesse sentido, Cunha (2009, p. 873-874) ainda assevera que “uma teoria da política externa, assim, deve mostrar como diferentes fatores domésticos alteram o comportamento externo de diferentes Estados ou de um mesmo Estado ao longo do tempo.”.

Outro ponto a ser considerado na abordagem de Milner (1997, p15-16), é a necessidade de conceituar e diferenciar as ideias de interesses e preferências. Os interesses dos atores são seus objetivos essenciais; como por exemplo, potencializar ganhos financeiros no caso de atores econômicos, ou a manutenção no poder, no que se refere aos atores políticos. Já as preferências se referem a ações específicas de políticas que, para os atores, resultaram na maximização dos seus objetivos essenciais. Em suma, interesses são o alicerce sobre o qual se baseiam as preferências dos atores. Preferências são utilizadas como variável explicativa; interesses, não.

Ressalta-se ainda que, ao analisar os interesses e preferências domésticos, o assunto em grande monta passa pelos atores governamentais, os quais são tratados de maneira bastante diversa pelos estudiosos. Alguns considerando os poderes Legislativo e Executivo como racionais e unitários (MILNER, 1997), outros voltam atenção aos agentes burocráticos – como ministérios, agências governamentais e departamentos bem como os indivíduos que ocupam cargos de destaque nesses órgãos (ALLISON; HALPERIN, 1972), ou ainda há os que consideram os líderes políticos individualmente, dando destaque ao processo e determinantes cognitivos de seus comportamentos e ações (KEMP, 2007).

Contudo, com base na proposta milneriana, os principais atores não são os Estados, ou seus agentes, mas as pessoas e grupos que participam do processo decisório, muitas vezes indiretamente, sendo fator preponderante no processo decisório das relações entre Estados, não o equilíbrio de poder de um país em relação ao outro, mas as consequências distributivas domésticas (MILNER, 1997). Sendo assim, esta questão é um elemento-chave para compreender a formulação da política externa - e da interna também – e a correta análise do jogo entre os atores domésticos e a estrutura das preferências domésticas, sendo esta interação entre eles o fator definidor da política externa (MILNER, 1997, p.16-17).

Nesse sentido Putnam (2010, p. 151) acrescenta que:

No nível nacional, os grupos domésticos perseguem seu interesse pressionando o governo a adotar políticas favoráveis a seus interesses e os políticos buscam o poder constituindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar suas próprias habilidades de satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas das evoluções externas. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão, pois seus países permanecem ao mesmo tempo interdependentes e soberanos.

Em suma, segundo o modelo dos Jogos de Dois Níveis (PUTNAM, 2010), um processo de negociação internacional, via de regra, se desenvolve em dois momentos: a) a negociação interestatal, onde os agentes do governo, normalmente um representante do poder executivo, se reunirão para negociar um acordo sobre uma determinada questão de interesse comum - Nível I; b) o processo de ratificação, no nível doméstico, do acordo realizado internacionalmente - Nível II. Assim, tendo em conta que o acordado externamente terá que ser ratificado domesticamente pelo poder Legislativo, grupos domésticos que têm interesses ligados à questão em negociação buscarão assegurar-los pressionando o governo para que adote políticas que atendam suas preferências (MENEZES, 2008, p.5), devendo o nível doméstico ser considerado em igualdade de importância com o nível internacional no

que se refere às motivações e constrangimentos às cooperações internacionais (PUTNAM, 2010).

Milner (1997, p. 10-11) no entanto, vai além, posicionando o nível doméstico como mais relevante que o nível internacional, em especial quanto às motivações e constrangimento dos Estados para a cooperação internacional, haja vista ao fato de que a política doméstica não se organiza em uma estrutura hierárquica, onde as decisões finais são tomadas por um ator único e soberano, mas em uma estrutura poliárquica¹, usualmente desigual, onde atores com preferências discrepantes compartilham níveis diferentes de poder durante as tomadas de decisão.

Com isso em mente, uma empreitada para a construção de um acordo internacional, perpassa por bem mais do que os interesses de agentes governamentais ou o interesse nacional, haja vista à preponderância dos interesses domésticos na dinâmica de dois níveis, proposta por Putnam (2010), sendo muito mais um exercício de acomodação e articulação política dos interesses dos grupos internos, como o setor produtivo, a sociedade civil organizada e os demais setores organizados, do que apenas uma ação de política internacional.

Contudo, afrente se verá que a política externa mexicana vem na contramão da teoria, pautando-se na já limitada forma racionalista/tradicional de se pensar a política externa e seu processo decisório.

III. ATORES ATUANTES NO PROCESSO DECISÓRIO DA POLÍTICA EXTERNA MEXICANA

O cenário político mexicano, em tese, é um sistema democrático, presidencialista, bicameral e federalista. Contudo, na prática “durante praticamente 70 anos de hegemonia priista², o México funcionou como um dos sistemas políticos mais centralizados em nível internacional.” (AMORIM NETO; SCHIAVON, 2010, p.13), onde o controle estatal do executivo ditou as direções da atuação internacional do país. Ainda nesse sentido, Amorim Neto e Schiavon (2010, p.13-14) acrescentam que:

Isto se devia à fusão entre o Executivo federal e o partido oficial, o qual transformava o Presidente mexicano no ator principal do sistema, ao ostentar enormes poderes meta – constitucionais (presidencialismo) que se sustentavam no fato de ser ele o líder do partido que tinha a maioria em ambas as câmaras legislativas e a totalidade dos governos estatais (até 1989).

No início dos anos 2000, devido às longas décadas no poder e a uma série de fatores como crise econômica, globalização, mudanças culturais e a reformas eleitorais e institucionais, a hegemonia política do partido PRI ficou desgastada, resultando na perda da maioria da câmara dos deputados em 1997 e culminando com a eleição de Vicente Fox do Partido Ação Nacional (PAN) em meados daquele ano.

Esse processo de mudança no cenário da política interna mexicana, refletiu de forma peculiar no âmbito política externa, tendo o sistema mexicano, mesmo frente as mudanças consideráveis, mantido sua característica de concentração do poder decisório nas mãos do

¹ Poliárquia é um conceito definido por Robert Dahl (1997, p.31) da seguinte forma, “[...] poliárquias podem ser pensadas então como regimes relativamente (mais incompletamente) democratizados, ou, em outros termos, as poliárquias são regimes que foram substancialmente popularizados e liberalizados, isto é, fortemente inclusivos e amplamente abertos à contestação pública.”

² O termo “priista” usado no presente artigo no sentido de definir e caracterizar determinado elemento com sendo diretamente relacionado com o Partido Revolucionário Institucional (PRI), criado em 18 de janeiro de 1946.

Poder Executivo, praticamente mantendo o “status quo” vigente, mantendo a baixa independência dos demais poderes frente ao Poder Executivo, como se vislumbra dos ensinamentos de Luís Gustavo Mello Grohmann (2001, p. 91):

Três países apresentam forte separação entre os poderes: Bolívia, Chile e Brasil, acima dos 66%, seguidos pela Guatemala. As menores separações pertencem a Uruguai, México e Costa Rica.

Brasil e Chile têm os maiores valores de independência, seguidos de Uruguai, Argentina e Colômbia. A menor independência é apresentada por El Salvador, seguido por México e Panamá. Também Costa Rica e República Dominicana situam-se em patamares de independência abaixo dos 33%. (grifo nosso)³

Nessa toada, desde 1917 a constituição mexicana prevê que o poder estatal de atuar na seara internacional, em suas diversas formas, seria compartilhado entre os três poderes do governo, ao menos é o que dita o texto constitucional, onde foi atribuída ao Poder Executivo a prerrogativa de “*Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado*” (MÉXICO, 1917, artículo 89, fracción X). Ficando para o legislativo, nos casos que envolvam tratados mais especificamente o Senado, em momento subsequente aprovar e ratificar internamente os tratados celebrados internacionalmente, conforme se constata da previsão constitucional abaixo transcrita:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado: I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos; (MÉXICO, 1917, artículo 76, fracción I) (grifo nosso).

E por fim, ao Poder Judiciário, conforme o disposto na parte final do artigo 133 da Constituição mexicana, resta apenas, por meio de “*los jueces de cada entidad federativa [que] arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas*” (MÉXICO, 1917, artículo 133).

No entanto, mesmo havendo previsão constitucional de repartição de competências quanto a aprovação de tratados internacionais, em uma análise mais detida do processo decisório mexicano, é possível perceber uma considerável assimetria de poder entre o Executivo, Legislativo e Judiciário no contexto político estrutural mexicano. Sendo tal assimetria compreensível a partir da análise da relação entre os atores centrais do sistema político e as dinâmicas domésticas da política mexicana.

No caso mexicano o poder se concentra na figura do presidente, tendo o poder executivo grande controle do processo decisório, bem como controle sobre os poderes legislativo e judiciário, que orbitam ao seu redor, conforme síntese exposta no quadro abaixo onde é possível se depreender um pouco dessa estrutura política doméstica e da conjuntura política centralizada no poder executivo:

3 O professor Luís Gustavo Mello Grohmann (2001), em seus escritos acerca do nível de separação entre os poderes, existente em países com o sistema de governo presidencialista, classifica os países da América Latina quanto a sua independência da seguinte forma: a) países que apresentam níveis de independência entre os poderes entre 0% a 33% são considerados como de baixo índice de separação; b) países entre 33,1% a 66% são considerados países com índice mediano de separação; c) países entre 66,1% a 100% são países considerados com alto índice de separação entre os poderes estatais.

QUADRO 1 – INSTITUIÇÕES E DISTRIBUIÇÃO DE PODER NO MÉXICO, 1982-2000-2006

Variável	1982	Inicia-se erosão	2000	2006
Divisão Constitucional de poderes	Presidencial	Sem mudança institucional	Presidencial	Presidencial
Divisão legislativa de poderes	Bicameralismo forte (câmaras simétricas e incongruentes) ⁽ⁱ⁾	Sem mudança institucional	Bicameralismo forte (câmaras simétricas e incongruentes)	Bicameralismo forte (câmaras simétricas e incongruentes)
Divisão federal de poderes	Federalismo	Sem mudança institucional	Federalismo	Federalismo
Prerrogativas em matéria de condução de política externa	Executivo (Com análise de política externa ratificação de tratados, embaixadores e cônsules pelo Senado e ausências do território nacional pelo Congresso)	Sem mudança institucional	Executivo (Com análise de política externa ratificação de tratados, embaixadores e cônsules pelo Senado e ausências do território nacional pelo Congresso)	Executivo (Com análise de política externa ratificação de tratados, embaixadores e cônsules pelo Senado e ausências do território nacional pelo Congresso)
Fragmentação Partidária	Baixa fragmentação	Aumenta Fragmentação nas eleições de 1988	Fragmentação média	Fragmentação média - alta
Divisão de Propósito entre poderes	Governo unificado presidência: PRI Maioria absoluta nas câmaras: PRI	PRI perde a presidência em 2000	Governo dividido presidência: PAN Maioria absoluta nas câmaras: ninguém	Governo dividido presidência: PAN Maioria absoluta nas câmaras: ninguém
Prognóstico sobre condução de política externa	Total controle pelo Executivo (sem nenhum questionamento do Legislativo)		Controle pelo Executivo (com grandes questionamentos do Legislativo e dos governos subnacionais)	Controle pelo Executivo (com grandes questionamentos do Legislativo e dos governos subnacionais)

(i) As legislaturas simétricas são aquelas que são democraticamente eleitas e com poderes constitucionais iguais ou ligeiramente desiguais; inversamente, as assimétricas são aquelas cujos membros da câmara alta não foram eleitos democraticamente e cuja distribuição de poderes entre as câmaras é muito desigual. Por outro lado, as legislaturas incongruentes são aquelas cuja fórmula de eleição na câmara alta busca a sobre-representação de minorias nacionais (territoriais, étnicas, culturais ou tradicionais) tendo, portanto, composição entre as câmaras muito diferente; em oposição, as congruentes são aquelas com fórmulas de eleição similares que geram composições relativamente iguais.

Fonte: AMORIM NETO; SCHIAVON, 2010.

Dessa forma, é incontestável o fato de que desde meados da década de 80, o poder executivo no sistema político mexicano exerce monopólio sobre as definições das diretrizes básicas da política externa a ser adotada pelo Estado mexicano no cenário internacional.

No entanto, tal centralização tem suas peculiaridades, no que se refere aos atores estatais envolvidos na formulação da política externa mexicana, como o processo de aparelhamento da Secretaria de Relações Exteriores (SRE) pelo executivo, com a inserção de agentes indicados não pertencentes a carreira da SRE, o que ampliou a já grande hegemonia político - burocrática do executivo mexicano, em especial na pessoa do presidente, mantendo o corpo diplomático sempre alinhado aos ideais da presidência

Devido à situação implementada na SRE, o Poder Executivo, obteve a prerrogativa de impor suas preferências políticas na maior parte das vezes, já que a presidência mantinha os Poderes Legislativos e Judiciário sobre seu controle - o que lhe garantia apoio incondicional - tendo ainda a Secretaria de Relações Exteriores, sempre a seu serviço na execução e operacionalização de seus planos na política externa. Tornando em última análise a política externa um reflexo dos ideais do chefe do executivo.

Saindo da seara dos agentes governamentais, e adentrando um outro campo composto pelos mais variados atores sociais, os quais em um primeiro momento, devido a sua pouca expressividade no processo decisório da política externa mexicana, em comparação ao poder exercido pelos atores estatais, assim como a baixa permeabilidade do

processo decisório mexicano a agentes estranhos ao núcleo duro do governo, tiveram uma participação pouco expressiva nas negociações e criação da Aliança do Pacífico, participando apenas de algumas ações coordenadas por órgãos do poder executivo, por meio de licitações regulamentadas previamente por um corpo técnico e diplomático estatal.

Todavia, com a evolução da institucionalização do bloco, atores sociais como o empresariado, por vias indiretas fez valer seu interesse na constituição da Aliança do Pacífico, mesmo que tendo sido colocado à margem das decisões tomadas entre abril de 2011 e dezembro de 2012, já que as referidas decisões político-institucionais acabaram por serem tomadas de forma centralizada no executivo (LISBOA, 2016, p. 142-144). Este empresariado, enquanto grupo de interesse, organizou-se no Conselho Empresarial da Aliança do Pacífico (CEAP), composto pelo Grêmio empresarial chileno, pelo Conselho Empresarial Mexicano de Comércio Exterior, Investimento e Tecnologia, pela Associação Nacional de Empresários da Colômbia e pela Sociedade de Comércio Exterior do Peru.

Cabe ainda salientar que mesmo concentradas no Poder Executivo, as decisões ainda sofriam influência do empresariado dos países envolvidos, haja vista à influência do setor nas esferas governamentais, reflexo claro da estrutura de preferências descrita por Helen Milner (1997), contudo a capacidade de influenciar as decisões governamentais dependem de inúmeros fatores, valendo ressaltar que no caso da constituição da Aliança do Pacífico o fator financeiro preponderou, sendo ausente a disponibilização de espaços a atores sociais ligados ao terceiro setor, movimentos sociais ou a academia, fato esse que diverge do ocorrido em outros países que compõe a Aliança do Pacífico, como a Colômbia e o Chile.

Dessa forma, o que se constata é uma baixa abertura no sistema decisório mexicano a ações de atores sociais que não mantenham direta relação com o executivo, sendo nitidamente um sistema erigido sobre o controle do Poder Executivo.

IV. A GÊNESE DA ALIANÇA DO PACÍFICO

A partir da década de 1950, o mundo começou a assistir a uma multiplicação de Acordos Preferenciais de Comércio (APC) que tem alterado o panorama internacional (REIS; AZEVEDO; LELIS, 2014, p. 352). Essa conjuntura de mudança está diretamente ligada a uma nova onda de regionalismo, distinta da ocorrida em 1950 e 1960, onde, segundo Prebisch (2012), as políticas econômicas não logravam atender as necessidades de crescimento, fazendo com que os países subdesenvolvidos, em especial os países latino-americanos, não conseguissem competir em igualdade de armas com os países ricos, sendo necessários incentivos especiais para desenvolvimento de seus processos de industrialização interna.

Esse novo regionalismo, que surge a partir de 1990, tem como premissa fundante a promoção e inserção dos países na economia mundial e a implantação de políticas de atração de investimento com objetivo de promover o desenvolvimento econômico e social de seus integrantes (REIS; AZEVEDO; LELIS, 2014, p. 352-354).

Sem embargo, percebe-se que a dificuldade de se fazer avançar as negociações no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC), em geral resultado da criação de um número crescente de barreiras protecionistas tarifárias e não-tarifárias, tem feito com que o papel antes exercido pela OMC, seja paulatinamente substituído por regras regionais negociadas pelos APC's (BHAGWATI; PANAGARIYA, 1996).

Neste contexto de importante inflexão no ambiente econômico internacional, surge o bloco, formado por Chile, México, Peru e Colômbia em 2012, denominado Aliança do Pacífico, sendo tal aliança um instrumento de articulação política, econômica e de integração entre os países-membros.

Como um de seus marcos iniciais, “em 28 de abril de 2011, os presidentes de Chile, Colômbia, México e Peru assinaram a Declaração Presidencial sobre a Aliança do Pacífico, que ficou mais conhecida como Declaração de Lima, por ter sido firmada na cidade de Lima, no Peru” (OLIVEIRA, 2014, p. 22). Sendo esse documento o embrião do que viria ser a Aliança do Pacífico.

No decorrer do ano seguinte ocorreram ainda diversas reuniões até que se chegasse a um consenso acerca do bloco a ser criado, tais tratativas estão sintetizadas no quadro abaixo que sintetiza as datas relevantes da negociação do Acordo-Quadro da Aliança do Pacífico:

QUADRO 2 – AS DATAS RELEVANTES DA NEGOCIAÇÃO DO ACORDO-QUADRO DA ALIANÇA DO PACÍFICO

Data	Reunião / Atividade
23 de setembro de 2011	Envio do projeto de Acordo Marco por parte de Peru
3-4 de outubro de 2011	Reunião do Grupo Adhoc de Acordo Marco em Bogotá, Colômbia
17 de outubro de 2011	Reunião virtual do Grupo Adhoc de Acordo Marco
3-4 de novembro de 2011	Reunião do Grupo Adhoc do Acordo Marco em Santiago de Chile, Chile
1-2 de dezembro de 2011	Reunião do Grupo Adhoc de Acordo Marco na Cidade do México, México
18 de janeiro de 2012	Reunião virtual de coordenadores de negociação da Aliança do Pacífico para revisar o Acordo Marco
7 de fevereiro de 2012	Reunião virtual de coordenadores de negociação da Aliança do Pacífico
16 de fevereiro de 2012	Reunião virtual de coordenadores de negociação da Aliança do Pacífico.
23-24 de fevereiro de 2012	Reunião do Grupo Adhoc do Acordo Marco em Lima, Perú.
28 de fevereiro de 2012	Reunião virtual do Grupo de Alto Nível da Aliança do Pacífico.
5 de março de 2012	Reunião virtual de dignatários nacionais e internacionais da Aliança do Pacífico. Anúncio da conclusão da negociação do Acordo Marco.
15 de março de 2012	Revisão legal por parte do Grupo Adhoc.
3 de maio de 2012	Conclusão da revisão legal por parte del Grupo Adhoc em Bogotá, Colômbia.
6 de junho de 2012	Assinatura do Acordo Marco por parte dos Presidentes do Chile, Colômbia, México e Perú no Observatório de Paranal, Antofagasta, Chile.

Fonte: MEXICO, 2012.

Resultado de toda essa articulação citada, é que em 6 de junho de 2012, no Observatório Paranal, na cidade de Antofagasta, no Chile, se procedeu-se a assinatura do Acordo Marco para a formalização da Aliança do Pacífico, sendo este o instrumento legal que estabelece as bases desta iniciativa de integração regional.

Na ocasião, ainda se estabeleceu que o Acordo-Quadro entraria em vigor 60 dias após a data de depósito do último instrumento de ratificação das partes, tendo validade e será válida por tempo indeterminado (ALIANZA DEL PACIFICO, 2012).

Restando aos Estados ratificar e depositar os instrumentos para que o acordo pudesse entrar em vigência, sendo usualmente tal processo responsabilidade do Poder Legislativo dos Estados, o que no caso mexicano iniciou-se em 17 de outubro de 2012, sendo tal tramitação tratada, mas detalhadamente na próxima seção desse artigo.

V. ALIANÇA DO PACÍFICO NO LEGISLATIVO MEXICANO

Segundo o disposto na Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (BRASIL, 2009), o procedimento para celebração de tratados compreende as seguintes etapas: a)

negociação; b) confecção do instrumento textual do tratado; c) assinatura do tratado; c) aprovação interna e subsequente entrada em vigor do tratado junto ao ordenamento jurídico pátrio.

Assim, a partir daqui abordar-se-ão as duas últimas partes do procedimento acima, em especial no que diz respeito a tramitação do Acordo Marco da Aliança do Pacífico no legislativo mexicano, e posteriormente seu Protocolo Adicional, intentando identificar quais os atores atuantes nesse processo e o nível de abertura para a participação de atores de fora da estrutura estatal.

Superada as fases iniciais das tratativas internacionais, que culminaram com a assinatura do Acordo Marco da Aliança do Pacífico e depois de seu protocolo adicional, iniciou-se a fase de internalização do referido acordo no ordenamento jurídico mexicano.

O processo de internalização de tratados internacionais no ordenamento mexicano, é regido pela Constituição Mexicana, em especial os “*artículos 15, 18, 76 -fracción I; 89 -fracción X; 104 -fracción I; 117 -fracción I y 133*” (CARCLA, 2005, p. 03), bem como por outras duas leis, a “*Ley Sobre la Celebración de Tratados*” de janeiro de 1992 e a “*Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*”, de setembro de 2004, sendo essa última a norma orientadora específica no que se refere ao rito aplicado a internalização dos acordos internacionais da Aliança do Pacífico.

Considerando o rito exposto nos artigos 5 ao 10, da referida “*Ley Sobre la Aprobación de Tratados Internacionales en Materia Económica*”, o processo de internalização e aprovação do Acordo Marco da Aliança do Pacífico, no México, teve início no dia 17 de outubro de 2012, quando o Conselho de Administração do Senado da LXII Legislatura remeteu o ofício nº DGPL-1P1A.-11087, encaminhando o Acordo-Quadro da Aliança do Pacífico, ao “Comité Mixto de Asuntos Exteriores, Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe y de Comercio y Desarrollo Industrial”, para análise e emissão de parecer.

Em 14 de novembro de 2012, os trabalhos do Comitê misto resultaram na emissão e aprovação de parecer favorável à aprovação do Acordo Marco da Aliança do Pacífico, bem como o envio de pedido para a aprovação no pleno do Senado.

No dia seguinte, 15 de novembro de 2012, o parecer foi aprovado também no pleno do Senado com 101 votos favoráveis de um total de 128 votos possíveis, tendo sido dispensada a segunda leitura, equivalente o segundo turno no legislativo brasileiro. Intervieram na primeira leitura a senadora Gabriela Cuevas, Presidenta da “Comisión de Relaciones Exteriores”, sendo ela quem apresentou o parecer para aprovação, e os senadores Teófilo Torres Corzo (PRI), Dolores Padierna Luna (PRD), Mariana Gómez Del Campo Gurza (PAN), Lisbeth Hernández Lecona (PRI), Juan Gerardo Flores Ramírez (PVEM), não havendo nenhuma outra manifestação além das mencionadas conforme o registrado na “Gaceta del Senado - LXII/1PPO-53/38060” (MÉXICO, 2012), de 15 de novembro de 2012.

O trâmite legislativo se finalizou com a publicação, em Diário Oficial da Federação, do decreto legislativo que aprova o Acordo Marco da Aliança do Pacífico, em 30 de novembro de 2012.

Aprovado e ratificado pelo Senado, o acordo foi depositado em 27 de janeiro de 2013, entrando em vigor em 20 de julho de 2015, devido ao depósito tardio da Colômbia que ocorreu apenas em 21 de maio de 2015, haja vista o disposto no artigo 13 do Acordo Marco, onde está previsto que a entrada em vigor ocorreria apenas 60 dias após o último depósito dos instrumentos de ratificação.

Além dos fatos acima narrados quanto a aprovação e ratificação do Acordo-Marco, é necessário ainda tratar acerca do processo de ratificação de seu Protocolo Adicional, o qual teve seu processo de internalização e aprovação iniciado em 17 de abril de 2015, quando o Conselho de Administração do Senado da LXII Legislatura enviou o ofício nº DGPL-1P3A.-3865, encaminhando o referido Protocolo Adicional, para o “Comité Mixto de Asuntos Exteriores, Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe y de Comercio y Desarrollo Industrial”, para análise e parecer, com base nas disposições do artigo 76, Seção I, da Constituição dos Estados Unidos Mexicanos, para que fosse aprovado o Texto do Protocolo Adicional pelo Senado mexicano.

No dia 09 de dezembro de 2015, o referido comitê apresentou parecer favorável, que foi aprovado na mesma data. Tendo sido aprovado na sequência pelo Pleno do Senado no 14 de dezembro do mesmo ano, com 96 votos a favor dos 97 possíveis, havendo apenas uma abstenção. Na oportunidade ocorreu apenas a intervenção favorável do senador Raúl Morón Orozco (PRD), conforme registrado na “Gaceta del Senado - LXII/1PPO-72/60048” (MÉXICO, 2015) de 14 de dezembro de 2015. Destaca-se ainda, que da mesma forma que ocorreu com o trâmite do Acordo-Marco, foi dispensada a segunda leitura do parecer.

Quanto ao processo de internalização do Protocolo Adicional ao Acordo Marco cabe-nos ainda salientar que nessa ocasião ocorreu fato peculiar ao final do trâmite, pois após a aprovação do referido ato, o mesmo não foi publicado no Diário Oficial da Federação.

Por fim, durante toda a pesquisa realizada junto aos órgãos oficiais mexicanos, responsáveis pelas publicações oficiais do país, em momento algum durante o processo acima descrito, foi possível constatar qualquer registro de participação direta de atores sociais junto ao legislativo mexicano, sendo tal processo basicamente composto apenas de trâmites burocráticos realizados entre as diversas esferas do Poder Legislativo mexicano. Corroborar com essa percepção a existência apenas de registro de participação de parlamentares nas discussões elaboradas pelos comitês mistos, bem como a existência de apenas intervenções realizadas por senadores. O que pode indicar, em uma primeira análise, um possível monopólio de agentes estatais.

Tal situação diverge consideravelmente de outros países-membros da Aliança do Pacífico onde existe considerável permeabilidade a ação de atores externos a estrutura estatal, existindo mecanismos de participação direta ou mesmo via representação de entidade como associações, sindicatos e confederações (LISBOA, 2016).

VI. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos períodos analisados nesse artigo, pouco se evidenciou a participação de atores, que não fossem parte da estrutura burocrática estatal, verificando-se apenas uma pequena participação de atores financeiro – industriais (empresariado) no período inicial de negociações internacionais da Aliança do Pacífico, onde tais atores, por meio de ações coordenadas pelo executivo, exerceram timidamente uma prerrogativa mitigada de manifestação, que em momentos posteriores foi relegada apenas a uma influência indireta resultante de seus vínculos (lobby) com a classe política mexicana, em especial com o Poder Legislativo.

Em um segundo momento, durante o trâmite legislativo, verificou-se ser quase nula a possibilidade de atuação direta de atores sociais, bem como a inexistência de mecanismos como consultas públicas, referendos e outras ferramentas de participação social, que poderiam possibilitar o acesso à discussão por atores sociais de outros nichos, como a área acadêmica, os movimentos sociais e a comunidade civil organizada.

Assim, conforme descrito na seção anterior, não foi possível constatar documentalmente qualquer registro de participação direta de atores sociais junto ao legislativo mexicano, seja pela simples ausência de efetiva averbação dessas participações, seja pela hegemonia exercida pelo executivo, que até certo ponto domina o legislativo, seja pelo fato da inexistência de meios hábeis de participação popular dentro do rito de ratificação de tratados internacionais.

Dessa feita, percebe-se um alinhamento nítido da política externa mexicana e o ideário tradicional, haja vista a presença de características como a centralização no executivo, a independência do externo quanto ao interno, tipicamente realistas e bastante arraigada no modelo mexicano, em especial no caso Aliança do Pacífico.

O que frente a enorme importância do Acordo Marco da Aliança do Pacífico e da construção internacional decorrente dele, e ao fato de tal acordo atingir de inúmeras formas a vida de toda a sociedade mexicana, é no mínimo desaconselhável a ideia de ignorar os interesses dos atores domésticos, tolhendo a participação social ou mitigando-a a patamares inexpressivos, sendo obvio se tratar de situação bastante nociva aos ideais basilares de uma saudável democracia participativa.

Tal fato enseja atenção, haja vista que pautar o interesse nacional sem considerar o interesse doméstico, em suas inúmeras facetas, incorre inevitavelmente em distorções que afetaram toda a dinâmica da política doméstica, o que do ponto de vista defendido por Milner (1997) é um erro que custa caro aos que terão que futuramente distribuir internamente os ônus de suas decisões monocráticas na esfera internacional.

A própria visão de política externa de Merle (1984, p. 46) sofreu considerável transformação ao longo do tempo, ficando cada vez mais interdependente da interna, havendo para o autor uma internacionalização dos problemas internos e uma internalização dos problemas internacionais.

Dessa forma, assim como o modelo realista-tradicional sofreu fortes críticas devido ao fato de não ter aprimorado seu modelo de análise, o sistema mexicano de certa forma ao aderir a seu ideário acaba por seguir o mesmo caminho da obsolescência. Se abstendo de práticas mais sofisticadas e mais participativas, que lhe dariam acesso a novas oportunidades no domínio da política externa (MANSANI; REIS, 2014, p. 27-28).

Assim, as inexpressivas possibilidades de atuação de atores sociais dentro do processo decisório mexicano de internalização - ratificação do Acordo Marco da Aliança do Pacífico em suma indica uma considerável necessidade de avanço no quesito participação popular no que tange a construção da política externa e sua antípoda interna.

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALIANZA DEL PACÍFICO. Declaración Presidencial sobre la Alianza del Pacífico. Lima – Perú, 2011. Disponível em: <<https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=1329>> Acesso em: 07 set. 2016.

ALIANZA DEL PACÍFICO. Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. Paranal – Chile, 2012. Disponível em: <<https://alianzapacifico.net/?wpdmdl=4464>>. Acesso em: 02 set. 2016.

ALLISON, GRAHAM T.; MORTON H. HALPERIN. Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications. *World Politics*, vol. 24, 1972, pp. 40–79. JSTOR, Disponível em: <www.jstor.org/stable/2010559>. Acesso em: 02 jun. 2017.

BRASIL (2009). Decreto n. 7.030/2009. Promulga a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos artigos 25 e 66.

Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 28 ago. 2017.

BHAGWATI, J.; PANAGARIYA, A. Preferential trade areas and multilateralism: strangers, friends or foes? *The Economics of Preferential Trade Agreements*, p. 1-78. Washington, Estados Unidos, AEI Press, 1996.

CANCILLERÍA DE COLOMBIA, Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico. [site institucional]. Disponível em: <http://ancilleria.gov.co/sites/default/files/alianza-del-pacifico/acuerdo_marco.pdf>. Acesso em: 02 set. 2016.

CONGRESO GENERAL DEL MEXICO - SENADO DE LA REPÚBLICA, Tratados Aprobados. [site institucional]. Disponível em: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=tratados_internacionales_aprobado>. Acesso em: 05 mai. 2017.

CUNHA, R. C. da. Preferências domésticas e instituições do processo decisório em política econômica externa. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 871-910, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582009000400003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 01 jun. 2017.

GROHMANN, Luís Gustavo Mello. A separação de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva comparada. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n. 17, p. 75-106, Nov. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010444782001000200008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 07 Set. 2017.

LISBOA, M. T. Atores Sociais na Política Externa Chilena: o Caso da Aliança do Pacífico. *Conjuntura Global*, Curitiba, v.5, n. 1, Jan/Abr., 2016, p. 131-151. Disponível em: <<http://www.humanas.ufpr.br/portal/conjunturaglobal/files/2016/06/9-Marcelino-Teixeira-Lisboa.pdf>>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

MANSANI, R. de S.; REIS, R. P. As teorias das relações internacionais nos estudos de política externa: um breve olhar a partir das perspectivas realista e liberal. *Revista Andina de Estudios Políticos*, v. 4, n. 1, p. 20-29, 2014. Disponível em: <<http://iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/47>>. Acesso em: 20 ago. 2017.

MENEZES, C. L. A influência do nível doméstico nas posições ambivalentes adotadas pelo Brasil nas negociações do Protocolo de Kyoto. IN: *IV Encontro Nacional da Anppas*, Brasília, jun. 2008. Disponível em: <<http://www.anppas.org.br/encontro4/cd/ARQUIVOS/GT13-1039-935-20080520213443.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2017.

MERLE, Marcel. *La politique étrangère*. Paris: PUF, 1984.

MÉXICO (1992). Ley sobre la celebración de tratados, de 02 de enero de 1992. *Diario Oficial de la Federación* de 02 de enero de 1992. Disponível em: <<http://tratados.sre.gob.mx/leytratados.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2017.

MÉXICO (2012). Dictámenes de Primera lectura. 15 de Noviembre de 2012, *Gaceta del Senado - Senado de la República* [site institucional]. Disponível em: <<http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=2&sm=2&id=38060>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

MÉXICO (2015). Dictámenes de Primera lectura. 14 de Diciembre de 2015, *Gaceta del Senado - Senado de la República* [site institucional]. Disponível em: <<http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=60048>>. Acesso em: 05 jun. 2017.

MÉXICO (2004). Ley sobre la aprobación de tratados internacionales en materia económica, de 02 de septiembre de 2004. Diario Oficial de la Federación de 02 de septiembre de 2004. Disponível em: < <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/271.pdf>>. Acesso em: 15 mai. 2017.

MEXICO. Constitución Política (1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última Reforma - publicada en el Diario Oficial de la Federación de 24 de febrero de 2017. Cidade do México. Disponível em: < http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf>. Acesso em: 15 mai. 2017.

MILNER, H. V. Interests, institutions and information: domestic politics and international relations. New Jersey: Princeton University Press, 1997.

OLIVEIRA, A. C. de. Do velho ao novo regionalismo: evolução das políticas conjuntas para o desenvolvimento da América Latina. In: Seminário sobre Neoliberalismo y Economía Heterodoxa, 1; 2013, Santiago, Chile. Convocatoria a las jornadas de planificación – ILPES CEPAL, 2014. Disponível em < <http://www.cepal.org/pt-br/publicaciones/36664-velho-novo-regionalismo-evolusao-politicas-conjuntas-o-desenvolvimento-planejado>>. Acesso em 22 jun. 2017

PREBISCH, R. El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas (1949). 1ª ed. Santiago: CEPAL, 2012.

PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. Revista de Sociologia e Política, v.18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782010000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11 nov. 2016.

REIS, M. dos; AZEVEDO, A. F. Z. de; LELIS, M. T. C. Os efeitos do novo regionalismo sobre o comércio. Estud. Econ., São Paulo, v. 44, n. 2, p. 351-381, June 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010141612014000200005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 de maio de 2017.

ROSENDORFF, P. B.; MILNER, H. A model of two-level game. In: MILNER, H. Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations. New Jersey: [s.n.], 1997. p. 67-98.

SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES. [site institucional]. Disponível em: <<http://www.gob.mx/sre>>. Acesso em: 02 mai 2017.

**A DECOLAGEM DO NEOLIBERALISMO
NOS ESTADOS UNIDOS - UMA HISTÓRIA
QUE ENSINA**

REGINALDO CARMELLO C. DE MORAES

A DECOLAGEM DO NEOLIBERALISMO NOS ESTADOS UNIDOS - UMA HISTÓRIA QUE ENSINA

Antes de entrar propriamente no tema deste artigo, cabe esclarecer o uso dos termos. A expressão “neoliberalismo” costuma levar a pelo menos três conotações, diferentes ainda que interligadas: (1) uma corrente de pensamento e uma ideologia, isto é, uma forma de ver e julgar o mundo social; (2) um movimento intelectual organizado, que promove reuniões, conferências e congressos, edita publicações, cria thinktanks, isto é, centros de geração e difusão de idéias e programas; (3) um conjunto de políticas adotadas pelos governos neoconservadores, sobretudo a partir da segunda metade dos anos 70, e propagadas por organizações multilaterais (os “programas de ajuste estrutural” do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional).

A corrente de pensamento tem existência secular – pode ser rastreada no começo do século XX, com o famoso seminário vienense de Von Mises, no qual se destacava Friedrich Hayek. Este último, por sua vez, tem papel central na segunda dimensão mencionada, a organização de um movimento intelectual e de difusão de idéias, o que ele próprio chamava de “vendedores de idéias de segunda mão”. A sua Sociedade Mont-Pelerin é com certeza a mãe de todos os centros e thinktanks neoliberais do mundo. Já o terceiro vetor (os pacotes de políticas) teve de esperar condições mais convenientes de propagação. Certa vez, Milton Friedman, outro expoente neoliberal, disse que as crises eram oportunidades insuperáveis (ou mesmo indispensáveis) para a oferta desses pacotes – acrescentando, porém, que o aproveitamento de tal ensejo só é possível se os proponentes estiverem maduros e preparados para fazê-lo¹. De certo modo, durante as primeiras sete ou oito décadas do século, os neoliberais fizeram sua travessia no deserto. Quem tomasse nas mãos um livro qualquer de história do pensamento econômico, nos anos 1960, por exemplo, talvez encontrasse um pequeno capítulo, se tanto, para a escola austríaca e Hayek. Depois dos anos 1970, a “economics” ensinada na maioria das escolas é progressivamente contaminada e mesmo dominada pelas sequelas dos velhos libertários.

A crônica dessa escalada, nos Estados Unidos, tem tudo para ser uma estória epifânica, um exercício de desvendamento. Por isso dizemos que é peculiar e, ao mesmo tempo, exemplar.

Nos Estados Unidos do pós-guerra há dois momentos contrastantes. O primeiro é constituído pelos “vinte e cinco gloriosos”, período em que uma fantástica acumulação de capital e poder conseguiu conviver com abundância relativamente distribuída, e mesmo com redução de desigualdades. O segundo período começaria em 1980 - um cenário de oscilações econômicas coexiste com tremenda polarização social, crescimento de desigualdades e sentimento generalizado de insegurança.

Note-se que há uma década encravada nessa narrativa. Os anos 1970 viram não apenas sintomas de degradação e decadência – a renúncia de Nixon e a desmoralização da presidência da república, o pavor dos choques do petróleo, os temores do fantasma nipônico, a derrota humilhante no Vietnã. Viram, também um movimento claro, de segmentos importantes do empresariado norte-americano, no sentido de contrapor-se ao que via como uma escalada de ameaças à economia de mercado, identificada, por esses empresários, como

¹ “Only a crisis - actual or perceived - produces real change. When that crisis occurs, the actions that are taken depend on the ideas that are lying around. That, I believe, is our basic function: to develop alternatives to existing policies, to keep them alive and available until the politically impossible becomes the politically inevitable.”. Prefácio à edição 1982 de *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press)

o próprio modo americano de viver. Naquela década, os economistas neoliberais ganharam seus prêmios Nobel - Hayek em 1974, Friedman em 1976, Ohlin em 1977, Buchanan viria apenas em 1986. E os empresários conservadores deslanchavam a criação de thinktanks e fundações destinados a tornar nobre a busca do lucro e a destruir o demônio coletivista que enxergavam não apenas no socialismo, mas até no New Deal, nas políticas sociais e no imposto de renda progressivo. Milton Friedman sintetizaria essa cruzada como uma revolta contra a tirania do status quo coletivista, que demonizava a procura do lucro. Também foi nessa década que os economistas de Chicago – então a vanguarda neoliberal – realizavam seus experimentos de massa, com os planos econômicos de Pinochet e dos generais argentinos (Valdes, 1995).

No discurso de posse de seu segundo mandato, Nixon antecipava um quadro mental: “Nós convivemos tempo demais com as consequências de depositar todo poder e responsabilidade em Washington. (...) Perguntemos não apenas o que o governo faz por mim, mas o que eu posso fazer por mim mesmo”. Depois de uma década de temores, sustos e incertezas, o país estava preparado para ouvir e aplaudir Reagan e seu mandamento: o estado não é solução, é parte do problema.

Parece-nos indispensável entender quais são os fundamentos sobre os quais se ergue todo o universo ideológico neoliberal de massa – aquilo que já se chegou a chamar de pensamento único, tal sua força. Veremos como se constituíram tais alicerces, fundamentalmente sócio-econômicos. Um segundo passo, que pretendemos empreender em outro artigo, é o de descrever e interpretar os aparatos criados para desenvolver e disseminar a *forma mentis* (e emocional) do neoconservadorismo.

I. O DUPLO MOVIMENTO DO NEOLIBERALISMO

Geralmente associamos o neoliberalismo com políticas macroeconômicas de largo espectro, como a privatização e a desregulamentação do comércio nacional e internacional. E isso é certo – esse é o eixo das reformas de Reagan e seus similares. E é o eixo dos programas de ajuste estrutural que as agências multilaterais e os bancos credores enfiaram na garganta do Terceiro Mundo endividado. Mas a desregulamentação é parte de algo maior – a desestatização de tudo que for possível, a mercadorização de tudo que for possível.

A criação do novo arranjo sócio-econômico é um resultado combinado do que ocorre no nível macro, predominantemente protagonizado pela esfera estatal (legislação, normas), e do nível micro em que se combinam esses instrumentos políticos (legislação), alternados com a ação dos empresários. Esse fator – a ação das e nas empresas – é decisivo para criar o terreno em que medra a cultura neoliberal, suas idéias, crenças, sentimentos e valores.

Assim, para mencionar alguns exemplos, os círculos empresariais dominantes desbaratam regras e resistências no mercado de trabalho, com a reengenharia das firmas, o “outsourcing” generalizado e a flexibilização dos contratos de trabalho, via expedientes como contratação de trabalhadores como pessoas jurídicas, agências de temporários, “cooperativas” de trabalho, franquias, etc.

Esse movimento pode ser visto na história recente dos EUA, de modo tão brutal e claro, que serve como revelador do sentido geral dessa política. A velha frase – os países adiantados colocam diante dos atrasados um espelho de seu futuro – tem aí, talvez, sua mais perfeita encarnação. Com o adendo de que se trata de um espelho que reduz alguns traços, amplia outros, distorce outros mais.

II. A AMÉRICA NÃO É MAIS AQUELA

Numerosos estudos descreveram a trajetória da economia norte-americana no final do século passado, sublinhando a “desindustrialização” e a passagem para uma alegada “sociedade de serviços”. Bennett Harrison e Barry Bluestone já retratavam essa mudança no começo dos anos 1980, quando esse processo estava decolando (Bluestone & Harrison, 1982). Gerald F. Davis apanha esse processo já com um espelho retrovisor, em dois estudos recentes (Davis, 2009; Davis, 2016).

Davis mostra como, nas duas últimas décadas do século XX, alguns mantras hipnotizavam o mundo empresarial norte-americano: reengenharia, downsizing, outsourcing. O mandamento central do administrador criativo era focalizar a firma em suas atividades centrais, o chamado “core”, transferindo para subcontradas as operações tidas como auxiliares ou periféricas. Isso significava a adoção de um modelo radicalmente distinto daquele que fizera o sucesso das grandes corporações integradas. Ainda no levantamento anual da revista *Fortune* (as 500 maiores), de 1980, a empresa típica operava em três ramos diferentes – muitas delas em dúzias de setores. Assim, uma corporação originalmente devotada à produção de alimentos industrializados absorvera coisas tão distintas como uma firma de trailers, outra de equipamento hidráulico, outra de aparelhos estereofônicos, de malas e bagagens e assim por diante. Era mais do que uma manufatura integrada, era um conglomerado de empresas com “cores” distintos.

Essa forma empresarial tinha seus pontos fracos. Como o mercado acionário dava valor maior à soma das partes do que ao todo, esses conglomerados ficavam vulneráveis ao ataque de compradores canibais. Alguns catalisadores foram criados pelos “empreendedores políticos”: leis e normas foram reconfiguradas, instrumentos financeiros foram criados, como os empréstimos especificamente desenhados para “alavancar”, fundir e desmembrar esses paquidermes. O que, de fato, aconteceu. Perto de 1990, um terço das maiores corporações americanas tinham desaparecido como entidades independentes.

Um processo paralelo a esse – e com ele fundamentalmente conectado – foi a financeirização das empresas, muitas das quais quase deixaram de ser manufaturas para virar mesas de operações. Não faziam coisas, movimentavam dígitos – o que Robert Reich chamou de “capitalismo de papel” (Reich, 1983; Lazonick, 2000)). O ramo das finanças viu surgir novos atores em seu meio, transcendendo, em muito, o velho mundo dos bancos. Além das manufaturas convertidas em financeiras, multiplicavam-se os especialistas independentes, que negociavam hipotecas imobiliárias, como a Countrywide, posteriormente absorvida pelo Bank of America. Alguns atores da indústria financeira eram mais nebulosos, caso dos fundos de Hedge, que especulam com valores das moedas, estoques de bens, opções de compra, contratos futuros, etc. Davis resume esse fenômeno com uma frase: agora “Wall Street” está em todo lugar. Não é apenas um quarteirão na zona sul de Manhattan – é a vida corrente, em cada canto do país. Sua descrição é rica: proprietários de postos de gasolina fazem hedge para se proteger de choques do Oriente Médio, proprietários de casas vêm suas hipotecas serem compradas por noruegueses; e as estradas do Meio-oeste (que cobram pedágios) acabam sendo propriedade de fundos de pensão australianos.

III. O TRABALHO EM MIGALHAS – OU EM FRANGALHOS

Como não podia deixar de ser, a transformação chega ao chão da fábrica e aos contratos de trabalho, através de variados caminhos. Em 2007, das doze maiores empregadoras do país, nove eram do setor varejista ou setor de serviços de alimentação: Wal-Mart, UPS, McDonald’s, Target, Kroger, AT&T, Sears Holdings, Home Depot, Verizon,

Walgreen, Lowe's e Safeway. Sózinha, a Wal-Mart empregava nessa data mais americanos do que as doze maiores indústrias manufatureiras somadas.

Um traço especial da sociedade americana contribuiu para que esse movimento – de reengenharia das corporações – desse uma cor especial às reformas neoliberais.

Grande número de estudos mostram a peculiaridade do “welfare state” norte-americano. Contrastam esse modelo com o europeu (Hacker, 2002; Christopher, 1999). Na Europa continental, mas também na Inglaterra e no Canadá, essas políticas modelam, literalmente, um ‘welfare state’, um estado de bem estar social. São políticas públicas, de provisão estatal. Não é nem foi assim nos Estados Unidos, onde um grande número de políticas sociais foram implementadas pelas corporações e/ou através das corporações, mesmo quando recebendo fundos públicos ou beneficiárias de renúncias fiscais. Desse modo, nos Estados Unidos, as políticas de welfare eram intrinsecamente ligadas aos contratos de trabalho. Um episódio relevante do nascimento desse “estado” de bem estar foi o famoso Tratado de Detroit, um acordo entre a General Motors e o sindicato dos trabalhadores (United Auto Workers), assinado em 1950. Para evitar greves e interrupções na produção, o acordo estendia para os trabalhadores da fábrica algo que antes era reservado aos executivos e gerentes: plano de aposentadoria, de saúde, reajuste anual de salário conforme o custo de vida, progressão na carreira. Nos anos seguintes, o plano de saúde foi estendido aos dependentes. E foi sendo adotado por outras empresas do ramo automotivo. Mais ainda: tornou-se um modelo adotado pela maioria das empresas, principalmente as grandes e médias. Repetindo e enfatizando: praticamente todo o “welfare state” americano está vinculado ao contrato de trabalho – o seu lado “state” só aparece indiretamente, na forma das deduções fiscais, o desconto no Imposto de Renda. Isso, em grande medida, justifica o termo utilizado por Suzanne Mettler: um estado submerso (Mettler, 2011).

Se assim é – e tudo indica que assim foi – a eventual fragmentação ou dissolução da empresa tem implicações enormes para a sobrevivência ou desaparecimento da rede de benefícios. E foi o que ocorreu a partir de 1980, dando uma cor peculiar ao desmanche neoliberal nos Estados Unidos.

O andar da carruagem é relativamente claro e simples, mesmo que desconfortável para a maior parte dos viajantes. As grandes empresas industriais tinham políticas de longo prazo para seus empregados – contratos longos com a filosofia de “uma carreira, uma vida, degrau a degrau”. Em contraste, o empregado médio, no ramo de serviços alimentares (McDonald's) fica na empresa por 1,5 anos. O mesmo se aplica às empresas “prestadoras de serviços”, resultantes do processo generalizado de outsourcing e offshoring. E se aplica, também, ao enorme contingente de trabalhadores organizados como “patrões de si mesmos”, os fornecedores de serviços “independentes” e subcontratados, às agências de serviços contingentes, aos sistemas de franquias -- formas de contratar cada vez mais precárias e vulneráveis.

Em suma, a reconfiguração do emprego – transformado progressivamente em “serviço” e “tarefa (task)” - mudou o acesso e, com ele, a extensão do peculiar welfare state americano. O impacto dos desmembramentos, deslocalizações e outsourcing não se verificou apenas nos salários, mas também nos chamados benefícios indiretos, como a cobertura de planos de saúde e previdência, entre outros.

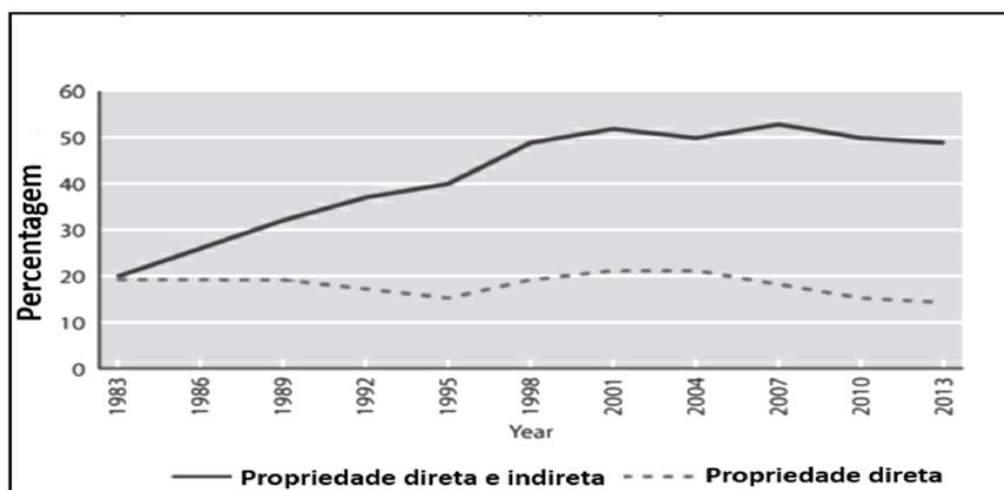
IV. A PESTE FINANCISTA

Um dos desdobramentos dessa reengenharia abrangente foi o crescimento dos planos de previdência privada. E este crescimento, por sua vez, seria um poderoso incentivo para a financeirização da vida cotidiana (Fraser, 2005; Langley, 2008). A legislação estimulou

esse passo e a cadeia de acontecimentos foi fatal: um enorme contingente de famílias entrou no rol dos “investidores”, mesmo sem saber exatamente o que isso significava. A reforma de leis e regras foi essencial. O Departamento de Imposto de Renda definiu mais claramente o tratamento que daria ao que chamava de “planos tipo 401(k)”, dando mais segurança ao comprador. De outro lado, como vimos, grandes corporações eram desmembradas e “enxugadas”. Expeliam seus empregados e, com eles, os planos coletivos de saúde e previdência. Para os empregadores, a vantagem dos 401(k), planos individuais e “portáteis”, era lançar para fora do balanço o passivo os empregados. Para os trabalhadores, com o tempo, esses planos eram quase impositivos. Como o “emprego” se tornava evanescente ou migrante, os planos tinham mesmo que ser “portáteis”, não podiam depender de um emprego específico, um contrato de trabalho, porque ele já não existia. O número de planos 401(k) cresceu tremendamente nos anos 1980s e 1990s. E o número de participantes mais do que triplicou: 7.5 milhões em 1984 para mais de 23 milhões em 1993. Jacob Hacker retratou esse novo cenário com um rótulo preciso: *The Great Risk Shift: The New Economic Insecurity and the Decline of the American Economy* (Hacker, 2016).

Finda a primeira década do novo milênio, a maior parte dos trabalhadores já era cliente desses planos de contribuição definida mas com retornos (benefícios) dependentes do mercado, já que são, basicamente, fundos de investimento. A expansão dessa privatização da saúde e da previdência é parte de uma financeirização geral da economia. Em 1982, cerca de 20% das famílias tinham dinheiro investido no mercado de ações. Em 2000, mais da metade estava incluída nesse circuito, a maior parte através de fundos mútuos e contas de previdência privada. Transformaram-se, por assim dizer, em “investidores passivos”. Veja-se, por exemplo, o gráfico, que Davis monta com dados da Federal Reserve (na publicação *Survey of Consumer Finances*, vários anos).

GRÁFICO 01: ESTADOS UNIDOS: EVOLUÇÃO DAS FAMÍLIAS COM POSSE DE AÇÕES E TÍTULOS FINANCEIROS ENTRE 1983 E 2013



Fonte: traduzido de Davis, 2016, figura 5.1

Os administradores dos Planos 401(k) canalizavam investimentos para fundos mútuos de aplicações. Bancos e financeiras não podiam ter achado fonte mais rica. Repetindo a frase de Davis: agora “Wall Street” está em todo lugar. Acrescentaríamos: E na alma das pessoas.

A imprensa de negócios e os analistas cunharam neologismos para rotular os novos enquadramentos empresariais. Por exemplo, a “nikeificação”. Computadores, comida para animais, fármacos, sapatos e até serviços governamentais são cada vez mais produzidos por

contratados, não pela companhia cujo nome figura na etiqueta. E muitas vezes, como no caso da Nike, é precisamente a etiqueta que a empresa produz.

O outro modelo é a uberificação, o “capitalismo- plataformas”. Lembra Davis que a plataforma virtual – empresas web, aplicativos smartphone – é uma inovação talvez tão relevante quanto outrora foi a linha de montagem, para agregar e disciplinar os trabalhadores. Nelas, o emprego é substituído por tarefas específicas, pontuais (Smicek, 2016).

V. DESTERRITORIALIZAÇÃO EM MARCHA

Ainda um detalhe, não menos importante, deve ser acrescentado à descrição desse processo. Como dissemos, as corporações se transformam, cada vez mais, em redes de contratos. Com esse formato, onnipresentes e crescentemente desterritorializadas, escolhem sua nova relação com os estados nacionais, o ambiente político em que nasceram e cresceram, mas que, em seguida, figura como limite. Escolhem onde hospedar sua produção para gerir os custos de trabalho. Mas também onde hospedar sua “sede jurídica” e sua emissão de notas fiscais, conforme as taxas que pesam sobre vendas, royalties, direitos de propriedade intelectual e assim por diante.

Como vemos, essas inovações liberam as empresas de seus laços e compromissos com a força de trabalho. E as liberam, também, de compromissos com os indivíduos enquanto cidadãos detentores de direitos – aqueles direitos que são cobertos pelo estado e pago por impostos. Certa vez, Obama reclamou da falta de patriotismo das empresas que trocavam de passaporte – de fato, elas se beneficiavam daquilo que o poder público criava através da poupança forçada de seus cidadãos – infra-estrutura, escolas, lei e ordem, para citar alguns bens essenciais ao funcionamento desses empreendimentos. Mas, ao mesmo tempo, as novas firmas internacionalizadas eximem-se progressivamente da manutenção dessa estrutura. Não é tão novo, a propósito, mas é agora uma estratégia consolidada. A Libéria teve seu sistema de registro de navios criado por empresas petrolíferas americanas, para evitar as leis trabalhistas americanas. Uma vez firmado esse ponto, a Libéria “diversificou” sua oferta, acolhendo sedes “legais” de diferentes corporações, como a Royal Caribbean Cruises, de fato sediada em Miami. As empresas que mudam de nacionalidade têm sedes legais nesses refúgios, mas continuam operando no território americano. Evidentemente, beneficiam-se da infraestrutura paga pelo contribuinte - com uma carga cada vez mais pesada sobre os trabalhadores e a classe média, menos ‘móveis’ do que o capital.

Aparentemente, ninguém questiona que a Apple, uma espécie de símbolo da América, tenha de fato outra nacionalidade, a das Ilhas Cayman, embora sua sede, ali, meça apenas 40 cm x 50 cm. Reparem: são as dimensões de uma caixa postal. Assim, a empresa Tyco International, tradicionalmente sediada em New Hampshire, Estados Unidos, “reincorporou-se” nas ilhas Bermudas nos anos 1990s, ao lado de Accenture, Cooper Industries, Ingersoll-Rand e muitas outras firmas. Aproveitaram-se de um sistema legal projetado... por empresas americanas de seguros e consultoria, poucas décadas antes. E “recomendado” aos senhores congressistas por equipes de lobby bem nutridas. Países foram praticamente inventados para isso.

O roteiro dessa “reengenharia” tem episódios de filme B. Uma “nação” inventada, a South Pacific Island (Ilha do Sul do Pacífico), criou um setor bancário da noite para o dia, para servir de entreposto para gangsters russos, que tinham enriquecido graças aos planos de privatização selvagem, desenhados, em grande medida, por economistas de Harvard, gênios que receberam boas comissões para esse trabalho intelectual. E se transformaram em gurus de thinktanks neoliberais.

VI. E OS COVEIROS DO CAPITAL?

Um elemento falta destacar, nesse complexo enredo. Como dizia a célebre frase do século XIX, o Capital varria avassaladoramente o mundo, mas, ao mesmo tempo, necessariamente, criava e concentrava seus coveiros: os proletários.

Com todo esse novo desenho das empresas, porém, a classe trabalhadora fica mais difícil de ser identificada (como classe em si) e, também, de reconhecer essa nova identidade (como classe para si). Ou seja, fica invisível também para si mesma, não se reconhece. Por isso, alguns estudos sobre essa classe precisam constantemente recuperar até mesmo sua existência (Zweig, 2013; Levison, 2011).

Mas, para além de recuperar a percepção de sua existência, é preciso identificar o impacto dessas mudanças no cotidiano da classe trabalhadora e na formação dos sentimentos e valores. Com a eleição de Donald Trump para a presidência dos Estados Unidos, muito se falou sobre o novo alinhamento político da classe trabalhadora norte-americana, seu distanciamento do Partido Democrata e a migração para o Republicano, mais precisamente, para a ala mais conservadora dos republicanos. Com algum acerto mas muito exagero, a chamada *White working class* foi apontada como uma base fundamental do eleitorado de Donald Trump. O populista de direita teria explorado a angústia e a insegurança desse grupo diante dos efeitos perversos da globalização. A decepção da *White working class* com o Partido Democrata teria esvaziado Hilary Clinton e, até, levado votos a Trump. A evolução recente da classe trabalhadora norte-americana já vinha sendo alvo de atenção de numerosos livros, artigos, conferências. Alguns eram estudos sobre suas mudanças mais visíveis e “objetivas” – geográficas, demográficas, ocupacionais. Mas há também aqueles que exploram os impactos psicossociais dessas mudanças, isto é, o modo como elas sugerem a predisposição ou disponibilidade para o assédio de grupos políticos neoconservadores.

Um deles é o estudo de Tamara Draut (Draut, 2016). Ela tenta dar outra resposta ao mistério do suposto “desaparecimento” da classe trabalhadora, mostrando os sinais que revelariam seu novo despertar, suas lutas, suas novas formas de organização. Desde logo, Draut afirma, em síntese, algo parecido ao que dizem Zweig e Levinson: a classe trabalhadora norte-americana não “morreu” nem se dissolveu numa hipotética classe média. É apenas diferente do que era. E essa diferença tem consequências muito importantes para sua falta de visibilidade e para a perda de protagonismo político.

É conhecida a elaboração de Karl Polanyi, para caracterizar a “grande transformação” da época contemporânea. De fato, quando pensamos na longa marcha da classe trabalhadora, “civilizando o capital” e arrancando regulações, leis, políticas públicas, percebemos mais claramente que a “flexibilização dos contratos” é o meio através do qual o capital tenta escapar desses limites civilizadores e recuperar o moinho satânico do livre-mercado. Nesse sentido, poderíamos dizer que as “flexibilizações” são a vingança, o contra-ataque dos capitalistas ultraliberais em resposta aos avanços dos reformistas. É uma resposta a quase dois séculos de atividade civilizadora do movimento operário e popular, que reformava o capitalismo.

É assim peculiar, mas também exemplar, o impacto dessa revanche do capital, na pátria do Capital. Há uns 50 anos, os estudiosos do subdesenvolvimento diziam que países “retardatários” eram sociedades com “terciário inchado”. A migração do campo para a cidade não era acompanhada da criação de indústria. Assim, milhões de pessoas se acomodavam em empregos precários e mal pagos no setor de comércio e serviços de baixa qualificação. Enquanto isso, país desenvolvido era país industrializado. Não durou muito tempo essa caracterização dicotômica. No meio dos anos 1970, Daniel Bell, otimista, dizia que os Estados Unidos – líder e modelo de país industrializado – tinham virado uma

sociedade pós-industrial, uma economia de serviços. Só que nessa nova versão, os serviços não eram o lugar do atraso, eram o centro da criatividade, dos empregos em tecnologia e ciência, em planejamento e projeto, em consultoria financeira. Eram o campo em que pululavam aqueles que mais tarde Robert Reich chamaria de “analistas simbólicos”, os sofisticados e ultramodernos trabalhadores que não produzem objetos, não manuseiam coisas, mas criam símbolos, imagens, conceitos, desenhos, códigos informáticos, descobertas tecnocientíficas.

VII. A RESISTÊNCIA NA ENCRUZILHADA

Mas nada disso escondia a realidade: nos Estados Unidos, modelo de Primeiro Mundo, estava-se criando um conjunto de bolsões cada vez maiores de Terceiro Mundo. A coisa iria piorar quando o Segundo Mundo (o bloco socialista) se desagregasse, virando uma selva de desempregados e máfias. Na pátria americana, indústrias se desmanchavam e migravam para países de baixos salários e baixos impostos. Aquilo que ficava dentro do território americano se transformava brutalmente. Os grandes oligopólios verticalizados se desmembravam - terceirizavam atividades, subcontratavam e viabilizavam a criação de um “precariado” cada vez mais vulnerável, além de uma “subclasse” simplesmente miserável. O contingente de necessitados do Food Stamp atingiu o recorde de 50 milhões de indivíduos, mais de 15% da população toda.

O quadro é mais chocante na América, mas não é tão desimportante para entender a nova Europa, pressionada por ondas migratórias, por deslocalizações e desindustrializações que desmancham a base social da esquerda – sindicatos, partidos, movimentos. Não surpreende que alguns dirigentes trabalhistas, como Toni Blair, digam que “a luta de classes acabou”, enquanto grandes empresários, como Warren Buffett afirmem que “ela existe e estamos ganhando”. A frase de Blair já foi repetida ou assumida por líderes de outros partidos.

Não foram apenas dirigentes políticos que “desistiram” da classe trabalhadora ou decretaram o fim de seu protagonismo político. Nas últimas décadas proliferaram novos “teóricos” da pós-modernidade e das plataformas pós-materialistas. Alguns foram bem longe, decretando o caráter estrutural e definitivo desse esvaziamento político. Manuel Castells, por exemplo, no final dos anos 1990, dizia que a “era da informação” tinha colocado em segundo plano os trabalhadores, incapazes de influir sobre o conflito ou coesão social, o cenário político e ideológico. O proletariado não seria mais o “sujeito político” da transformação, uma identidade política capaz de liderar um projeto de sociedade. Para o sociólogo espanhol, os novos movimentos “identitários” e sem definição de classe, eram os novos portadores da mudança, na nova era (Castells, 1997). Visões como essas se espalharam.

Ao lado disso, mesmo na pátria exportadora de neoliberalismo, viceja uma nova literatura que busca recompor a identidade dessa nova classe trabalhadora e de seus movimentos indecisos em busca de luz. Desenham-se novas formas de ativismo – como o chamado sindicalismo-movimento social, uma alternativa à fragmentação provocada pela reengenharia que descrevemos acima (cf. Bronfenbrenner, 1998; Fantasia, 2004; Fletcher, 2008; Lopez, 2004; Milkman, 2013; Ness, 2005; Tait, 2016).

Não se trata de um movimento uniforme e sem nuances. O sindicato da grande fábrica de automóveis, do petróleo e da química continuará a existir. Não se faz chapa e perfilados de aço em quiosques e microempresas individuais, não se extrai e refina petróleo em fornos domésticos. Mas ao lado desse núcleo capitalista mais formal e concentrado, há todo um mundo de capitalismo selvagem, com trabalhadores fragmentados, amontoados em guetos e bairros periféricos, sem direitos, seduzidos por assembleias religiosas, domesticados

pela TV, cortejados por demagogos ultraconservadores. Um mundo a roubar das trevas e a conquistar para a luz.

VIII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bageant, Joe - *Deer Hunting with Jesus: Dispatches from America's Class War*, Broadway Books, 2008).

Bell, Daniel - *The Coming of Post-Industrial Society - A Venture in Social Forecasting*, Basic Books, 1973

Bluestone. Barry e Bennett Harrison - *The de-industrialization of America*. de. New York: Basic Books, 1982.

Bluestone. Barry e Bennett Harrison - *The Great U-Turn: Corporate Restructuring and the Polarizing of America*, Basic Books, 1988.

Bronfenbrenner, Kate e outros (eds) - *Organizing to Win - New Research on Union Strategies*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.

CASTELLS, Manuel - *The Information Age*, vol. 2: The Power of Identity. Oxford, ed Blackwell, 1997.

Davis, Gerald F. - *Managed by the Markets: How Finance Re-Shaped America*, Oxford University Press; 2009.

Davis, Gerald F. - *The Vanishing American Corporation: Navigating the Hazards of a New Economy* [Berrett-Koehler Publishers. 2016).

Drau, Tamara - *Sleeping Giant: How the New Working Class Will Transform America* (ed. Doubleday, 2016

Fantasia, Rick e Kim Voss - *Hard work: remaking the American labor movements*, University of California Press, Berkeley, 2004.

Fine, Janice - *Worker Centers - Organizing Communities at the Edge of the Dream*, Cornell University Press, Ithaca, 2006.

Fletcher Jr., Bill e Fernando Gapasin - *Solidarity Divided: The Crisis in Organized Labor and a New Path toward Social Justice*, University of California Press, Berkeley, 2008.

FRASER, Steven - *Every Man a Speculator: A History of Wall Street in American Life*, HarperCollins Publishers; 2005

FRIEDMAN, *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1982.

Gest, Justin - *The New Minority: White Working Class Politics in an Age of Immigration and Inequality* (Oxford University Press, 2016).

Hacker, Jacob - *The Great Risk Shift: The New Economic Insecurity and the Decline of the American*

Hacker, Jacob S. - *The Divided Welfare State - the Battle over Public and Private Social Benefits in the United States*, Cambridge University Press, NY, 2002;

Harrison, Bennett - *Lean And Mean: The Changing Landscap Of Corporate Power In The Age Of Flexibility*, 1995, Basic Books.

LANGLEY, Paul - *The everyday life of global finance: saving and borrowing in Anglo-America*, Oxford University Press, 2008

Lazonick, William & Mary O'Sullivan - Maximizing shareholder value: a new ideology for corporate governance, in *Economy and Society*, v. 29, n. 1, february 2000, 13,35

Levinson, Andrew - *The White Working Class Today*, de Andrew Levison, Democratic Strategist Press, Washington D.C., 2013.

Lopez, Steven Henry - *Reorganizing the Rust Belt* - an Inside study of the American Labor Movement, University of California Press, 2004.

METTLER, Suzanne - *The Submerged State: How Invisible Government Policies Undermine American Democracy*, University of Chicago Press, 2011

Milkman, Ruth, Joshua Bloom & Victor Narro (eds) - *Working for Justice* - the L.A. Model of Organizing and Advocacy, IRL Press, Ithaca, 2013

Ness, Immanuel - *Immigrants, Unions, and the New US Labor Market*, Temple University Press, Filadelfia, 2005.

POLANYI, K. *A grande transformação*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

Scahill, Jeremy - *Blackwater: The Rise of the World's Most Powerful Mercenary Army*, Nation Books, 2008

Srnicek, Nick - *Platform Capitalism*, ed. Polity, Cambridge-UK,2016

SNIRCEK, Nick - *Platform Capitalism*, ed. Polity, Cambridge-UK,2016]

Tait, Vanessa - *Poor Workers' Unions: Rebuilding Labor from Below*, Haymarket Books, Chicago, 2016.

VALDES, Gabriel - *Pinochet's economists* - the Chicago School in Chile, Cambridge University Press, 1995

Zweig, Michael - *The Working Class Majority: America's Best Kept Secret*, ILR Press, Ithaca & London, 2011.

EMPLEO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS EN AMÉRICA ANTE UN CONTEXTO NEOLIBERAL

MINIAN LANIADO, ISAAC

“EMPLEO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS EN AMÉRICA ANTE UN CONTEXTO NEOLIBERAL”¹

I. INTRODUCCIÓN: FRAGMENTACIÓN Y RELOCALIZACIÓN DEL DESARROLLO INDUSTRIAL.

La reestructuración económica internacional se encuentra en una profunda revolución tecnológica, impulsada por las tecnologías de la información (TI) y nuevas tecnologías que afecta a todos los sectores productivos. Al mismo tiempo las formas actuales de organización de la producción desintegran el proceso productivo. Esta relocalización de segmentos productivos en filiales o firmas integradas a la red de fabricación está posibilitada por la movilidad de factores, como el conocimiento tecnológico, organizativo y otros intangibles, que se combinan con recursos locales relativamente inmóviles (particularmente trabajo no calificado).

Las Nuevas tecnologías (NT) generan importantes cambios en la forma de satisfacer las necesidades de los consumidores, alterando significativamente las cadenas de valor de las industrias. Estos cambios podrían generar una re-relocalización de actividades manufactureras hacia países desarrollados al permitir la realización de actividades con mayor precisión y a un menor costo. Sin embargo, en la actualidad, la robótica por ejemplo está mucho menos presente en las industrias trabajo-intensivas, las cuales requieren de gran flexibilidad de los bienes de capital para adecuarse a condiciones rápidamente cambiantes en los diseños de los productos, en el uso de nuevos insumos y materiales y, adaptarse a ciclos muy cortos de producción dada las condiciones de la demanda actual. Para estas industrias, la flexibilidad de la mano de obra es todavía muy superior a la de los robots.

Estos cambios implican para los países emergentes la necesidad de contar con estructuras industriales tecnológicamente más complejas, enfrentar mayores barreras a la entrada y considerar que la evolución del progreso técnico tiene un sesgo ahorrador de trabajo no calificado. Además de hacerle frente a la rápida obsolescencia de productos y factores de producción mediante estructuras industriales flexibles y dinámicas.

La fragmentación de la producción se muestra como una opción entre la entre la multiplicidad que existen para enfrentar la competencia internacional. Las firmas tendrán que decidir entre las opciones clásicas de producir o comprar sus insumos intermedios, y entre producir o comprarlos en el país o en el exterior. La descentralización organizativa pasó a ser una norma general de eficiencia. Los beneficios de aprovechar diferentes ventajas comparativas llevan a las firmas a una globalización creciente, donde los segmentos manufactureros se distribuyen entre países con menores costos de producción. Una limitante importante de esa dispersión está dada por los costos de transporte y el uso de infraestructuras, generando así una distribución internacional de segmentos manufactureros regionalizada. Las ventajas de la cercanía geográfica han disminuido, pero no desaparecido.

El presente trabajo se divide en cuatro secciones: 1) Firmas transnacionales en un contexto neoliberal, revisaremos rápidamente el rol de las corporaciones multinacionales en la

¹ Agradezco a las asistentes de investigación Sarahi Jiménez Castañeda y Denhy Rodríguez Bautista por su colaboración y a DGAPA, quien por medio del proyecto PAPIIT IN300117 proporciona recursos financieros que permitieron realizar este trabajo.

internacionalización y fragmentación de la producción; 2) Industrialización y empleo ante las nuevas tecnologías, explicaremos a qué nos referimos cuando hablamos de nuevas tecnologías, su impacto en el empleo y el posible efecto de desplazamiento de fuerza de trabajo; 3) Elementos para una estrategia de industrialización, donde destacaremos políticas y temas a tomar en cuenta ante la automatización de los procesos productivos; y para finalizar 4) Conclusiones ¿Fin del *outsourcing* y *offshoring*?

II. FIRMAS TRANSNACIONALES EN UN CONTEXTO NEOLIBERAL.

Derivado de los bajos costos de procesamiento y transmisión de información, se abrió la posibilidad de transferir en tiempo real y replicar en otros países las nuevas formas técnicas, organizativas y administrativas, así como otros activos intangibles difundiendo de esta manera conocimiento e información. Esto permitió aumentos en la productividad y en la mejora de la calidad de los bienes y servicios en firmas geográficamente apartadas. Los bajos costos de transmitir información asimismo una estrecha coordinación de las actividades dispersas internacionalmente facilitó la descentralización organizativa. Se redujeron por lo tanto algunas de las ventajas de la centralización organizativa y de la cercanía geográfica.

Fueron las Corporaciones Multinacionales (CMN) quienes impulsaron el aprovisionamiento internacional (*offshoring*, *outsourcing*), adquiriendo insumos, partes, componentes y subensambles, ya sea de sus filiales en otros países, de una red de firmas proveedoras vinculadas entre sí y también mediante relaciones puramente mercantiles. En períodos recientes, este aprovisionamiento externo alcanza inclusive funciones organizativas y financieras que son propias de las firmas, ampliando así los rubros que son relocalizados. La desintegración productiva implicó que el comercio de recursos y servicios complementarios formará parte importante del comercio internacional de manufacturas.

En general, los países en desarrollo se ubican en producciones estandarizadas sujetas a la competencia vía precios. Este proceso fue iniciado por CMN de Estados Unidos, que dirigió parte de su producción a México y países del Sudeste Asiático como respuesta a la competencia internacional por reducir costos. Las firmas de países avanzados aumentaron su competitividad mediante la adquisición de partes y componentes manufacturados en países con menores costos de producción. De la misma manera, los recursos intangibles que fluyen a las firmas de los países emergentes son “inputs” indispensables para que su producción esté de acuerdo con las características de la competencia internacional. Un tema central para los emergentes fue el de localizar actividades de más valor agregado en su territorio. Buscando el dominio sobre un sector industrial, al avanzar en la cadena de valor hacia actividades y segmentos más estratégicos, de mayor valor agregado, de creciente productividad, y posibilidades de aprendizaje, mejorando su participación en el comercio.

Desde mediados de la década de los sesenta, México fue de los primeros países latinoamericanos que se integró a las cadenas internacionales de valor agregado. Sin embargo, esta integración ha tenido un impacto reducido en términos de crecimiento del PIB y en la consolidación de modernas bases tecnológicas, organizativas y de producción localizada en el territorio nacional. Aunque una parte muy importante de la producción y exportación internacionalizadas de México está catalogada como de alta tecnología (de acuerdo a la clasificación de la OCDE), la etapa o segmento productivo localizado en México prácticamente no incorpora conocimiento tecnológico local. No hay externalidades positivas importantes en producción ni en procesos de aprendizaje. El valor agregado corresponde fundamentalmente a salarios y sueldos bajos en actividades cuya lógica económica radica en la ventaja comparativa

estática y en la posición geográfica. La irrupción de una nueva potencia industrial en la economía internacional, como China sobre todo después de su ingreso a la OMC, crea tanto condiciones para el desarrollo económico como desequilibrios en inversiones, comercio internacional, balances comerciales, etc. Hay enormes impactos en el desempeño de países desarrollados, emergentes, y en desarrollo en sus tasas de interés, distribución del ingreso, tipos de cambio, precios relativos, entre otros

III. INDUSTRIALIZACIÓN Y EMPLEO ANTE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Se generan nuevos cambios en la organización nacional e internacional de la producción con la implementación de las nuevas tecnologías. Se denominan NT al cambio tecnológico en el cual existe una infraestructura vinculada con hardware y software, que permiten mejorar la organización y el desarrollo de la producción, a través de la creación, modificación, almacenamiento, protección y recuperación de la información. Dentro de las NT, se encuentran los robots industriales, el uso de grandes bases de datos, el internet de las cosas, el uso de impresoras 3D, la comunicación máquina a máquina, sensores, ejecutores (*actuators*) entre otros.

La implementación de estas tecnologías a los procesos de producción trae consigo un mercado de trabajo cada vez más segmentado (trabajos cada vez más especializados versus trabajos de poca calificación). Asimismo, estas NT generan importantes cambios en la forma de satisfacer las necesidades de los consumidores y alteran significativamente las cadenas de valor de las industrias.

El uso de las NT modifica notablemente las formas de organizar a la firma, tanto en su estructura interna como en sus relaciones con otros agentes externos. Se favorecen formas de organización descentralizadas y la delegación de funciones debido a la existencia de cuellos de botella por la abundante información que las tecnologías facilitan. Los nuevos bienes de capital, las nuevas formas de organización de la producción y de redes de producción, el uso de servicios en investigación y desarrollo, desarrollo de productos, la investigación de mercado, mercadeo y finanzas han hecho evolucionar a la manufactura hacia una actividad con mayor relación capital/trabajo y de uso de recursos humanos de alta calificación.

En la última década, el rápido cambio tecnológico y el avance de la fragmentación de procesos productivos han estado aumentando la capacidad de la tecnología para automatizar tareas, desdibujando la frontera entre lo que es automatizable y lo que no. Por ejemplo, Frey y Osborne (2013) señalan que en 2003 conducir un automóvil o leer un manuscrito eran consideradas tareas no rutinarias, pero diez años más tarde se están volviendo rutinarias. También se está avanzando rápidamente en la automatización de tareas cognitivas no rutinarias, por ejemplo, el diagnóstico de enfermedades como el cáncer que ahora se comienza a hacer utilizando un algoritmo computacional desarrollado por IBM (IBM, 2017).

Las tecnologías de la información son de uso genérico, es decir, pueden aplicarse a un sinnúmero de actividades productivas, no sólo en industrias de alta tecnología, sino también en industrias tradicionales, en los servicios y sector primario. Esto abre oportunidades a su incorporación creativa en ciertas actividades de producción. El uso de estas tecnologías se ha difundido muy rápidamente y son de amplia aplicación en los países emergentes del Sudeste Asiático. La rapidez de su difusión internacional contrasta con la lentitud de absorción en países en desarrollo de tecnologías resultantes de las revoluciones industriales anteriores; difusión que también se ve favorecida por las características de los bienes y servicios informáticos, que son

“livianos”. Muchos recursos intangibles circulan por los medios de comunicación a un costo prácticamente nulo. Esto favorece la adquisición “desempaquetada” del conocimiento tecnológico, organizativo y de la información en diferentes mercados internacionales.

Por el momento existen excepciones a la importancia del cambio tecnológico en algunas industrias. La automatización de procesos productivos no es una situación generalizada para todas las industrias, algunas como en la del vestido, las nuevas tecnologías no han jugado un rol central en la localización y relocalización de la misma (Minian, Martínez, Ibáñez 2017).

La implementación de NT a los procesos de producción trae consigo un mercado de trabajo cada vez más segmentado (trabajos cada vez más especializados versus trabajos de poca calificación). Presentándose frecuentemente como el principal culpable del deterioro de la participación del trabajo en los procesos productivos. A través de estar incrementando el capital más que estar aumentando la mano de obra.

Como ha ocurrido en el pasado, se han presentado importantes rezagos temporales y altos costos sociales asociados al desempleo durante los períodos de transición, es probable en el largo plazo los mecanismos de compensación logren restablecer el equilibrio en el mercado de trabajo. De acuerdo con Levy y Murnane (2004), la principal consecuencia de la automatización no parece ser un desempleo masivo, sino un cambio significativo de la estructura laboral. Lo anterior se debe a que, si bien el impacto del cambio tecnológico sobre el nivel de empleo tiende a mitigarse con el paso del tiempo, su efecto en la estructura laboral es persistente, ya que aun cuando las oportunidades de empleo siguen creciendo su crecimiento tiende a ser mayor en las ocupaciones más calificadas, en las cuales la tecnología es complementaria (Acemoglu, 2002).

Conocer el impacto potencial del cambio tecnológico en la estructura laboral y en el nivel de empleo por ocupación y actividad, permite identificar a los trabajadores más vulnerables a las innovaciones tecnológicas, y diseñar políticas públicas para compensar a los ‘perdedores’ del cambio tecnológico. Las políticas de compensación pueden incluir, entre otras cosas, seguro médico, oportunidades de reentrenamiento y transferencias monetarias temporales, pero, sobre todo, deben enfocarse en aumentar el nivel de educación para mejorar las oportunidades de vida de la próxima generación. Aunque una mejor educación es una herramienta imperfecta para mitigar el desempleo tecnológico, en el largo plazo es el mejor instrumento que tenemos para preparar a la población para adaptarse a un mercado de trabajo que cambia constantemente (Levy y Murnane, 2004).

Todos los segmentos productivos, independientemente de su nivel tecnológico, requieren infraestructuras muy eficientes, incluyendo comunicaciones y transporte modernos, ya que los bienes manufacturados completos, semiacabados, partes y componentes, atraviesan repetidamente fronteras nacionales para completar su proceso de producción. Sin embargo, los requerimientos de la nueva industrialización son aún mayores ya que este nuevo perfil laboral implica la capacidad de utilizar las modernas tecnologías de producción y organización.

Los enormes avances recientes en inteligencia artificial, aprendizaje con máquinas y robótica, junto con la reducción constante de los costos de la automatización, derivado de la caída de los precios de las computadoras (64% anual entre 1980 y 2006 de acuerdo con Nordhaus (2007)), y de los robot industriales (10% anual según la Federación Internacional de Robots (2012, citada en MGI, 2013)), han creado fuertes incentivos económicos para reemplazar trabajo humano por equipos de control numérico computarizado (Frey y Osborne, 2013).

En un trabajo elaborado previamente (Minian y Martínez, 2018) se utilizó la metodología de Frey y Osborne (2013), que permite estimar la proporción del empleo que puede ser potencialmente sustituida por capital y nuevo conocimiento. Lo anterior tiene en cuenta exclusivamente las capacidades técnicas (factibilidad técnica existente en 2013). Para estimar la probabilidad técnica del impacto del cambio tecnológico en el empleo para la industria manufacturera mexicana; se identificó las ocupaciones más vulnerables al avance de la tecnología; se estimó una matriz de nivel de calificación vs riesgo de automatización; y finalmente, se analizó los principales factores que pueden influir en la velocidad de adopción de procesos automatizados. Es importante aclarar que no se pretende estimar cuántos trabajos se automatizarán en la realidad, tampoco es posible estimar cuál es el número de años en los cuales se materializaría la automatización debido a que hay factores económicos, políticos, sociales, legales, etc., que limitan la implementación de las innovaciones tecnológicas, aun cuando son técnicamente factibles.

De acuerdo con nuestras estimaciones el 63% del empleo total tiene un alto riesgo de ser automatizado, lo que según Frey y Osborne (2013) significa que, con la tecnología existente (en 2013), hay una alta probabilidad (mayor a 0.7) de que las tareas de las ocupaciones con alto riesgo de automatización puedan ser realizadas por equipos controlados por computadora. La proporción del empleo mexicano con alto riesgo de ser automatizado es mayor que la de Estados Unidos (47%), la Unión Europea (54%), y que el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (57%), pero se encuentra por debajo de la de países asiáticos como China (77%) e India (69%) (Banco Mundial, 2016; Bowles, 2014).

IV. ELEMENTOS PARA UNA ESTRATEGIA DE INDUSTRIALIZACIÓN

La revolución productiva puede cambiar la localización y organización de la producción a escala global. Algunas tecnologías como las 3D reducen las economías de escala en la producción y permite relocalizar tramos de la actividad productiva. Muchos de esos tramos van a estar concentrados regional o localmente, cercanos a los mercados finales. Esto puede implicar cambios importantes en la geografía de las cadenas globales de valor y en los procesos de *offshoring*.

Es un hecho que la automatización cambiará la naturaleza del trabajo tal como lo conocemos ahora. El avance de la automatización volverá los procesos productivos más capital, tecnología y conocimiento intensivos, altera significativamente la estructura del mercado de trabajo y desplazará al trabajo humano en aquellas actividades en las que las máquinas pueden hacerlo de manera más eficiente. Tal como ha ocurrido en el pasado, se espera que el presente cambio tecnológico genere ganadores y perdedores. Coordinar el proceso de transición le brindará al Estado la oportunidad de distribuir los beneficios económicos de la automatización y mitigar sus efectos adversos. Ante este panorama, el Estado cuenta con al menos tres alternativas: i) reducir la velocidad con que avanza el proceso de automatización; ii) dejar que las fuerzas del mercado se encarguen de la asignación “eficiente” de los factores de la producción, con los altos costos sociales que esto implica, principalmente derivados de las altas tasas de desempleo y pérdida de competitividad que se puede presentar en las industrias que se rezaguen en la incorporación de las nuevas tecnologías; o iii) convertirse en el promotor y coordinador de la automatización, impulsando la distribución de sus beneficios y mitigando sus efectos adversos.

Teniendo en cuenta la rapidez y profundidad del presente cambio tecnológico y que la reestructuración de la industria y la transformación del sistema educativo, inherentes a dicho

cambio tecnológico, puede tomar décadas, el Estado debe elegir la opción más consistente con su estrategia de desarrollo.

i. Si el gobierno está muy presionado por las altas tasas de desempleo derivadas de la rápida adopción de procesos automatizados, puede frenar la implementación de aplicaciones tecnológicas mediante marcos regulatorios y sistemas impositivos estrictos, por ejemplo, estableciendo impuestos al uso de robots (y en general, al uso de equipo de control computarizado), tal como lo sugieren Mady Delvaux y Bill Gates (Shiller, 2017). Los impuestos a la automatización permitirían reducir la velocidad con la que las empresas incorporan procesos de producción más automatizados, y generarían recursos para mitigar la desigualdad y re-entrenar a los trabajadores desplazados (Delaney, 2017). Sin embargo, una menor automatización puede reducir la competitividad de la industria, lo que se podría traducir en un aumento de las importaciones, menores exportaciones, menor crecimiento económico y un estancamiento o caída del empleo y de los salarios.

En los últimos 30 años, la tasa de desocupación en México solo ha rebasado el 5% en los años posteriores a las crisis económicas de 1994 y 2008 (CEFP, 2003; Banco Mundial, 2017), por lo que más que las altas tasas de desempleo, el Estado mexicano debería estar preocupado por recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo real y por aumentar los salarios medios.

ii. Si el gobierno decide dejar la automatización a los mecanismos del mercado, sería la competencia entre las empresas privadas la que determinaría la velocidad con que avance la automatización. En la mayoría de los países desarrollados la industria privada cuenta con notables ventajas de externalidades, financiamiento, formación de recursos humanos, infraestructuras científicas y técnicas (en algunos casos vinculadas con los aparatos militares y espaciales), pero sobre todo, cuenta con años de experiencia previa para invertir en nuevas tecnologías, por lo que participa significativamente en el gasto en investigación y desarrollo (GID) e impulsa la innovación y la adopción de nuevas aplicaciones tecnológicas.

iii. De acuerdo con Mokyr, et al., (2015), la diferencia fundamental entre la presente revolución industrial y las anteriores, es que mientras que en las revoluciones previas las transiciones se hicieron con muy poco apoyo gubernamental para los desplazados, en la presente se espera que las políticas públicas mitiguen los efectos más duros de la transición. Sin embargo, si una economía en desarrollo como la mexicana quiere acelerar su ritmo de crecimiento, aumentar su productividad y competitividad, mejorar sus condiciones laborales, reducir la brecha con las economías desarrolladas, y en última instancia, conservar sus propias industrias, el Estado no debe conformarse con políticas de mitigación, debe diseñar una estrategia de desarrollo de largo plazo e implementar las políticas industriales, educativas y de demanda necesarias para crear los incentivos que permitan reasignar los recursos desde los segmentos de las industrias en los que se están perdiendo ventajas comparativas hacia segmentos con ventajas comparativas actuales o potenciales.

Las estrategias de industrialización han de tener en cuenta no sólo las transformaciones productivas en los países avanzados sino también la existencia y desarrollo de nuevas bases industriales exportadoras en otros países emergentes. Las técnicas de producción y organización son relativamente rígidas. El modelo global de éstas proviene de los países avanzados y no resulta fácil, en muchos casos, adecuarlo a los precios relativos de los factores de producción de los países emergentes. Por lo anterior la segmentación y a la localización corresponde solo a algunos segmentos de la producción.

Los cambios técnicos en curso requieren que los países emergentes evolucionan hacia estructuras industriales más complejas, donde las firmas tienen mayores requerimientos de entrada no sólo en términos de capital sino también de calificaciones e infraestructuras. De igual manera, en atención a las nuevas tendencias internacionales de la producción, que determinan que los bienes y servicios tienen un alto contenido de conocimiento, las firmas de los países emergentes necesitan contar con segmentos productivos especializados. Las inversiones deben combinar el uso de bienes de capital de *ti* con inversiones en recursos intangibles para alcanzar aumentos de productividad y competitividad. Asimismo, las firmas requieren conexiones con redes internacionales de producción, dado que las externalidades de los procesos de aprendizaje se dan en la interacción con firmas proveedoras de insumos, bienes de capital, servicios especializados y con usuarios y competidores.

Las economías emergentes deben asimilar rápidamente las NT y aumentar su productividad; tener tasas de inversión altas; desarrollar las infraestructuras necesarias; crear nuevas instituciones, etc. Las estrategias de desarrollo deberán abarcar a todos los sectores económicos (especialmente aquellos vinculados al sector manufacturero) ya que las NT son de aplicación generalizada. Un tema particularmente importante es el de mejorar drásticamente la calidad de la educación para desarrollar capacidades para la nueva industrialización teniendo en cuenta lo largo de los procesos de formación de recursos humanos, incluyendo procesos de circulación internacional de científicos y técnicos. En estas grandes decisiones habrá una multiplicidad de agentes involucrados, aunque serán las políticas de Estado las que determinan fuertemente las decisiones económicas y tecnológicas.

V. CONCLUSIÓN ¿FIN DEL OUTSOURCING Y OFFSHORING?

Se espera que el uso cada vez más generalizado de las NT afecte fundamentalmente la organización nacional de la producción, de las cadenas globales de valor y del empleo. Las políticas gubernamentales para salvaguardar la competitividad de la manufactura y del sector servicios son múltiples para enfrentar una economía global digitalizada. Las nuevas estrategias implican visualizar que el cambio tecnológico es intensivo en capital, en capacidades de la mano de obra, en conocimiento incorporado y no incorporado y desplaza fuerza de trabajo poco calificada.

La nueva organización internacional de la producción afecta particularmente a países en desarrollo dado el potencial de reducción de *offshoring* y posibilidades de relocalización de la producción hacia países desarrollados. El mayor uso de robots y otras tecnologías en países desarrollados parece estar limitando las tasas de *offshoring* sin que el *reshoring* aumente el nivel de empleo en esos países. Hay posibilidades de que la expansión de las cadenas globales de valor, en sus tramos trabajo intensivo, pueda quedar limitada. Desvalorizando estrategias basadas en bajos costos del trabajo.

La reconfiguración de las cadenas globales de valor va a implicar relocalización de la producción hacia nuevos centros que sean capaces de responder más rápidamente a los cambios en las preferencias de los consumidores, a condiciones de oferta, restricciones gubernamentales y aceptación social del producto.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron (2002), “Technical Change, Inequality, and the Labor Market”, *Journal of Economic Literature*, vol. 40, núm. 1, Estados Unidos, American Economic Association.

Banco Mundial (2016), “Digital Dividends”, *World Development Report*. En http://documents.worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf(10 de abril de 2018)

Frey, Carl Benedikt y Osborne, Michael A. (2013) “The Future of Employment: How Susceptible Are Jobs to Computerisation?” Working Paper: Oxford Martin Programme on Technology and Employment. En https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf [12 de junio de 2017]

IBM (2017). *IBM Watson Health: Watson for Oncology*. Recuperado de https://www.ibm.com/watson/health/oncology-and-genomics/oncology/ (15 de febrero de 2018)

INEGI (2012) Sistema Nacional de Clasificación de Ocupaciones (SINCO) 2011. Tablas comparativas. Consultado en mayo de 2017, Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/aspectosmetodologicos/clasificadoresycatálogos/sinco.aspx (15 de noviembre de 2017)

Levy, Frank and Murnane, Richard J. (2004). *The new division of labor: How computers are creating the next job market*. Princeton University Press.

McKinsey Global Institute (MGI) (2017), “A Future That Works: Automation, Employment, and Productivity”. *McKinsey & Company*. En https://www.mckinsey.com/mgi/overview/2017-in-review/automation-and-the-future-of-work/a-future-that-works-automation-employment-and-productivity (9 de noviembre de 2017)

McKinsey Global Institute (2013). “Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy”. *McKinsey & Company*. Recuperado de https://www.mckinsey.com/business-functions/digital-mckinsey/our-insights/disruptive-technologies

Mokyr, Joel, Vickers, Chris y Ziebarth, Nicolas (2015). “The History of Technological Anxiety and the Future of Economic Growth: Is This Time Different?” *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 29, núm. 3, Estados Unidos, American Economic Association.

Nordhaus, W.D. (2007). “Two centuries of productivity growth in computing”, *The Journal of Economic History*, vol. 67, núm. 1, Reino Unido, Cambridge University.

Minian, Isaac, Martínez, Ángel, y Ibáñez, Jenny. (2017). “Cambio tecnológico y relocalización de la industria del vestido”, *Revista Problemas del Desarrollo*, vol. 188, núm. 48, Ciudad de México, IIEc, UNAM.

RELACIONES HÚNGARO-NICARAGÜENSES EN LA DÉCADA DE LOS 1980

SZENTE-VARGA, MÓNICA

RELACIONES HÚNGARO-NICARAGÜENSES EN LA DÉCADA DE LOS 1980

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones diplomáticas bilaterales fueron establecidas en 1979 y la embajada húngara en Managua abrió sus puertas en 1980. Mientras la revolución cubana amplió el interés socialista hacia América Latina a base de consideraciones políticas, la revolución nicaragüense enfocó la atención sobre América Central. El concepto de América Latina, que por décadas significó en Hungría *América del Sur y México*, se ensanchó para incluir a *América Central y el Caribe*.¹ Entre 1981 y 1989 existió un nuevo renglón para los documentos de relaciones exteriores resguardados en el Archivo Nacional Húngaro, titulado *América Central*. Esto es señal de una más numerosa documentación, basada, naturalmente, en una mayor atención hacia la región. Esta atención se refleja también en los muchos libros publicados sobre América Central², así como en los estudios que aparecieron en publicaciones especializadas, como las revistas *Política Exterior (Külpolitika)* y *Revista Social (Társadalmi Szemle)*.

A partir de 1979 Hungría proporcionó apoyo económico y tecnológico al gobierno nicaragüense, y esta ayuda fue incrementándose con los años. Hubo visitas de alto nivel, especialmente por la parte nicaragüense, incluyendo dos encabezadas por Daniel Ortega (1984 y 1985) y otras dos por el ministro del interior, Tomás Borge (1981 y 1987). Si tomáramos en cuenta únicamente las informaciones arriba mencionadas, podríamos pensar que los vínculos entre los dos países fueron muy satisfactorios.

El período de la Guerra Fría tendía a simplificar las alternativas en las relaciones internacionales, ofreciendo soluciones dicótomas. Por ejemplo, el enemigo de mi enemigo es mi amigo. Esta lógica, mientras subrayó la animosidad entre los dos campos, tendió a ignorar las tensiones que pudieran existir dentro del grupo de países que pertenecían a un mismo bando ideológico. Mi hipótesis es que los lazos entre Nicaragua y Hungría en los ochenta no fueron tan buenos como aparentaban para el mundo exterior (capitalista). Por ejemplo, el gobierno sandinista esperaba que los países del bloque actuaran según los ideales socialistas, con base en la solidaridad, sin fines de lucro, y también de una manera generosa. En cambio, lo que más preocupaba al gobierno húngaro fueron los potenciales gastos. Su economía no era tan fuerte como parecía, y vio en América Latina la posibilidad de colocar algunos de sus productos de exportación y de esta manera obtener divisas. Hubiera querido tener comercio al modo capitalista. Además, hubo cierta desconfianza hacia el país centroamericano, pues el liderazgo húngaro dudaba del carácter verdaderamente socialista del cambio, que fue sin embargo el requisito para contar con la amistad y la ayuda del bloque

¹ Véase por ejemplo el estudio titulado *América Latina* elaborado por el Instituto Húngaro de Investigaciones de Desarrollo y Mercados en 1967, que incluyó los siguientes países: Argentina, Brasil, México, Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Uruguay y Venezuela (Huszágh – Kádár 1967). Veinte años más tarde, en 1987, el análisis del Ministerio de Relaciones Exteriores Húngaro sobre el desarrollo de los nexos húngaro-latinoamericanos tomó en cuenta el doble de países, varios del istmo (en cursivas). En total, figuraron México, Argentina, Uruguay, Brasil, Colombia, Venezuela, Perú, Bolivia, Ecuador, Surinam, Guyana, *Costa Rica*, *Honduras*, República Dominicana, *Guatemala*, Haití, *Nicaragua*, *Panamá*, Jamaica, Trinidad y Tobago, y Barbados (*América Latina*, 1987, caja 140. 205, 00846).

² Como resultado del creciente interés por parte de Hungría en la región, se publicaron varios libros relacionados con América Central, tanto de autores húngaros como traducciones de obras extranjeras. En su mayoría se enfocaron sobre Nicaragua, pero también hay algunos sobre El Salvador, Panamá, y obras generales. Los temas incluyeron historia, geografía, literatura y viajes. Entre las obras de autores húngaros destacan Anderle 1985; Árkus 1979; Balázs 1981; Boglár 1966, 1984; Cziráki 1983; Dornbach 1989; Ortutay Lovas 1983; Seres 1987; Simon 1988; Simor 1985; Sólyom 1986. Asimismo, entre las obras extranjeras traducidas al húngaro sobresalen Agee 1985; Didion 1985 y McCullough 1986.

socialista. A continuación, en lugar de la intensificación de los nexos bilaterales, que sin duda tuvo lugar en la década, vamos a analizar a fondo un terreno mucho menos conocido, las tensiones que surgieron bajo la superficie, examinando las preocupaciones desde un punto de vista húngaro. El ensayo se basa principalmente en los documentos del Archivo Nacional Húngaro, complementados con artículos de la prensa de la época.

II. EL CARÁCTER DE LA REVOLUCIÓN

“Las revoluciones exitosas en América Latina (Cuba, Nicaragua) vencieron en luchas armadas contra dictaduras anticomunistas y derechistas, pero sin la participación de los partidos comunistas moscovitas” (Dömény 2009:43). Es decir, no cumplieron con el requisito teórico básico según el cual el partido comunista es el militante de vanguardia del cambio. Existió por lo tanto una cierta desconfianza en cuanto a las verdaderas bases de los regímenes, esto es, sobre si *realmente* eran socialistas o no. Los primeros informes elaborados en 1979 reflejan esta inquietud. Se enfocaron sobre el nuevo liderazgo, en cuya caracterización desempeñó un papel destacado la afiliación político-ideológica.

Según nuestra opinión, hay que evitar el uso de cualquier esquema en la evaluación de la revolución victoriosa. No solamente las clases oprimidas tomaron parte activa en el derrocamiento de la dictadura, sino también la burguesía y la iglesia católica, por tanto piden participar en el ejercicio del poder. Los cinco miembros de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional [...] provienen de la burguesía y de elementos pequeñoburgueses, con una sola excepción. (Nicaragua, 1979, caja 102. 00984/5)

Sigue la lista de los miembros y sus orígenes, características y actividades: Violeta Chamorro (miembro de una de las familias más ricas del país, profundamente católica, anti-comunista, de gran cultura, sus dos hijos lucharon con los sandinistas); Alfonso Robledo Callejas (empresario, fabricante de aceite comestible y productor de algodón, resultaría atractivo para los Estados Unidos); Sergio Ramírez Mercado (profesor universitario, escritor, se autoconsidera (sic) marxista, vivió en Costa Rica desde los sesenta, había estudiado en Alemania Occidental); Moisés Hassan (profesor universitario, de izquierda progresista, no marxista) y Daniel Ortega Saavedra (miembro del liderazgo nacional del Frente Sandinista de Liberación Nacional, representante del grupo Tercerista que está bajo influencia socialdemócrata) (Nicaragua, 1979, caja 102. 00984/5).

Unas semanas más tarde Antal Sólyom, encargado de negocios *ad interim* en la Ciudad de México, escribió un informe mucho más optimista: “El grupo que encabezó la revolución y el proceso de cambio nicaragüenses, es mucho más organizado que el de Cuba hace años. [...] El papel de los comunistas es incomparablemente mayor que en el caso cubano.” Añade que Sergio Ramírez y Moisés Hassan son marxistas convencidos, aunque no lo digan públicamente, y que Robledo está positivamente influenciado por los cubanos. Según Sólyom, “más del 90% de los comandantes son comunistas. Aunque muchos de ellos habían abandonado el Partido por razones de táctica al comenzar la lucha libertadora, se pueden considerar como ‘antiguos comunistas’ (Nicaragua, 1979, caja 102. 111, 00984/12).

La evaluación de los acontecimientos en Nicaragua fue menester para determinar si el país ‘merece’ la ayuda húngara y para pronosticar posteriores desarrollos, es decir, hacia dónde marcha Nicaragua, hasta qué medida es este futuro alterable y qué papel pueden tener en ello los países socialistas en general y Hungría en particular. Naturalmente la perspectiva húngara no fue independiente de la Unión Soviética, ni de las realidades económicas del país.

III. GASTOS

Lo que más inquietó al gobierno húngaro en cuanto a Nicaragua no fue tanto su fondo socialista -aunque naturalmente en los primeros informes la afiliación ideológica de los líderes nicaragüenses fue una cuestión central- sino las consecuencias económicas para Hungría. Mientras en los medios húngaros hubo un apoyo marcado y entusiasta al nuevo gobierno nicaragüense, el liderazgo político estuvo más escéptico, sobre todo previendo y temiendo gastos. Esta preocupación de que una nueva revolución en América Latina iba a costar caro, empezó a hacerse realidad desde fecha tan temprana como 1979 cuando, todavía antes del derrocamiento de la dictadura de Somoza y del establecimiento de los lazos diplomáticos, una delegación del Frente Sandinista visitó Hungría y solicitó auxilio. Después del cambio los contactos se multiplicaron. Las visitas de más alto nivel incluyeron las encabezadas por Daniel Ortega en 1984 y en 1985 (la segunda ya como presidente) y por el ministro del interior, Tomás Borge, en 1981 y 1987. Todas formaron parte de giras en el mundo socialista en general, en las cuales Hungría fue una de las estaciones.

El gobierno húngaro expresó su deseo de entablar relaciones diplomáticas con Nicaragua desde agosto de 1979, pensando en resolver la representación desde un tercer país, con acreditación concurrente, para ahorrar.³ Al final, y debido tanto a las insistencias nicaragüenses como también a las actividades a favor de una apertura local por parte de otros países socialistas, Hungría abrió una embajada en Managua en 1980.

El gobierno húngaro mandó apoyo a los Sandinistas. El primer paso fue posiblemente cuando en 1979 el Consejo Ministerial Húngaro decidió enviar un hospital de campaña de 400 camas, con un costo de unos 20 millones de forintos (Nicaragua, 1979, caja 102. 111, 004467/10). El razonamiento fue lo siguiente:

La ayuda gubernamental está justificada primeramente por razones políticas: por las tendencias progresistas del nuevo gobierno [nicaragüense] y, con base en ello, sus expectativas y disposición de cooperación con los países socialistas, así como por la ayuda ya manifestada por parte de la Unión Soviética y los demás países socialistas. (Nicaragua, 1979, caja 102. 111, 004467/10)

En los años siguientes a 1979, Hungría continuó mandando ayuda, que para 1984 llegó a sobrepasar los 148 millones de forintos (Nicaragua, 1985, caja 113. 111, 002478/85). Lo que para Hungría parecía mucho, para Nicaragua, en pleno conflicto armado, no era considerado suficiente.

Según el líder nicaragüense [Daniel Ortega], el sostenimiento de las bases económicas del sistema sandinista únicamente se puede lograr con fuentes *exteriores*. El origen primordial de dichas fuentes son los países socialistas. Por eso piden que su actual solicitud de ayuda sea juzgada en base a consideraciones políticas. (Nicaragua, 1985, caja 113. 111, 002223/19)

El presidente nicaragüense pidió para su país un crédito con valor de 10 millones de dólares estadounidenses. Como respuesta, Hungría proporcionó una ayuda de productos húngaros con un valor de 30 millones de forintos, sin devolución.

El embajador húngaro en Managua, János Kiss, escribió preocupado:

La situación actual del sistema sandinista es sumamente adversa. [...] El destino de la revolución nicaragüense puede ser influenciado en gran medida por las condiciones internacionales, entre ellas el desarrollo del nexo soviético-estadounidense. Desempeña un papel principal la ayuda política y económica de los países socialistas, de la cual depende no

³ Las relaciones diplomáticas entre los dos países quedaron formalizadas el 1 de octubre de 1979, en México.

solamente la supervivencia de la revolución sino también su desarrollo o posible desviación. (Nicaragua, 1985, caja 113. 111, 004025)

En la segunda mitad de los ochenta tuvo lugar una interesante iniciativa húngara: la construcción de una escuela técnica, especializada en agricultura, ubicada en el noroeste del país, en Chinandega. Los gastos, calculados en 50-55 millones de forintos (Népszava 1987), fueron financiados en parte con la venta de un libro sobre el Mundial de Fútbol (T. Andrés 1986) y principalmente con billetes de lotería -con una vivienda como gran premio- (Népszava 1986). Los materiales de construcción fueron enviados desde Hungría hasta el puerto de Corinto, en Nicaragua, y viajaron a Chinandega técnicos húngaros (Magyar Ifjúság 1987). Hay inclusive una noticia de 1987 que informa que a base de trabajo social se han preparado en Hungría uniformes para los estudiantes nicaragüenses y están siendo enviados ya a Nicaragua. El gobierno húngaro en lugar de gastar sus fondos, se apoyó en los de la población, así como en el entusiasmo de la gente, que fue motivado en gran parte por las noticias de la prensa.

IV. REACCIÓN NICARAGÜENSE

Durante la Guerra Fría la imagen de los países socialistas fue más positiva y potente que la realidad en el imaginario de la izquierda del continente. Esto causó tensiones tanto en las relaciones de Cuba como más tarde en las de Nicaragua con el mundo socialista, puesto que ambos gobiernos revolucionarios esperaban más auxilio de sus amigos, mientras los países socialistas podrían tener resentimientos en cuanto al comportamiento “ingrato” de estos países.

Los líderes nicaragüenses -para presionar- calificaron a los países socialistas conforme el nivel -o más precisamente la cantidad- de su apoyo, esto es, si ayudaron mucho, o simplemente ayudaron. Hungría quedó en el segundo grupo, es decir, con los que ayudaron, pero no mucho. Esto no es sorprendente, si tomamos en cuenta los datos sobre la ayuda a Cuba.

El plan de apoyo técnico para Cuba se calculó en 442.3 millones de rublos para el período de 1962-66, y fue dividido de la siguiente manera: Unión Soviética (57.1%), Checoslovaquia (21.8%), Alemania del Este (9.5%), Polonia (7.1%), Hungría (3.2%), Bulgaria (1%) y Rumania (0.3%) (Č. 681/7, Příloha IV; Szente-Varga 2005: 359). De esta manera, los mayores aportadores fueron la Unión Soviética y Checoslovaquia, alcanzando juntos casi el 80%, mientras Hungría figura entre los países con porcentajes modestos.

No es de esperar que la ayuda húngara hubiese podido ser mayor para Nicaragua, puesto que para los ochenta la situación económica de Hungría se empeoró. Es en este contexto que hay que ver el cuarto encuentro de la comisión mixta del Comecon y Nicaragua, que se celebró en 1987.

El presidente Daniel Ortega en la recepción ofrecida por los líderes de las delegaciones, así como el ministro de comercio exterior y cooperación Henry Ruiz, en la sesión plenaria mencionaron la ayuda húngara consecuentemente y notóriamente en el último lugar al evaluar el apoyo de los países socialistas, dejando en claro su postura según la cual Hungría apoya a Nicaragua bajo sus posibilidades reales. (Nicaragua, 1987, caja 102. 111, 005089/1)

Los participantes húngaros de la reunión se quejaron a su ministerio de relaciones exteriores, en un telegrama cifrado, de que “se ha formado una imagen falsa en los líderes nicaragüenses sobre Hungría, y por eso no apreciaron debidamente nuestra ayuda” (Nicaragua, 1987, caja 102. 111, 005089/1). Confesar la verdad, o por lo menos revelar algo

de las realidades económicas húngaras, se podría considerar como un paso desesperado y final.

V. SITUACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL EN HUNGRÍA EN LOS OCHENTA

La tasa del crecimiento económico de Hungría empezó a bajar desde la década de los setenta y esta tendencia quedó aún más marcada en los ochenta. El ingreso nacional creció, en promedio, un 2.9% entre 1976 y 1980, 1.6% (1981-1985) y 0.3% (1986-1990). El desarrollo relativo de Hungría en comparación con los Estados Unidos disminuyó de 31.7% (1980) a 28.9% (1986). La deuda húngara pasó de 800 millones de dólares estadounidenses en 1970, a 3,100 millones en 1975 y alcanzó 9,100 millones en 1980. Se multiplicó por diez en una década. Entre 1980 y 1990 se volvió a duplicar, sobrepasando los 20 mil millones. Ya para finales de los ochenta, el valor de la deuda *per cápita* en Hungría era la más alta entre los países socialistas (Romsics 1999: 448-454).

El sistema Kádár perdió la confianza de la población y entró en crisis para finales de la década. El cambio de las opiniones se refleja muy bien en una serie de encuestas cuyo resultado aparece en la siguiente tabla:

Hungría está en una mejor posición que el Oeste	(año y % de los entrevistados)		
	1981	1986	1988
Posibilidad de criar y educar a los hijos	98	87	42
Derecho al trabajo	96	93	80
Protección de los intereses de los trabajadores	93	89	46
Nivel de los servicios de salud pública	90	66	47
La moral de la sociedad	88	81	50
La estabilidad del valor de la moneda húngara	66	41	6
Posibilidad de obtener una vivienda	63	39	16
Bienestar económico / material	46	29	10
Surtido de productos	44	34	18

Fuente: Nagy 1989: 55.

La encuesta original contaba con más renglones, mientras la tabla arriba tiene información seleccionada, pero refleja bien el desencanto de la población y la pérdida de legitimidad del gobierno Kádár. En mitad de la crisis, la meta principal del gobierno húngaro fue el alivio de la situación en casa. Por tanto, no es de extrañar que tendió a comportarse no de una manera socialista, basada en la solidaridad, sino que fue regido más bien por principios capitalistas en América Central, con el fin de obtener divisas y reforzar su economía en casa. Un ejemplo clásico es el de Honduras. En los ochentas el liderazgo húngaro decidió interrumpir temporalmente los lazos diplomáticos bilaterales debido al “papel que Honduras desempeñaba en la política estadounidense contra Nicaragua” (América Latina, 1987, caja 140. 205, 00846), pero, a pesar de esto, el comercio bilateral continuó, y Hungría no dejó de comprar café hondureño. Al parecer, ya en la década de los ochenta los intereses económicos podían pesar más que los políticos.

VI. COMUNICACIÓN

La situación en Nicaragua y las visitas de sus líderes a países del bloque socialista fueron temas recurrentes en la prensa húngara de la época. A base de las fuentes hemerográficas digitalizadas por *Arcanum*, se ve claramente que los años de máxima atención

fueron a mediados de los ochenta (1983-1987) y que el interés comenzó a descender aún antes del cambio de sistema político en Hungría.

Frecuencia de la palabra <i>nicaraguai</i> (nicaragüense) en la prensa húngara (año y número)														
1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
542	312	480	447	745	1024	979	964	776	482	239	176	74	64	36

Fuente: Arcanum (22.05.2018)

A finales de los ochenta, se nota una introversión en Hungría, con un enfoque central de tratar de aliviar los problemas internos.

VII. CONCLUSIONES

Para amedrentar al Occidente, así como para tener seguidores que podrían convertirse en amigos, el mundo socialista trató de parecer más fuerte e imponente de lo que realmente era. Esto sin embargo resultó en una paradoja en América Latina. Los líderes de izquierda le atribuyeron una capacidad económica formidable al bloque; impresión que fue reforzada por las visitas en la región, durante las cuales los líderes cubanos y nicaragüenses podían ver las partes más atractivas (sitios turísticos, fábricas y viviendas modernas, etc.) y tendieron por tanto a sobrevalorar el poder y las posibilidades del bloque. Consecuentemente ambas partes quedaron desencantadas. En el caso particular que analiza este ensayo, los nicaragüenses juzgaron el apoyo insuficiente y dudaron de la actitud solidaria del gobierno húngaro, considerando el comportamiento húngaro como no-socialista. Entretanto la parte húngara vio a los nicaragüenses poco agradecidos y hasta oportunistas, que utilizan una manta socialista para poder acceder a las fuentes del bloque.

Tanto Nicaragua como Hungría tuvieron que ajustarse a la dinámica de la Guerra Fría; sus relaciones se desarrollaron en ese contexto. América Latina se convirtió en un lugar donde las dos superpotencias podían tener conflictos directos. En los ochenta Nicaragua se convirtió en uno de los focos ‘calientes’ de la Guerra Fría, en una víctima de la animosidad ideológica. Sin embargo, ese país no se puede considerar únicamente como un actor pasivo, sometido a un conflicto, sino que también fue un actor que desempeñaba ciertos roles activos. El liderazgo nicaragüense trató de aprovechar la posibilidad de acción que le dejaban las coordenadas mundiales. Su campo de acción se restringió en gran parte al mundo socialista, donde hizo *lobby* por sus intereses y su supervivencia. Así, Nicaragua logró por ejemplo la apertura de una embajada húngara en Managua, a la cual la política exterior húngara originalmente se oponía. El gobierno del país centroamericano también presionó para obtener más apoyo, haciendo público su descontento con las cantidades que había recibido, lo que ofendió a la política exterior húngara. Un diplomático húngaro se quejó de esta manera: “Consideran a los países socialistas como sus amigos, según la cantidad de apoyo que les mandaron y no según las capacidades económicas de dichos países” (Nicaragua, 1987, caja 102. 111, 005089/2). Este mal sabor de boca, aunado a la falta de perspectivas económicas, más la desaparición de la motivación político-ideológica con el cambio de sistema en Europa Centro-Oriental, contribuyeron a que Hungría trasladara su embajada de Managua a San José, Costa Rica en 1991, la cual fue cerrada en 1993, por problemas presupuestales. A partir de entonces Hungría no cuenta con ninguna representación en el istmo centroamericano.

VIII. FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA

VIII.1 *Archivo Nacional Húngaro (Magyar Országos Levéltár, MOL)*

XIX-J-1-j

América Latina, 1987, caja 140. 205, 00846 A magyar-latin-amerikai kapcsolatok alakulása 1986-ban és a teendők 1987-ben [El desarrollo de las relaciones húngaro-latinoamericanas en 1986 y los quehaceres para 1987]. Hecho en Budapest, el 6 de febrero de 1987 por el Ministerio de Relaciones Exteriores Húngaro, en seis ejemplares.

Nicaragua, 1979, caja 102. 00984/5 Nicaraguai helyzetértékelés [Evaluación de la situación en Nicaragua]. Hecha en Budapest, el 21 de agosto de 1979.

Nicaragua, 1979, caja 102. 111, 004467/10 Javaslat a Minisztertanácsnak [Propuesta al Consejo Ministerial].

Nicaragua, 1979, caja 102. 111, 00984/12 A nicaraguai helyzet néhány aktuális kérdése [Algunas cuestiones actuales de la situación en Nicaragua]. Elaborado por Antal Solyom el 12 de septiembre de 1979.

Nicaragua, 1985, caja 113. 111, 002223/19 Jelentés Daniel Ortega magyarországi látogatásáról [Informe sobre la visita de Daniel Ortega a Hungría].

Nicaragua, 1985, caja 113. 111, 002478/85 Segélynyújtások [Auxilios].

Nicaragua, 1985, caja 113. 111, 004025 Éves beszámoló [Informe anual].

Nicaragua, 1987, caja 102. 111, 005089/1 Magyar vonatkozások a KGST-Nicaragua Vegyesbizottság 4. ülészakán [Intereses húngaros en la cuarta reunión de la comisión mixta entre el Comecon y Nicaragua].

Nicaragua, 1987, caja 102. 111, 005089/2 KGST-Nicaragua VB ülést követő vélemények és megnyilvánulások [Opiniones y reacciones después de la reunión de la comisión mixta entre el Comecon y Nicaragua].

VIII.2 *Archivo Nacional Checo (Národní Archiv)*

Národní Archiv, Č. 681/7, Příloha IV, 25 de marzo de 1963, “Koncepce čs. Zahraniční politiky vůči zemím Latinské Ameriky [El concepto de la política exterior checoslovaca hacia los países de América Latina].

VIII.3 *Artículos en diarios*

Szolidaritási sorsjegyakció Nicaraguáért [Acción de solidaridad con Nicaragua en forma de billetes de lotería] *Népszava*, 03.09.1986, p. 11.

Magyar egyenruhák – nicaraguai diákoknak [Uniformes húngaros para estudiantes nicaraguenses], *Népszava*, 16.07.1987, p. 11.

Benda, László: Iskola a határban [Escuela en los límites] *Magyar Ifjúság*, 13.02.1987, p. 25.

VIII.4 *Libros y artículos*

Agee, Philip (1985): *A cégen belül: CIA napló* [Diario de la CIA]. Budapest: Idegenforgalmi Propaganda és Kiadó Vállalat.

Anderle, Ádám (1985): *Távol Istentől ... közel az Egyesült Államokhoz* [Tan lejos de Dios ... y tan cerca de los Estados Unidos]. Budapest: Kozmosz.

Anderle, Ádám, comp. (1985): *Sandinisták* [Sandinistas]. Budapest: Kossuth.

Árkus, István (1979): *Reng a föld Nicaraguában* [Tiembra la tierra en Nicaragua]. Budapest: Kossuth.

Balázs, Dénes (1981): *Vándorúton Panamától Mexikóig* [En viaje desde Panamá hasta México]. Budapest: Gondolat.

Boglár, Lajos, ed. (1966, 1984): *A tollaskégyó fiai. Dél- és közép-amerikai népek meséi* [Los hijos de la serpiente emplumada. Cuentos de los pueblos centro- y sudamericanos]. Budapest: Móra.

Cziráki, Péter (1983): *Két Amerika között* [Entre dos Américas]. Budapest: Kossuth.

Didion, Joan (1985): *Salvador*. Budapest: Európa.

Dömény, János (2009): *Magyar diplomata Latin-Amerikában* [Diplomático húngaro en América Latina]. Szeged: SZTE.

Dornbach, Mária, comp. (1989): *A tollaskégyó búcsúja. Közép- és délamerikai indián mesék és legendák* [El adiós de la serpiente emplumada. Cuentos y leyendas de los indios de América Central y del Sur]. Budapest: Amicus.

Huszágh, Nándorné - Kádár, Béla (1967): *Latin-Amerika* [América Latina]. Budapest: [s.n.].

McCullough, David (1986): *Óceántól óceánig: a Panama-csatorna építésének története* [Un camino entre dos mares. La creación del canal de Panamá]. Budapest: Európa.

Nagy, Lajos Géza (1989): "A kettészakadt társadalom". En: *Jel-Kép*, Vol. 20, N° 4, pp. 52-64.

Ortutay Lovas, Gyula (1983): *A tűzhányók gerillái* [Los guerrilleros de los volcanes]. Budapest: Kossuth.

Romsics, Ignác (1999): *Magyarország története a XX. században* [Historia de Hungría en el siglo XX]. Budapest: Osiris. pp. 448-454, 521.

Seres, Attila (1987): *A kontrák ellen* [Contra los Contrás]. Budapest: Zrínyi.

Simon, János (1988). *Nicaragua - Agricultural World-rounding. Agricultural Encyclopaedia of the countries of the World*. Budapest: Agrarinformatica.

Simor, András, comp. (1985): *Sandino fiai. Válogatás századunk nicaraguai irodalmából* [Los hijos de Sandino. Antología de la literatura nicaragüense de nuestro siglo]. Budapest: Zrínyi.

Sólyom, Antal (1986): *Nicaragua*. Debrecen: Alföldi ny.

Szente-Varga, Mónika (2005): "El lugar de Cuba en el mundo político. Opiniones checoslovacas desde la Habana". En: *Ibero-Americana Pragensia*, Supplementum, Vol. 15, pp. 357-366.

T. András, Emil (1986): *Mundial zárt kapuk mögött* [Mundial detrás de puertas cerradas]. Budapest: KISZ.

DERECHOS HUMANOS SIN DEUDA Y GUBERNAMENTALIDAD NEOLIBERAL

MARIA TERESA PIÑERO

DERECHOS HUMANOS SIN DEUDA Y GUBERNAMENTALIDAD NEOLIBERAL

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo enfoca el vínculo entre deuda externa y derechos humanos, particularmente en Argentina, en un contexto de gobernanza neoliberal internacional, en el que la deuda pública se instituye como uno de sus dispositivos centrales para ordenar las políticas nacionales. Así requiere desregulación de los mercados financieros, lo que Argentina está haciendo a toda velocidad, tanto como aumento de la tasa de interés, como permisibilidad legal para que extranjeros adquieran bonos de la deuda pública. En fin, incremento de la dependencia recíproca entre los sistemas de mercado global en tanto en estos últimos años, la deuda se ha convertido en el orientador de un modelo de desarrollo nacional. Desde hace unos años existe una fuerte vinculación práctica (vía organismos internacionales) y teórica (académicas) sobre las vinculaciones entre deuda, como dispositivo del poder del capitalismo, y derechos humanos, ya que el permanente refinanciamiento de la deuda externa a través de mecanismos disciplinadores de poder los han constituido en instrumentos de control y de sometimiento tanto político como económico. Esto está produciendo la desposesión de los recursos que debieran ser utilizados para enfrentar las condiciones de extrema desigualdad por la que atraviesa tanto Argentina como los países latinoamericanos.

Por ello nos preguntamos si es posible pensar un nuevo derecho humano ligado a “vivir sin deuda pública”. La cuestión de la deuda externa de los Estados se vincula a la pobreza de los pueblos y a los límites de manejo de las políticas nacionales, y está generando un nuevo régimen internacional protectorio de derechos humanos vulnerados por la deuda, como ha reconocido la ONU. Los vínculos entre derechos humanos y deuda externa y derechos humanos y empresas transnacionales, son de novedoso debate y consideración, tanto como la discusión sobre sus posibilidades de operativización y el grado de su transnacionalidad. Estas interrelaciones implican nuevas dimensiones polémicas, tanto jurídicas, como políticas económicas y sociales, en razón de que, a diferencia de otras categorías de derechos, estos nuevos interpelan los intereses específicos de los Estados y de otros actores, en virtud de su desprendimiento de la lógica de acumulación capitalista. Así pensar las maneras de hacer efectivos estos derechos involucran dimensiones que aparejan posibles tensiones con los intereses de los actores que generan la acumulación capitalista en su faz productiva financiera.

Entonces son núcleos a desarrollar en este trabajo. 1. El vinculado al crecimiento de la deuda pública en los países desarrollados por efecto de las crisis que desde los años 80 han desregulando los sistemas de acumulación capitalista. 2. El crecimiento del sistema financiero transnacional con la multiplicación de activos a sectores no económicos. 3. Ambos elementos combinados han dado lugar a la financiarización de la deuda pública, su negociación sujeta a libre mercado ha quedado en manos de sujetos individuales, nuevos actores capitalistas financieros. 5. El lugar de los derechos: estos actores tienen hoy casi mayores derechos que los ciudadanos dentro de un Estado en tanto sujetos fuera de ese mercado. 4. La deuda y esas problemáticas en los países periféricos especialmente en América Latina y Argentina. 6. Las posibilidades de construir un derecho humano a vivir sin deuda: una lucha que tiene posibilidades dentro de los Estados nacionales o en los organismos multilaterales?

II. EL MERCADO ADMINISTRA LA DEUDA PÚBLICA, NO EL ESTADO

Afirmamos que la *gobernanza¹ internacional es de corte neoliberal*. Esta gobernanza se desenvuelve bajo *un conjunto de restricciones, obstáculos o estímulos para que los países ordenen sus relaciones y adecúen sus políticas internas de acuerdo a conjuntos de principios, reglas y normas que surgen de la lógica de acumulación del capital imperante*. Los actores con poder serán aquellos que más puedan manejar esa lógica e incidir en su reproducción.

Esto define un orden internacional en el que siguiendo a Puig² hay países que por su poder, son los decisores y los repartidores en tanto deciden las reglas y reparten *potencia o impotencia* a otros de acuerdo a sus propios intereses. Los Estados menos poderosos, los que reciben dichas potencias o impotencias, en general tratan de mantener ciertos márgenes de autonomía, avanzando y retrocediendo en sus negociaciones con los repartidores y decisores, salvo que haya una plena coincidencia ideológica neoliberal en el gobierno nacional, y allí entonces el plegamiento a la gobernanza internacional es total.

El principal derivado de esta lógica de acumulación financiera del capital, es la reproducción de deuda. La deuda es consustancial a la financiarización, porque constituye una promesa de pago a futuro que permite la reproducción del capital en tiempos veloces, ya que se origina en activos que se van extendiendo a todos los sectores sociales. Como observamos, hoy todos estamos endeudados, incluso los más vulnerables.

Entonces, en un contexto de gobernanza neoliberal internacional, la deuda pública se instituye como uno de sus dispositivos centrales para ordenar las políticas nacionales. Así requiere desregulación de los mercados financieros, lo que se está haciendo a toda velocidad, tanto como aumento de la tasa de interés, como permisibilidad legal para que extranjeros adquieran bonos de la deuda pública. En fin, incremento de la dependencia recíproca entre los sistemas de mercado global y el Estado.

En la relación de los derechos humanos y lo que podríamos llamar “formaciones capitalistas”, es decir los dispositivos, actores, procesos o circuitos que presionan al Estado para influir sobre las formas de regular de la manera menos perjudicial a sus intereses, los efectos derivados de las formas de explotación capitalista que les compete,- se discute hoy en extenso la relación entre la violación de los derechos humanos derivados de la explotación incesante de las empresas transnacionales. Desde siempre ha existido esta relación; actores capitalistas transnacionales, como empresas o poderosos que manejan los circuitos del capital y que han desarrollado estrategias de acoso del Estado con fines de conciliar sus propios intereses individuales con las políticas que ordenan los Estados sobre la acumulación capitalista. Este dominio privado siempre ha sido uno de los aspectos que pone en jaque a las democracias capitalistas y que hoy está tratando de ser regulado.

Hay otro campo que estimamos más vidrioso y por lo tanto difícil de regular y que entra dentro de una lógica de formación capitalista, y es la de la deuda pública del Estado. En ella están interviniendo actores nuevos, grupos corporativos, bancos privados que presionan al Estado para lograr por la fuerza del efecto mercado administrar la deuda pública.

¹ Gobernanza es la acción o manera de gobernar, la forma en que se ejerce el poder para ordenar los asuntos, la vida de un pueblo. Gobierno refiere al sustantivo del grupo que ejerce el poder.

Uno de los últimos informes de CEPAL (2016) dan cuenta que el estilo dominante de desarrollo en el mundo encuentra límites y genera desequilibrios que se manifiestan en el sesgo recesivo de la economía internacional, la inestabilidad generada por la desregulación del sistema financiero, el aumento de la desigualdad y la destrucción del medio ambiente. Los síntomas de la crisis que emerge son entre otros, las tendencias a largo plazo en las trayectorias de los países capitalistas ricos y altamente industrializados del declive persistente de la tasa de crecimiento económico, agravado por los procesos de 2008, el crecimiento igualmente persistente de la deuda global en los principales Estados capitalistas, donde los Gobiernos, los hogares y las empresas financieras y no financieras llevan más de cuarenta años apilando obligaciones financieras. Y la desigualdad económica, tanto de ingresos como de riqueza, que lleva varias décadas aumentando. (Streeck, 2014: 39)

La actual recesión internacional manifestada, en uno de sus puntos, en la falta de demanda agregada coexiste con un exceso de liquidez, y el sistema financiero sigue una trayectoria autoalimentada de multiplicación de sus activos, a lo que han contribuido los desequilibrios en la cuenta corriente y la consiguiente emisión de títulos de deuda, el monto de los activos financieros, en particular de los derivados financieros, aumenta fuertemente en relación con el PIB mundial.

Esto se ha integrado a la propia lógica de manejo de las políticas estatales; así la deuda pública en algunos países, Argentina dixit, en uno de principales instrumentos de las políticas monetarias para hacer frente a la crisis del capitalismo que se está viviendo. Desde el año 2008 los países centrales han aumentado considerablemente su deuda externa, aumentado el nivel de financiarización de sus economías e integrándose en los circuitos cada vez más sofisticados de financiarización de deuda. Por ejemplo, las deudas por hipoteca en España, a raíz de la crisis de las suprime, se han titulizado, formando parte de los activos financieros, entrando en el circuito de la economía de la deuda vendiéndose como paquetes financieros; "... la vivienda local se convierte en un instrumento financiero global" (Sassen, 2015: 139). Esto es el efecto de la especulación financiera, que comienza con virulencia en la década de 1980 cuando EEUU dio a la industria financiera los instrumentos para el apalancamiento, utilizando el dinero de los bancos de los ahorristas privados. Situación que encuentra su cenit en 2008 al momento en que se decide salvar a los bancos de la debacle financiera en vez de los ciudadanos endeudados.

La crisis del 2008 a decir de Vogel (2015) al transformar los roles de los bancos a inversores y prestatarios de último recurso, junto con la monetización que hicieron los bancos centrales y los estados de las obligaciones de los mercados de capital, se convirtieron en actores en estos mercados y esto quiere decir que, las deudas de los bancos privados se financian tomando deudas en los bancos privados. Nos enfrentamos entonces con procesos compensatorios, pero conectados; la nacionalización de las deudas del sector privado se corresponde con la privatización de las deudas nacionales y los mercados financieros se integran directamente a la administración de la deuda pública.

En un contexto de financiarización del capital con una disminución acelerada de inversiones directas para estos países, es posible pensar que en corto plazo aumenten las inversiones financieras, con lo cual las interpelaciones a la necesidad de una nueva arquitectura mundial en materia financiera transnacional son para los Estados de la región una urgencia. Sin embargo, estamos muy lejos de que haya una propuesta de arquitectura financiera internacional en la medida que la gobernabilidad internacional sigue la lógica neoliberal, esto es desregulación

del sistema financiero para que la multiplicación de deuda pueda servir de catalizador natural del equilibrio necesario para que se reproduzca la lógica neoliberal en los Estados nacionales.

III. NUEVOS ACTORES, NUEVOS DERECHOS

Estos debates se enmarcan en un escenario que define a futuro un conjunto de condiciones de posibilidad de funcionamiento de las democracias nacionales, en el contexto de una creciente apropiación de la plusvalía por medio de mecanismos centrados en la especulación con derivados. La plusvalía financiera se ha convertido en la forma dominante de apropiación de la renta y la riqueza, ligada al poder creciente de los actores individuales del mercado en la compra de activos, entre los cuales los de la deuda pública, de ya la mayoría de los países, es central, sumado al poder de las corporaciones financieras. La articulación entre estos intereses está en manos de otro elemento que es la cooptación del ámbito jurídico, que a nivel internacional por medio de corporaciones jurídicas instituye el derecho a aplicar para beneficiar a estos actores. Es una nota de los actuales tiempos que el poder del Estado depende mucho más del capital financiero y los bonistas; y sus poderes y prácticas están cada vez más dirigidos a satisfacer las demandas de las empresas y los accionistas, a menudo a expensas de los ciudadanos. Esto implica un fuerte apoyo del Estado a la creación de un buen clima de negocios, favorable al capital.

La deuda instrumento de *acumulación por desposesión* en el sentido de Harvey se enlaza con actores de nuevas clases que corresponden a un desarrollo geográfico desigual del capitalismo, configurado por una multitud de intereses de individuos y grupos que tratan de definir espacios y lugares para sí mismos en el entorno de los procesos macroeconómicos de desarrollo geográfico desigual, gobernados conjuntamente por las reglas de acumulación del capital y el poder estatal (Harvey, 2004). La administración de la deuda se convirtió así en un negocio rentable completando el ciclo de la clase administrativa que ordenaba el capitalismo transnacional como predecía Cox (1981).

A medida que se reorganizan los bloques de poder del capitalismo financiero, la oligarquía financiera incorpora nuevos actores, como los Bancos privados que aparecen asegurando la deuda, componente central de la matriz liberal y neoliberal, así “Todo pago tiene lugar bajo la condición de que exista una perpetuidad de pagos y la circulación no opera a partir de compensaciones permanentes, sino a partir de la proliferación sin fin de una deuda imposible de saldar” (Vogl, 2015). Así en un contexto de gobernanza neoliberal internacional la deuda pública se instituye como uno de sus dispositivos centrales, cuyo eje rector es la desregulación de los mercados financieros que incrementó la dependencia recíproca entre los sistemas de mercado global y los Estados Nación.

A partir de la crisis del 2008 y la visibilidad de la gobernanza internacional neoliberal regulada por los bloques de poder capitalistas, el tema de la deuda pública reaparece en la agenda política y teórica. La acumulación de la deuda define al neoliberalismo y como sostiene Davies su poder real se ha visto enmascarado en otras fases del neoliberalismo en la medida en que los componentes normativos del mismo permitían generar ciertas promesas legitimatorias. Por el contrario a partir del 2008 siguiendo a Davis (2016, 138); “La transferencia de deudas bancarias a los estados contables públicos, lo cual justificó la austeridad, ha suscitado la tercera fase del neoliberalismo, que opera con unos valores de castigo fuertemente moralizado (a diferencia del utilitario)”. Así el “neoliberalismo punitivo” aparece gestionando la moralidad de los sujetos con valores de culpa y autopunición.

Esto permite eludir la cuestión de la justificación de la explotación del neoliberalismo, y se impone normalizándola, negando categóricamente el conflicto entre derechos sociales y derechos de los actores en el mercado.

Estos nuevos derechos emergen de la refinación de los instrumentos que aseguran una apropiación de la plusvalía por medio de mecanismos centrados en la especulación con derivados, así la plusvalía financiera se ha convertido en la forma dominante de apropiación de la renta y la riqueza. En este caso el que nos interesa destacar; es que el poder creciente de los actores individuales del mercado en la compra de activos de la deuda pública, ha convertido nuevos acreedores con poder de veto político, que actúan articulados a las corporaciones financieras y las jurídicas, que al decir de Supiou (2007) habilitan un “shopping de derechos” para la protección de sus intereses.

En estas transformaciones del sistema capitalista, la deuda reaparece no sólo como una condición objetiva limitante sino como una manera de construcción ineludible del sujeto neoliberal, como plantean los autores posmarxistas que trabajan estos tópicos. Consustancial a las estrategias ideológicas de legitimación que despliega un nuevo capitalismo global, con los efectos de subjetivación que esto supone

Si los poderes soberanos del Estado sobre los flujos de capital y dinero se han visto definitivamente erosionados durante las últimas décadas para los países centrales, esto se agudiza para los países periféricos, implicando un escenario de forzada negociación y poder de veto permanente

IV. LATINOAMÉRICA, ARGENTINA Y VIVIR CON LA DEUDA

En un contexto de reestructuración capitalista dominado por el financiero transnacional, los conceptos analíticos de *acumulación capitalista por desposesión* y *poder de clase* de David Harvey permiten significar el carácter gravoso que implican los procesos de reestructuración de deuda latinoamericana. El proceso que Harvey (2004: 111-118) identifica como de acumulación por desposesión (para adecuar al presente la idea de “acumulación originaria de Marx) implica la desposesión de activos a través de la acción de las instituciones del capital financiero, mucho más poderosas que muchos Estados del sistema internacional, y convirtiéndose en garantes de esa forma de acumulación.

El permanente refinanciamiento de las deudas externas latinoamericanas a través de estos mecanismos se han constituido en instrumentos de control y de sometimiento tanto político como económico, produciendo la desposesión de los recursos que debieran ser utilizados para enfrentar las condiciones de extrema desigualdad por la que atraviesan los países latinoamericanos. Y, como sostiene el autor, lo que vemos surgir en cambio es una alianza entre poderes estatales y afán predador del capital financiero para crear una especie de «capitalismo buitres» que, por un lado, impulsa prácticas caníbales (economías de desposesión) y devaluaciones forzadas mientras que, por otro, pretende alcanzar un desarrollo global armonioso. El capital sobrevive no solo mediante una serie de fijaciones/soluciones provisionales espacio-temporales que absorben los excedentes del capital de forma productiva constructiva, sino también mediante la devaluación y destrucción administradas como correctivo a quienes no consiguen mantener el ritmo y dejan de pagar sus deudas.

El tema de la deuda pública se enlaza para los países periféricos, a las mismas condiciones de acumulación, reproducción y distribución de su capitalismo. Un capitalismo que a la par que producía su matriz originaria dependiente de los ciclos del de los países centrales, instituía a la

deuda pública como su principal mecanismo de sujeción. En 1968 los enfoques políticos más críticos, advertían ya entonces que el tema de la deuda pública era una muralla secreta para los gobiernos (Wionzex, 1968) pues implicaba un mecanismo de manejo nacional de las políticas internas, un motor de acumulación interno cortoplacista, pero estabilizador de insanos ciclos de desajustes fiscales y monetarios coyunturales.

V. DESARROLLO Y DEUDA

En la década de los 80 cuando los países latinoamericanos transitan del autoritarismo a la democratización, a nivel internacional, al mismo tiempo que comienza a instalarse el discurso globalizador, se enanca en una nueva fase de la dependencia para la periferia, en condiciones dramáticas por los efectos de la deuda externa. Así se destaca la “reaparición de las tendencias neocolonialistas” (French Davis, 1985) formada por las tendencias perversas de condicionalidades en las relaciones que las potencias industriales del norte, la banca internacional y los organismos multilaterales de financiamiento comienzan a establecer con los países periféricos³.

Es durante los años ochenta que las democracias constituyen su sentido fundacional en una correlación con el ajuste económico exigido para el pago de su deuda externa. "La crisis de la deuda externa demostró muy claramente nuestra debilidad y nuestra condición de exportadores de excedentes para los países centrales. Este hecho fue reconocido en todos los análisis internacionales de la crisis de la deuda en la década de los ochenta" (Dos Santos, 2002: 120). Los efectos del modelo de desarrollo de los sesenta-setenta se veían en esta década con la caída del empleo industrial por efecto de automatización, en el que la periferia se inserta en la trampa de crecimiento económico sin empleo por efecto de su imposibilidad de incorporar tecnología para el desarrollo y las limitaciones a nivel de productividad del desarrollo asociado, el crecimiento de la pobreza y la polarización económica se acentúa en un contexto de crisis para la periferia, a tal punto que fue llamada la “década perdida”.

Las políticas impuestas requerían disminución del gasto público para el pago de la deuda. De esta forma se cambió deuda externa por deuda interna, reduciendo el gasto que debería atender las necesidades sociales. Sin embargo, cada vez se exigía más ajuste fiscal, como resultado los Estados democráticos se deslegitimaban y la economía se desarticulaba y desorganizaba, ahogándose en la recesión y la depresión (Dos Santos, 2002:128 y sgtes.)

Pero además este ciclo de ajuste económico proveniente del exterior comienza a ser leído desde una necesaria inserción de los países en desarrollo, para salir de la “crisis” en los designados “nuevos parámetros del orden internacional”, que constituye el nuevo paradigma de la modernización, como lo fue para los sesenta la industrialización avanzada como estrategia de desarrollo.

En los años 90 el modelo de desarrollo estaba pensado como “modernización por internacionalización” En este marco, la modernización articulada a la internacionalización se puede resumir como la “integración a la economía mundial, combinada con la emulación de las pautas económicas, políticas y culturales prevalecientes en los países capitalistas avanzados” (Przeworski, 1998:22). La aceptación de este modelo estuvo legitimada, en el caso argentino, por

³ A través de los “Programas de Ajuste Estructural” que establece el FMI en los años 80 como contrapartida al plan de ayuda para el pago de la deuda externa, que implicó un ajuste monetario en balanza de pagos de los países deudores como primera condicionalidad en ese momento.

una vasta circulación de discursos que prometían con esta estrategia la inserción en el primer mundo. Orientada a la imitación de la producción y el consumo, conforme a los modelos y prácticas de los mercados internacionales, consideró que la integración a los mercados internacionales abría oportunidades para la producción orientada a la exportación y que la apertura de los mercados internos, impulsaría una distribución más eficiente de los recursos.

Pero según sostiene Przeworski (1998: 31), “la internacionalización es, por definición, una estrategia competitiva...es inevitable que con esta estrategia haya ganadores y perdedores”. Esta cuestión alcanzó una fuerte constatación regional, ya que produjo un agudo aumento de la desigualdad económica, regional, sectorial y social entre los Estados y en su interior, que generó un crecimiento de tensiones, políticas y sociales.

Particularmente para los países del cono sur latinoamericano, el período 2003 – 2005 marca el inicio de una etapa postneoliberal de reconfiguración en las modalidades de relacionamiento estratégico (Simonoff, 2012) regional e internacional. En este contexto, las formas y los sentidos de la vinculación con los agentes, organismos y países que habían sido centrales durante los 90s son redefinidas al ritmo de las transformaciones democráticas internas. Se trata de estrategias de continuidad y/o adaptación, modificaciones y/o de rupturas en relación con el neoliberalismo que se definen en virtud de la naturaleza del bloque de poder, el grado de constitución, autonomía y protagonismo de los movimientos sociales, la orientación política ideológica de las fuerzas políticas gobernantes y las modalidades de inserción en el orden internacional de cada Estado (Leiva Letelier, 2011). En este sentido, Argentina desarrolla, desde el año 2003 un conjunto de estrategias de vinculación internacional orientadas a asegurar que las distorsiones creadas por la acumulación de capital (en su modo histórico) y que configuran el orden internacional, se mantengan dentro de los parámetros compatibles con el rol de un Estado nacional para renegociar ámbitos de acción del capital productivo nacional y profundizar el mercado interno, reorientando la apropiación y distribución del excedente.

En este contexto las medidas de política internacional que van desde el desendeudamiento, el debate y posición sobre los fondos buitres, las vinculaciones con países considerados estratégicos, la jerarquización de vínculos y acciones con Sudamérica, la permanente presencia “confrontacionista” en los organismos internacionales, el posicionamiento en negociaciones de gran relevancia como las de cambio climático, puede pensarse que se articulan a una posición de relacionamiento estratégico que enfatiza la búsqueda de posiciones propias que derivan en un juego de aceptación y negación de los condicionamientos externos. De igual manera la participación decidida en el G20 y el trabajo para su aceptación en los BRICS, la negativa al ALCA y el cuestionamiento a la Alianza del Pacífico, son opciones ideológicas que se enmarcan en la elección de participación en foros de coordinación que reflejan una nueva concepción del multilateralismo capaces de alterar la distribución global de poder luego de la crisis financiera del 2008 (Gobbi, 2013, Busso, 2014).

Finalmente cabe sostener que estamos frente a una nueva etapa marcada por el acuerdo con los fondos buitres que permitió la colocación masiva de deuda, tanto del sector público nacional, como el provincial y privado. Esos dólares financieros fueron indispensables para estabilizar el mercado cambiario dejando atrás las regulaciones a la compra de divisas. También para levantar las trabas administrativas a las importaciones, tanto las de insumos y maquinarias necesarias para la producción nacional, como las de bienes finales de consumo utilizadas junto a la estabilidad del dólar, como una herramienta para disciplinar a los formadores de precios e, indirectamente, a los reclamos salariales de sus trabajadores.

La deuda aparece como condición de posibilidad de desarrollo nacional e inscrita en un esquema neoliberal en el que su reestructuración se ata a la lógica del mercado financiero, invirtiéndose así el pacto de lectura de la memoria argentina sobre la deuda pública, de tragedia como fue durante toda la historia a farsa como se instala en la actualidad en Argentina.

En este contexto pensamos las representaciones de los legisladores sobre la deuda argentina en ocasión de la primera ley tratada en el Congreso con la nueva gestión Macri. Ley que cierra una etapa en el tratamiento de la deuda pública argentina y que inaugura un nuevo ciclo inscripto en una lógica que podemos sintetizar como *de reestructuración de la deuda pública por mecanismos de mercado*.

El proceso de reestructurar deuda soberana por medio de atracción de inversiones extranjeras cuyas condiciones de mercado se definen en el escenario de la política monetaria de la Argentina, como dijimos se inscribe en un proceso de políticas de desarrollo nacional por endeudamiento internacional. Macri acaba de colocar bonos, por decreto, de la deuda pública a 100 años con una tasa de interés del 7% (cuando los países están pagando entre el 3 y 4%). Esto supone que durante 86 años Argentina pagará intereses, continuando, de esta manera lo que es una nota de la nueva administración: por año el Gobierno está aumentando en 35.000.000 millones de dólares según datos del Ministerio de Hacienda de la Nación, la deuda pública y más del 70% está contraída en dólares, y durante este año lo que más ha aumentado en el gasto público ha sido la carga de intereses de la misma.

Este proceso se instala como política desde enero del 2016 cuando el Banco Central y la Comisión Nacional de Valores autorizan a inversores extranjeros a comprar títulos de la deuda que emite la autoridad monetaria, Lebac y Nobac, que marcan referencias de tasas de interés en el mercado.⁴⁵ Y se va completando con la desregulación del sistema financiero a través de comunicados del Banco Central que eliminan controles a la financiarización, se va consolidando como mecanismo de estabilización de políticas públicas en el ciclo inflacionario y se argumenta, desde sus inicios, como motor de un cambio en el modelo de desarrollo de la Argentina.

La reestructuración de deuda soberana sujeta al mercado implica que el mercado de la deuda internacional fija sus condiciones, y esto está ligado tanto los cambios experimentados en los últimos años en esa lógica como a la decisión ideológica de adecuarse a ella.

VI. CÓMO SE REESTRUCTURA LA DEUDA

Siguiendo a Nudelsman (2016), en los años ochenta los países deudores- que siempre son los emergentes- negociaban de forma directa con sus acreedores, en general un número reducido, institucionalizado a través de bancos extranjeros en su mayoría ordenados por un número limitado de organismos internacionales. Las deudas soberanas se contraían con esos bancos y bajo ese régimen no era común que los Estados fuesen demandados por falta de pago ya que “Las entidades acreedoras no buscaban la rentabilidad a corto plazo, era un típico negocio

⁴ Como parte de la política de seducción a los fondos especulativos realizada en Argentina desde que asume Macri incluye levantamiento de la obligación de retener los bonos del Estado nacional por 72 hs. que se utilizan para el contado con liquidación, además de eliminar la obligación del encaje del 30% que debían constituir inversores extranjeros durante un año si querían invertir en el país, además de otras medidas de desregulación de los mercados financieros.

⁵ Comunicaciones del Banco Central “A” 5865 de 2015 de Eliminación de restricciones a su tenencia y negociación. Derogación de la Comunicación “A”.5206 y su reemplazo por una nueva normativa

bancario, dentro del cual, también, se especulaba con continuar desarrollando actividades comerciales con países endeudados” (Tussie, 2015: 210).

El mercado de los títulos de deuda de los países latinoamericanos endeudados adquirió una alta liquidez a partir de los llamados “Bonos Brady” de 1989 que fueron nuevos instrumentos titularizados emergentes del plan Brady y que surgen de la forma de reestructurar la deuda iniciada en los años 80. Estos planes de “ayuda” comenzando con el Baker actuaron, al decir de Tussie, como zanahorias para cada país latinoamericano, ya que por las facilidades ofrecidas precipitaron el abandono de las pretensiones de renegociar la deuda en bloque, tal como había propiciado Argentina en esa década democrática. En efecto y acordando con Tussie la historia de los planes para reestructurar deuda pública en Latinoamérica está atado a la defección que hace la región los años 80 de negociar la deuda como bloque, y en ese contexto el poder creciente del FMI, el BM y el bloque de acreedores formado por bancos privados aparece con reglas homogéneas para todos los deudores, con los que se negociaría de forma individual quebrando así el poder de resistencia y condicionalidad de la deuda.

Esto cambia en los años noventa cuando la base inversora se atomiza y se diversifica y los instrumentos de deuda son emitidos bajo diferentes legislaciones y monedas. La financiación se hizo preponderantemente por la emisión directa de bonos con un gran número de tenedores de todo el mundo totalmente heterogéneos. Esta diversificación traerá problemas jurídicos laterales, como el establecimiento de las condiciones de los contratos con los inversionistas que incluye la famosa delimitación de la jurisdicción, lo que se inaugura para Latinoamérica con los bonos Brady al imponer la jurisdicción de la ciudad de NY ante eventuales litigios. La aparición del negocio de la deuda incluirá un shopping de derechos para el arreglo de los litigios

A partir de este momento la deuda se convierte en un entramado complejo cuyo manejo se articula a las lógicas del mercado de capitales que se enlaza a su vez con las formas de política nacional de financiar su déficit. Ya no somos deudores de grandes bancos u organismos internacionales o clubes sino de miles de inversionistas privados, que pueden comprar los bonos de la deuda con los excedentes de sus ingresos por jubilación.

A su vez esta transformación aparece como un enmascaramiento a la cuestión del *riesgo moral* del manejo de la deuda. La deuda siempre es socialmente ruinoso, pero es más difícil comprender su impacto cuando se enmascaran sus riesgos políticos y sociales bajo la fachada de la lógica de los beneficios de las inversiones privadas extranjeras, que se guían por el funcionamiento de la lógica del mercado internacional. En efecto, frente al discurso del peligro del endeudamiento como motor del desarrollo, de la irresponsabilidad política de comprometer deuda a los próximos gobiernos, de trasladar sus costos a los ciudadanos, ya por vía impositiva, ya por costo social u otros, la equivalencia endeudamiento=inversión extranjera parece generar aceptación o complacencia.

La segunda mirada tiene que ver con la decisión ideológico política de la forma de posicionarse frente a la deuda, y entonces su consideración como *sujeta a posibles reestructuraciones soberanas por medio de acuerdos multilaterales*, apareja otra lógica. Aquí los países periféricos endeudados toman la opción de ir a los foros internacionales e interpelar el cambio de normas internacionales como estrategia de presión frente a los Estados más poderosos. Se intenta modificar el contexto normativo de sus relaciones con el adversario, como una vía para forzarlo a cambiar su comportamiento al mismo tiempo que se establece una alianza implícita con los otros Estados, igualmente vulnerables en la materia de que se trata con lo cual se sellan alianzas,

En este sentido la ONU ha enlazado la cuestión de la deuda a los derechos humanos, y esto es de una importancia capital, estableciendo los “Principios Básicos de los Procesos de Reestructuración de la Deuda Soberana”, entre los cuales las reestructuraciones de deuda deben ser objeto de cooperación internacional en tanto es uno de los problemas centrales de la pobreza y desigualdad de los países “Reconociendo que se acepta cada vez más que el aumento de la carga de la deuda de los países en desarrollo más endeudados, en particular los países menos adelantados, es insostenible y constituye uno de los principales obstáculos para lograr avances en materia de desarrollo sostenible centrado en el ser humano y de erradicación de la pobreza, y que el excesivo costo del servicio de la deuda ha limitado sobremanera la capacidad de muchos países en desarrollo y algunos países desarrollados para promover el desarrollo social y prestar servicios básicos, a fin de crear las condiciones necesarias para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales”⁶

Es claro que los organismos internacionales están colonizados por los países centrales, pero hasta ahora han sido los únicos espacios donde los países emergentes pudieron influir para transformar el esquema de asignación de recursos por medio del mercado tal como trabaja Krasner. El multilateralismo es una opción que permite la construcción de bloques homogéneos y disputar los sentidos dominantes, articular posiciones convergentes y presionar para el cambio. No siempre el multilateralismo es proclive a los intereses de los países periféricos, depende de cómo se pongan en juego los intereses de los países dominantes en ese esquema, pero está claro que es más provechoso que la estrategia de acuerdos o negociaciones bilaterales entre Estados, cuando uno de ellos es el periférico. El mejor ejemplo es el abandono de la estrategia de negociación de la deuda en bloque como planteó Argentina en la década del 80, por el contrario, triunfó la posición de negociar cada Estado latinoamericano con su acreedor, y de allí en más se quedó en manos de la gobernanza neoliberal y se perdió toda posibilidad de plantear estrategias autonómicas en relación a la deuda.

VII. BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA

Busso, Anabela (2015) “Los vaivenes de la política exterior argentina re- democratizada (1983 – 2013). Reflexiones sobre el impacto de los condicionantes internos”, en Estudios internacionales Nro. 177, pp. 9 – 33.

Cox, R. (1981) “Fuerzas Sociales, Estados y órdenes mundiales: más allá de la teoría de las relaciones internacionales” en Vazquez (Ed.) *Relaciones Internacionales. El pensamiento de los clásicos*, Barcelona, Limusa.

Davies, D. (2016) “Neoliberalismo 3.0” en: Revista *New LeftReview*, n° 101, noviembre-diciembre. Ed. Traficante de sueños

Dos Santos, Theotonio (2002) *La teoría de la dependencia. Balances y Perspectivas*, Plaza & Janés S.A, México.

Gobbi H. (2013) “La nueva gobernanza económica internacional”, en: Revista de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. Año 22-N° 45.

⁶ Resolución del Consejo de Derechos Humanos.34º período de sesiones .27 de febrero a 24 de marzo de 2017. Tema 3 de la agenda Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo.

Harvey, D. (2004) *El Nuevo Imperialismo*, Madrid, AKAL

Leiva Letelier, F. (2011/05/31). *Sesión 1: El postneoliberalismo en América Latina*. Del seminario El postneoliberalismo y sus contradicciones, de la Secretaría de Investigación y Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), México. Recuperado de <https://posneoliberalismo.wordpress.com/2011/06/02/sesion-1-el-posneoliberalismo-en-america-latina-presentacion/>

Nudelsman, Susana: “¿Es posible mejorar la reestructuración de las deudas soberanas?” en: *Revista Problemas del desarrollo*, 184 (47), enero-marzo 2016.

Puig, J.C “La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural”, en: Puig, J.C comp. *América Latina: Políticas exteriores comparadas*. Tomo 1, Buenos Aires, GEL, 1986.

Przeworsky, A. (1998) "Antecedentes: Modernización vía Internacionalización" en: PRZEWORSKI, A. (comp.) *Democracia Sustentable*, Paidós, Bs.As.

Simonoff, A. (2012) *Teorías en movimiento. Los orígenes disciplinares de la política exterior y sus interpretaciones históricas*. Prehistoria ed. Rosario.

Streeck, Wolfgang (2014) “¿Cómo finalizará el capitalismo?” en: *New Left Review* n° 87 <https://newleftreview.org/II/87/wolfgang-streeck-how-will-capitalism-end>.

Sassen, S., (2015). *Expulsiones. Brutalidad y Complejidad en la economía global*. Katz Editores, Buenos Aires, Argentina.

Strange, S. (1998) *Dinero Loco. El descontrol del sistema financiero global*. Paidós. Barcelona.
Wallerstein, I. (1997) (1° ed. 1974) *El Moderno Sistema Mundial. La agricultura capitalista y los orígenes de la economía-mundo europea en el siglo XVI*. Ed. Siglo XXI, Bs. As.

Suppiot, A. (2007) *Homo Juridicus. Ensayo sobre la función antropológica del derecho*. Ed. Siglo XXI, Bs. As.

Tussie, Diana, (2015), “La concertación de deudores: las negociaciones financieras en América Latina”. *Análisis*, No. 20, Enero-abril 2015, pp. 197-215

Vogl, J. (2015) “El espectro de las finanzas” entrevista en Revista Ñ de diario Clarín. en: https://www.clarin.com/ideas/joseph-vogl-espectros-finanzas_0_HywyhxKw7e.html

LA IDENTIDAD BRASILEÑA COMO COOPERANTE DEL SUR

CRESCENTINO, DIEGO SEBASTIÁN

LA IDENTIDAD DE BRASIL COMO COOPERANTE DEL SUR*

I. INTRODUCCIÓN

Tras la segunda guerra mundial, la narrativa del desarrollo fue adoptada como uno de los ejes del establecimiento del nuevo orden mundial, con el objetivo oficial de lograr la supresión de las diferencias estructurales entre los países. Como consecuencia, esta construcción discursiva, política y cognitiva dio lugar a la creación de un mecanismo dual y vertical de asistencia entre países donantes/desarrollados/ricos y receptores/subdesarrollados/pobres. En el año 1960 fue fundada para ello la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en cuyo interior comenzó a funcionar como entidad reguladora el Comité de Ayuda al Desarrollo. Su objetivo era llevar a cabo el seguimiento y evaluación de políticas de desarrollo de los países miembro, analizando y dirigiendo recomendaciones para los programas de ayuda a cada país en particular. Estas iniciativas fueron ratificadas a partir de entonces por múltiples cumbres de Naciones Unidas, creándose en 1990 un sistema de cooperación internacional del cual surgieron posteriormente los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Con el cambio de milenio, la complejización de los procesos políticos, económicos, sociales y financieros, llevaron a una multipolarización de las relaciones internacionales de la mano de la expansión de la globalización neoliberal; dando con ello pie al surgimiento de relaciones por fuera de la institucionalidad tradicional. Las contradicciones internas del discurso desarrollista marcaron ciertos límites a la institucionalidad imperante, frente a lo cual el mantenimiento de ciertas estructuras anacrónicas fue el germen que dio paso a la necesidad de mecanismos de cooperación alternativos. Así, la cooperación Sur-Sur (CSS) triangular (CT) y descentralizada (CD) representaron una respuesta pragmática al interés por una cooperación cualitativamente más amplia y horizontal, que dejase de lado las contradicciones del sistema tradicional. Su fortalecimiento estuvo fuertemente ligado al alejamiento de los países de renta media de las estructuras tradicionales de cooperación trazado por los ODM, a la presencia de mayores recursos financieros en algunas regiones consideradas subdesarrolladas, y por supuesto al surgimiento en ellas de fuertes liderazgos políticos.

Frente a esta coyuntura floreció un creciente optimismo en las academias del Sur Global, que se puso de manifiesto por medio de lecturas interdisciplinarias y multidimensionales en torno al surgimiento de nuevas y diversas formas de inclusión y redistribución del poder internacional. En este sentido, la CSS fue analizada como antítesis superadora de las falencias de la cooperación norte-sur, dejando de lado la complejidad interna de estos procesos y la evolución de la interacción resultante entre las distintas formas de cooperación existentes (sur-sur, norte-sur, sur-norte, norte-norte).

El fortalecimiento de los actores del Sur Global a partir de una identidad periférica común y la irrupción de mecanismos de CSS reconocidos como opuestos a las formas tradicionales llevaron efectivamente a una ampliación cualitativa de la cooperación en términos multidimensionales (políticos, económicos, financieros, técnicos y sociales). Sin embargo, estas nuevas estructuras también reprodujeron ciertos condicionamientos y relaciones de verticalidad e inequidad que dieron continuidad a ciertas relaciones de dominación, a través de mecanismos verticales de asistencia. Ello se vio reflejado en la nueva geopolítica del desarrollo planteada por los

* Esta ponencia forma parte de una investigación financiada por el programa de contratos predoctorales FPI-UAM del Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid.

países emergentes, de los cuales un caso paradigmático fue el emulado por Brasil en su accionar como global player en política internacional entre los años 2003 y 2016. A fin de cerrar el círculo, esta ponencia buscará esbozar a su vez el cambio de rumbo en política exterior planteado por el gobierno de Michel Temer desde su llegada al Palácio do Planalto.

De cara a este déficit, el desafío a nivel académico pasó a ser desentrañar el modelo de relaciones Sur-Sur existente, y entender las alteraciones provocadas al interior del sistema internacional. Sumado a ello, la institucionalidad surgida plantea un nuevo escenario que promueve la reinsertión de los mecanismos tradicionales de cooperación en el mapa mundial, a través de su transformación en nuevas formas de CT que requieren a su vez la participación de países intermedios en la escala tradicional de desarrollo.

II. DESENTAÑANDO EL DISCURSO LIBERAL DEL CAMINO UNÍVOCO AL DESARROLLO

Paralelamente a la consolidación de algunos países del Sur Global, tuvo lugar el rejuvenecimiento de un conjunto de perspectivas críticas que indicaron cómo la división geopolítica del mundo entre centros y periferias había sido legitimada por una división ontológica entre dos patrones culturales. Por un lado, la cultura racional y científica occidental, que estableció la legitimidad o ilegitimidad de los conocimientos y definió lo normal y lo patológico del comportamiento; y por el otro lado el resto de las culturas premodernas. A su vez, esta interpretación fue defendida a partir de la construcción de una imagen teleológica del progreso por parte de las ciencias humanas occidentales, que a partir de criterios de objetividad, científicidad y universalidad promovieron la invisibilización de los conocimientos producidos por epistemologías no europeas (Castro-Gómez 2005: 26-27). La represión a modos alternativos de poder/saber se expandió, por ende, tanto a partir de mecanismos políticos y económicos, como sobre modos de conocer y producir el conocimiento y los imaginarios colectivos. La formación y expansión de estos imaginarios en el escenario internacional sirvieron al fortalecimiento de una binarización de las relaciones internacionales en torno a categorías de países de acuerdo a su nivel de desarrollo o subdesarrollo, trazando un camino unívoco para alcanzar esta condición.

Así pues, algunos autores reconocieron el fortalecimiento de procesos que trascendieron el paradigma de la modernidad en dos sentidos: a) epistemológicamente, llevando a una disminución del dominio de la ciencia moderna y guiando a una apertura hacia formas de conocimiento alternativas; y b) socio-políticamente, permitiendo el acceso a los círculos de poder a sectores invisibilizados gracias al fortalecimiento de movimientos sociales (Escobar 2005: 27). El esclarecimiento de las pautas epistémicas y ontológicas que invisibilizaron las formas alternativas de construcción del poder y el conocimiento que no fuesen compatibles con los discursos oficiales, tuvo como consecuencia directa la conformación de una construcción identitaria en términos del Sur Global —alejada de las concepciones geográficas clásicas—, que denunció la presencia de estructuras institucionales desiguales e inequitativas y procuró igualmente construir mecanismos alternativos de relaciones internacionales.

Esta teorización condujo, a su vez, a la revisión por estos países de las lecturas oficiales de cooperación internacional, permitiendo de este modo denunciar la presencia del discurso legitimador del desarrollo en su interior. Se comprendió cómo el escenario internacional había acotado los caminos posibles en el accionar de los Estados en el ámbito político/económico y las epistemologías aptas en el ámbito académico, creando una concepción del desarrollo que había expandido unos mecanismos e instrumentos desiguales y verticales de cooperación.

Como consecuencia, los países del Sur Global, comandados por aquellos de renta media, postularon la fundación de nuevos mecanismos de cooperación política, económica, financiera, o

técnica. A través de estos, pretendieron alterar los principios sobre los cuales se había asentado la “industria de la ayuda al desarrollo” a través del cual los países desarrollados de la OCDE determinaron los rumbos de la cooperación internacional como vehículo de diseminación de un modelo de desarrollo. Este nuevo desafío político contra-hegemónico se convirtió así en un espacio propicio para fomentar la articulación de acciones entre los miembros del sur. Debía por ende promover mecanismos horizontales, equitativos, consensuales y de mutuo beneficio, que respetasen la independencia y la soberanía nacional. Se buscaba con ello lograr mayor poder de negociación conjunto y promocionar la autosuficiencia y la preservación de la diversidad y la identidad cultural, denunciando a su vez su eterna marginación en la toma de decisiones de alcance global (Ayllón 2013: 9-12).

III. EL BRASIL DE LULA

A partir del año 1999, la política latinoamericana experimentó un giro ideológico con la ascensión de gobiernos de ‘nueva izquierda’ al poder, autodenominados como manifestaciones del ‘socialismo del siglo XXI’. Precisamente en esta coyuntura, a partir del año 2003 el líder sindicalista Luis Inácio Lula da Silva asumió a la presidencia de la República Federativa de Brasil. Si bien el objetivo central exteriorizado durante su campaña electoral fue comprometerse con políticas sociales que contrarrestaran el empeoramiento de las condiciones de vida de las clases populares brasileñas durante los gobiernos previos, Lula mantuvo una política económica conservadora, dando continuidad al ciclo hegemónico liberal inaugurado por su antecesor. Para tal fin, se apoyó sobre dos pilares centrales articulados entre sí: la Constitución de 1988, que fijaba las reglas de la democracia brasileña; y el Plan Real de estabilización económica de 1994, que a través de políticas macroeconómicas ortodoxas buscaba evitar el fantasma de la inflación.

Más aún, la preocupación central del Partido de los Trabajadores al llegar al poder fue calmar a los mercados, manteniendo las políticas prometidas al FMI por Cardoso. La retórica gubernamental planteó así las ventajas de la estabilidad económica para lograr un crecimiento duradero, y puso énfasis al mismo tiempo en los beneficios que esto representaba para los sectores populares a través de la democratización del acceso a los recursos y la apertura de canales de ascenso social. Ello promovió una mayor adhesión al orden competitivo de la mano del Estado en el interior del sistema capitalista, permitiendo la incorporación sociocultural de los estratos intermedios y la absorción de líderes populares por el Estado “en un esquema de convivencia con las corrientes liberales hegemónicas del empresariado y con sectores clientelistas y conservadores de la clase política, [que] atenuó, sin duda, el potencial transformador del PT y de sus aliados de izquierda” (Sallum Jr 2008: 156-167).

Se entiende de este modo el motivo por el cual, desde el punto de vista productivo y aprovechando el boom de los precios de las materias primas, el gobierno impulsó su inserción global como gran oferente de agroalimentos asentando el crecimiento del país sobre el superávit de la balanza comercial. Gracias a esta estabilidad macroeconómica, la confianza del mercado internacional llevó a un fuerte incremento de la inversión extranjera directa y transformó al país en el primer receptor a nivel regional y el cuarto a nivel mundial.

Ahora bien, desde el punto de vista del desarrollo, el Plan de Aceleración del Crecimiento de 2007 otorgó un rol fundamental a la inversión pública a través de la figura jurídica de la ‘asociación’ como mecanismo articulador entre los sectores público y privado. Se pretendió con ello recuperar la productividad de las empresas estatales no privatizadas de la mano de empresas privadas (sobre todo nacionales), mejorando su capacidad de competencia en el país y el extranjero. De este modo, mientras que el sector público definía las prioridades y realizaba inversiones, el privado gestionaba con una rentabilidad mínima garantizada por el Estado. Consecuentemente, las

inversiones en infraestructura se duplicaron entre 2003 y 2010 fomentando una mayor productividad y reduciendo las desigualdades regionales y sociales (Santos Pinho 2012: 18).

Más aún, fue precisamente esta política económica apoyada sobre el superávit de la balanza comercial y el ingreso de capitales extranjeros lo que permitió la formulación de una serie de políticas sociales que, además de generar una redistribución de la riqueza, dieron acceso al círculo económico a grandes contingentes poblacionales. Esta explosión del consumo interno posibilitó durante el gobierno de Lula que unos 29 millones de personas se unieran a las filas de la “nueva clase media” (Santos Pinho 2012: 16-18). Así, desde el punto de vista social se pretendió hacer frente a la deficiente distribución equitativa de los beneficios del crecimiento de la década previa a través de la puesta en práctica de una serie de programas universales para erradicar la pobreza extrema y el hambre. Ello se tradujo, en primer lugar, en el Programa Hambre Cero del año 2003, que procuró garantizar el derecho básico al acceso a la alimentación a través del apoyo a la agricultura familiar de subsistencia. En términos prácticos, esto derivó en políticas de microcréditos, de sensibilización y educación sobre el derecho a la alimentación y el consumo responsable, y fundamentalmente en los Programas de Adquisición de Alimentos y Bolsa Familia, que tuvieron como fin estimular las compras públicas dirigidas a la agricultura familiar y la compra de alimentos por familias.

El éxito de las políticas aplicadas a nivel doméstico permitió al país comenzar a ganar mayor relevancia internacional, transformándose en un modelo de desarrollo exportable con políticas aplicables a países con desigualdades sociales similares. Su liderazgo regional, la diversificación de sus intercambios por medio del fomento de relaciones bilaterales, la conformación de bloques comerciales con países del Sur Global de América, Asia y África, y su rol como propulsor de los mecanismos de CSS; lo llevaron a ejercer un protagonismo creciente tanto a nivel latinoamericano como mundial. En este sentido, su compromiso con un desarrollo que pretendía ir más allá del ámbito económico se tradujo en constantes intervenciones en los centros tradicionales de toma de decisiones a nivel internacional. Sumado a ello, su empuje en antiguas alianzas comerciales como el MERCOSUR; y su rol fundamental como miembro de nuevas conformaciones político/económicas, como BRICS, IBSA o UNASUR, lo llevaron a ejercer un poder de influencia sin precedentes. En este sentido, su reto fue fomentar transformaciones en el sistema internacional, y al mismo tiempo, abrir espacios a sujetos políticos alternativos.

En términos generales, el paradigma de desarrollo instaurado a lo largo del periodo lulista ha sido definido, en palabras de Luiz Carlos Bresser-Pereira, como Nuevo Desarrollismo. Este concepto señala la presencia de un modelo superador del nacional-desarrollismo (populista) y del neoliberalismo (ortodoxia convencional), y encierra una combinación de los pensamientos keynesiano y el neo-estructuralista a partir de la idea básica de que no es viable un mercado fuerte sin un Estado fuerte. Como consecuencia, el crecimiento sostenido está condicionado al fortalecimiento de ambas instituciones y la adopción de políticas macroeconómicas adecuadas. Así, un mercado y un Estado fuertes sólo pueden existir gracias a un proyecto de desarrollo nacional que aglutine un crecimiento económico sostenido con equidad social; superando la disyuntiva Estado/mercado. Por último, reducir la desigualdad social es inconcebible sin crecimiento a tasas elevadas y continuas. En síntesis, el presupuesto básico del neodesarrollismo consiste en la capacidad de combinar la trayectoria desarrollista con los fundamentos de la estabilidad y la integración de los países a los circuitos financieros y comerciales globalizados en creciente interconexión (Santos Pinho 2012: 12-13).

IV. BRASIL COMO *GLOBAL PLAYER* EN EL PERIODO 2003-2016

Como fue adelantado, el éxito de las políticas domésticas en términos de lucha contra las desigualdades sociales a partir del gobierno de Lula da Silva llevaron a Brasil a ganar credibilidad en la escena internacional, cultivando un prestigio fundado en el pacifismo, el derecho internacional y la responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones. De este modo, así como parte del milagro de la reducción de la pobreza de Lula fue la capacidad de su gobierno de ver oportunidades entre las clases socioeconómicas más bajas de Brasil —invisibles para la elite tradicional—, el giro hacia una política exterior apoyada en las relaciones con el Sur fue en muchos sentidos una réplica de este cambio de mentalidad nacional a nivel internacional (Burges 2017: 23). Estos factores fueron perseguidos desde un carácter discursivo combativo, contrario a las reglas de juego vigentes y con una voluntad explícita por modificar las relaciones entre los países en desarrollo y las potencias tradicionales. En este sentido, el gobierno de Lula se concentró en la diversificación de los destinatarios de la política exterior brasileña, promoviendo un cambio de la geografía del comercio y la constitución de coaliciones entre países emergentes (Ayllón 2012: 190-192).

Así, el objetivo de la política exterior brasileña en el periodo tuvo como eje la búsqueda de una mayor autonomía, impulsando a su vez un sistema internacional multipolar y preservando (o aumentando) una independencia que le garantizara crecimiento y desarrollo a nivel nacional. Esta retórica fue esencial para las relaciones Sur-Sur, posicionándose como uno de los adalides del fortalecimiento del Sur Global para alterar las reglas de la gobernanza global. La política exterior brasileña se postuló como productora y difusora de un modelo alternativo de cooperación para el desarrollo, con intención de guiar a la reducción de las asimetrías del sistema internacional, permitiendo un cambio de estatus en los países del sur de receptores a proveedores. Por otra parte, esta construcción buscó fortalecer desde el discurso el carácter de horizontalidad no condicionada de la cooperación, reemplazando el carácter de donadores por el de socios.

Y fue precisamente producto de este exteriorizado compromiso con la transformación del orden internacional a través de una política de *soft-balancing* en los organismos multilaterales, sumado a su identidad comprometida con el Sur Global y respetuosa de las instituciones en pos de una transformación desde dentro, que primer paso de Brasil en este sentido fue demostrar un profundo compromiso con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Y para ello, su política se centró en un énfasis en que los mismos sólo podían garantizarse a través de lo acordado en el octavo objetivo: la conformación de una alianza mundial que comprometiese a todos los países.

Así, frente a la percepción de que las políticas económicas ortodoxas del periodo anterior habían sido profundamente nocivas para las sociedades en un mundo ordenado en torno a reglas asimétricas que privilegiaban a los países ricos; la CSS fue rescatada como parte de un futuro escenario prometedor. La misma orientaba la inserción internacional de Brasil reforzando la conformación de una identidad colectiva que le permitiese a) promover el derecho al desarrollo con justicia social y la capacidad de resistir las presiones de los países desarrollados; b) resistir las dificultades pasadas impuestas por el sistema internacional a los Estados menos desarrollados, y las consiguientes limitaciones a la reducción de la pobreza y la mejora de la calidad de vida de sus poblaciones; c) influir en el establecimiento de normas internacionales que llevasen a mejores condiciones para la participación de los Estados menos poderosos; y d) aumentar la capacidad de negociación y la promoción de los intereses del Sur en comparación con el Norte a través de diversas estrategias de cooperación (Ramanzini Júnior et. al. 2015: 15).

De esta manera, Brasil apoyó entre el 1 de enero de 2003 y el 11 de mayo de 2016 un total de 1995 proyectos de cooperación Sur-Sur¹. Destinados geográficamente a más de 100 países, los destinatarios de sus acciones de cooperación estuvieron mayormente concentrados en América Latina y el Caribe y África, seguidos a la lejanía por Asia y Oriente Medio. Estas actividades estuvieron centradas en aquellas áreas en las cuales las instituciones brasileñas habían adquirido mayor experiencia y alcanzado mayor éxito a nivel doméstico, siendo centrales el área agropecuaria, salud, abastecimiento y saneamiento de agua, gobierno y otros servicios y políticas sociales, así como educación y capacitación técnica, medio ambiente y seguridad (ver para mayor detalle los informes del IPEA y los Informes de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de la SEGIB).

Centrales en la construcción de la identidad brasileña como cooperante fueron las áreas de la seguridad alimentaria y energética. A modo ilustrativo, precisamente en estas políticas fue central la experiencia de Brasil con su programa Fome Zero, cuya experiencia a nivel internacional fue exportada a través de la creación de la Secretaría de Cooperación Humanitaria y Lucha contra el Hambre (Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome, CGFome) en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esta institución fue creada en el año 2004 apoyada sobre los conceptos de soberanía, multilateralismo y solidaridad. Precisamente a través de su liderazgo fue que Brasil pasó a ocupar un rol central en la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, donde contribuyó fuertemente en la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de 2009, entre otras cosas.

Junto a las políticas de integración regional, la cooperación Sur-Sur se transformó en caballo de batalla de la política exterior brasileña, poniendo a disposición de otros países en desarrollo un conjunto de experiencias y conocimientos en las cuales había logrado éxito a nivel doméstico, sin dejar de lado un carácter instrumental vinculado a los retornos esperados por su accionar. En este sentido, el eje de la acción exterior brasileña se fundamentó en su pretensión por posicionarse como líder regional (lo cual no siempre logró sin oposición) y jugador global (de la mano de grupos de países tales como BRICS e IBAS), confiando en que ello podría traducirse a su vez en la apertura de nuevos mercados y nuevas oportunidades para el sector privado brasileño.

V. EL GOBIERNO DEL PMDB: ¿HACIA UN CAMBIO DE RUMBO EN LA POLÍTICA EXTERIOR BRASILEÑA?

Tras un largo debate que duró toda la noche, el día jueves 12 de mayo de 2016 el Senado brasileño votó la suspensión de la presidenta Dilma Rousseff, acusada de usar préstamos de los bancos estatales a fin de ocultar déficits presupuestarios, y aprobó el inicio de un proceso de impeachment (juicio político). Ante lo que muchos intelectuales caracterizaron como un golpe parlamentario, el vicepresidente Michel Temer del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB), asumió de forma interina la Presidencia de Brasil, y nombró a José Serra como Ministro de Asuntos Exteriores.

El 31 de agosto del mismo año, el traspaso de poder fue confirmado debido a la destitución de Dilma Rousseff por el Senado federal. A partir de este momento, los principios ideacionales sobre los cuales se había asentado la política exterior brasileña durante el periodo de gobierno del PT comenzaron a ser alterados y atacados retóricamente y políticamente. El 13 de septiembre del mismo año, el flamante ministro de Itamaraty cerró CGFome. La apresurada acción, más que estar fundada en un proyecto de política exterior, fue un acto simbólico contra lo que había sido una entidad marcada por la identidad del gobierno petista. También lo fue la voluntad declarada de investigar

¹ Según un relevamiento propio basado en los proyectos y las estadísticas consultadas a través del sitio web oficial de la Agencia Brasileña de Cooperación.

el cierre de hasta 17 embajadas en África abiertas en los años precedentes, con el fin de recortar gastos; o la petición de ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentada en mayo de 2017.²

Así, su liderazgo regional y su rol de jugador global parecen haber cedido paso en la nueva administración a la lectura pragmática de política exterior que había iniciado en su segundo periodo de gobierno Dilma Rousseff, condicionada a las necesidades coyunturales de su política doméstica. No obstante, la nueva retórica oficial ha defendido y construido una política exterior apoyada en la importancia del sector privado para invertir en el país y promover las exportaciones brasileñas. Así, de la mano de un profundo proceso de reestructuración institucional por medio de licitaciones y privatizaciones en el marco del proyecto CRESCER, la gran apuesta de la política exterior de Brasil desde el ascenso de Temer se ha centrado en un fomento de sus relaciones comerciales con socios tradicionales (Estados Unidos, Europa y Japón), con el objetivo de atraer inversión extranjera directa que permita lograr una reactivación de la economía a través de la figura de la inversión público-privada en infraestructura. Ello ha sido llevado a cabo a través del Programa Avançar Parcerias / Programa de Parcerias de Investimentos (PPI).

Por último, el nombramiento de Aloysio Nunes como Ministro de Itamaraty no ha hecho más que profundizar el rumbo trazado por la administración Serra. Muestra de ello es la reciente suspensión de la participación de Brasil en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) en conjunto con Argentina, Chile, Paraguay y Perú. Se trata, en síntesis, de una política exterior más alejada de su rol como líder regional y jugador global, y más centrada en el fortalecimiento de alianzas bilaterales y en el retorno a los círculos multilaterales tradicionales de negociación.

VI. CONCLUSIONES

Ante la adopción del gobierno brasileño de la política exterior de autonomía por la diversificación a inicios del siglo XXI, se reforzó el discurso de una identidad común con el de unidad entre los países del Sur Global. A partir de la formulación de un modelo en sintonía con el mercado pero asignando un rol fundamental al Estado para la inclusión social, el gobierno de Lula adoptó una política exterior combativa frente a las estructuras desiguales de poder del sistema internacional, destacando su compromiso para reformarlas. Es en este entorno que fue fortaleciéndose el concepto de CSS de la mano de la búsqueda por insertar a Brasil internacionalmente, reforzando su identidad bajo los ideales de justicia social, resistencia a las imposiciones del sistema internacional y promoción de los intereses del sur frente al norte; en la búsqueda por alterar las reglas de gobernanza globales. A través de estos medios, el gobierno de Lula persiguió la creación de un capital simbólico que le permitiese mostrarse como un socio preocupado por el bienestar de las sociedades de los Estados del Sur Global, logrando con ello su inserción internacional y el acceso a nuevos mercados.

Empero, esta contradictoria identidad como cooperante —llena de rupturas y continuidades— edificada a lo largo de los tres periodos y medio de gobierno del PT, parece haber tocado fondo y dirigirse hacia un abismo. Con la asunción de Michel Temer al poder de la mano de una alianza de gobierno liberal conservadora sin legitimidad social, los pilares mismos sobre los cuales había sido construida la identidad de Brasil como actor internacional han comenzado a tambalear. Centrada un pragmatismo político que tiene como principal objetivo la reinserción internacional de las exportaciones primarias brasileñas, la atracción de inversión extranjera directa y el alineamiento con organismos multilaterales tradicionales; la pujanza brasileña como cooperante

² Algo que tímidamente había iniciado Dilma Rousseff con su pragmatismo político en política exterior, como consecuencia directa del acuerdo de cooperación firmado entre Brasil y la OCDE en 2015.

del sur parece encontrarse en stand by frente a la espera de una reactivación económica que demora en llegar. No obstante, con el cierre de CGFOME, la voluntad de ingreso a la OCDE y el abandono de la UNASUR, las intenciones de cambio del gobierno en funciones parecen haber puesto fin a la idea de una política exterior con eje en el Sur Global. Frente a una coyuntura de constante cambio e inestabilidad, el debate en torno al rol que quiere ocupar el país en el sistema internacional será seguramente central en la conformación de coaliciones políticas que aspiren a acceder al poder en las elecciones de 2018.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Ayllón, Bruno (2012): “Contribuciones de Brasil al desarrollo internacional: coaliciones emergentes y cooperación Sur-Sur”. En *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 97-98, pp. 189-204.

Ayllón, Bruno (2013): *La cooperación Sur-Sur y triangular: ¿Subversión o adaptación de la cooperación internacional?* Quito: IAEN.

Burges, Sean W. (2017): *Brazil in the world: The international relations of a South American giant*. Manchester: Manchester University Press.

Castro-Gómez, Santiago (2005): *La poscolonialidad explicada a los niños*. Bogotá: Pontificia Universidad del Cauca.

Escobar, Arturo (2005): “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”. En Mato, Daniel (coord.): *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Emeshe Juhász-Mininberg, pp. 17-31.

Ramanzini Júnior / Haroldo, Passini / Mariano, Marcelo / Ribeiro De Almeida, Rafael (2015): “As diferentes dimensões da Cooperação sul-sul na política externa brasileira”. En Ramanzini Júnior, Haroldo / Ayerbe, Luis Fernando (eds.): *Política externa brasileira, cooperação sul-sul e negociações internacionais*. San Pablo: Cultura Acadêmica, pp. 15-52.

Sallum JR., Brasílio (2008): “La especificidad del gobierno de Lula. Hegemonía liberal, desarrollismo y populismo”. En *Nueva Sociedad*, no 217, pp. 155-171.

Santos Pinho, Carlos Eduardo (2012): “O nacional-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo no Brasil: Expansão interna, externa e o discurso social-democrata”. En *Revista Achegas*, no. 45, pp 3-32.

Sotillo, José Ángel (2010): "Prólogo. La cooperación sur-sur y su irrupción en un mundo en transformación". En Ayllón, Bruno y Surasky, Javier (coords.): *La Cooperación Sur Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*. Madrid: La Catarata, pp. 11-16.

A ECONOMIA DO MAR E ARQUITETURAS DE SEGURANÇA NAS AMÉRICAS

MEDEIROS, SABRINA
FOGUEL, JULIANA

A BOW-TIE ANALYSIS OF THE COAST SECURITY AMONG AMERICA'S REGIMES

I. INTRODUCTION

There is a common understanding from both scholars and practitioners that security measures are tightening because of the growing uncertainties governing the security of critical infrastructures (Chalk, 2008; Da Costa, 2012; Burger, 2015). When considering the seas, there is a large importance of the space in between actors that promote international commerce, but a huge amount of the problems is in fact associated to the security of the origin and destination ports. Though initiatives are more expressive in the way private and public operators govern today, following universal principles and protocols that allow insurance costs being lower, the tendency that permits the universalization of some practices in the Americas had not guarantee its security conditions.

Herein, the proposal established counts on a premise that structures of governance have been more and more trying to achieve the seas side of regional engagement and responsibilities. But, in order to accomplish those goals in implementing the governance of the seas throughout the various ports of the Americas Coast, the institutions which are made to deal with those arrangements continentally are national, even though progressively attentive to internationalization.

So, our hypothesis is that international regimes cannot deal efficiently in security matters when affecting ports due to national complexities; still, they are an important component of states governance and improvements. Many agencies and low compliance within the international regimes in place may be a challenge to managing risk in this sector; but being the nature of the risks progressively international, combined efforts as to counter them seems to be the tendency.

For this, we are going to use a model previously defended to observe risk management in the ports and offshore infrastructures, applied to the principal ports in the Americas in one of the variables proposed: security. The scene we are going to use to observe through the model selected (Mokhtari, Kambiz, et al, 2011) is based on the regimes and frameworks that deal with the ports and offshore security from South to North America. We are specially focused on how the regimes chosen here preview actions on security matters for the ports and offshore risks and vulnerabilities, characterized for the variables we list based on qualitative inquiry of the literature.

For this, we are going, first, to present the literature on critical infrastructure security of the seas, coast security and risks associated to contemporary political challenges. Then, we are going to focus on the matrix of security problems that the risk management model permitted us observe within the Americas' case. Last, we are going to present a bowtie model of analysis considering the valuation of those variables indicated in the more important cases of ports and oilrigs, crossing the regime indicators on how they deal with those variables.

II. THEORETICAL APPROACH ON RISK AND MARITIME SECURITY (OFFSHORE AND PORTS)

Considering 60% of the population live in the coast (or till 60km to the seas) and 80 to 95% of the world commerce is dependent on the seas, there is a complex network which continuity is circumscribed in the controlling of the security of the hub-ports (when they exist) or the more important ports in a region. Port cities have been hubs for financial, commercial and cultural exchange. According to CEPAL,

Given this, port governance is a complex issue that is inseparable from different stages in history, cultures and geography, and from the different forms of political, economic and administrative organization prevailing in each, in different spatial and temporal combinations. It is therefore necessary to specify the time and place of the analysis. The relationships between ports, societies and governments have changed significantly over the past 25 years in most of the world, and in Latin America and the Caribbean in particular. [...]Beginning in the twentieth century, ports went through different roles within the trading, transport and logistics system, and were managed and administered under different governance models, which could typically be divided into the following categories: (1) ports fully administered by the public sector (also known as service ports), (2) an intermediate, hybrid category consisting of ports known as tool ports, where the above situation was supplemented by services (particularly cargo handling) provided by private firms, and (3) terminals that remained publicly owned but were leased to and operated by specialized or multi-service private-sector firms under what is known as the landlord model. (The great challenge for ports: the time has come to consider a new port governance, Cepal, 2015)

Furthermore, both Blue Amazon (the full of resources coast of Brazil) and the Gulf of Mexico are very representative in the Oil and Gas share production in the Americas, which enlarges substantively the risks of managing the coast, not only due to its logistic capacities, but the resources imbibed. But those are not the only challenges. Moreover, considering the coast economies are very representative because of its logistic conditions, cluster economies are very much derived from coastal incentives governed by authorities, which makes population and resources more concentrated in this zone.

Seas are not only a commodity vehicle. The Seas are source of food, of diversity, of energy generation, a framework for the elaboration of regimes and institutions, an important national frontier, and, as well as land, a place that is susceptible to multiple type of risks. Although we recognize the importance of all the debates above, focusing in the main objectives of this article, we will emphasize the main risk of the coasts and the core regimes on what they propose a regulatory framework to attend it.

It is important to emphasize that the sea and coast security are perched by endogenous factors or risks and by exogenous factors or vulnerabilities (Rudzits & Nogami, 2010; Chalk, 2008; Da Costa, 2012; Burger, 2015). To achieve security, the main actors must deal and act observing risk and vulnerabilities associated with the capacity of resilience, impact scope that are senses in a different way by the multiples actors. It is important to emphasize that the seas and the main vehicles that cross it suffers physics and geological restrictions that must be considered. The control of the seas has always been an important agenda for States that aimed to achieve power projection internationally. Nowadays, above the intensification of the global trade and the fishing activity, the seas are a place of production of oil and outflow for a key energy product lodging, which provoke different risk to States, industry, population and to the international community.

In our analysis, to understand the main risk and vulnerabilities that undermine maritime security, we bring up the following variables: region stability, force and vigilance capabilities, distances to other ports and territories, level of restrictions and controlling, level of international incidents. In order to achieve security or avoid insecurity, multiple actions are required, such as: technological development, constitutional developments, international regime, investment in the Marines, enhanced surveillance, enabling radio alarm procedures, planning actions to restrict behavior that can interfere in regional stability, creating legal frameworks, promoting individual and collective training exercise, and cooperating among multiple actors.

Maritime security involves sovereignty, commercial freedom, reduction off illegal flows, restriction of asymmetric actions, piracy, illegal exploitation of maritime environment, guarantee of fishing activity, the safety and security of the vessels, borders controls and collective security.

Observing the offshore production and the achievement of energy security, it is important to emphasize the main maritime routes and the oil flows levels (IEA, 2007). Insecurity or top events in the sea can impact in multiple security agendas affecting economic security, human security, state security, energy security, environment security and other agendas that compromise multiple actors in different ways (Castelo Branco, 2018).

Dealing with our variables, it is important to consider the environment's impacts and the importance of the region's stability that can encourage investments in the oil industry and for that, the action of piracy and privateers have always been a mechanism of action to achieve money and to disarticulate States during modern history. Recently it is possible to see the increasing of piracy and armed robbery in the sea that spreads impacts in multiple security agendas, especially for the states when the actions are articulated for achieving political means (Korin, Lufu, 2014). Particularly for oil, considering the possibility of its increasing demand, the maritime flow would also intensify, resulting in possible sources of insecurities. It should be noted that, due to the characteristics of the high seas and the freedom of navigation, maritime risks are not just particularities of producer and consumer countries but of collective, global and systemic insecurities.

According to the International Maritime Bureau, the numbers of this type of risk and vulnerabilities are growing, and despite being geographically located, the uncertainties impact it. This reason is justified because the insecurity impacts the maritime flow and the commercial chain. The uncertainties can sever the loads and require collective actions to achieve national and international security. Contemporarily, collective action is required mainly because of the nature of the risk and vulnerabilities that the maritime insecurity can introduce. It is important to observe the interdependency between actor and agendas, in this case.

Considering the risks and vulnerabilities, it is fundamental to focus our analysis in the importance of the regimes and institutions that are established to reduce the uncertainties. Institutions are pointed as the rules of the games that can regulate behaviors and the international regimes are seen by Krasner (2012) as facilitators of cooperative agreements and cooperation between the parties.

Jervis (1982) adds that the concept of regimes is not limited to norms and expectations that aid in and for cooperation, but rather a form of cooperation that transcends specific and selfish points of nations. International regimes are perceived as long-term norms that encourage coordination of agreements and cooperation among the parties. The author's definition meets North's (1999) proposal regarding the dynamic institutional matrix and the existence of interest groups.

Since regimes encompass principles and norms, the utility function that is being maximized must incorporate some sense of general obligation. Such a principle - reciprocity - is emphasized in Jervis's (1982) analysis of security regimes. When states accept reciprocity, they sacrifice short-term interests in the expectation that other actors will reciprocate this sacrifice in the future, even if they are not obliged to do so by a specific rule.

When observing regimes we must emphasize the importance of monitoring and creating enforcements of regime. Regimes and institutions can be assigned, but they also are dependent on procedures and legal frameworks to be applied and guaranteed. In the case of maritime and port security, in order to create barriers for the occurrence of a top event or crisis, investment, training exercises, information system, improvement of state capacities are some of the core demanded activities that follow accession to an international regime.

There are some assumptions necessary for the formation of security regimes (Jervis, 1956). One cannot suppose an environment where responsibility is collective without: 1. The desire of the

great powers to institutionalize and fulfill it; 2. All actors value the regime and its rules of engagement; 3. There are no expansionist desires, especially those aimed at state security; 4. Individual actions and war are costly; 5. Distinguish between offensive and defensive actions, their costs and consequences. International regimes are rules that require cooperation. Institutionalism and the impact of the regulation of state behavior within the international system can be understood as an intervening variable (Krasner, 2012).

In the case here observed, we have chosen the following regimes: CEPAL- ECLAC, CAMAS, and OAS- Inter-American Committee on Ports. All of the mentioned regimes must be seen as important frameworks to cooperation and to the achievement of individual and collective security, based on actors in the level of agency cooperation (micro-level) and by the State foreign relations agencies.

III. METHOD, VARIABLES AND ANALYSIS

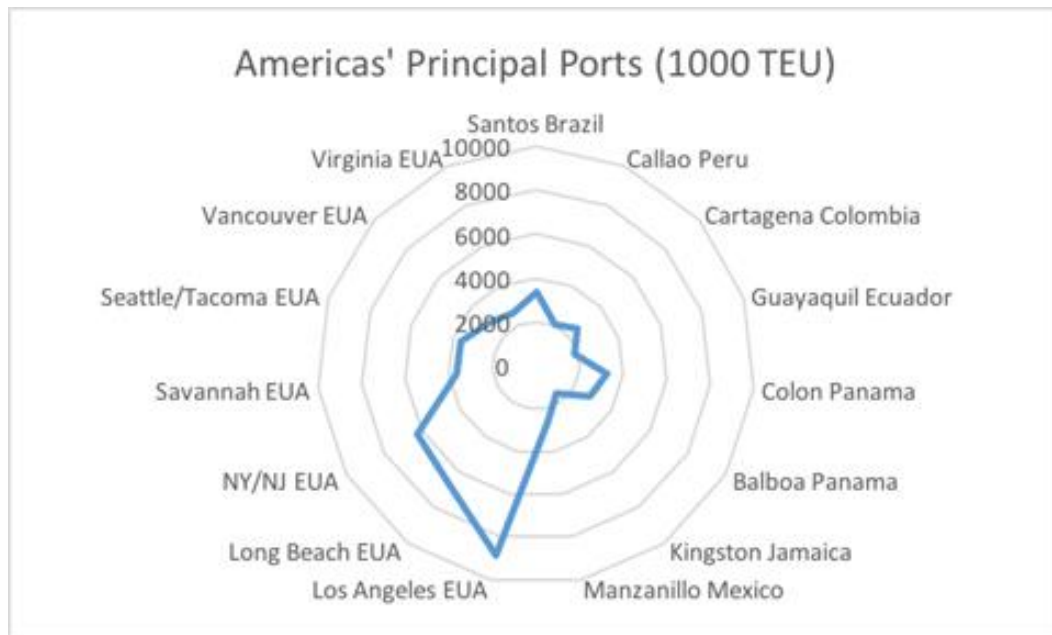
In other to use the method exposed in the article cited, we also will take advantage of the variables that the case study permitted the authors conclude, in which, there are six (6) principal factors which are considered possible causes of injuries in the ports and offshore systems. What Mokhtari et al (2011) consider the level 1 factors are: the safety, security, pollution, legal, human error, and technical risk factors. As to deal with the uncertainty of the variables and the possibility of human evaluation approach into apprehensible metrics, fuzzy set analysis was used by the authors above mentioned to guarantee observation of the threats involved in the scene, through the method they have proposed.

So, our choice is to use the security variable how it was achieved by the study on the incidents and risks associated do port and offshore structures, and observe it, case by case, considering the more important ports and offshore areas according to some parameters, in the Americas continents. We are going to use documental research whether to apply values for each one of the variables associated to the objects analyzed here.

We use those metrics already selected to observe them in terms of the South, Central and North Americas' more important ports and offshore coasts. At an individual level, the ports that registered the best performance during 2016 in Latin America countries were:¹

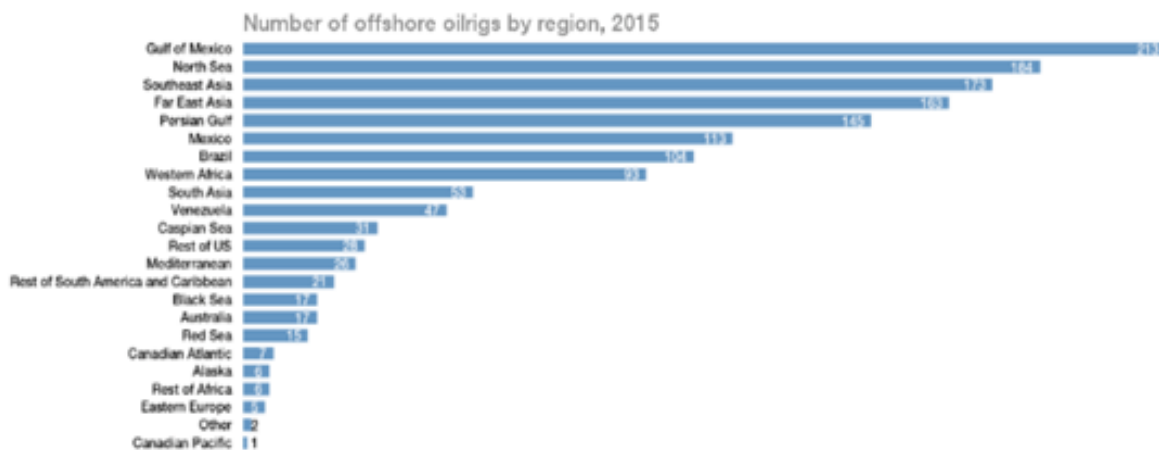
¹ These is not applied to warship or ships that are used by the State for police purpose. Made by the authors. Data source: http://www.iaphworldports.org/iaph/wp-content/uploads/WorldPortTraffic-Data_for_IAPH_using_LL_data_2017_Final.pdf

FIGURE 1: AMERICAS' PRINCIPAL PORT (1000 TEU)



At the other side, using data from the World Economic Forum (citing *Statista*, as of May, 2015), we can verify the among the most important oilrigs as the Mexican Gulf (1st), Mexico (6th) and Brazilian (7th) and Venezuelan (10th) oilrigs.

FIGURE 2: NUMBER OF OFFSHORE OILRIGS BY REGION, 2015



Organizing the fonts for risk and vulnerability, we have selected 15 ports and 4 oilrigs.

We observe how the selected cases are in terms of security considering a scale from 1 to 5 (likert) according to: region stability, force and vigilance capabilities, distances to other ports and territories, level of restrictions and controlling, level of international incidents. Those variables are derived from qualitative study of the security problems affecting the region, as considered in the above cases of ports and offshore oilrigs.

The first one, about region stability, is based on the grade of region stability due to borders and state controls of the area in a collaborative way. The second variable is about force and vigilance capabilities, in which material conditions of the controlling states matter to the benefit of maritime control and security. Third, distances to other ports may affect directly the capacity of some illegal activities to happen more frequently, especially considering internationalization (the more

important is the distance, the less vulnerable is the state). Forth, the level of restrictions and controlling is correspondent to in what levels state controlling is internationalized, and being so, standardized. Fifth, the number of incidents accountable for international maritime security (within International Maritime Organization governance) is the last variable observed here as most relevant.

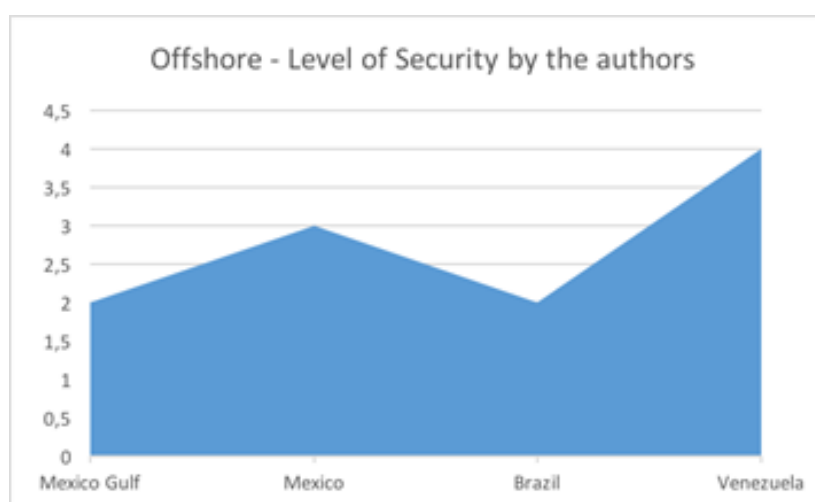
Putting those variables above mentioned, considering the likert scale, for each one of the selected objects:

FIGURE 3: PORTS- LEVEL OF SECURITY RISK BY YHE AUTHORS



For the ports security case we can see that there is a difference of governance and institutionalization when in counts on the regulation and controlling of each one of the ports. The more developed the economies the more controlling they are able to guarantee for the stakeholders. Moreover, geographical conditions may influence in both the distance and the regional stability. Last, the value for the variable international incidents reported is also more pertinent where geographical maritime areas are diminished, as controlling may be dependent on international coordination and capabilities are not necessarily developed.

FIGURE 4 OFFSHORE- LEVEL OF SECURITY BY THE AUTHORS



As seen, security risks are higher in the Latin America countries, considering Mexico and South America Pacific zones, but, increasingly higher when considering offshore zones, which are in the Atlantic.

Next, the same variables are used as to propose a bowtie model for the observing of how thematic regional and international regimes in the Americas face those problems in a cause/consequence logic.

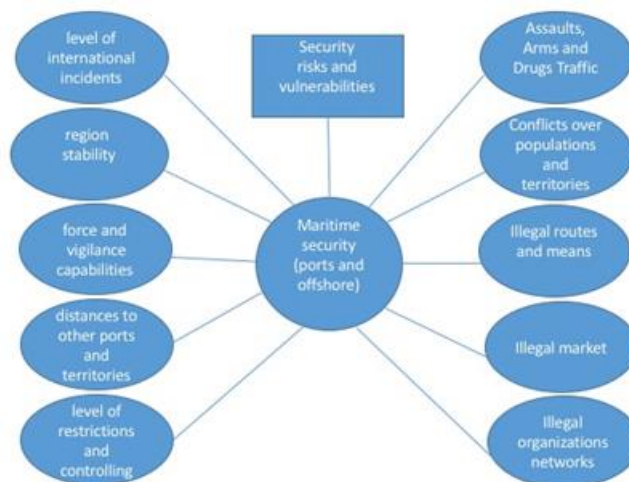
IV. BOW-TIE ANALYSIS FOR THE AMERICAS' CASE

The last phase of our proposal is to gather those elements previously organized into security variables, once already observed how they affect each of the cases proposed for ports and offshore, and now, taking into account the way regimes manifest to controlling them.

The Bowtie model permits risk analysis in benefit of creating visibility of causes and consequences based on the measurement and identification of variables of risk and, more important, the barriers that are in place to counter them. The barriers that are accountable to the causes process are those considered to be preventive; the ones that are accountable to the consequences, are considered recovery barriers. Those barriers are the marks, frameworks, actions and tools used to suppress the risk in each of the variables considered. For each variable also, it is accounted a consequence, which can be indirect or directed related to the previous variable.

For those variables listed before and characterized for each of the cases selected, it was proposed a consequence, even though the variables are supposed to interconnected. With this, the framework for the Bowtie may be drawn as below:

FIGURE 5 BOWTIE METHOD APLICATION



Energy security is also vulnerable to insecurities affecting the ports and coast economy; private, public actors and agencies (various), managing complexities and dealing with different actors, are also an important part of this complexity.

Therefore, the regimes here observed are the CEPAL-ECLAC, CAMAS and the OAS - Inter-American Committee on Ports. As different in nature and institutionalities, those regimes are good cases to work with. At the time CEPAL-ECLAC continuous to be the regime marked by development enforcing, CAMAS has been progressively based on maritime activities and cooperation. The OAS Committee on Ports is also the most expressive tentative to gather Americas into this traditional framework allied to the commercial perspectives it has gained throughout the last years.

In order to provide maritime security, CAMAS utilizes collective exercises between with Mexico, Chile, Peru, Ecuador and South Africa that promoted military capacities and provide protocols and common guidance to the other actors and common platforms.

According to Medeiros,

One trending topic that can be cited as a way to articulate the different locus of technical cooperation and, ultimately, stirring accountability on maritime security is also deepening communication standards. Over time, communications has been a central topic when considering the possibilities of maintaining security with the prevalence of states' authority in its respective area. That is how technical cooperation has been built in the South America zone making possible arrangements that fulfill needs and commit exchange of information based on equivalent systems.

The OAS- Inter-American Committee on Ports divides their main activities in the following areas: 1. Logistics, Innovation and Competitiveness, 2. Port Protection and Security; 3. Tourism, Inland Ports and Waterways, Ship Services and Navigation Safety; 4. Sustainable Port Management and Environmental Protection; ; 5. Public Policy, Legislation and Regulation; 6. Corporate Social Responsibility, Gender Equality and Empowerment of Women. The Port Protection and security area, aims to achieve cooperation in order to detect security threats to take preventive measures, establish that main roles of each actor, establish of an informational system, and to assure liability among actors. The OAS code include training, drills and exercises to the implementation of the multiples security plans and for the improvement of the capabilities of the agents. To this regime, is important to dispose that security awareness is vital to the safety and that several exercises are made with this objective.

CEPAL-ECLAC regime, so far, attends to the importance of an integrated system among state, private sector and civil society in the following arenas: 1. The construction of an integrated and systemic approach; 2. Improving social efficiency criteria by the rationalization of investments; 3. the combination of private and public investments; 4. rethinking the decentralization/centralization process to restore balance; 5. taking integrality and sustainability goals as guiding principles; 6. solving social and labor problems and those involved in ports' relationship with their surrounding area; 7. improvement of competitiveness in the economy and in productivity; and 8. Integration of the system.

With this, finally, there are definitions in which we can mark each contribution on maritime security of the ports and offshore installations vital to the Americas maritime economy:

CEPAL:

- 1) Causal Barriers: Funds
- 2) Consequences Barriers: Restrictions to communities of receivers

CAMAS:

- 1) Causal Barriers: Technical Cooperation
- 2) Consequences Barriers: Combating terrorism, piracy, illegal fishing, trafficking.

OAS:

- 1) Causal Barriers: Funds, regulation
- 2) Consequences Barriers: punishment for outsiders, sanctions.

Introducing the model to the final analysis of the barriers that may the regimes contribute, we have found, as shown above, at least one cause barrier and one consequence barrier (preventive and reaction) for each of the regimes. As proposed, we identified the more important infrastructure

points in terms of ports and oilrigs, the variables that can be more expressive in terms of security, evaluating them accordingly. Using the elements already used in the cited method, we have proposed a bowtie analysis for the variables found and crossed them into causes and consequences relations, observing for each of the international regional regimes qualified, in what they help crating barriers to those threats.

V. CONCLUSIONS

So, given the international nature of those challenges affecting the risks and vulnerabilities of the security infrastructure such as ports and offshore oilrigs, the variables are common; they are just different in what level they affect the various port and oilrigs selected. As observed, this economy is huge and security problems may affect all over the continent on the logistics or the energy side of the coast economics valued chain.

Looking for the variables detected, the security problems that affect the region are connected to the difficulties governing small and complexity areas of maritime activities or because of the routes of illegalities that commonly affect the south to the north direction. So, combined activities may be the best way to dealing with also combined conditions that provoke instability in terms of maritime security in the Americas.

In this regard, the frameworks analyzed - created for the naval purposes (CAMAS) or being the extension to the maritime actives from regimes of cooperation focused on development (CEPAL and OAS) - directly or indirectly deal with those challenges affecting the more important ports and offshore of this part of the world economy of the seas. At the same time, the same regimes have difficulties in guaranteeing efficiency on the matter, which is high dependent on factors of states governance, full of complexities.

VI. REFERENCES

Axelrod, Robert & Keohane, Robert O. (1985) "Achieving Cooperation: Strategies and Institutions." In: *World Politics*, Vol. 38, No. 1, pág. 226-254.

Bueger, Christian (2015). "What is maritime security?." *Marine Policy* 53, pág. 159-164.

Byers, Michael. (2004)"Policing the high seas: the proliferation security initiative." In: *American Journal of International Law* 98.3, pág. 526-545.

Castelo Branco, Juliana F. (2018). Política energética: uma análise comparativa das normativas da AIE e OPEP para a manutenção da segurança do sistema energético (2005-2010). Rio de Janeiro: PPGHC/UFRJ.

Chalk, Peter. (2008) "The maritime dimension of international security: terrorism, piracy, and challenges for the United States." Vol. 697. Rand Corporation.

Clark, Vern.(2002). "Sea Power 21: Projecting decisive joint capabilities". Department of the Navy Washington DC.

Cepal (2015). "The great challenge for ports: the time has come to consider a new port governance". Disponível em: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37858/1/S1500076_en.pdf. Accessed in: 29MAY2018.

Da Costa, Wanderley Messias. (2012)"Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia." *Revista USP* 95, pág. 9-22.

Frittelli, J. (2008) "Port and maritime security: background and issues for congress." *Port and Maritime Security* 11.

Furubont, Eirik G. & Richter, Rudolf. (2005) "Institutions and Economic Theory the Contribution of the New Institutional Economics". United States of America: The University of Michigan Press.

IEA (2007). "2007 Oil Supply Security Report". Paris. Disponível em: https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/oil_security.pdf. Acessad in: 23/04/2017.

Jervis, Robert. (1982) "Security Regimes". In: *International Organization*, v. 36, n. 2, pág 357-378.

Krasner, Stephen D. (2012) "Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes". In: *Revista de Sociologia e Política* v. 20, n° 42 93-110.

Luft, Gal/Korin, Anne (2009). Energy Security challenges for he 21th century. Santa Barbara: Greenwood.

Medeiros, Sabrina E. "Maritime Coordination and Inter-American Cooperation in the South." In: <http://cimsec.org/maritime-coordination-and-inter-american-cooperation-in-the-south/15752>. Accessed in: 28MAY2018.

Mokhtari, Kambiz, et al. (2011) "Application of a generic bow-tie based risk analysis framework on risk management of sea ports and offshore terminals.". In: *Journal of hazardous materials* 192.2, pág. 465-475.

The Bowie Method. (2018) In: https://www.cgerisk.com/knowledgebase/The_bowtie_method Accessed: 27MAY2018

Thibault, Marc, Mary R. Brooks, and Kenneth J. Button. (2006) "The response of the US maritime industry to the new container security initiatives." *Transportation Journal*, pág. 5-15.

Yergin, Daniel. (2010) "O Petróleo: Uma História de Ganância, Dinheiro e Poder". São Paulo: Paz e Terra.

_____. (2014) "A Busca: Energia, Segurança e a reconstrução do mundo moderno". Rio de Janeiro: Intrínseca.

**ENERGIA E DEPENDÊNCIA
NA CONTEMPORANEIDADE:
GARANTIAS DE ACESSO E MECANISMOS DE DEFESA**

PIRES, VERÔNICA MOREIRA DOS SANTOS
BRANCO, JULIANA FOGUEL CASTELO

ENERGIA E DEPENDÊNCIA NA CONTEMPORANEIDADE:

I. CONSIDERAÇÕES INICIAIS E APORTE TEÓRICO-CONCEITUAL

Dentre as megatendências identificadas com os processos de globalização, a exemplo do crescimento demográfico em algumas regiões do planeta e das mudanças climáticas em curso, chama atenção, para efeito desse estudo, o debate em torno da questão energética.

Em atenção aos limites conceituais relacionados à questão energética, importa vinculá-la ao princípio sistêmico global resultante de uma série de desígnios políticos, econômicos e ambientais, instituídos por diversos agentes que formam a matriz institucional do setor. As políticas energéticas são, sobretudo, justificadas pela e para a necessidade de consecução da Segurança Energética (SE) - para países consumidores - e da Segurança da Demanda (SD) - para países produtores. De forma geral, a interdependência entre as políticas de SE e de SD são relativas à própria segurança de forma mais ampla, sendo certa a necessidade de normatizar matrizes institucionais coletivas para a manutenção do equilíbrio sistêmico.

Considerada um *slippery concept*, a Segurança Energética envolve amplo debate acadêmico. Diante desse desafio, destacamos as palavras de Ariann Checchi, Arno Behrens e Christian Egenhofer:

A literatura é dividida entre aqueles que interpretam a segurança energética a partir de uma perspectiva econômica e aqueles que enfatizam seu lado político e estratégico. A literatura é dividida entre aqueles que veem a segurança do fornecimento como exclusivamente relacionada à energia e aqueles que preferem acoplá-la à dimensão ambiental. Embora não haja uma interpretação comum, é possível identificar uma série de fatores que são incluídos de maneira concreta, como disponibilidade física e preços. (Ariann Checchi / Arno Behrens / Christian Egenhofer 2009: 2)

As variedades interpretativas são relativas, sobretudo, ao sujeito/objeto de análise, aos setores avaliados e aos riscos estão envolvidos. De certo, a determinação das esferas conceituais nos revela os lugares de fala e a centralidade do petróleo entre os atores observados, sendo basilar para a compreensão do arco que vai do jogo de poder à sua redução a recurso de mercado. A delimitação conceitual é, em geral, fruto de uma disputa que pode legitimar ou desqualificar o as políticas energéticas e seus formuladores. Desta forma, a SE é ainda um conceito cuja multiplicidade semântica permite que Estados modelem sua interpretação da forma mais conveniente aos respectivos interesses nacionais.

A SD tem os seus debates cercados pelos riscos e impactos econômicos decorrentes da dependência do petróleo por parte dos países produtores. Segundo Gal Luft e Anne Korin:

Enquanto os importadores de energia almejam a segurança do fornecimento e preços baixos, os exportadores buscam a segurança da demanda - a garantia de que sua produção será comprada a um preço justo em longo prazo para que os orçamentos nacionais possam antecipar um fluxo estável e previsível de receita. (Gal Luft / Anne Korin 2009: 23)

Nesse diapasão, para alguns países produtores, como é o caso de boa parte dos países membros da OPEP, a promoção da SD é perpassada pela relação visceral suscitada pela forte dependência produtiva, resultando em excessiva especialização econômica e, por desdobramento, em situação de vulnerabilidade em face das flutuações da demanda e variações do preço.

Resta clara a necessidade de ponderação sobre a dependência e a importância do petróleo tanto para países consumidores quanto para países produtores e, conseqüentemente, sobre a relevância das políticas para a consecução da SE e da SD. De acordo com Brenda Shaffer (2009),

a mera disponibilidade do recurso não cria a Segurança Energética nem a Segurança da Demanda. Ainda com a autora, a estrutura profunda do debate assume o seguinte contorno: (1) A energia influencia os resultados da política externa e (2) A energia é uma ferramenta potencial da própria política externa.

As colocações de Shaffer dão pistas importantes para o entendimento de disputas de poder entre produtores e consumidores em relação ao petróleo. Por um lado, é reconhecido seu uso enquanto ferramenta estratégica; por outro, é possível observar como a necessidade de obtenção de recursos energéticos pode impingir condutas unilaterais ou arbitrarias. Por ser parte da agenda securitária do Estado - tanto para a SD quanto para a SE - a energia assume importante papel para o desenvolvimento das próprias políticas estatais.

Destacamos ainda que apesar da forte interdependência entre produtores e consumidores, perpassando o equilíbrio entre a oferta e a demanda, as relações diplomáticas, os preços do recurso, os eventos geopolíticos e ambientais, entre outras variáveis podem impactar o em maior ou menor grau o sistema como um todo.

A atual tendência ao aumento do consumo do petróleo, em especial, nos países em desenvolvimento, tem trazido incerteza aos consumidores tradicionais. A crescente demanda, sob as lentes da interdependência sistêmica, é interpretada, não raro, como um risco coletivo, especialmente pelo *mainstream*. Como desdobramento do que foi dito, seguem as palavras de Joseph Nye:

Como um termo analítico, a 'interdependência' refere-se a situações nas quais actores ou acontecimentos em diferentes partes de um sistema se afectam mutuamente. Simplificando, interdependência significa dependência mútua. Tal situação, em si própria, não é boa nem má e pode existir em maior ou menor quantidade. (Joseph Nye 2002: 225)

Sendo assim, para efeito desse estudo, o petróleo, para além de ser uma importante fonte energética comercializada de forma globalizada, é também um recurso político que normatiza diferentes arcabouços institucionais de espectros estatais, regionais e supranacionais, bem como condiciona aspectos do sistema internacional.

É nessa atmosfera, acima definida pelo contexto das megatendências globais, pela problemática em torno da questão energética, com ênfase no petróleo - e pelo aporte teórico da interdependência, que o presente *paper* apresenta parte dos resultados relativos aos esforços empreendidos para que a pesquisa continue a bom termo.

II. INCERTEZAS ENERGÉTICAS E ESTRATÉGIAS DE AÇÃO

O quadro apresentado na primeira parte do estudo enseja diferentes comportamentos por parte dos países. Não é certo que as SE dos países consumidores de recursos energéticos se assemelhem, assim como não são necessariamente próximas as SD promovidas pelos países produtores dos mesmos recursos. As SE e as SD podem ser enfrentadas a partir de estudos prospectivos articuladores de planejamento e de previsão orçamentária ou, de outra forma, podem ser tratadas de forma contingencial e pragmática, acarretando, nos dois casos, consequências positivas e negativas.

Em virtude do formato inicial do estudo em tela, sob o risco de reducionismo bibliográfico, importa submeter o tema e a problemática à pesquisa bibliográfica parcial, e refletir sobre sua atualidade e pertinência.

De acordo com Michael Klare (2002), no curso do século XXI a demanda por água, gás natural e petróleo daria o tom da competição mais intensa, colocando a rivalidade mundial pelo

acesso a matérias-primas no centro das discussões a respeito da segurança internacional. Tal fato é justificado pela crescente demanda, em especial da China e de Índia e as incertezas relativas à escassez do recurso, já que o petróleo não é uma fonte renovável. Desta forma, novas descobertas são fundamentais para o equilíbrio entre a oferta e a demanda e seguridade do sistema.

O Brasil é considerado importante ator na economia política global do século XXI, notadamente quando se trata de assuntos relacionados à energia, em especial, após o anúncio das descobertas do pré-sal em 2007. Além do exposto, sua relevância como parte do Sul Global faz com que se destaque no processo mais amplo de mudanças nas características das relações Norte/Sul. Em conformidade com Wanderley Messias da Costa (2012):

[...] o Brasil tem sido até aqui vitorioso na estratégia de alargar por vias pacíficas sua presença no Atlântico Sul graças à expansão da economia e às ações exitosas da diplomacia. Nossa visão, entretanto, é que o país é potência em ascensão, tem interesses de escala regional e crescentemente global, e seu entorno estratégico está sendo rapidamente afetado pelo que ocorre no resto do mundo. (Wanderley Costa 2012: 21)

Não obstante seja considerado um *player* de energia, a posição do Brasil pode estar sendo prejudicada, em parte, pela não linearidade da governança do país no que tange às políticas ligadas ao setor energético. Para efeito de recorte cronológico, seguindo com Lira (2018), a criação da Petrobras, em 1953, na vigência do governo de Getúlio Vargas, representa bem o início da E & P brasileira. Naquele contexto, a criação de uma Companhia Nacional de Petróleo (NOC) representava a aproximação entre o controle dos hidrocarbonetos e o interesse nacional.¹ As fontes energéticas permanecem como prioridade nos governos militares (1964-1985) – com ênfase na energia hidrelétrica, nuclear e na bioenergia (etanol) –, a despeito do debate em torno da perspectiva nacionalista e dos custos socioeconômicos e políticos dos diferentes projetos.

Com o advento do neoliberalismo, as privatizações ganham força na América Latina. Embora a Petrobras não tenha sido privatizada, também no Brasil há mudanças acerca da participação privada nas atividades de E & P. A Nova Lei do Petróleo, sancionada em 1997, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), acaba com o monopólio estatal sobre a exploração do petróleo, abrindo espaço para a operação de outras empresas, as Companhias Internacionais de Petróleo (IOC).²

A fase iniciada com a chegada de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) ao governo define a função social da Petrobras, inaugurando, como indica Lira (2018), uma nova fase no setor de energia brasileiro. Em 2010, uma lei determina que as camadas do pré-sal, descobertas em 2007, tivessem em suas operações, obrigatoriamente, a Petrobras. Além da obrigatoriedade nas operações a lei criou um fundo social para que parte da receita do pré-sal fosse utilizada em programas sociais. Segundo o autor, tanto as administrações do presidente Lula quanto as de Dilma Rousseff (2011-2016) representam a renovação do controle estatal em termos de E & P no Brasil.

A partir de 2014, as iniciativas dos dois governos do Partido dos Trabalhadores (PT) dão sinais de fragilidade. A queda nos preços do petróleo e o impacto decorrente do escândalo de corrupção envolvendo a Petrobras reverberam negativamente. A crise reacende o debate sobre o quão de fato é seguro e lucrativo designar as NOCs para capitanear as operações de E & P. Em 2016, Dilma Rousseff é submetida a um processo de *impeachment* e é substituída pelo então vice-presidente Michel Temer. No mesmo ano, a Câmara dos Deputados aprova lei a qual põe fim à obrigatoriedade da participação da Petrobras nas operações do pré-sal.

1 Em inglês NOC significa National Oil Companies.

2 Em inglês IOC significa International Oil Companies.

Como observado, o percurso das políticas energéticas brasileiras, em especial das políticas voltadas às operações domésticas de E & P dos hidrocarbonetos, com nítidos desdobramentos para a percepção do país no exterior, parecem mais suscetíveis às prioridades dos respectivos governos do que a uma lógica de política capaz de transcender as administrações e suas filiações ideológicas e partidárias. Diante do que foi explanado, considerando os limites do debate até aqui apresentado, acreditamos na falta de algo que se possa chamar de política energética brasileira de longo prazo, de algo que resista às preferências partidárias e que se aproxime de uma Política de Estado.

Apesar de não ser exclusividade brasileira, a oscilação nas prioridades em relação à política energética denota certa tensão entre as lógicas de governança interna e externa. No caso do Brasil, essa tensão fica clara na dificuldade de instituir uma economia política internacional de energia do Sul. Vale acrescentar que, além de detentor de importante reserva de petróleo, o Brasil figurou entre os 10 em consumo de energia primária, em 2015. (Flavio Lira, 2018: 355)

Assim como Michael Klare (2002 / 2012), Lira (2018) defende que a combinação entre capacidades militares, localização geográfica e protagonismo econômico, aliada ao acesso e ao controle de um país à energia, resguarda o país dos efeitos causados pelas incertezas do sistema internacional, em que pese a amplitude da interdependência inerente à contemporaneidade. Para Lira, o argumento também é válido para o Brasil, ainda que o país não tenha participado de conflitos internacionais de grandes proporções envolvendo recursos energéticos. Na órbita das incertezas, segue a reflexão de Iure Paiva:

As ações militares brasileiras nesse sentido podem ser necessárias no cenário de interdependência e competição que caracterizam o comércio mundial de energia, visando preservar os interesses nacionais em seu próprio território, ou junto a países fornecedores ou consumidores de recursos energéticos. (Iure Paiva 2016: 201)

A crítica mais contundente de Lira (2018) reside no fato de o Brasil, na condição de portador de grandes reservas e de importante consumidor de hidrocarbonetos, não ter na questão energética uma postura consistente, em contraste com alguns países. O estudioso entende que parte da resposta esteja no ambiente não conflitivo, no qual ocorrem a produção e a exploração do petróleo no Brasil. Importa, contudo, ressaltar que a reflexão de Lira não pretende instigar comportamentos conflitivos e que o país não ficou isento dos impactos causados pelas crises das décadas de 1970 e de 1990, bem como da ainda recente escalada do preço do barril de petróleo registrada no ano de 2008.

No que se refere à transformação da política de segurança dos Estados Unidos, Klare (2002) infere que, entre o final da década de 1940 até 1990, o foco da política externa dos Estados Unidos limitou-se na criação e na manutenção de um sistema internacional de alianças capaz de conter e, se possível, derrotar a União Soviética.

A contribuição de Igor Fuser (2008) realça o papel do petróleo na condução da política externa dos EUA para o Golfo Pérsico, desde o fim da Segunda Guerra (1945) até a invasão do Iraque por aquele país (2003). Pelo olhar do autor, a crescente dependência do petróleo daria o tom de continuidade às intervenções na região ao longo do período mencionado, não desconsiderando o peso de outros temas, como o terrorismo, marcadamente a partir de 2001.

Com o fim da Guerra Fria, a necessidade de contar com extensa rede de alianças teria perdido certa urgência, ao passo que a necessidade de promover os interesses da própria segurança norte-americana ganharia espaço entre os formuladores da política externa do país. Dentre todos os novos objetivos elencados, chama atenção, segundo Klare (2002), a determinação em assegurar aos Estados Unidos o acesso ao fornecimento de recursos estratégicos. O crescimento do país envolveria a proteção dos fluxos de recursos globais, e este desafio se tornaria proeminente na

política de segurança nacional norte-americana. Para complementar o argumento de Klare, seguimos com Sebastião C. Velasco e Cruz: “Nesse sentido, a ideia de grande estratégia como padrão de comportamento é pertinente.” (Sebastião Cruz 2012: 18)

Em desacordo com as lealdades civilizacionais defendidas por Samuel Huntington (1996), Klare (2002) verificou que, na região do Mar Cáspio, os Estados Unidos se aliaram a três Estados muçulmanos (Azerbaijão, Turquia e Turcomenistão) contra dois Estados predominantemente cristãos (Armênia e Rússia). Para o autor, essas ações demonstravam que os interesses pelos recursos prevaleciam sobre as filiações étnicas ou religiosas.

Klare (2002) contestou a crença de Robert Kaplan (1994) no afastamento das companhias energéticas em consequência da violência em parte da África, informando, a título de exemplo, que companhias de petróleo norte-americanas anunciaram, em 1999, aumento da exploração, seguido de novos investimentos, em Angola, no Chade e na Nigéria. O autor afirmou que esse exemplo não era uma exceção.

Klare contradisse Thomas Friedman, para quem os principais conflitos poderiam ser resolvidos pelos mecanismos do mercado globalizado. O autor (2002) lembrou que, diante de questões em torno de interesses nacionais fundamentais, o que incluiria petróleo e água, governos não hesitaram e possivelmente não hesitariam em recorrer às armas.

Sob a ótica de Klare (2002), o mundo já colocou em relevo o fato de que a luta por recursos naturais e a proteção das matérias-primas consideradas estratégicas seriam funções essenciais à segurança a cargo do Estado. De forma complementar, Russell Mead afirma: “A grande estratégia dos Estados Unidos é algo que temos fundamentalmente de deduzir do registro daquilo que fizemos no passado.” (Russell Mead *apud* Sebastião Cruz 2012: 18)

O tom de Klare pode parecer alarmista pela proximidade aos atentados ocorridos em 11 de Setembro de 2001, assim como é empática sua posição crítica em relação a pensadores geralmente atrelados ao neoconservadorismo republicano dos Estados Unidos. Mas em 2012, o professor atualiza e sustenta:

A única maneira de os países garantirem suprimento futuro adequado desses materiais e, assim, manterem suas economias vibrantes, é adquirir novos reservatórios não desenvolvidos nas poucas localidades que ainda não foram completamente drenadas. Isso tem produzido um impulso global para encontrar e explorar as reservas finais de recursos do mundo - uma corrida pelo que restou. (Michael Klare 2012: 7)

Não tão distante das considerações de Michael Klare (2002 / 2012) acerca da importância do petróleo na conformação do sistema internacional, Daniel Yergin afirma que desde a crise do petróleo de 1973 “a economia petrolífera estava mudando, assim como a política que a rodeava – de forma dramática.” (Daniel Yergin 2010: 670) É desse período a decisão pela Reserva Estratégica de Petróleo (SPR), na região do Golfo do México, com capacidade para mais de 700 milhões de barris, de acordo com o Office of Fossil Energy. Além da SPR - a título de ilustração utilizada em 2011 como estoque regulador em face da agitação na Líbia-, os EUA, assim como o Brasil, investem na diversificação dos recursos energéticos. Como já mencionado, o grande exemplo no Brasil é o etanol, ao passo que nos EUA a alternativa mais conhecida é o óleo de xisto.

Em 2015, o governo norte-americano suspende a proibição da exportação de petróleo bruto proveniente do país. A medida, adotada em 1975, visava responder aos países responsáveis pelo embargo, na década de 1970, e ter algum protagonismo na manutenção do preço do barril em esfera global. A primeira exportação de petróleo bruto norte-americano ocorreu no mesmo ano, em 2015, e o destino foi a Itália.

O relatório da Agência Internacional de Energia (AIE), publicado em 2018, traz a perspectiva da produção de petróleo para 2023. No documento, a produção de petróleo bruto dos EUA poderá atingir níveis recordes, disputando mercado com lideranças importantes como a Arábia Saudita, país tradicionalmente aliado dos EUA. A observação é válida, mas é importante lembrar que a produção da Arábia Saudita é aquém de suas capacidades, podendo este país ampliar ou reduzir a produção de acordo com a demanda de mercado. Ademais, a decisão pela privatização parcial da estatal de energia, a Saudi Aramco, promete mudanças no quadro geral da *commodity*, assim como também é promissora a previsão da AIE (2018) para quem, junto com os EUA, o Brasil, o Canadá e a Noruega farão a composição necessária, fora do eixo OPEP, para atender à crescente demanda pelo petróleo até o final da década de 2020.

III. CONFRONTO DE IDEIAS E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em que pese o fato da pesquisa estar em fase inicial, importa realçar algumas assimetrias entre as partes observadas, ou seja, entre o Brasil e os Estados Unidos, no que tange à questão energética *vis-à-vis* a interdependência inerente ao sistema internacional.

Como demonstrado por Flavio Lira (2018), a questão energética no Brasil não vem recebendo tratamento de política de Estado, mas de política de governos. Diferentes governos, com distintas prioridades, impactam nas políticas de E & P. De mais a menos desejável, a participação do Estado nas operações de E & P tem estado sujeita às escolhas de cada governo vigente, o que impede que se desenvolva uma política de Estado perene e planejamentos de longo prazo, coerentes e consistentes, inclusive nas esferas militares.

No âmago da questão estaria, conforme identificou Lira (2018), uma história que oscila entre a preocupação com a segurança nacional, por um lado, e o entusiasmo pelo livre mercado, por outro lado. Se excludentes entre si, tais posturas simplificam o complexo papel da E & P na condução das políticas energéticas do Brasil. Além disso, a flutuação entre o peso da segurança nacional e a força do livre mercado repercute na imagem do Brasil como ator internacional conferindo-lhe inconstância em suas prioridades políticas para o setor de energia. Vale lembrar que o Brasil é exportador e importador de energia, o que gera, não raro, posições conflitantes entre os aspectos atrelados à Segurança Energética e à Segurança da Demanda. Políticas de curto e médio prazo são bem-vindas, mas estas não deveriam erodir, no longo prazo, a relação intrínseca entre a questão energética e a segurança nacional.

Como assinala os estudos de Sebastião C. Velasco e Cruz, o padrão de comportamento pode denunciar a grande estratégia norte-americana. Pensando na mesma direção, seria justamente a ausência de padrões uma vantagem para o Brasil ou, o contrário, uma desvantagem estratégica?

A amostragem selecionada para o debate ainda segue restrita em termos de diversidade bibliográfica e documental, mas traz evidências de que o formato prospectivo dos estudos sobre a questão energética, nos EUA, parte da premissa inequívoca de que a energia, em especial o petróleo, é tema de segurança nacional e que, por essa razão, deve ser tratada com a devida assertividade, em que pese as críticas em relação às políticas e ações desenvolvidas pelo país até o momento.

Em perspectiva comparada, no caso brasileiro, também considerando a limitada seleção de referências, é possível identificar que o debate sobre o petróleo ora recai sobre seu uso para fins de desenvolvimento, ora é tratado como ferramenta estratégica. A despeito do consenso em torno da interdependência, como chave analítica, e da cooperação, como instrumento de ação estratégica, a indefinição no entendimento do petróleo como tema de segurança nacional - seja pelo viés da Segurança da Demanda ou da Segurança Energética - embaça a consolidação de políticas de defesa

de longo prazo - do planejamento ao orçamento - e, por certo, as capacidades do país de responder a ameaças.

IV. REFERÊNCIAS

Agência Internacional de Energia. “Oil 2018: analysis and forecasts to 2023”. Disponível em: <https://www.iea.org/Textbase/npsum/oil2018MRSsum.pdf> (28 maio 2018)

Branco, Juliana F. C. (2018). Política energética: uma análise comparativa das normativas da AIE e OPEP para a manutenção da segurança do sistema energético (2005-2010). Rio de Janeiro: PPGHC/UFRJ.

Checchi, Ariann/Behrens, Arno/Egenhofer, Christian (2009). “Long-term Energy Security risk for Europe: a sector specific approach. Em: CEPS Working Document, N° 3009, pág. 1-56.

Costa, Wanderley Messias da. “Projeção do Brasil no Atlântico Sul: geopolítica e estratégia”. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/52234/56270> (28 maio 2018)

Cruz, Sebastião C. Velasco e (2012). Os Estados Unidos no desconcerto do mundo: ensaios de interpretação. São Paulo: UNESP / Programa Interinstitucional San Tiago Dantas.

Furtado, Celso (1998). O capitalismo global. São Paulo: Paz e Terra.

Fuser, Igor (2008). Petróleo e poder: envolvimento militar dos Estados Unidos no Golfo Pérsico. São Paulo: UNESP.

Huntington, Samuel P. (1996). The clash of civilizations and the remaking of world order. Nova York: Simon & Schuster.

Kaplan, Robert D. (1994). “The coming anarchy”. Disponível em: <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/> (26 maio 2018).

Klare, Michael T. (2002). Resource wars: the new landscape of global conflict. New York: Owl Books Edition.

Klare, Michael T. (2012). “The race for what's left: the global scramble for the world's last resources”. Disponível em: <http://michaelklare.com/wordpress/wp-content/uploads/2012/04/Excerpt.pdf> (26 maio 2018)

Lira, Flavio (2018). “Between global aspirations and domestic imperatives: the case of Brazil”. Em: Goldthau, Andreas/Keating, Michael F./Kuzemko, Caroline (ed.): Handbook of the international political economy of energy and natural resources. Cheltenham, UK/Northampton, MA, EUA: Edward Elgar Publishing, pág. 354-368.

Luft, Gal/Korin, Anne (2009). Energy Security challenges for the 21st century. Santa Barbara: Greenwood.

Nye Jr., Joseph S. (2002). Compreender os conflitos internacionais: uma introdução à teoria e à história. Lisboa: Gradiva.

Office of Fossil Energy. “Strategic Petroleum Reserve”. Disponível em: <https://www.energy.gov/fe/services/petroleum-reserves/strategic-petroleum-reserve> (29 maio 2018).

Paiva, Iure (2016). “Política Nacional de Defesa e proteção da infraestrutura energética crítica no Brasil”. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/austral/article/view/66209/40856> (28 maio 2018).

Penha, Eli Alves (2011). *Relações Brasil- África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: Edufba.

Pires, Verônica M. S. (2014). *As faces reacionárias e a reconfiguração do discurso hegemônico no pós-Guerra Fria em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: PPGHC/UFRJ.

Shaffer, Brenda (2009). *Energy Politics*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Winzer, Christian (2012). “Conceptualizing energy security”. Em: *Energy Policy*, N° 46, pág. 36-48.

Yergin, Daniel (2014). *A busca: energia, segurança e a reconstrução do mundo moderno*. Rio de Janeiro: Intrínseca.

Yergin, Daniel (2010). *O petróleo: uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro*. São Paulo: Paz e Terra.

**BRASIL, ENTRE AMÉRICA Y ÁFRICA:
COOPERACIÓN SUR-SUR PARA LA INTEGRACIÓN
REGIONAL Y EL LIDERAZGO GLOBAL**

ABELLÁN SÁNCHEZ, JAVIER

BRASIL, ENTRE AMÉRICA Y ÁFRICA: COOPERACIÓN SUR-SUR PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL LIDERAZGO GLOBAL

I. INTRODUCCIÓN

Las relaciones entre Brasil y sus vecinos latinoamericanos han estado marcadas históricamente por el desconocimiento, cuando no por el desinterés o incluso el desprecio.¹ El propio concepto de América Latina, en su acepción decimonónica, no era más que otro nombre para designar al conjunto de repúblicas hispanoamericanas. Ni estas consideraban a Brasil parte de América Latina, ni Brasil quería verse incluido dentro de tal categoría. Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el concepto de América Latina utilizado por Estados Unidos –y, debido a su influencia, utilizado después por todas las organizaciones internacionales y Estados del mundo– dejó de ser un sinónimo de Hispanoamérica y comenzó a incluir a Brasil, pero esto no sentó nada bien a las instituciones oficiales brasileñas. Solo a partir del periodo de dictadura militar en el país (1964-1985) comenzó a existir un cierto sentimiento de pertenencia a lo latinoamericano entre las élites intelectuales brasileñas, principalmente debido al exilio que muchas de ellas sufrieron en países como Uruguay, Chile, México o Venezuela. Sin embargo, este acercamiento cultural no tendría reflejo en el plano institucional hasta la década de los noventa, cuando, tras el fin de la Guerra Fría –con los profundos cambios en la escena geoestratégica internacional que supuso dicho acontecimiento– y la democratización de Brasil, el país se convierte en una «potencia emergente». Es entonces cuando Brasil, consciente de que el liderazgo regional puede ser una gran herramienta para alcanzar el estatus de actor global, decide prestar más atención a sus vecinos americanos, inaugurándose una etapa de acercamiento que llega hasta hoy.

La tradición intelectual panamericanista existente en las repúblicas heredadas del Imperio Español desde el tiempo de las independencias ha dado lugar a recurrentes proyectos unionistas que, sin embargo, nunca han satisfecho las expectativas de sus impulsores. La tan ansiada integración regional latinoamericana se traduce, en la práctica, en una miríada de procesos de integración parcialmente superpuestos y, en ocasiones, contrapuestos, cada uno de ellos con su propia filosofía y objetivos (Sanahuja 2016). Como resultado de esta situación, los lazos económicos intrarregionales siguen mostrando una acusada debilidad. No obstante, frente a la precaria integración regional en Iberoamérica en lo que se refiere a flujos comerciales o de inversión, desde hace algunas décadas viene dándose un fenómeno en el que sí se aprecia un alto grado de conexión entre los países de la región: el auge de la cooperación Sur-Sur. Muchos de los países que fueron receptores de ayuda internacional –y algunos que todavía continúan siéndolo– han puesto en marcha sus propias políticas de cooperación a medida que han conseguido alcanzar mayores niveles de renta por habitante. Las naciones iberoamericanas juegan en este sentido un papel destacado en el contexto global dada su condición general de países de renta media, lo que las sitúa en una posición especialmente adecuada como nuevos donantes de ayuda internacional; y es en este ámbito donde se pueden apreciar estrechos lazos intrarregionales: en Iberoamérica, la mayor parte de los donantes dirigen su política de cooperación a otros países iberoamericanos. Sin embargo, surge aquí de nuevo la excepcionalidad de Brasil: la política brasileña de cooperación ha mostrado tradicionalmente un carácter dual, marcado por el equilibrio de los continentes americano y africano como receptores de la ayuda.

¹ Una exposición más detallada de la contextualización histórica resumida en los dos primeros párrafos de esta introducción se encuentra en Bethell (2012).

El objetivo de este trabajo es analizar la evolución reciente de esta dualidad y tratar de identificar los factores que pueden influir en su desarrollo futuro. Entre ellos se encuentran la consolidación de China como agente estratégico en la esfera internacional y la caída de los precios de las materias primas experimentada tras el estallido de la crisis económica mundial iniciada en 2008, a los cuales se sumó recientemente el cambio de gobierno en Estados Unidos y la consiguiente adopción de políticas neoproteccionistas por parte de este país. Todo ello ha propiciado la renovación del interés por la integración regional en Iberoamérica, cuyo máximo exponente quizá sea el giro hacia el sur por parte de México –tradicional rival de Brasil en la carrera por el liderazgo regional–, giro plasmado en la creación de instituciones regionales como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y la Alianza del Pacífico. Ante este panorama se le presentan a Brasil dos posibles líneas de actuación: reforzar su papel en la región ante la irrupción de México o virar hacia África, plataforma desde la cual puede reforzar su papel de líder global.

Nuestro análisis se asienta sobre la premisa de que la cooperación para el desarrollo no es solo ni principalmente un acto solidario, sino también y en mayor medida un instrumento de poder utilizado para la obtención de un beneficio –económico, político o de cualquier otra índole– por parte del país donante. La aceptación de este supuesto, de larga tradición (Morgenthau 1962), resulta razonable dada la evidencia empírica existente. Los países donantes parecen tener más en cuenta el propio interés que las necesidades de los países receptores, afirmación que resulta válida tanto para los donantes tradicionales (Maizels y Nissanke 1984; Alesina y Dollar 2000; Hoeffler y Outram 2011) como para los donantes emergentes (Dreher, Nunnenkamp y Thiele 2011; Asmus, Fuchs y Müller 2017). Dentro de este último grupo, se han realizado análisis sobre donantes específicos y todos ellos concluyen que sus motivaciones no son significativamente diferentes de las de los donantes tradicionales. Dreher y Fuchs (2015) muestran que China destina más ayuda a aquellos países que apoyan los intereses chinos en las organizaciones internacionales. En el caso de la India, Fuchs y Vadlamannati (2013) llegan a la conclusión que la persecución de sus intereses comerciales y políticos es el principal factor explicativo del patrón de asignación geográfica de su ayuda. Según Neumayer (2003), los países que reciben más ayuda de los donantes del mundo árabe son aquellos que votan de forma habitual en la Asamblea General de Naciones Unidas en consonancia con los intereses de Arabia Saudí. En el caso de otros donantes emergentes de menor relevancia también parece existir una relación entre los objetivos de política exterior y la asignación de ayuda internacional: este es el caso de Chequia (Opršal, Harmáček y Syrovátka 2016) y Chile (Gutiérrez y Jaimovich 2017). Sobre Brasil, la literatura basada en análisis cualitativos destaca la importancia de sus intereses políticos, y en menor medida económicos, en sus decisiones de asignación de la ayuda (Ayllón y Costa 2010; Burges 2014). Los trabajos que hacen uso de métodos cuantitativos basados en modelos estadísticos de regresión multivariante, de reciente aparición y todavía escasos, tienden a destacar el papel de los lazos históricos y culturales con los países receptores (Semrau y Thiele 2017), aunque no descartan la influencia de intereses económicos ligados al acceso a recursos naturales (Abellán y Alonso 2017).

Dada la evidencia empírica disponible, consideramos que la política brasileña de cooperación internacional tiene entre sus fines el de promover el papel de Brasil como líder regional y actor global. La doble potencialidad de Brasil se plasma así en el carácter dual del patrón geográfico de asignación de su ayuda, caracterizado por el equilibrio que presentan América y África como regiones receptoras. La sección 2 de este trabajo presenta los datos que ponen de manifiesto esta dualidad y su carácter excepcional en Iberoamérica. La sección 3 analiza el giro de la política exterior mexicana hacia Iberoamérica en la segunda década del siglo XXI y explora la potencialidad de México como donante emergente de

ayuda internacional y competidor de Brasil en la lucha por el liderazgo regional. La sección 4 trata de identificar cuál ha sido la respuesta de Brasil ante el nuevo escenario. La sección 5 presenta las principales conclusiones.

II. BRASIL, ENTRE AMÉRICA Y ÁFRICA: UNA PARTICULARIDAD EN EL CONTEXTO IBEROAMERICANO

Las relaciones entre Iberoamérica y África son, en términos generales, todavía débiles. Los estrechos vínculos políticos y económicos que unieron a ambas regiones con las potencias europeas, antes y después de las independencias americanas, dieron lugar a cierto desconocimiento mutuo entre las áreas menos desarrolladas, cuyas relaciones eran trianguladas a través de Europa. No obstante, fueron también los imperios coloniales los que, a través del tráfico de esclavos iniciado en el siglo XVI, sentaron las bases de una cultura trasatlántica que todavía hoy une a Iberoamérica y África y que sería reivindicada por ambas regiones cuando llegó el momento de su reencuentro. El recurso retórico a la herencia africana jugó un papel fundamental en la formulación de la política exterior de países como Cuba, Venezuela y, sobre todo, Brasil, tras la descolonización de África (Lechini 2014). Son también estos dos últimos países los tradicionalmente considerados como mayores donantes de ayuda internacional de Iberoamérica, aunque el cálculo de magnitudes agregadas resulta imposible ante la escasez de datos oficiales recogidos de un modo exhaustivo. En el caso de Venezuela, además, es difícil precisar la distribución geográfica de la ayuda. En lo referido a Brasil, sin embargo, la base de datos AidData (Tierney *et al.* 2011) ofrece información sobre el número de proyectos y cuantías desembolsadas por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC) en distintos años comprendidos dentro del periodo 1998-2010. Aunque la información disponible se refiere solo a una parte de la cooperación Sur-Sur de Brasil, es suficiente para permitirnos analizar con cierta solvencia la distribución geográfica de la ayuda.

Tabla 1. Ayuda brasileña para el desarrollo por región de destino (1998, 2001, 2004-2010)

Región de destino	Compromiso*	Cuota	Proyectos	Cuota
África	132 090 464	64.3	437	40.8
África Subsahariana	127 071 955	61.9	412	38.4
África del Norte	4 838 985	2.4	23	2.1
África, programas regionales	179 524	0.1	2	0.2
América	43 246 162	21.1	497	46.4
América del Norte, Central y Caribe	27 692 449	13.5	228	21.3
América del Sur	15 553 713	7.6	269	25.1
Asia	15 400 712	7.5	68	6.3
Asia Oriental y Sudeste Asiático	14 266 637	6.9	50	4.7
Oriente Medio	819 947	0.4	9	0.8
Asia Central y del Sur	314 128	0.2	9	0.8
Europa	8 227	0.0	1	0.1
No especificado	14 605 454	7.1	69	6.4
Total	205 351 019	100.0	1 072	100.0

* Dólares estadounidenses de 2011.

Fuente: AidData (2017).

Atendiendo a los datos disponibles para el periodo comprendido entre 1998 y 2010, un 46.4 % de los proyectos de la cooperación brasileña se llevaron a cabo en el continente americano, mientras que el 40.8 % se llevaron a cabo en África (véase la tabla 1). Se aprecia, por tanto, un equilibrio entre ambas regiones. Si se centra el análisis en la cantidad

comprometida en lugar de en el número de proyectos, África gana mayor peso, alcanzando el 64.3 % del gasto mientras que América recibe tan solo un 21.1 %. Estas cifras ponen de manifiesto la gran importancia que el continente africano ha tenido en las últimas décadas para la política exterior brasileña. Especialmente durante el mandato de Lula, el compromiso con África ha sido una prioridad y ha combinado la promoción del desarrollo con la persecución de fines comerciales y políticos (Santos 2013), todo ello enmarcado en el esfuerzo de Brasil por convertirse en un agente global capaz de liderar una agenda alternativa a la establecida por el Norte (White 2010; 2013).

Frente al evidente interés de Brasil por el continente africano, se observa una generalizada indisposición del resto de países iberoamericanos a poner en marcha iniciativas de cooperación Sur-Sur con África. El proyecto AidData también nos ofrece datos referidos a las políticas de cooperación de Colombia y Chile, los cuales arrojan unos resultados muy diferentes a los observados en el caso brasileño. De los 202 proyectos registrados por la cooperación colombiana, tan solo uno tuvo a África como región receptora, mientras que 184 estuvieron destinados a países americanos (el 91.1 % del total, que en términos monetarios asciende al 97.6 % del gasto total).² En el caso de Chile, con datos para el periodo 2002-2010, la situación es similar: solo 9 de los 517 proyectos registrados tuvieron como destinatarios a países africanos, mientras que América recibió 502 proyectos que representaban el 89.8 % del gasto (AidData 2017). Las estimaciones de Gutiérrez y Jaimovich (2017) arrojan la misma conclusión. México, uno de los donantes más importantes de la región, destinó en 2011 el 69.3 % de su cooperación bilateral a países de América Latina y el Caribe; en 2012 la cifra subió al 91.7 % (Amexcid, 2013). Para disponer de datos relativos a otros donantes de la región debemos acudir al *Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica* elaborado anualmente por la SEGIB. En su edición de 2016 incluyó por primera vez información sobre la cooperación de países iberoamericanos con otras regiones del mundo; esta información es todavía incompleta, pero la edición de 2017, con datos referidos al año 2015, nos permite extraer algunas conclusiones preliminares. Solo dos de los veintidós países participantes pudieron reportar algún proyecto de cooperación con África (SEGIB 2017). Uno de ellos es Argentina, de cuyos 272 proyectos registrados se dirigieron a América 212 proyectos (el 77.9 %) y a África 28 proyectos (10.3 %). El segundo país con actividades de cooperación en el continente africano es Cuba, el cual se distancia en cierta medida de la tendencia iberoamericana y se acerca al modelo brasileño: Cuba reportó 166 proyectos de cooperación, de los cuales 82 se dirigieron a América (el 49.4 %) y 64 a África (38.6 %).

El conjunto de datos disponibles, pues, a pesar de incompletos y necesitados de mejora, arroja una imagen caracterizada por un escaso interés de Iberoamérica por el continente africano, como se desprende de la asignación geográfica de la cooperación de los principales donantes de la región como pueden ser Argentina, Chile, Colombia o México. En contraste a ellos se define el modelo brasileño, más volcado hacia África, modelo que en cierta medida sigue también Cuba. El caso de Venezuela –otro gran donante– es controvertido pues, aunque el continente africano ha ocupado un lugar central en la retórica de la política exterior venezolana (Doria 2013), algunos estudios argumentan que, en la práctica, la ayuda para el desarrollo prestada por Venezuela se ha dirigido principalmente a vecinos iberoamericanos (Rodríguez 2013). La falta de información fiable impide llevar a cabo un análisis cuantitativo riguroso.

² Los datos se refieren a los años 2006, 2007, 2008 y 2010.

III. LA REPARICIÓN DE UN VIEJO COMPETIDOR: MÉXICO MIRA DE NUEVO A IBEROAMÉRICA

Junto con Brasil, la otra gran potencia iberoamericana es, sin duda, México: este es, solo por detrás de Brasil, el segundo país más poblado y con mayor PIB de la región, mientras que su PIB por habitante es un 30 % superior al brasileño si lo medimos en términos de paridad de poder adquisitivo. Estas cifras lo colocan como candidato idóneo para asumir el papel de donante «emergente» de ayuda para el desarrollo, aunque sus condiciones específicas han retardado la toma de conciencia por parte del país de la conveniencia de poner en marcha una política de cooperación ambiciosa. Mientras Brasil apostaba por la conformación de un Sur global autónomo y capaz de cambiar la agenda internacional impuesta por el Norte, el México del presidente Salinas (1988-1994) confió en la vinculación a Estados Unidos a través del libre comercio y decidió adherirse al «club de los países ricos», la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En ese contexto, le faltaban a México los incentivos políticos y geoestratégicos que llevaron al Brasil de Lula (2003-2010) a incrementar significativamente su cooperación Sur-Sur. Sin embargo, tras la grave crisis económica que sufrió México en 2008-2009 –rápidamente contagiada desde Estados Unidos debido a la gran dependencia respecto a la economía del norte–, el país comienza a valorar con mayor seriedad la necesidad de diversificar sus exportaciones y ampliar hacia el Sur los horizontes de la economía mexicana (Puchet, Moreno-Brid y Ruiz 2011).

Un claro ejemplo del reciente viraje de México hacia sus vecinos del Sur es la creación de la Celac, organismo fundado en 2010 –en una cumbre celebrada precisamente en México– y que pretende ser un foro de concertación política en el que participan treinta y tres países de la región. Sin perder de vista el aspecto político, pero más enfocada al terreno económico y comercial, se creó un año después la Alianza del Pacífico, conformada por México, Colombia, Perú y Chile. Estas iniciativas, que ponen de manifiesto el renovado interés de México por Latinoamérica, coinciden en el tiempo con la puesta en valor de la cooperación Sur-Sur como pilar esencial de la política exterior mexicana. En 2011 se aprobó la primera Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo (LCID) que ha tenido el país, la cual dispuso la creación de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Amexcid).³ Se inicia así el proceso de institucionalización de una verdadera política de Estado en materia de cooperación. No obstante, dicho proceso avanza lentamente, debido su complejidad y a los vaivenes políticos (Prado 2013; 2014). En términos económicos tampoco parece haberse producido nada parecido a un «despegue». El esfuerzo presupuestario realizado por México en esta cuestión se ha mantenido prácticamente constante desde 2011 (véase tabla 2), así como el número de proyectos en marcha (tabla 3).

Tabla 2. Oferta de cooperación mexicana para el desarrollo (2011-2016)*

Modalidad		2011	2012	2013	2014	2015	2016
Cooperación técnica	USD	20.5	19.5	9.8	8.9	8.1	6.7
	MXN	-	-	125.2	118.3	128.2	125.9
Becas a estudiantes extranjeros	USD	4.2	6.1	19.8	21.4	23.6	19.5
	MXN	-	-	253.3	284.8	373.8	364.6
Contribuciones a	USD	221.3	179.8	134.8	225.6	153.5	249.6

³ Aunque se pueden rastrear experiencias de cooperación internacional por parte de México desde comienzos del siglo XX, y los primeros esfuerzos de institucionalización de dichas prácticas se dieron ya en la década de 1970 (Figuroa 2014), no es hasta la LCID de 2011 cuando se sientan las bases para el diseño de una auténtica política de cooperación, con objetivos definidos y estructuras sólidas y eficientes (Garzón 2011; Prado 2011; Prado y Velázquez 2013).

organismos internacionales	MXN	-	-	1 721.4	2 998.6	2 432.1	4 657.6
Ayuda humanitaria	USD	3.3	0.6	1.0	6.9	0.4	0.4
	MXN	-	-	12.8	91.0	5.8	8.1
Cooperación financiera	USD	19.4	71.0	376.7**	16.6	14.5	5.0
	MXN	-	-	4 809.9	220.1	229.4	93.3
Gastos de operación	USD	-	-	6.2	9.3	7.1	6.6
	MXN	-	-	79.3	123.4	112.3	124.1
Total	USD	268.7	277.1	548.3	288.7	207.1	287.9
	MXN	-	-	7 001.9	3 836.2	3 281.6	5 373.6

* USD: millones de dólares estadounidenses. MXN: millones de pesos mexicanos.

** El elevado monto de 2013 se debe fundamentalmente a una condonación de deuda a Cuba por valor de 341 millones de dólares, registrada como cooperación financiera.

Fuente: Amexcid (2017).

La distribución geográfica de la ayuda mexicana tampoco parece haber experimentado cambios reseñables desde la aprobación de la LCID. Aunque el área prioritaria para la cooperación mexicana ha sido tradicionalmente América Central y, en menor medida, el Caribe, los datos muestran también un evidente interés por América del Sur (véase tabla 3). En promedio, durante el periodo 2009-2015, México ha destinado a América Central en torno al 60 % de sus proyectos, y a América del Sur alrededor del 40 %. Se trata de una distribución ligeramente sesgada a favor de los vecinos más próximos al donante, pero menor de la que cabría esperar a partir de la retórica oficial, la cual apenas hace referencia a América del Sur y otorga un destacado protagonismo al espacio conformado por América Central y el Caribe (Herrada, Cuéllar y Giacoman 2014).

Tabla 3. Proyectos de la cooperación mexicana en América Latina y el Caribe (2009-2015)*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
América Central y Caribe	75 (59.5)	58 (65.2)	60 (60.0)	78 (63.9)	50 (61.7)	57 (60.6)	76 (54.3)
América del Sur	51 (40.5)	31 (34.8)	40 (40.0)	44 (36.1)	31 (38.3)	37 (39.4)	64 (45.7)
Total	126	89	100	122	81	94	140

* Número de proyectos de cooperación bilateral en ejecución. Porcentajes sobre el total en paréntesis.

Fuente: SEGIB (2011-2017).

A pesar del escaso impacto observado en la dotación presupuestaria y en el horizonte geográfico de la cooperación mexicana, el proceso de institucionalización iniciado a partir de la aprobación de la LCID de 2011 ha tenido efectos importantes en el terreno de la política. La cooperación mexicana ha ganado visibilidad y hoy es centro de atención preferente de los profesionales y estudiosos de la cooperación en Iberoamérica, a lo que ha contribuido el esfuerzo realizado por la Amexcid en lo referente a la cuantificación de la cooperación mexicana y la difusión de esta información. Se han sentado las bases necesarias para permitir su desarrollo real futuro (Borbolla 2014) y ha logrado mayor protagonismo en el discurso oficial (Valle 2014).

IV. LA RESPUESTA DE BRASIL: ENTRE LA INTEGRACIÓN REGIONAL Y EL LIDERAZGO GLOBAL

Si bien la actividad de México en materia de cooperación no parece haber experimentado auge alguno en la última década en términos reales, no es menos cierto que

partía de niveles elevados, al menos en América Latina. En el año 2009 ya contaba con una cartera de proyectos en la región de similar tamaño a la de la cooperación brasileña, situación que se repetiría en 2015 (véanse tablas 3 y 5). No obstante, a lo largo del periodo 2009-2015, Brasil se situó en términos generales por encima de México, con 160 proyectos anuales de media, el primero, y 107 proyectos, el segundo.⁴ Tampoco Brasil parece haber incrementado significativamente su cooperación con Iberoamérica en el periodo considerado, lo cual no es de extrañar en un contexto de crisis económica internacional como el que aquí se recoge. En efecto, parece que Brasil disminuyó significativamente el presupuesto destinado a cooperación tras la salida de Lula de la presidencia y el ascenso al poder de Dilma Rousseff (Burges 2014). Esto puede explicarse por las crecientes dificultades que atravesaba el país como consecuencia de la crisis económica y el consiguiente repliegue de la política exterior ante la necesidad de abordar problemas urgentes de índole interna (Oliveira, Pennaforte y Fávoro 2018).

No obstante lo anterior, lo que de verdad interesa a efectos del objetivo de este trabajo no es el volumen de la cooperación brasileña, sino su distribución geográfica. La cuestión a dilucidar es si el creciente interés de México por Latinoamérica ha provocado alguna reacción por parte de Brasil en el terreno de la cooperación para el desarrollo dada la tradicional rivalidad entre ambos países en la lucha por alcanzar el estatus de líder regional, propósito especialmente perseguido por las autoridades brasileñas y aprobado por la ciudadanía de Brasil (Soriano 2012).

En la sección 1 se argumenta que Brasil ha mostrado tradicionalmente una especial sensibilidad hacia África, región que recibió el 64.3 % de la ayuda brasileña entre 1998 y 2010, mientras que América recibió un 21.1 %. Si se opta por medir la cooperación en número de proyectos se observa un equilibrio bastante ajustado, con el 40.8 % destinados a África y el 46.4 % destinados a América (véase tabla 1). Desafortunadamente, la base de datos AidData no provee de información referida a la cooperación de Brasil a partir de 2010, pues la ABC decidió dejar de publicar dicha información desde entonces (Semrau y Thiele 2017). Debemos pues contentarnos con información cualitativa como la obtenida por Burgos (2014), quien afirma que, durante las encuestas que realizó a finales de 2012 a funcionarios brasileños, estos destacaron que el presupuesto destinado a cooperación para el desarrollo había sufrido importantes recortes durante los dos primeros años de presidencia de Dilma Rousseff y que se estaban viendo obligados a declinar peticiones de cooperación técnica, «particularly from the African countries that had been assiduously cultivated during the Lula presidency» (Burges 2014: 357). Esta información parece indicar que los recortes presupuestarios no tuvieron un impacto neutro en la distribución geográfica de la ayuda, sino que inclinaron la balanza a favor del continente americano, poniendo fin a la dualidad que había marcado hasta entonces a la cooperación brasileña.

No disponemos de la información suficiente para construir series temporales que nos permitan observar la evolución de dicha dualidad, pero sí podemos obtener una foto fija de la situación en el momento presente (mayo de 2018). La ABC permite acceder, a través de su página web, a información cualitativa sobre cada uno de los proyectos que mantiene en ejecución, lo cual nos permite analizar la distribución geográfica de dichos proyectos. Se han identificado 158 proyectos en ejecución en todo el mundo (véase tabla 4). América es la primera región receptora, con 106 proyectos (el 67.1 %), mientras que en África se encuentran activos 46 proyectos (29.1 %). Parece entonces que, en efecto, aunque el número de proyectos de la cooperación brasileña en América no se ha incrementado

⁴ Es necesario tomar estos datos con precaución, pues la calidad de la información sobre cooperación Sur-Sur es todavía deficiente y puede variar año a año en función del número de agencias en disposición de facilitar la información necesaria. Asimismo, contar con información únicamente para el número de proyectos oculta un aspecto tan importante como el tamaño de esos proyectos en términos monetarios.

significativamente en la última década, la considerable reducción de la actividad en África pone de manifiesto un viraje por parte de Brasil desde este continente, que el presidente Lula había considerado prioritario, hacia América.

Tabla 4. Proyectos en ejecución de la cooperación brasileña por región de destino (2018)*

Región de destino	Proyectos	Cuota
África	46	29.1
América	106	67.1
América del Norte, Central y Caribe	46	29.1
América del Sur	51	32.3
América, programas regionales	9	5.7
Asia	4	2.5
Europa	1	0.6
No especificado	1	0.6
Total	158	100.0

* Datos a 17 de mayo de 2018.

Fuente: ABC (2018)

Para nuestro propósito no solo es de interés seguir la evolución de la dualidad África-América en la distribución de la cooperación brasileña, sino también la de la relación existente dentro del continente americano entre el Norte y el Sur como regiones receptoras de ayuda. En contraste con lo observado en el caso de México, la distribución geográfica de la cooperación brasileña en América sí ha mostrado cambios significativos en el periodo 2009-2015. Concretamente, se observa un interés creciente por América del Norte, Central y Caribe, mientras que América del Sur tiende a recibir menos proyectos con el paso del tiempo. Según la información proveniente de AidData para el periodo 1998-2010 (véase tabla 1), existía en la primera década del siglo XXI un cierto equilibrio entre ambas regiones en el número de proyectos allí destinados por la cooperación brasileña: un 45.9 % se destinaba a países del Norte, mientras que un 54.1 % iba a parar a países del Sur. Este reducido sesgo a favor del Sur desaparece, según datos de la SEGIB, en el periodo 2009-2015: el número de proyectos destinados al Norte pasa de representar en torno al 40 % del total en los primeros años del periodo (un 35.5 % en 2009) a rondar el 60 % en los últimos años (un 57.4 % en 2015). Estos datos parecen señalar un cierto giro del horizonte geográfico de la cooperación brasileña no solo desde África hacia América sino también desde América del Sur hacia América del Norte, Central y Caribe, lo cual puede ser una señal más que pone en evidencia la respuesta de Brasil a la emergencia de México como donante de ayuda internacional: dado que la cooperación mexicana ha centrado su discurso –si bien no tanto su práctica, como hemos visto– en los países vecinos, el creciente interés de Brasil por estos países puede responder a la intención de debilitar la influencia política y económica de México en la región.

Tabla 5. Proyectos de la cooperación brasileña en América Latina y el Caribe (2009-2015)*

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
América del Norte, Central y Caribe	43 (35.5)	92 (51.7)	117 (50.0)	71 (47.7)	118 (60.5)	68 (52.3)	66 (57.4)
América del Sur	78 (64.5)	86 (48.3)	117 (50.0)	78 (52.3)	77 (39.5)	62 (47.7)	49 (42.6)
Total	121	178	234	149	195	130	115

* Número de proyectos de cooperación bilateral en ejecución. Porcentajes sobre el total en paréntesis.

Fuente: SEGIB ()

V. CONCLUSIONES

La cooperación brasileña ha mostrado tradicionalmente un carácter dual en lo que respecta a su distribución geográfica, marcada por un relativo equilibrio entre África y América como regiones receptoras. Sin embargo, en la última década se observa una cierta tendencia por parte de Brasil a reorientar su cooperación hacia sus vecinos americanos. La hipótesis que guía este trabajo considera que detrás de este viraje de Brasil hacia América puede encontrarse el viraje que asimismo ha mostrado México hacia la misma región desde la crisis económica de 2008-2009 y, especialmente, desde la creación de la Celac en 2010 y la Alianza del Pacífico en 2011. A estas aproximaciones, enfocadas fundamentalmente en lo político y lo comercial, se añade el nuevo impulso recibido por la política mexicana de cooperación, al menos en el plano institucional y en el discurso político. Todo ello, unido a las dificultades económicas atravesadas por Brasil, parece haber obligado al país a reconcentrar los fondos disponibles para cooperación en el continente americano, donde trata de asegurar su posición como potencia regional.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Abellán, Javier/Alonso, José Antonio (2017): “The role of Brazil as a new donor of development aid in Africa”. Artículo presentado en la conferencia internacional ‘Africa, New Powers, Old Powers’, celebrada los días 4 y 5 de mayo de 2017 en la Universidad de Bolonia.

Alesina, Alberto/Dollar, David (2000): “Who gives foreign aid to whom and why?”. En: *Journal of Economic Growth*, 5, pp. 33-63.

Amexcid (2013): *Cuantificación de la cooperación internacional para el desarrollo: Estimación de la cooperación ofrecida por México en 2011 y 2012*. Ciudad de México: Amexcid.

— (2017): “Cuantificación de la cooperación mexicana”. En: <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/cuantificacion-de-la-cooperacion-mexicana> (30 de mayo de 2018).

Asmus, Gerda/Fuchs, Andreas/Müller, Angelika (2017): BRICS and foreign aid. AidData Working Paper 43.

Ayllón, Bruno/Costa, Iara (2010): “La cooperación Sur-Sur de Brasil: ¿instrumento de política exterior y/o manifestación de solidaridad internacional?”. En: *Mural Internacional*, 1 [1], pp. 20-32.

Bethell, Leslie (2012): “Brasil y ‘América Latina’”. En: *Prismas. Revista de Historia Intelectual*, 16, pp. 53-78.

Borbolla, Daniela (2014): “La construcción institucional de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo”. En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, pp. 55-70.

Burges, Sean (2014): “Brazil’s international development co-operation: old and new motivations”. En: *Development Policy Review*, 32 [3], pp. 355-374.

Carrera, Miguel/Domínguez, Rafael (2017): “Poverty reduction in Brazil and Mexico. Growth, inequality and public policies”. En: *Revista de Economía Mundial*, 45, pp. 23-42.

Doria, Alejandra (2013): “La cooperación Sur-Sur como instrumento para la inserción internacional del Estado en Brasil y Venezuela”. En: Cairo, Heriberto/Cabezas, Almudena/Mallo, Tomás/Campo, Esther del/Carpio, José (eds.): *Actas del Congreso*

Internacional 'América Latina: la Autonomía de una Región'. Madrid: Trama Editorial, pp. 1206-1223.

Dreher, Axel/Fuchs, Andreas (2015): "Rogue aid? An empirical analysis of China's aid allocation". En: *Canadian Journal of Economics*, 48 [3], pp. 988-1023.

Dreher, Axel/Nunnenkamp, Peter/Thiele, Rainer (2011): "Are 'new' donors different? Comparing the allocation of bilateral aid between nonDAC and DAC donor countries". En: *World Development*, 39 [11], pp. 1950-1968.

Figueroa, Bruno (2014): "Breve historia de la cooperación internacional de México (1900-2000)". En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, pp. 29-53.

Fuchs, Andreas/Vadlamannati, Krishna Chaitanya (2013): "The needy donor: an empirical analysis of India's aid motives". En: *World Development*, 44, pp. 110-128.

Garzón, Luis Eduardo (2011): "El andamiaje jurídico e institucional de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo de México". En: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28, 43-52.

Gutiérrez, Alexis/Jaimovich, Dany (2017): "A new player in the international development community? Chile as an emerging donor". En: *Development Policy Review*, 35 [6], pp. 839-858.

Herrada, Huitzilihuitl/Cuéllar, Felipe U./Giacoman, Jesús S. (2014): "Centroamérica y el Caribe: atención prioritaria de la cooperación mexicana regional". En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, pp. 115-129.

Hoeffler, Anke/Outram, Verity (2011): "Need, merit or self-interest. What determines the allocation of aid?". En: *Review of Development Economics*, 15 [2], pp. 237-250.

Lechini, Gladys (2014): "América Latina y África. Entre la solidaridad sur-sur y los propios intereses". En: *Estudios Internacionales*, 179, pp. 61-88.

Lederman, Daniel/Robertson, Raymond (2018): "Economic integration across Latin America: evidence from labour markets, 1990-2013". En: *The World Economy*, 41 [5], pp. 1269-1287.

Maizels, Alfred/Nissanke, Machiko K. (1984): "Motivations for aid to developing countries". En: *World Development*, 12 [9], pp. 879-900.

Morgenthau, Hans (1962): "A political theory of foreign aid". En: *American Political Science Review*, 56 [2], pp. 301-309.

Neumayer, Eric (2003): "What factors determine the allocation of aid by Arab countries and multilateral agencies?". En: *Journal of Development Studies*, 39 [4], pp. 134-147.

Oliveira, Fabiana de/Pennaforte, Charles/Fávaro, Marcos Antônio (2018): "Da crise de governabilidade à crise de legitimidade: os impactos da crise política sobre a política externa brasileira". En: *Revista de Estudos Brasileños*, 5 [9], pp. 148-160.

Opršal, Zdeněk/Harmáček, Jaromír/Syrovátka, Miroslav (2016): "The allocation of Czech foreign aid in Sub-Saharan Africa: the influence of historical relationships". En: *International Journal of Economic Policy in Emerging Economies*, 9 [4], pp. 325-343.

Prado, Juan Pablo (2011): "La gobernabilidad de la cooperación internacional para el desarrollo de México". En: *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 28, pp. 53-65.

— (2013): “La cooperación internacional para el desarrollo en la política exterior del presidente Calderón”. En: *Foro Internacional*, 53 [213-214], pp. 816-844.

— (2014): “La cooperación internacional para el desarrollo de México: un análisis de sus acciones, institucionalización y percepciones”. En: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59 [222], pp. 51-86.

Prado, Juan Pablo/Velázquez, Rafael (2013): “Cooperación internacional, política exterior y geopolítica de los países emergentes. El caso de México”. En: *Geopolítica(s)*, 4 [1], pp. 107-135.

Puchet, Martín/Moreno-Brid, Juan Carlos/Ruiz, Pablo (2011): “La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica”. En: *ECONOMÍA*, 8 [23], pp. 3-36.

Rodríguez, María (2013): “La cooperación venezolana en América Latina: de la retórica a la acción”. En: *América Latina Hoy*, 63, pp. 113-137.

Sanahuja, José Antonio (2016): “Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis”. En: *Pensamiento Propio*, 21 [44], pp. 29-75.

Santos, Carlos Eduardo (2013): “Cooperación Sur-Sur para el desarrollo de las relaciones Brasil-África en la promoción de las políticas públicas (2003-2012)”. En: *América Latina Hoy*, 63, pp. 91-112.

SEGIB (2011-2017): *Informe de la cooperación Sur-Sur en Iberoamérica*. Madrid: Secretaría General Iberoamericana.

Semrau, Finn Ole/Thiele, Rainer (2017): “Brazil’s development cooperation: following in China’s and India’s footsteps?”. En: *Journal of International Development*, 29, pp. 287-307.

Soriano, Juan Pablo (2012): “Dilma y México: altibajos en una relación indispensable para América Latina”. En: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 97-98, pp. 135-149.

Tierney, Michael J./Nielson, Daniel L./Hawkins, Darren G./Roberts, J. Timmons/Findley, Michael G./Powers, Ryan M./Parks, Bradley/Wilson, Sven E./Hicks, Robert L. (2011): “More dollars than sense: refining our knowledge of development finance using AidData”. En: *World Development*, 39 [11], pp. 1891-1906.

Actualizado en: AidData (2017). AidDataCore_ResearchRelease_Level1_v3.1 Research Releases dataset. En <http://aiddata.org/research-datasets> (1 de junio de 2018).

Valle, Juan Manuel (2014): “México como actor con responsabilidad global: una renovada política mexicana de cooperación internacional”. En: *Revista Mexicana de Política Exterior*, 102, pp. 15-28.

White, Lyal (2010): “Understanding Brazil’s new drive for Africa”. En: *South African Journal of International Affairs*, 17 [2], pp. 221-242.

— (2013): “Emerging powers in Africa: is Brazil any different?”. En: *South African Journal of International Affairs*, 20 [1], pp. 117-136.

A ZOPACAS E AS AMEAÇAS À SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL

MARCOS VALLE MACHADO DA SILVA
AURÉLIO DE ANDRADE LIMA, MARCO

A ZOPACAS E AS AMEAÇAS À SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL

I. INTRODUÇÃO

Este artigo é uma contribuição para o debate acerca da atual relevância da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), como fórum capaz de contribuir para o gerenciamento da segurança no Atlântico Sul.

Uma Zona de Paz criada com o propósito de promover a cooperação regional, visando o desenvolvimento social e econômico, proteção do meio ambiente, conservação dos recursos vivos e fortalecimento da paz e da segurança na região compreendida entre a África e a América do Sul¹, deveria ser um fórum de relevância incontestável por parte dos seus 24 Estados membros.² Porém, a inação e a falta de resultados concretos das ações acordadas nas seis primeiras reuniões ministeriais que ocorreram desde a sua criação, levaram ao questionamento da sua continuidade, até mesmo por parte de seus Estados membros.

A sétima reunião ministerial, realizada em 2013, na cidade de Montevidéu, buscou revitalizar a ZOPACAS por meio de uma maior institucionalidade e da criação de um Grupo de Contato encarregado de acompanhar a implementação das decisões acordadas naquela reunião. Desde então, parte dos Estados membros, destacando-se África do Sul, Angola, Argentina, Brasil, Nigéria e Uruguai³, buscam dar relevância à ZOPACAS como um fórum adequado para o gerenciamento dos temas importantes e atuais para a zona de paz e cooperação, inclusive aqueles voltados para as questões de segurança no Atlântico Sul.

Nesse contexto, vários questionamentos podem ser feitos acerca da atuação e relevância da ZOPACAS nos temas relativos à segurança. No entanto, haja vista que o conceito de segurança tem múltiplas significações e qualificações – segurança alimentar, segurança humana, segurança nacional, segurança coletiva, entre outros – foi necessário delimitar qual aspecto de segurança qualificaria o problema de pesquisa desse artigo. A delimitação foi feita em prol da segurança marítima, uma vez que o espaço geográfico abrangido pela ZOPACAS é o Oceano Atlântico.⁴ Dessa forma, o problema de pesquisa foi enunciado por meio da seguinte questão: Quais as ameaças à segurança marítima, na região do Atlântico Sul, percebidas e gerenciadas no âmbito da ZOPACAS?

O argumento proposto é o de que a ZOPACAS ampliou os temas de segurança inicialmente contidos na Resolução 41/11, passando a incluir também aqueles relacionados à segurança marítima, porém continua a ser um fórum sem ativos para colocar em prática as ações decorrentes das Declarações produzidas em suas reuniões ministeriais.

¹ Vide os Parágrafos 1º e 2º da Declaração de criação da ZOPACAS (United Nations. Documents. General Assembly Resolutions. *Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic - A/RES/41/11*)

² A ZOPACAS é integrada por 24 países banhados pelo Atlântico Sul: África do Sul, Angola, Argentina, Benin, Brasil, Cabo Verde, Camarões, Congo, Costa do Marfim, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné-Conacri, Guiné-Bissau, Guiné-Equatorial, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo e Uruguai. (Brasil. Ministério das Relações Exteriores. Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul)

³ Vide parágrafos 117, 118 e 119 da Declaração de Montevidéu. (Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *VII Encontro Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - ZOPACAS - Declaração de Montevidéu*)

⁴ Vide o Parágrafo 1º da Declaração de criação da ZOPACAS que diz: “1. Solemnly declares the Atlantic Ocean, in the region situated between Africa and South America, a ‘Zone of peace and co-operation of the South Atlantic.’” (United Nations. Documents. General Assembly Resolutions. *Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic - A/RES/41/11*)

Consonante com a questão de pesquisa e com o argumento proposto, o objetivo do artigo consiste em evidenciar quais são as atuais ameaças à segurança marítima, percebidas no âmbito da ZOPACAS, e analisar como essas ameaças são, de fato, enfrentadas pelos seus Estados membros.

Para a consecução do objetivo proposto o texto está estruturado em três seções secundárias. Na primeira delas é definido o léxico utilizado, notadamente o conceito de *segurança* aqui adotado, qual seja: o de segurança marítima. A seção seguinte tem como foco identificar quais são as ameaças à segurança marítima no Atlântico Sul, identificadas e abordadas no âmbito da ZOPACAS. Na terceira e última seção deste artigo é analisado como essas ameaças estão sendo, de fato, enfrentadas pelos Estados membros da ZOPACAS.

II. CONSIDERAÇÕES CONCEITUAIS

Conforme exposto na Introdução, muito mais do que uma questão de semântica, o significado do termo segurança é basilar para a abordagem realizada neste artigo, haja vista que este é um conceito que assume diferentes significados e qualificações.

Consonante com o espaço que delinea o foco da ZOPACAS, o conceito de segurança aqui adotado é aquele referente ao domínio marítimo, ou seja, a segurança marítima⁵, aqui entendida como: “A combinação de medidas preventivas e reativas para proteger o domínio marítimo contra ameaças e atos ilícitos intencionais.” (Del Pozo *et al.*, 2010: 45)

Cabe também definir a expressão domínio marítimo, aqui entendido como: “Todas as áreas, objetos e seres que estejam na superfície, acima ou abaixo d’água, ou nas adjacências e fronteiras de um mar ou oceano, incluindo todas as atividades marítimas correlatas com infraestrutura, pessoas, cargas, navios e outros meios de transporte.” (Del Pozo *et al.*, 2010: 46)

O conceito de segurança marítima adotado tem como pontos positivos a abordagem ampla, que inclui tanto a prevenção quanto a reação, bem como sua abrangência do domínio marítimo que é um conceito que engloba mais do que o comércio feito pelo mar, navios e as instalações portuárias. Portanto, essa definição permite discutir ameaças de natureza diversa, tais como: aquelas decorrentes da ação beligerante de atores estatais; pirataria; terrorismo; crimes ambientais; atividade ilegais relativas à exploração e exploração de recursos vivos, minerais e energéticos.

III. A ZOPACAS E AS AMEAÇAS À SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL

Uma vez delimitado e definido o conceito de segurança adotado para a análise proposta, cabe identificar quais são as ameaças à segurança marítima no Atlântico Sul, identificadas e abordadas no âmbito da ZOPACAS. Para tanto, será analisado o texto da Declaração de Montevideu, visando evidenciar quais foram as ameaças à segurança marítima no Atlântico Sul,

⁵ Existe um debate em relação à segurança no domínio marítimo, decorrente dos termos da língua inglesa, *Maritime Security* e *Maritime Safety*. Há que ressaltar que o artigo não tem como objetivo abordar a questão do debate entre os conceitos de *Maritime Security* e *Maritime Safety*. No entanto, para o leitor interessado em ampliar sugere-se a leitura das seguintes referências bibliográficas:

Feldt, Lutz; Roell, Peter; Thiele, Ralph D. *Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach*. In: ISPSW Strategy Series, Issue n° 222 – April 2013.

Del Pozo et al. *Maritime Surveillance in Support of CSDP* (31 March, 2010).

abordadas na mais recente reunião ministerial dos Estados membros, bem como quais as ações acordadas para enfrentá-las.

O texto da Declaração de Montevideu faz referências a inúmeros temas da agenda de segurança internacional, entre os quais se destacam: desarmamento e armas nucleares (parágrafos 20-36 e 61); responsabilidade de proteger e ao proteger (parágrafo 41); conflitos inter e intraestatais decorrentes da exploração ilegal de recursos naturais (parágrafos 46, 93, 97, 98, 100, 103, 104 e 106); operações de paz das Nações Unidas (parágrafos 47, 48 e 49); terrorismo (parágrafo 53); disputas territoriais envolvendo Estados membros, com destaque para a questão das Ilhas Malvinas (parágrafos 56, 57 e 58); cooperação regional na área de defesa (parágrafos 60, 63 e 64); Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (parágrafo 92); pirataria, particularmente no Golfo da Guiné (parágrafos 108, 110 e 112); tráfico de drogas, armas e pessoas (parágrafos 111 e 112); e crimes transnacionais (parágrafos 108, 110 e 112).

Dentre esses temas mencionados na Declaração, aqueles relacionados à segurança marítima estão diretamente alinhados com os objetivos desta pesquisa. Assim, buscou-se evidenciar o conteúdo da Declaração em que a segurança marítima é especificamente mencionada, bem como quais as ameaças a essa dimensão da segurança são identificadas no documento em pauta. Nesse sentido, o parágrafo 108 diz que os Estados membros:

Expressam preocupação com a ameaça que a pirataria e o roubo armado, no Golfo da Guiné, representam para a navegação internacional, a segurança marítima e o desenvolvimento econômico dos Estados da região; e reconhecem o papel de liderança que os Estados da Zona devem desempenhar neste contexto, assim como a necessidade de uma coordenação regional dos esforços para combater as atividades de pirataria e roubo armado no mar. (Brasil. Ministério das Relações Exteriores. VII Encontro Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - Declaração de Montevideu)

As ações preconizadas pelos Estados membros da ZOPACAS para o enfrentamento dessas ameaças são abordadas nos parágrafos 110 e 112 da Declaração, a seguir discutidos. Cabem aqui duas considerações metodológicas. A primeira é que à luz do conteúdo do parágrafo 108 foi efetuada uma nova delimitação, restringindo a análise das ameaças àquelas representadas pela pirataria e ao roubo armado no mar. A segunda consideração é relativa à definição do que está sendo chamado de “pirataria” e “roubo armado no mar”, haja vista que esses termos são utilizados na Declaração de Montevideu, sem as correspondentes definições. Para superar essa deficiência lexical da Declaração, sem comprometer a análise aqui proposta, foi inferido que o termo “pirataria” é usado em consonância com a definição contida no artigo 101, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

ARTIGO 101 - Definição de pirataria.

Constituem pirataria quaisquer dos seguintes atos:

- a) Todo ato ilícito de violência ou de detenção ou todo ato de depredação cometidos, para fins privados, pela tripulação ou pelos passageiros de um navio ou de uma aeronave privados, e dirigidos contra:
 - i) um navio ou uma aeronave em alto mar ou pessoas ou bens a bordo dos mesmos;
 - ii) um navio ou uma aeronave, pessoas ou bens em lugar não submetido à jurisdição de algum Estado;
- b) todo ato de participação voluntária na utilização de um navio ou de uma aeronave, quando aquele que o pratica tenha conhecimento de fatos que deem a esse navio ou a essa aeronave o caráter de navio ou aeronave pirata;

c) toda a ação que tenha por fim incitar ou ajudar intencionalmente a cometer um dos atos enunciados nas alíneas a) ou b). (UNCLOS: 60-61)

Com relação ao termo “roubo armado no mar” assumiu-se que ele é empregado tal como definido pela Resolução A.1025(26), da *International Maritime Organization (IMO)*:

(a) qualquer ato ilícito de violência ou de detenção, ou todo ato de depredação ou de ameaça, que não seja um ato de pirataria, cometido para fins privados e dirigido contra um navio, ou contra pessoas ou bens a bordo deste, nas águas interiores, arquipelágicas ou do mar territorial de um Estado;

(b) qualquer ato de incitar ou ajudar intencionalmente um ato descrito na alínea acima. (IMO. Resolution A.1025(26))

Feitas essas definições relativas ao léxico adotado, cabe inicialmente destacar que as ameaças representadas pela pirataria e roubo armado no mar, despontaram, no Golfo da Guiné, de modo paralelo ao crescimento da importância da região como fonte de recursos energéticos para o mundo. Esses recursos, notadamente o petróleo extraído do mar, são exportados para as grandes economias da Europa, bem como para a China, Japão e Estados Unidos da América (EUA). Nesse contexto, desde a década de 1990, o tráfego marítimo na região aumentou ano após ano. No entanto, a incapacidade e fraqueza dos Estados produtores da região, em termos de capacidade para prover segurança em suas águas territoriais e respectivas Zonas Econômicas Exclusivas, fez com que a região se tornasse propícia para os crimes tipificados como pirataria e roubo armado no mar.

Por ocasião da sétima reunião ministerial da ZOPACAS, da qual resultou a Declaração de Montevideu, os representantes dos Estados membros se defrontavam com um quadro de 60 ataques a navios mercantes, no Golfo da Guiné, ocorridos em 2012. No ano anterior, esse número alcançara a triste marca de 62 ataques.⁶ Os dados relativos aos problemas decorrentes da pirataria e do roubo armado no mar são aprofundados na seção seguinte. Mas, o ponto a destacar é que foi neste contexto que o parágrafo 110 da Declaração de Montevideu foi discutido e redigido.

O parágrafo 110 exorta “os parceiros internacionais” a auxiliar os Estados e Organizações da região do Golfo da Guiné a desenvolver os meios e as capacidades necessárias para enfrentar a pirataria e o roubo armado no mar.

110. Exortamos os parceiros internacionais a auxiliar os Estados e as organizações da região no aprimoramento das suas capacidades para combater a pirataria e o roubo armado, no Golfo da Guiné, incluindo os meios para conduzir patrulhas na região, para estabelecer e manter centros de coordenação e compartilhamento de informações conjuntas, bem como para uma efetiva implementação da estratégia regional, quando adotada, conforme estipulado nas resoluções 2018 (2011) e 2039 (2012) do CSNU. (Brasil. Ministério das Relações Exteriores. VII Encontro Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - Declaração de Montevideu)

À luz do conteúdo desse parágrafo, fica patente que os Estados membros da ZOPACAS solicitam a participação de parceiros, incluindo aqueles externos à região, para apoiar e capacitar os Estados afetados, pela pirataria e roubo armado no mar, no enfrentamento dessas ameaças.

Esse pedido apresenta um aparente paradoxo com o conteúdo da Resolução 41/11 da Assembleia Geral das Nações Unidas que instituiu a ZOPACAS. Isso porque o parágrafo 3 da Resolução exorta as potências extrarregionais a se ausentarem militarmente do espaço geográfico

⁶ Vide os dados contidos no relatório *Maritime Security in Gulf of Guinea*, elaborado pelo United Nations Office for West Africa (UNOWA).

da ZOPACAS.⁷ No entanto, o parágrafo 110 da Declaração de Montevidéu demanda a assistência internacional para fortalecer e capacitar os Estados membros da região no combate às duas ameaças em pauta.

O desenvolvimento de recursos materiais e humanos para poder implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, em águas jurisdicionais, bem como estabelecer e manter centros conjuntos de coordenação de operações e inteligência, tal como contido no parágrafo 110 é um processo de médio prazo. Assim sendo, enquanto os Estados do Golfo da Guiné não tiverem os recursos supracitados, esse processo deverá e precisará ser realizado por outros Estados, no caso, os “parceiros” instados a participar. Em outras palavras, essa demanda não poderia ser atendida sem a presença militar extrarregional, ao menos em uma curta moldura temporal, haja vista o vulto das ações de pirataria no Golfo da Guiné, bem como a fraqueza e despreparo militar dos Estados da região para fazer frente a essa ameaça.

Em síntese, no que tange à segurança marítima e duas das ameaças a ela correlatas – pirataria e roubo armado no mar – a ZOPACAS identifica os problemas e reconhece a necessidade de apoio extrarregional para que os Estados membros possam enfrentar essas ameaças. Mesmo que o parágrafo 110 aponte para um aparente paradoxo em relação ao contido na Resolução 41/11, a Declaração de Montevidéu é um indicador de que os Estados membros são capazes tanto de reconhecer suas limitações quanto de buscar soluções para enfrentar problemas que despontaram décadas depois da sua criação da ZOPACAS.

IV. ENFRENTANDO AS AMEAÇAS À SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL

Uma vez evidenciadas as ameaças à segurança marítima no Atlântico Sul, identificadas e abordadas no âmbito da ZOPACAS, serão agora analisadas como essas ameaças estão sendo, de fato, gerenciadas e enfrentadas. Para tanto, será focado *como* e *por quais* atores, a pirataria e o roubo armado no mar estão sendo confrontados no Golfo da Guiné. Em seguida, essa realidade será cotejada com a forma com que as duas ameaças foram abordadas no âmbito da ZOPACAS, visando inferir a sua relevância como fórum capaz de contribuir para as questões de segurança marítima no Atlântico Sul.

Os relatórios anuais da *Oceans Beyond Piracy*⁸ (OBP) são uma fonte de dados quantitativos e qualitativos relativos à pirataria e roubo armado no mar. Os relatórios anuais produzidos pela OBP apontam para a persistência da pirataria e roubo armado no mar na área geográfica compreendida entre a Guiné-Bissau, no norte e Angola, no sul, embora a maioria dos incidentes ocorra efetivamente no Golfo da Guiné.

Em 2013, a OBP registrou um total de 1.871 marítimos e 100 embarcações atacadas na área de interesse mencionada. De acordo com dados da OBP, 56 destes ataques foram bem sucedidos, na medida em que alcançaram seu objetivo de roubo ou tomada de reféns. A maioria dos incidentes ocorreu em águas territoriais, com os navios atracados ou fundeados e esperando

⁷ “3. Calls upon all States of all other regions, in particular the militarily significant States, scrupulously to respect the region of the South Atlantic as a zone of peace and cooperation, especially through the reduction and eventual elimination of their military presence there, the non-introduction of nuclear weapons or other weapons of mass destruction and the non-extension into the region of rivalries and conflicts that are foreign to it”. (United Nations. Documents. General Assembly Resolutions. *Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic - A/RES/41/11*)

⁸ O *Oceans Beyond Piracy* (OBP) é um programa da organização não governamental *One Earth Future Foundation*, lançado em 2010, com o propósito de promover respostas à pirataria, por meio da mobilização da comunidade marítima e do desenvolvimento de parcerias público privadas para implementar soluções de longo prazo.

para atracar, a fim de carregar ou descarregar suas cargas. Suspeita-se que os “piratas” acessaram informações compartilhadas com o setor marítimo na região (OBP, 2013).

Já em 2014, o número de ataques foi menor, caindo para 67 (entretanto, estima-se que até 70% dos ataques na região não sejam notificados), dos quais, 58% ocorreram em águas internacionais. Do total de ataques registrados naquele ano, 26 tiveram sucesso – uma taxa de 39% – envolvendo uma mistura de assaltos, roubo de óleo, sequestro de reféns e navios detidos para uso como uma nave-mãe em ataques futuros. O aumento do número de incidentes em águas internacionais representa a expansão do alcance geográfico da pirataria. Ressalta-se que 60% dos incidentes ocorreram nas águas ao largo da Nigéria, sendo 11 ataques em suas águas territoriais e 29 fora delas (OBP, 2014).

Embora, em 2015, o número de incidentes de pirataria e roubo armado no mar, relatados no Golfo da Guiné, tenha sido de 54 (29 em águas territoriais e 25 dentro da Zona Econômica Exclusiva), portanto, menor do que em 2014, a região tornou-se mais perigosa para os marítimos em virtude do aumento de sequestros para pagamento de resgate. A pirataria também foi significativamente mais violenta, registrando-se 23 mortes de marítimos. Os sequestros corresponderam a 15 dos 54 incidentes (28%), dos quais 13 destes ataques foram bem sucedidos. As ocorrências de sequestros para pagamentos de resgate estão fortemente concentradas ao longo da região do Delta do Níger, particularmente em áreas com níveis significativos de produção de petróleo *offshore* (OBP, 2015).

Em 2016, o número de incidentes envolvendo pirataria e roubo armado no mar, saltou para 95. Cerca de dois terços desses incidentes ocorreram dentro do mar territorial ou na Zona Econômica exclusiva da Nigéria (OBP, 2016).

Em síntese, em que pese os países da costa ocidental da África, em especial no Golfo da Guiné, empreenderem esforços para aumentar a segurança marítima e a cooperação regional, ainda falta a capacidade necessária para enfrentar a ameaça representada pela pirataria e o roubo armado no mar. Dessa forma, a região tem recebido uma série de projetos, financiamentos e atividades de cooperação com vista a implementar e desenvolver essas capacidades.

A IMO está envolvida no desenvolvimento de capacidades relacionadas com a segurança marítima através do Programa de Cooperação Técnica Integrada (*Integrated Technical Cooperation Programme* - ITCP),⁹ assim como o Fundo Fiduciário de Segurança Marítima para África Ocidental e Central (*West and Central Maritime Security Trust Fund*). Na 92ª sessão do Comitê de Segurança Marítima da IMO, em junho de 2013, o Secretário-Geral exortou os Estados membros, bem como a indústria e demais partes interessadas a contribuir para o Fundo Fiduciário, então recém-lançado. A 28ª sessão da Assembleia da IMO, em dezembro de 2013 aprovou por unanimidade Resolução A.1069 (28) sobre a prevenção e repressão da pirataria, roubo armado contra navios e atividades marítimas ilícitas no Golfo da Guiné. A resolução também incentiva os governos a fazer contribuições financeiras para o Fundo Fiduciário e, em cooperação com a Organização, ajudar os Estados do Golfo da Guiné a desenvolver as suas capacidades nacionais e regionais para melhorar a governança marítima nas águas sob sua jurisdição.

Também em 2013, foi adotado o Código de Conduta relativo à Repressão da Pirataria, Roubo Armado Contra Navios e Atividades Marítimas Ilícitas da África Ocidental e Central. Esse documento foi formalmente adotado na reunião dos Chefes de Estado, realizada na capital de Camarões, Yaoundé, em 25 de Junho de 2013. O Código aborda a conduta para enfrentar uma série de atividades ilícitas, destacando a pirataria, o roubo armado no mar e a pesca ilegal.

⁹ O *Integrated Technical Cooperation Programme* (ITCP) tem o propósito de ajudar os países a reforçar as suas capacidades humanas e institucionais para o cumprimento uniforme e efetivo do quadro regulatório da Organização.

Escrito e desenvolvido por representantes dos Estados membros da Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), e da Comissão Golfo da Guiné (*Gulf of Guinea Commission – GGC*), com a assistência da IMO, o Código de Conduta de 2013 é um dos esforços mais abrangentes para lidar com a insegurança na região.

Estas organizações regionais – CEDEAO, CEEAC e GGC – além de tomar parte na redação do Código de Conduta, também promoveram um acordo para sediar o Centro de Coordenação Inter-Regional (*Interregional Coordination Centre – ICC*) sobre a Segurança Marítima na África Central e Ocidental, em Yaoundé. Outro passo importante foi a abertura do Centro de Coordenação Regional para a Segurança Marítima na África Central pelo CEEAC, em setembro 2014 em Pointe-Noire, no Congo-Brazzaville.

A União Europeia (UE) também participa com iniciativas na África Ocidental. O Programa Rotas Marítimas Críticas no Golfo da Guiné (*Critical Maritime Routes in the Gulf of Guinea Programme - CRIMGO*) é um exemplo dessa participação e se destina a ajudar os governos na África Ocidental e Central a melhorar a segurança das principais rotas marítimas, fornecendo treinamento para guardas costeiras e estabelecendo uma rede para compartilhamento de informações entre os países e agências em toda a região. O programa beneficia sete nações regionais: Benin, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão, Nigéria, São Tomé e Príncipe e Togo.

Nas águas da África Ocidental, também são realizadas atividades navais com marinhas estrangeiras. Geralmente essas operações compreendem o incremento das competências e da formação por meio de exercícios de capacitação e treinamento, na qual se destacam a Operação *Corymbe*, a *Africa Partnership Station* e a *Atlantic Patrol Tasking*.

A Operação *Corymbe* é uma operação permanente da Marinha Nacional Francesa no Golfo da Guiné, realizada desde 1990. Caracteriza-se pela presença constante de uma força naval francesa com o objetivo de contribuir para a proteção dos interesses franceses na região e a redução da insegurança marítima. Através dos exercícios NEMO (*Naval Exercise for Maritime Operation*), a Marinha Nacional Francesa realiza apoio às iniciativas regionais para a segurança marítima no Golfo da Guiné.

O *Africa Partnership Station* é um programa de cooperação em segurança marítima das Forças Navais dos EUA na Europa e África – 6ª Esquadra – no qual são planejados de exercícios bilaterais e regionais com os países da África Ocidental.

Dentre os exercícios organizados sob a égide do programa *Africa Partnership Station* destaca-se o *Obangame Express*. Trata-se de um exercício de periodicidade anual, realizado entre meios da 6ª Esquadra, forças africanas e marinhas convidadas. O exercício é desenvolvido tanto no mar, quanto em terra e, essencialmente, tem como foco as ações de segurança marítima – combate à pirataria, narcotráfico e pesca ilegal.

Já a *Atlantic Patrol Tasking* é uma operação da Marinha Real britânica que emprega navios e unidades embarcadas com o propósito de fornecer proteção e segurança aos interesses britânicos no Atlântico, por meio de uma ação de presença contínua. Os navios realizam operações de segurança marítima, que incluem patrulhas voltadas para o combate à pirataria e ao tráfico de entorpecentes. Nessas patrulhas realizam exercícios com marinhas locais a fim de fortalecer os laços de amizade e demonstrar o compromisso britânico na região.

Em síntese, observa-se a presença e a atuação de “parceiros” extrarregionais na capacitação institucional, material e operacional dos Estados da costa oeste africana, em que a pirataria e o roubo armado no mar apresentam maior incidência, notadamente naqueles banhados pelo Golfo da Guiné. A análise efetuada permitiu evidenciar que os “parceiros” em pauta são

tanto organizações – governamentais e não governamentais – quanto Estados exógenos à região, que empregam parcelas de suas forças navais, no combate à pirataria e ilícitos correlatos na região do Golfo da Guiné.

As ações desenvolvidas por esses atores, de forma conjunta e consensual, com os Estados da região, são coerentes com a percepção de ameaças identificadas pelos Estados membros da ZOPACAS, bem como com as prescrições contidas na Declaração de Montevideú. No entanto, o ponto a observar, como decorrência da análise efetuada, é que essas ações executadas com os “parceiros” aqui abordados – incluindo forças militares de Estados extrarregionais – são também a evidência da falta de ativos da ZOPACAS para atuar como um fórum capaz de produzir ações tangíveis e concretas no gerenciamento da segurança no Atlântico Sul.

V. CONCLUSÕES

À luz da análise efetuada pode-se inferir que os Estados membros demonstram desejo de revitalizar a ZOPACAS. A reunião ministerial de 2013 é um indicador da tentativa de transcender os limitados temas de segurança da Resolução 41/11, passando a ter como foco a realidade atual da diversidade de ameaças à segurança presentes aos Estados banhados pelo Atlântico Sul.

Dentre a multiplicidade dos atuais temas afetos à agenda de segurança dos Estados membros da ZOPACAS, o foco da pesquisa realizada foi a segurança marítima no Atlântico Sul e como as ameaças a essa dimensão da segurança são percebidas e gerenciadas no âmbito da ZOPACAS.

Com base no que foi discutido, analisado e evidenciado, é possível inferir que a ZOPACAS, como fórum de interlocução entre seus Estados membros, é limitada em contribuir para o gerenciamento da segurança no Atlântico Sul. Ainda que as preocupações com a segurança marítima sejam claramente declaradas, tais manifestações tendem a ficar apenas no campo da retórica, expressas em documentos como a Declaração de Montevideú. Dessa forma, apesar dos esforços para revitalizá-la, a ZOPACAS continua a possuir uma baixa institucionalidade, haja vista não dispor dos meios efetivos para colocar em prática as ações necessárias para confrontar as ameaças presentes à segurança marítima no Atlântico Sul, notadamente o combate à complexidade de atividades ilícitas na região do Golfo da Guiné.

A pesquisa realizada evidenciou que organizações internacionais e regionais estão, de forma conjunta e coordenada, adotando medidas efetivas para o enfretamento eficaz das ameaças existentes, com o propósito de se atingir resultados concretos. A IMO, a UE, a CEDEAO, a CEEAC, a GGC, além de organizações de caráter privado – e aportes financeiros estatais, na forma de doação – estão colocando em prática uma série de ações com vistas a efetivamente solucionar, senão minimizar, o problema da pirataria e crimes correlatos. Essas organizações são, aparentemente, percebidas pelos próprios Estados membros como capazes de impulsionar medidas tangíveis de forma mais eficaz que a ZOPACAS.

Da mesma forma, ao se deparar com a dificuldade das forças de defesa e de segurança dos Estados africanos para fazer frente à pirataria e ao roubo armado de navios, em face da falta de meios efetivos e de capacitação operacional, foi necessário que os Estados membros da ZOPACAS endossassem, indiretamente, a necessidade do apoio de meios navais de marinhas extrarregionais para a superação dessa limitação. Observou-se aqui um aparente paradoxo com o parágrafo 3º da Resolução 41/11.

Em síntese, a ZOPACAS é um fórum que se mostra ajustado na percepção das ameaças à segurança marítima no Atlântico Sul, porém não possui ativos para colocar em prática as ações decorrentes das Declarações produzidas em suas reuniões ministeriais.

Finalizando, esperamos que o estudo realizado estimule a produção acadêmica dentro do debate apontado na Introdução deste artigo, qual seja: discutir a atual relevância da ZOPACAS, como fórum capaz de contribuir para o gerenciamento da segurança no Atlântico Sul.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Brasil. Ministério das Relações Exteriores. *VII Encontro Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul - ZOPACAS - Declaração de Montevideu*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/3285->>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul*. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>>. Acesso em: 18 abr. 2018.

Del Pozo, Fernando; Dymock, Anthony; Feldt, Lutz; Hebrard Patrick; Di Monteforte, Ferdinando Sanfelice. *Maritime Surveillance in Support of CSDP (31 March, 2010)*. Disponível em: <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/44d0718042982ce1bb66bb24ab1546e8/The_wise_pen_team_final_report_april_2010.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=44d0718042982ce1bb66bb24ab1546e8>. Acesso em: 18 abr. 2018.

European Commission. *New EU initiative to combat piracy in the Gulf of Guinea*. European Commission. Press Release Data Base. Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-14_en.htm>. Acesso em: 22 abr. 2018.

Feldt, Lutz; Roell, Peter; Thiele, Ralph D. *Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach*. In: *ISPSW Strategy Series, Issue n° 222 – April 2013*. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/162756/222_Feldt_Roell_Thiele.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

França. Ministère de la Défense. *Corymbe: participation du patrouilleur Lavallée à l'exercice NEMO 16.3*. Disponível em:

<<http://www.defense.gouv.fr/operations/corymbe/corymbe-participation-du-patrouilleur-lavallee-a-l-exercice-nemo-16.3>>. Acesso em 22 abr. 2018.

International Maritime Organization (IMO). *Guidelines for Owners, Operators and Masters for protection against piracy in the Gulf of Guinea region (Version 2, June 2016)*. Disponível em:

<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/Guidelines_for_protection_against_Piracy_in_the_Gulf_of_Guinea_Region.pdf>. Acesso em: 22 abr. 2018.

_____. *Integrated Technical Cooperation Programme (ITCP)*. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/TechnicalCooperation/ITCP/Pages/Default.aspx>>. Acesso em: 23 abr 2018.

_____. Resolution A.1025(26), 02 December 2009. *Code of practice for the investigation of crimes of piracy and armed robbery against ships*. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.1025.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

_____. *Strategy for implementing sustainable maritime security measures in West and Central Africa*. Disponível em:

<<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Pages/WestAfrica.aspx>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

International Maritime Organization (IMO). *Strengthening Maritime Security in West and Central Africa*. Disponível em:

<<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Pages/Strengthening-Maritime-in-West-and-Central-Africa.aspx>>. Acesso em: 23 abr. 2018.

Oceans Beyond Piracy (OBP). *About*. Disponível em: <<http://oceansbeyondpiracy.org/about>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

_____. *The State of Maritime Piracy 2013*. Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-Digital_0_0-1.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

_____. *The State of Maritime Piracy 2014*. Disponível em: <<http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/StateofMaritimePiracy2014.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

_____. *The State of Maritime Piracy 2015*. Disponível em: <http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/State_of_Maritime_Piracy_2015.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2018.

_____. *The State of Maritime Piracy 2016*. Disponível em: <<http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/2016-SOP-Exec-Summary.pdf>>. Acesso em: 26 abr. 2018.

Royal Navy. *Atlantic Patrol Tasking*. Disponível em: <<http://www.royalnavy.mod.uk/news-and-latest-activity/operations/south-atlantic/atlantic-patrol-tasking>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

United Nations. Documents. General Assembly Resolutions. *Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic (A/RES/41/11)*. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/41/11&Lang=E&Area=RESOLUTION>. Acesso em: 18 abr. 2018.

_____. United Nations Convention on Law of the Sea (UNCLOS). Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2018.

United Nations Office For West Africa (UNOWA). *Maritime Security in Gulf of Guinea*. Disponível em: <<https://unowa.unmissions.org/maritime-security-gulf-guinea>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

United States Navy. Naval Forces Europe-Africa/6th Fleet Public Affairs. *Obangame/Saharan Express 2016 Concludes*. Disponível em: <<http://www.c6f.navy.mil/news/obangamesaharan-express-2016-concludes>>. Acesso em: 28 abr. 2018

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y EL DESARROLLO EN LA INTEGRACION SUDAMERICANA

ROBERTO JAVIER MIRABELLI

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS Y EL DESARROLLO EN LA INTEGRACIÓN SUDAMERICANA

I. INTRODUCCIÓN

Con la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015, se inicia el proceso de una búsqueda de transformación del mundo a partir de la conformación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. En ella se hace énfasis en el cumplimiento de 17 Objetivos amplios que abarcan desde la erradicación del hambre y de la pobreza hasta la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas que aseguren el acceso a la justicia y la construcción de instituciones eficaces e inclusivas.

La puesta en marcha de este compromiso obliga a una participación activa de parte de los Estados nacionales tanto “hacia adentro” con el desarrollo de políticas públicas en su propio territorio como “hacia afuera” a través de la celebración de acuerdos de colaboración y cooperación con el resto del mundo y particularmente en los procesos de integración en pos de lograr el cumplimiento de las metas y los objetivos propuestos en la Agenda.

A la luz de lo mencionado precedentemente, resulta pertinente plantear si desde el punto de vista fiscal/impositivo los países sudamericanos se encuentran en condiciones de afrontar el cumplimiento de esta nueva Agenda en forma individual o, por el contrario, si a nivel regional resulta conveniente celebrar acuerdos de cooperación que conlleven acciones coordinadas para la consecución de las metas propuestas por la Agenda. En este marco el presente trabajo tiene como objetivo analizar los sistemas tributarios en Sudamérica limitando su análisis al nivel nacional de los países integrantes del MERCOSUR y sus Estados Asociados.

Se parte del análisis de las distintas posiciones teóricas que describen la existencia de una nueva forma de cooperación entre los Estados a partir de lo que se ha denominado como “multilateralismo latinoamericano” caracterizado por la constitución de un proceso de concertación política o, en su defecto, uno de integración multifuncional, distanciándose de perspectivas tradicionales propias de las visiones economicistas de los procesos de integración (Busso; 2016: 24, 45-67).

A continuación se abordará la relación que existe entre lo declarado en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las recomendaciones fiscales y tributarias que deberían cumplir los países para llevar adelante la consecución de los fines previstos. Es decir que se trata de determinar si del documento de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se desprende una “exigencia de compromiso fiscal explícito” hacia los países para cumplir con la obligación aceptada, o, si los mismos Estados en virtud de dicho acuerdo deben llevar adelante políticas públicas que contengan una disciplina fiscal basada en una correcta distribución de los ingresos. Ellos se fundamenta en que América Latina constituye una de las regiones más desigual del mundo, en efecto en el 2014 el 10% más rico de la población de América Latina concentraba el 71% de la riqueza de la región (UN, CEPAL y OXFAM, 2016) y el coeficiente de Gini de 0,48 es expresión de esa desigualdad -frente al 0,44 del África Subsahariana, el 0,37 del Asia Oriental, el 0,35 de Oriente Medio y el Norte de África y el 0,33 de Asia del Sur- (Duryea y Robles, 2016, citados por Mellado, 2018).

Luego se analizará cual ha sido la tendencia en los últimos años en materia tributaria de los países miembros y asociados del MERCOSUR a los fines de determinar si las modificaciones de política fiscal adoptadas por los mismos resultan conducentes para cumplir con lo asumido

internacionalmente o al menos demuestran una intención de cumplimiento. Este recorrido permitirá llegar a las reflexiones finales sobre el problema abordado en el estudio.

II. ACERCAMIENTO TEÓRICO CONCEPTUAL

Los nuevos esquemas de integración que se han ido desarrollando en Latinoamérica (UNASUR, CELAC, ALBA) a partir de los albores del siglo XXI, modificaron las reglas de juego establecidas por el denominado “regionalismo abierto” cuya preponderancia se acentuó en la década del 90 del siglo pasado, fundamentalmente en materia de comercio e inversiones y han dado paso a una especie nueva de relación de bloques o esquemas basados más en la cooperación que en la integración. La doctrina ha denominado a este fenómeno de diversas formas a saber: “regionalismo posliberal y poshegemónico”; “multilateralismo regional” e “integración multidimensional”.

Si bien el MERCOSUR se creó en la década de los noventa bajo el paradigma del “regionalismo abierto”, imbuido por la ideología neoliberal de entonces, en el nuevo siglo se readaptó en función de un pensamiento crítico y común en la región al modelo neoliberal y generó una postura propositiva tendiente a dar un nuevo impulso a la integración regional a través del documento de Buenos Aires (2003) y el Acta de Copacabana (2004), que otorgó una importancia similar a la comercial a otras dimensiones como la social, productiva y política (Mellado, 2015: 96) enmarcándose en las nuevas tendencias del regionalismo posliberal. El MERCOSUR fue va más allá de la liberalización comercial e incluyó aspectos sectoriales -socio-económicos, políticos, culturales, de infraestructura, energéticos y de seguridad alimentaria- y se alejó cada vez más del arquetipo europeo en cuanto a su funcionalidad jurídico-institucional intergubernamental. En este sentido e independientemente de la conformación jurídico-institucional prevista en el Protocolo de Ouro Preto, el MERCOSUR creó una serie de instituciones intergubernamentales como la figura del Alto Representante General del MERCOSUR (Dec. 63/10); el Parlamento del MERCOSUR (PARLASUR); el Tribunal Permanente de Revisión; el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del MERCOSUR, el Instituto Social del MERCOSUR, entre otros (Mellado, 2017: 29).

Busso (2016: 50) expresa que los conceptos de “regionalismo posliberal y poshegemónico”, “multilateralismo regional” e “integración multidimensional” reflejan diferencias con la integración tradicional y, simultáneamente, incluyen elementos comunes que los interrelacionan: critican la centralidad de la cuestión comercial que había orientado a las agrupaciones regionales anteriores en detrimento de las preocupaciones por el desarrollo y el bienestar social; y explicitan la inquietud por aumentar la cooperación política entre los países a los efectos de garantizar una mayor autonomía regional en el sistema internacional (24, 45-67).

A los fines de precisar conceptualmente al regionalismo Catherine Ortiz Morales (2015: 7) sostiene (siguiendo a Ibañez, 2000) que refiere al proyecto que engloba las iniciativas políticas de representantes gubernamentales con el fin de estrechar la cooperación política y económica entre Estados y actores de una misma región. Por su parte Söderbaum (2003) también aporta a su definición al sostener que el proyecto regional es dirigido por los Estados y al decir de Arenal (2001) conforme a sus objetivos y alcances puede ser de concertación política y económica, cooperación y hasta de integración.

En cuanto al multilateralismo Giacalone (2016:17) sostiene que en relaciones internacionales se refiere a la actividad institucionalizada y conjunta de varios países en torno a una cuestión específica, lo que determina como base un acuerdo formal. Específicamente debemos indicar que desde el año 2005, señala la autora (24, 7-25), el panorama regional de Latinoamérica estuvo dominado por gobiernos de izquierda que cambiaron la orientación de la

integración. América Latina pasó a preferir un regionalismo posliberal que se manifestó no en las políticas comerciales (que siguieron divididas entre viejo regionalismo y regionalismo abierto), sino en las políticas que adoptaron acuerdos como ALBA y UNASUR. Siguiendo a Sanahuja (2012: 32-33) dichos acuerdos proponen el retorno de la política a las relaciones internacionales; del desarrollismo y del Estado a la economía y a la política; una mayor autonomía; el énfasis en instituciones, políticas y problemas comunes; atención a lo social y a las asimetrías, y la inclusión de actores no gubernamentales.

Busso (2016: 48) subraya también, que en lo que refiere al multilateralismo, Robert Keohane (1990: 371) lo define como “la práctica de coordinar políticas nacionales en grupos de tres o más Estados”. Por su parte, John Ruggie (1992: 566) sostiene que “el multilateralismo refiere a la coordinación de las relaciones entre tres o más Estados de acuerdo con ciertos principios” (principios generalizados de conducta)¹. Ambos conceptos al igual que el de Giacalone destacan por un lado la dimensión cuantitativa del concepto (tres o más Estados). En cuanto a la dimensión cualitativa apuntan al cumplimiento de los principios que lo promueven (Giacalone, 2016:18) y, si no hay cumplimiento, que contribuyen a prevenir la inestabilidad y el conflicto entre Estados conforme a Serbin (2010: 2).

Este nuevo paradigma que se ha desarrollado en el Siglo XXI en el ámbito de las relaciones internacionales requiere, conforme a Busso (2016: 48), a la luz de lo descrito en los párrafos precedentes, de la “coordinación”. En cuanto a la temática Keohane apunta a las políticas nacionales y Ruggie refiere a las relaciones entre Estados. Por tanto la “coordinación” exige una mayor participación del Estado en un rol dinámico y activo y queda comprendida dentro de la cooperación que está relacionada con la interacción de los Estados al negociar y coordinar políticas. Se diferencia conceptualmente de la concertación la que es definida por Tokatlian (1994:54) como “un proceso mediante el cual dos o más gobiernos actúan conjuntamente en el terreno estatal, por lo general a nivel diplomático y con fines de preferencia políticos, frente a otros actores individuales o colectivos”.

Los Estados, en el ámbito de su competencia y de su territorio, cuentan solamente con dos instrumentos económicos a los efectos de lograr un mayor grado de desarrollo: los recursos provenientes de sus ingresos tributarios y las clásicas ayudas del exterior. En consecuencia, los nuevos esquemas de cooperación que se plantean a nivel regional pueden convertirse en una herramienta de coordinación de acciones políticas para los Estados en búsqueda de un mayor y mejor desarrollo, en función de intereses comunes y de una voluntad política manifiesta.

Por tanto, el rol del Estado debe ser activo, generador de propuestas y ejecutor de programas de políticas públicas a partir de un direccionamiento eficaz en la recaudación y en la distribución de los recursos. En este sentido sostiene Amalia Stuhldreher (2017: 86) que en el ámbito regional “es precisamente en ese nivel donde es posible visualizar el rol que pueden cumplir los esquemas regionales de integración y cooperación, como vectores conducentes a una gobernanza “hacia adentro” y “hacia afuera” que sea más efectiva y enfocada en materia de desarrollo humano sustentable. En términos de gobernanza “hacia adentro” la integración regional puede estar orientada a un desarrollo más integral a través, por ejemplo, de políticas sectoriales de infraestructura y energía que superen los ámbitos nacionales” y en materia de cooperación coordinando políticas nacionales (en términos de Robert Keohane) en materia tributaria.

¹ Para John Ruggie (1992: 566) los principios generalizados de conducta (dimensión cualitativa) son los principios ordenadores de las instituciones y tienen dos características la indivisibilidad entre sus miembros, y la "reciprocidad difusa" (p. 571).

Así, la coordinación de políticas entre los países integrantes de los diversos esquemas de integración conlleva el cumplimiento de una agenda que debe ser respetada, sobre todo en materia de desarrollo. Y para hacer efectivo dicho cumplimiento, es menester que los Estados trabajen en un doble sentido: a nivel nacional en el ordenamiento y efectividad de sus políticas de recursos/ingresos y en la distribución de los mismos en pos de cumplir con los compromisos asumidos por un lado, y por el otro, a nivel regional, en la posibilidad de establecer acuerdos de cooperación y coordinación con el resto de los miembros para lograr una mayor efectividad en el desarrollo de sus políticas públicas.

III. LA AGENDA 2030 Y LAS CONDICIONES FISCALES

Según expresa Alicia Barcena (2016: 5) “Los Objetivos del Desarrollo Sostenible –ODS– son una herramienta de planificación para los países, tanto a nivel nacional como local. Gracias a su visión a largo plazo, constituirán un apoyo para cada país en su senda hacia un desarrollo sostenido, inclusivo y en armonía con el medio ambiente, a través de políticas públicas e instrumentos de presupuesto, monitoreo y evaluación. La Agenda 2030 es una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro. Al ser ambiciosa y visionaria, requiere de la participación de todos los sectores de la sociedad y del Estado para su implementación”.

El análisis del documento permite concluir que el apartado 14 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible se convierte, tal vez, en la expresión más acabada del cuadro de situación que vive el planeta y de él se desprenden los objetivos y las metas que se persiguen.

Este acápite sostiene que “...Miles de millones de nuestros ciudadanos siguen viviendo en la pobreza y privados de una vida digna. Van en aumento las desigualdades, tanto dentro de los países como entre ellos. Existen enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder. La desigualdad entre los géneros sigue siendo un reto fundamental. Es sumamente preocupante el desempleo, en particular entre los jóvenes. Los riesgos mundiales para la salud, el aumento de la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, la escalada de los conflictos, el extremismo violento, el terrorismo y las consiguientes crisis humanitarias y desplazamientos forzados de la población amenazan con anular muchos de los avances en materia de desarrollo logrados durante los últimos decenios. El agotamiento de los recursos naturales y los efectos negativos de la degradación del medio ambiente, incluidas la desertificación, la sequía, la degradación de las tierras, la escasez de agua dulce y la pérdida de biodiversidad, aumentan y exacerbaban las dificultades a que se enfrenta la humanidad. El cambio climático es uno de los mayores retos de nuestra época y sus efectos adversos menoscaban la capacidad de todos los países para alcanzar el desarrollo sostenible....”

El marco de situación descripto y reconocido a nivel global queda más que claro con lo transcripto anteriormente. Varios interrogantes claves se presentan. Primero, si la realidad a la cual se hace mención puede ser modificada con una declaración a nivel global y solo eso, o si resulta necesario auditar con periodicidad las acciones y los avances que se vayan registrando; segundo ¿existen en la declaración exigencias explícitas a todos los firmantes para que modifiquen sus políticas de recursos fiscales y de distribución?; tercero ¿la política fiscal es una herramienta que puede modificar a través de una reorientación de las capacidades tanto recaudatorias como distributivas la participación efectiva de las naciones en el cumplimiento de los objetivos? Por último, ¿se han propiciado reformas en los sistemas tributarios que permitan alcanzar los objetivos perseguidos?

La respuesta al primer interrogante surge del mismo texto de la Agenda del cual se desprende que se establecerá una acción de seguimiento y examen del cumplimiento de las metas.

Así, principalmente el acápite 47 sostiene que “Nuestros Gobiernos son los principales responsables de realizar, en el plano nacional, regional y mundial, el seguimiento y examen de los progresos conseguidos en el cumplimiento de los Objetivos y las metas durante los próximos 15 años. Para fomentar la rendición de cuentas a nuestros ciudadanos, llevaremos a cabo un proceso sistemático de seguimiento y examen en los distintos niveles, como se indica en esta Agenda y en la Agenda de Acción de Addis Abeba. El foro político de alto nivel, bajo los auspicios de la Asamblea General y el Consejo Económico y Social, desempeñará un papel central en la supervisión de ese proceso de seguimiento y examen a nivel mundial”.

Las responsabilidades primarias en el avance o estancamiento de realización de los objetivos recaen en cabeza de los Estados Nacionales, los cuales deben procurar a partir de un desarrollo de sus políticas con responsabilidad y coherencia encontrar los medios ya sea internos (desarrollo de políticas públicas en función de los objetivos perseguidos) o externos (alianzas de cooperación tanto regionales como mundiales) que resulten aptos para el cumplimiento del compromiso asumido.

En lo atinente a los dos siguientes cuestionamientos, y adentrándonos más específicamente en el tema relacionado con la cuestión fiscal e impositiva/tributaria, se observa que la Agenda menciona en escasas ocasiones el camino que debe seguirse en esta temática y al mismo tiempo respeta la decisión soberana de los Estados en cuestiones vinculadas con los aspectos normativos y su liderazgo para la toma de decisiones vinculadas con la puesta en práctica de políticas para erradicar la pobreza y promoción del desarrollo sostenible.²

Solamente al desarrollar los objetivos 10 –Reducir la desigualdad en los países y entre ellos-, el 12 –Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles- y el 17 –Fortalecer las medidas de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible- se hace expresa referencia a las políticas vinculadas con los recursos económicos e ingresos de las naciones y su correspondiente asignación o direccionamiento a fin de desarrollar las acciones que hacen al cumplimiento de dichos objetivos específicos.

De esta forma encontramos que el punto 10.4³ refiere específicamente a la adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social en pos de una mayor igualdad. El apartado 12.c⁴ enuncia por única vez la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales en pos de la protección de los pobres y las comunidades afectadas y el punto 17.1 auspicia el “fortalecimiento de la movilización de recursos internos, incluso mediante la prestación de apoyo internacional a los países en desarrollo, con el fin de mejorar la capacidad nacional para recaudar ingresos fiscales y de otra índole”.

² El acápite 63 establece que “.....Reiteramos que cada país es el principal responsable de su propio desarrollo económico y social y que revisten suma importancia las políticas y las estrategias de desarrollo nacionales. Respetaremos el margen normativo y el liderazgo de cada país para poner en práctica políticas de erradicación de la pobreza y promoción del desarrollo sostenible, pero siempre de manera compatible con las normas y compromisos internacionales pertinentes...” y el apartado 66 reza expresamente “Recalamos que, en todos los países, las políticas públicas y la movilización y utilización eficaz de los recursos nacionales, respaldadas por el principio de la titularidad nacional, son esenciales para nuestra búsqueda común del desarrollo sostenible, incluida la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Reconocemos que, ante todo, es el crecimiento económico, con el apoyo de un entorno propicio a todos los niveles, lo que genera recursos nacionales”.

³ Apartado 10.4 “Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social, y lograr progresivamente una mayor igualdad”.

⁴ Apartado 12.c “Racionalizar los subsidios ineficientes a los combustibles fósiles que fomentan el consumo antieconómico eliminando las distorsiones del mercado, de acuerdo con las circunstancias nacionales, incluso mediante la reestructuración de los sistemas tributarios y la eliminación gradual de los subsidios perjudiciales, cuando existan, para reflejar su impacto ambiental, teniendo plenamente en cuenta las necesidades y condiciones específicas de los países en desarrollo y minimizando los posibles efectos adversos en su desarrollo, de manera que se proteja a los pobres y a las comunidades afectadas”

IV. UNA MIRADA A LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS. EL CASO MERCOSUR

La particularidad de los sistemas tributarios de los países latinoamericanos en general, resulta ser la heterogeneidad. Dicho rasgo responde sobre todo a las distintas formas de la organización de los esquemas tributarios, fundamentalmente en lo que hace a la distribución de competencias y composición de las estructuras gubernamentales (sistemas centralizados, competencias subnacionales, etc.) y también a los dispares niveles de recaudación en los diferentes tipos de impuestos (directos, indirectos, contribuciones de la seguridad social y de energía).

El presente apartado tiene como objetivo realizar una descripción de las últimas modificaciones realizadas por los países del bloque MERCOSUR y sus miembros asociados en lo que a políticas tributarias/fiscales respecta, a los fines de determinar si las reformas propiciadas resultan acordes con los objetivos planteados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

IV.1 Reformas tributarias

Como señala Alberto Arenas de Mesa (2016: 154) la política tributaria pertenece a la dimensión fiscal; pero su naturaleza es más amplia, ya que abarca distintas dimensiones de la actividad económica. Es por ello que la política tributaria puede transformarse en un poderoso instrumento de desarrollo que apoye firmemente la sostenibilidad fiscal a través de las siguientes áreas:

- i) Efectos distributivos: promoción de la equidad a través de políticas tributarias, por ejemplo, equilibrando el peso de los impuestos directos e indirectos,
- ii) Incentivos a la inversión: generación de incentivos a la inversión, promoción de la inversión extranjera mediante beneficios tributarios específicos en regiones que carezcan de ella.
- iii) Incentivos a sectores productivos: promoción de actividades y sectores productivos estratégicos, que tengan una alta rentabilidad social y económica para el país.
- iv) Incentivos a la innovación tecnológica: creación de nuevas tecnologías, otorgando exenciones tributarias a las empresas que destinen parte de sus recursos a la investigación científica y el desarrollo tecnológico.
- v) Protección del medio ambiente: mediante incentivos y regulaciones del uso de los recursos naturales, en especial de los no renovables.
- vi) Incentivos al desarrollo local y territorial: desarrollo económico local por medio de la descentralización tributaria, el desarrollo territorial y la tributación en gobiernos locales

Arenas de Mesa (2016: 155) concluye que la sostenibilidad fiscal es uno de los pilares fundamentales del desarrollo sostenido de un país, puesto que para alcanzar el desarrollo se requiere de ingresos estables y permanentes que generen un financiamiento sostenible de las políticas públicas que promueven el crecimiento y permitan enfrentar la desigualdad.

Las distintas administraciones deben buscar la consecución del principio de “proporcionalidad contributiva” que exige que la fijación de contribuciones concretas de los ciudadanos, sea en proporción a sus singulares manifestaciones de capacidad contributiva, ya que lo deseado es que el aporte no resulte desproporcionado. La capacidad contributiva se entiende como la aptitud económica de los miembros de la comunidad para contribuir a la cobertura de los gastos públicos. (Villegas: 2011-60; 205).

Sostiene Villegas (2001: 76) que el criterio de exteriorización de capacidad contributiva proviene de los impuestos directos cuando extraen el tributo en forma inmediata del patrimonio o del rédito, tomados como expresión de capacidad contributiva, en cambio, los indirectos cuando gravan el gasto o el consumo, o bien la transferencia de riqueza tomados como índice o presunción de la existencia de capacidad contributiva. Es decir —conforme a este criterio— que los impuestos directos gravan manifestaciones inmediatas de riqueza, mientras que los indirectos gravan exteriorizaciones mediatas de riqueza.

En consecuencia con lo enunciado, se analizan las distintas reformas que se han dado en los últimos años en los países miembros del MERCOSUR y Estados asociados tomando los impuestos sobre la renta o ganancia (directos) y los tributos al consumo (indirectos) particularmente al Impuesto al Valor Agregado –IVA- o de similares características.

1) En lo tocante al impuesto a la Renta o Ganancias, las modificaciones han girado en torno a cambios en las alícuotas que se perciben como asimismo en las bases imponibles, es decir la cuantía o el monto sobre el cual se calcula el impuesto aplicable. Villegas (2001: 289) indica que todo tributo debe tener definida su base imponible, que viene a ser aquella magnitud o valor al que se arriba por medio de la aplicación del procedimiento determinado por la ley para cada caso del tributo, de donde al aplicarse la alícuota o tasa porcentual también establecida en la ley, se obtiene como resultado el monto del tributo a pagar.

En el caso de Argentina se han hecho modificaciones que impactan en ciertos tipos de contratos (los celebrados en moneda extranjera) los cuales son gravados con una alícuota mayor (35%) por entender que expresan una capacidad de contribución muy alta y en un sector específico de la sociedad. Al mismo tiempo y en la misma sintonía, se ha impulsado el cobro de una alícuota mínima del 5% a aquellos contribuyentes que contraten servicios turísticos. La medida más reiterada en este país en este tipo de impuesto se relaciona con la eximición del Sueldo Anual Complementario (SAC) de la base imponible para el cálculo del mismo, medida que ha sido implementada con intermitencias. Por otra parte, se han subido las escalas de los mínimos no imponibles a fin de afectar al menor porcentaje de contribuyentes, buscando ejercer una menor presión tributaria sobre los asalariados fundamentalmente y favorecer un mayor consumo (ver el Gráfico 1. que muestra la evolución que sufriera). Pero la modificación más importante registrada en el sistema tributario de Argentina se da a fines del año 2017 con la sanción de una ley –27.430- que grava a partir del 1 de enero de 2018 a la renta financiera tanto para títulos en dólares (15%) como en moneda nacional (5%) sobre un excedente de \$70.000 (setenta mil pesos argentinos) que es el mínimo no imponible. Con esta medida, la República Argentina se pone en sintonía con países como Bolivia, Brasil, y Venezuela, que gravan los ingresos provenientes de actividades financieras.

En cuanto a Bolivia, la reforma impulsada creó un adicional del impuesto a la renta sobre las utilidades de las empresas y entidades financieras y que proyecta un alícuota que va del 12.5% al 22% de acuerdo al coeficiente de rentabilidad (si dicho coeficiente excede un 6% del patrimonio de la entidad). La reforma propiciada en Brasil en el año 2015 establece la creación de un Contribución Social sobre la ganancia neta de las empresas que oscila entre un 15% y un 20% si se trata de instituciones financieras en general y hasta un 17% para las cooperativas de crédito.

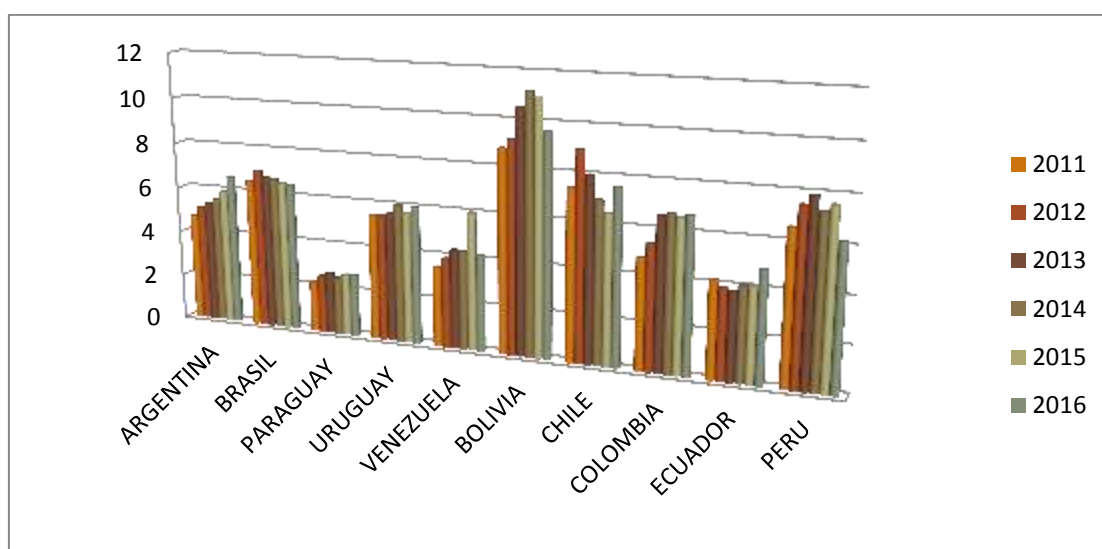
Por su parte, Ecuador ha eliminado exenciones por las venta de paquetes accionarios de empresas por un lado con el fin de obtener una mayor recaudación, y por otra parte aumento las deducciones (es decir una reducción del impuesto a aplicar por situaciones expresamente previstas en la legislación tributaria) que está en el orden del 15% a remuneraciones y beneficios sociales. En igual sentido (aumento de deducciones) se ha expresado la reforma instalada en el Perú al incrementarse el porcentaje de la deducción prevista por gastos en proyectos de ciencia e

innovación tecnológica. Uruguay, por su parte, se limitó solamente a establecer una exención (es decir una liberación o reducción de pago del tributo fijada por ley) para las rentas provenientes de la enajenación de viviendas de interés social.

Finalmente, Venezuela ha establecido un fuerte incremento de las alícuotas (aumento del 40%) del impuesto sobre la renta para entidades bancarias, financieras de reaseguro a empresas con domicilio en el país.

En general como puede observarse, las medidas implementadas en relación al impuesto a la renta han sido establecidas en función de aumentos de las tasas o alícuotas a personas jurídicas por un lado, complementadas con el doble juego de aumento de deducciones y de incentivos fiscales –principalmente exenciones- a personas físicas y a ciertas actividades en búsqueda de promocionar actividades productivas específicas.

GRAFICO 1
EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO A LA RENTA EN EL MERCOSUR
EN PORCENTAJES DEL PBI.



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL y CIAT

Se observa en el grafico que los niveles de recaudación del Impuesto a la Renta, a pesar de las modificaciones ensayadas, se han mantenido constantes en los países del MERCOSUR. Solo Venezuela, Bolivia, Chile y Perú han registrado aumentos en ciertos períodos pero luego regresaron a los niveles históricos de recaudación. Al mismo tiempo, a excepción de Bolivia, Chile y Perú en el resto de los países la recaudación de fuente en las ganancias o rentas se encuentra por debajo del 8% del PBI

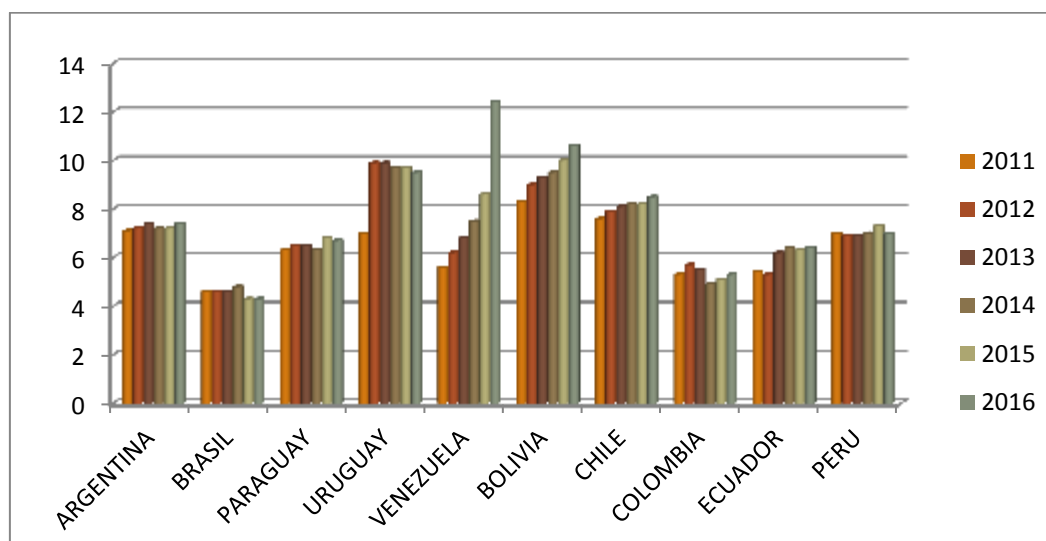
2) La situación descrita precedentemente en cuanto al establecimiento de nuevas medidas en los impuestos denominados directos –aquellos que extraen el tributo en forma inmediata del patrimonio o del rédito-, no tiene un correlato con las modificaciones que se han realizado en materia de impuestos indirectos, fundamentalmente en el tributo emblema como lo es el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

En este tipo de impuestos indirectos -aquellos que gravan específicamente el gasto o consumo- han hecho modificaciones solamente Ecuador (devolución del IVA pagado por adultos mayores en la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad de uso o consumo personal) Brasil (cambio del cálculo del impuesto a la circulación de mercaderías –ICMS- en rubros como

tecnología y computación con modificación de alícuota) y Perú (se conserva y extiende por tres años –hasta el 2018-la exención impositiva para la venta de libros y afines).

GRAFICO 2

EVOLUCIÓN DEL IMPUESTO AL VALOR AGREGADO (IVA) EN EL MERCOSUR
-EN PORCENTAJES DEL PBI-



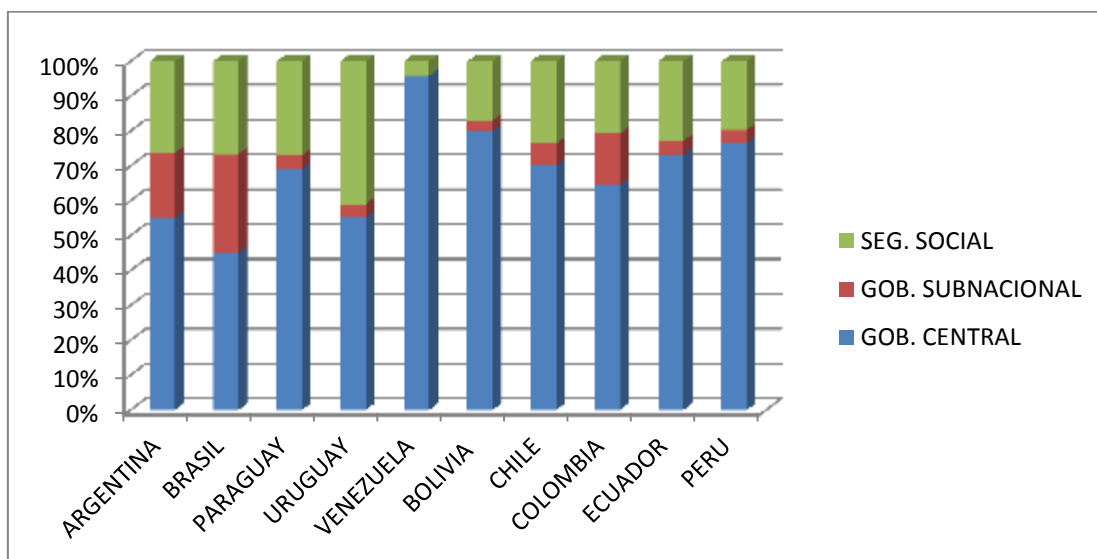
Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL y CIAT

El grafico expone que países como Argentina, Brasil, Paraguay, Chile, Colombia y Perú han mantenido el mismo porcentaje de cobrabilidad en este tipo de impuestos en los últimos 5 años. No obstante, en comparación con el Grafico 1 se destaca que la recaudación resulta ser más alta en este tipo de tributos para estos países. En los casos de Uruguay y Ecuador la tendencia alcista en la percepción de este tipo de tributos se dio a partir del año 2012 para el primero y en el 2013 para el segundo, pero luego de dicho salto cuantitativo la cobrabilidad se mantuvo estable. Los casos paradigmáticos resultan ser los de Venezuela y Bolivia. En el primero no solo se mantuvo una corriente de mayor presión tributaria sino que en los últimos 5 años la imposición sobre el consumo se duplico. En el caso de Bolivia, si bien fue más moderada el alza de la tributación, la situación nos demuestra un índice creciente progresivo en lo que al esquema de recaudación respecta.

IV.2 Niveles recaudatorios

En las organizaciones impositivas de los países integrantes del esquema MERCOSUR conviven diversas formas de instituir las potestades tributarias de conformidad con la organización del Estado. En ese sentido se instituyen sistemas federales y unitarios que determinan la existencia de diversas esferas impositivas (gobierno central, gobiernos locales y contribuciones sociales). Es decir que la facultad que reviste la autoridad estatal de fijar impuestos -establecida en relación con el sistema de gobierno-, implica que en los Estados o países federales existen varias “esferas tributarias” entendiendo como tales a las provincias/estados (gobiernos subnacionales) por una parte y a la nación o autoridad central (como por ejemplo en los sistemas de Argentina y Brasil) por la otra. En cambio, en los países unitarios (tal el caso de Chile) dicha potestad se encuentra únicamente en cabeza del poder central que fija los tributos que se aplican en todo el territorio del Estado.

GRAFICO 3
 PORCENTAJES DE RECAUDACIÓN POR NIVELES DE GOBIERNO
 MERCOSUR



Fuente: elaboración propia en base a datos de CEPAL y CIAT

Como detalla el gráfico 3, los gobiernos centrales concentran la mayor cantidad de ingresos tributarios independientemente de la distribución de la potestad impositiva prevista en función de la organización política del país (unitario o federal desde el punto de vista de la recaudación tributaria). La redistribución de los ingresos y el reparto con los gobiernos locales se realiza a partir de esquemas de coparticipación en los casos federales, los cuales son revisados en función de metas fiscales propuestas. Ejemplo de esto lo constituye el gobierno argentino a partir de la sanción de la Ley N° 27429 de diciembre de 2017 denominada de Consenso Fiscal que establece un nuevo marco de distribución de los ingresos tributarios con nuevas obligaciones tanto para el Gobierno Central como para los Gobiernos Provinciales. El caso paradigmático vuelve a ser en este esquema Venezuela, dado que no registra recaudación en niveles subnacionales y todo el ámbito de ingresos de fuente tributaria recae en cabeza del gobierno central.

IV.3 Destino y función de la distribución tributaria

La consecuencia de una recaudación eficiente por parte de los Estados se traduce en una utilización adecuada de los mismos en búsqueda de la satisfacción de “necesidades públicas relativas” (Villegas 2011:5), consideradas cada vez en mayor medida, de incumbencia estatal, por cuanto atañen a la adecuación de la vida comunitaria a los progresos emergentes de la civilización (educación, salubridad, asistencia social, transportes, comunicaciones, etc.). Para buscar la razón de ser del encuadre de estas necesidades como “públicas” debe indagarse en los fines económico-sociales del Estado moderno a saber: estabilidad económica, incremento de la renta nacional, máximo empleo, mejor distribución de la renta y de la producción de bienes y servicios, justicia social, entre otras. Entonces las “necesidades públicas relativas” están vinculadas al progreso y bienestar social, metas por las cuales el Estado debe velar en la medida de sus posibilidades materiales.

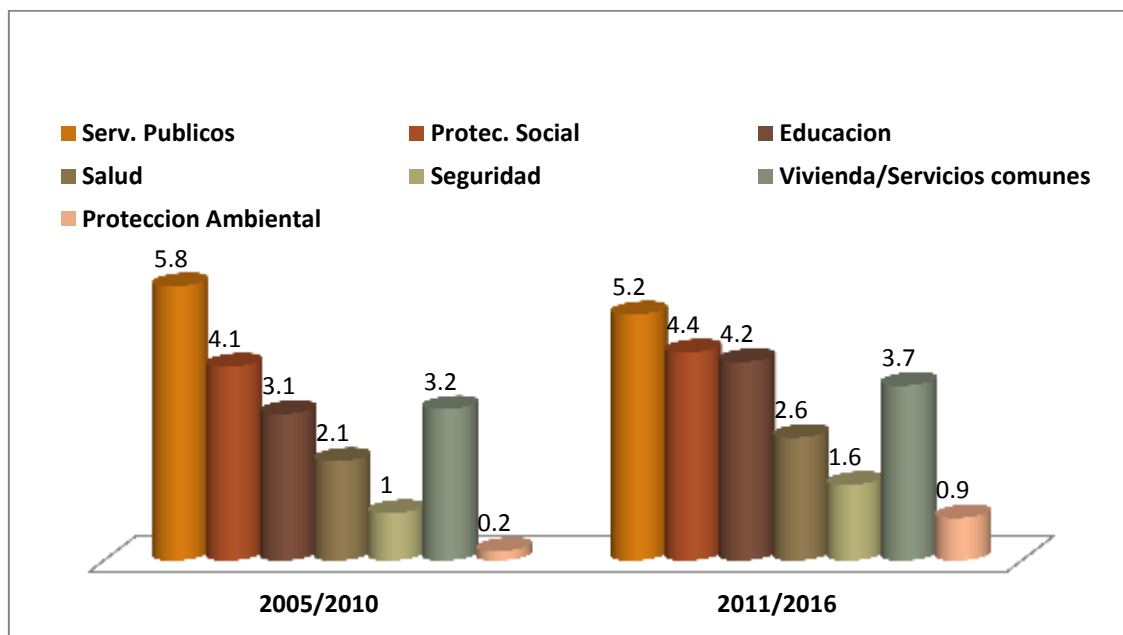
En miras al cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), deviene necesario evaluar algunos aspectos que hacen a la distribución de los recursos de fuente tributaria en los países del MERCOSUR y asociados.

GRAFICO 4.

EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS PROVENIENTE DE FUENTE TRIBUTARIA POR FUNCIONES Y DESTINO

EN EL MERCOSUR

-EN PORCENTAJES DE RECAUDACIÓN-



Fuente: elaboración propia en base a datos de la CEPAL y CIAT

Según muestra el gráfico anterior, las etapas de evolución o cambio de direccionamiento de los gastos por funciones y destinos registrados se dividen en dos. En el primer periodo abarcado por el lustro 2005/2010 se destaca un mayor nivel de gasto en los servicios públicos por sobre otras áreas consideradas esenciales para el desarrollo como lo son educación, salud, seguridad y vivienda. Nótese que en el caso de los gastos en protección ambiental se destaca que las previsiones presupuestarias de las naciones resultan ser casi nula, alcanzando solo un 0.2% de la recaudación efectiva.

En el año 2005 afloran nuevas ideas en el regionalismo en Sudamérica y los esquemas de “regionalismo abierto” que se desarrollaron en los años 90 basados en la premisa de incrementar el comercio y las inversiones entre los Estados, comienzan a demostrar un cambio con preponderancia de la dimensión social (Mellado, 2015), por lo que se incrementa el asistencialismo social y como consecuencia de ello la posibilidad de generar acuerdos de cooperación en áreas específicas.

A raíz de estos cambios se observa que en la segunda parte del análisis graficado -periodo comprendido entre los años 2011-2016- se registra una variación en cuanto a la orientación de los gastos y el destino de los mismos. Es de notar que cuestiones básicas que hacen al desarrollo humano como son la protección social, la educación y la salud adquieren mayor preponderancia. Se comprende que la merma registrada en los egresos de atención de servicios públicos no resulta significativa si ante la baja en el nivel de gastos en este aspecto se da una compensación a partir del aumento de otras erogaciones que toman situaciones más puntuales como lo son la salud y la

educación. Por último se ve reflejado también un incremento en los gastos en vivienda y servicios sociales tales como agua potable, redes cloacales y electricidad.

Se destaca un crecimiento de los gastos en el rubro medio ambiente el cual, en el primer periodo analizado, resultaba casi nulo y en el segundo tramo se convierte en receptor de una parte importante de las erogaciones provenientes de la recaudación tributaria.

V. EL QUIEBRE EN EL REGIONALISMO ABIERTO, HACIA UN NUEVO REGIONALISMO

La firma de la Declaración de las Naciones Unidas (ONU) que proclama la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible indica el comienzo de una nueva era en materia de cooperación internacional, con una participación más dinámica y activa de los Estados en lo que al desarrollo de políticas públicas respecta.

Paralelamente, los cambios registrados en los antiguos paradigmas que han marcado el desarrollo de los procesos de integración en la última década del siglo pasado y el primer lustro del actual, apuntaron a conseguir una cobertura más amplia de los acuerdos regionales abarcando temas no ya vinculados con políticas estrictamente comerciales o fomentadoras de inversiones entre las naciones, sino direccionados a la resolución de cuestiones ligadas con el desarrollo.

Afirma Mellado (2018) en América Latina y el Caribe el inicio del siglo XXI es acompañado por profundos cuestionamientos a los efectos socio-económicos que las reformas neoliberales habían causado en la región, convirtiendo al mercado regional en un área de expansión del comercio y las finanzas de las economías desarrolladas en donde el “regionalismo estratégico” (Briceño, 2006; Sanahuja, 2007; Bizzozero, 2009; Guerra Borges, 2009) adquirió un papel primordial como respuestas de los Estados al proceso de mundialización y asociado al agotamiento del modelo anterior. También se criticó al multilateralismo en sus diversos niveles, comercial, político y financiero, siendo los portadores de estas apreciaciones las movilizaciones sociales y los gobiernos de entonces –Hugo Chávez en Venezuela (1999); Néstor Kirchner en Argentina (2003); Lula da Silva en Brasil (2002), Tabaré Vázquez en Uruguay (2004), Evo Morales en Bolivia (2006), Rafael Correa en Ecuador (2007), Daniel Ortega en Nicaragua (2007), Fernando Lugo en Paraguay (2008) y Mauricio Funes en El Salvador (2009)– que, con su ascensión, desarrollaron un discurso confrontativo sobre la base ideológica de un “nacionalismo económico” (Turcotte, 2008) o “nuevas izquierdas” (Rodríguez Garavito-Barret y Chávez, 2005), permitiendo no sólo el resurgimiento del nacionalismo en lo económico, sino la politización de las agendas externas de los países orientadas a fortalecer el eje Sur-Sur (Mellado, 2017: 27).

Conforme sostiene Mellado (2018), a raíz de ello se readaptaron algunos procesos tales como el MERCOSUR, a partir del 2003, ampliando sus objetivos comerciales hacia los políticos, sociales y productivos (Briceño Ruiz, 2011:121), como también se generaron nuevas configuraciones: la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Alianza Bolivariana para los pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), bajo el paradigma de la integración solidaria. Existe consenso académico respecto a que el regionalismo latinoamericano, está atravesando por una nueva etapa, cuya denominación no tiene anuencia en la literatura especializada sobre el tema –“heterodoxo”, “estratégico y continental”, “modelo sudamericano”, “regionalismo poscomercial”, “poshegemónico” y “posliberal”- (Mellado, 2017: 29). Este regionalismo es más heterogéneo en donde la dimensión comercial pierde protagonismo frente a las dimensiones sociales y políticas

En consecuencia, el regionalismo abierto de los 90 dio paso a nuevas formas de regionalismo el que se caracteriza fundamentalmente por la constitución de un proceso de concertación política o, en su defecto, uno de integración multifuncional, distanciándose de perspectivas tradicionales propias de las visiones economicistas de los procesos de integración conforme lo manifestara Busso (2016).

Es en función de estos nuevos esquemas que los Estados, al aceptar el desafío que implica cumplir con el compromiso asumido a partir de la firma de la Declaración de las Naciones Unidas (ONU) deben mostrar una estructura articulada sólida, transparente y equitativa desde el punto de vista de su política fiscal, fundamentalmente en lo que hace a la obtención de recursos y la distribución de los mismos, teniendo en cuenta que América Latina es una de las regiones más desiguales del mundo. A tales fines deviene necesario que los sistemas tributarios, generadores de los ingresos genuinos con los cuales cuenta una nación, muestren una progresión en relación directa a las materias sobre las cuales recae la presión tributaria aplicando mayor severidad en la carga tributaria sobre los impuestos directos (el patrimonio, la riqueza y las ganancias), y disminuyendo al mismo tiempo dicha presión fiscal en los impuestos indirectos (sobre el consumo).

VI. A MODO DE REFLEXIÓN FINAL

Como se ha destacado, la heterogeneidad en materia de atribución de potestades tributarias ha caracterizado a los regímenes fiscales de los países de América del Sur y particularmente a los del MERCOSUR. Estas diferencias no se registran en los diferentes grados de imposición dado que los países resultan coherentes en el establecimiento de impuestos, demostrando un grado de homogeneidad cierto en cuanto a los tributos existentes en las diferentes administraciones.

Según lo descripto, ha habido reformas en búsqueda de una mayor progresión de los ingresos fiscales en función del establecimiento de gravámenes aplicados sobre el patrimonio y no sobre el consumo. A partir de los cambios ensayados en los primeros años de este siglo se ha notado un direccionamiento de las estructuras tributarias del bloque en un mismo sentido, dejando de lado las diferencias y marcando una coherencia y similitud en materia recaudatoria.

Las modificaciones impulsadas tuvieron dos objetivos: por un lado, la incorporación al sistema de ingresos fiscales de ciudadanos/contribuyentes que estaban fuera de los sistemas registrales, ello a partir de acciones tendentes a consolidar planes de regularización impositiva, el establecimiento de regímenes de blanqueos de capitales, etc. o que en función de sus ingresos y actividades no tenían una participación impositiva sustancial en los esquemas de tributación, y; por el otro, un fuerte compromiso por parte de las distintas administraciones tributarias de enfrentar y eliminar el flagelo de la evasión que atenta contra las posibilidades recaudatorias de los Estados.

Conforme a lo descripto en el trabajo se puede considerar que a partir de los cambios impulsados por los distintos gobiernos del bloque, si bien los mismos no han sido profundos ni generalizados, indican una sana intención en búsqueda de una evolución en la progresión de los sistemas tributarios tratando de incrementar los ingresos provenientes de fuente impositiva gravando con mayor énfasis la manifestación directa de riqueza en detrimento del consumo.

Por lo tanto, el rumbo que han decidido tomar las distintas administraciones indica una similitud en el desarrollo de sus políticas fiscales en general y en lo tributario en particular.

Ante la situación descripta, se entiende que las acciones a futuro deberían desplegarse en dos sentidos: a nivel nacional y doméstico una búsqueda del reforzamiento y consolidación

interna de los sistemas tributarios de los países del MERCOSUR y sus socios intentando conseguir una mejor recaudación, justa, equitativa y continuadora de los procesos de reformas iniciados en los últimos años. En el nivel regional, se deberá desarrollar acciones en búsqueda de la generación de espacios de coordinación entre los miembros del bloque con una mayor participación del Estado desplegando un rol dinámico y activo.

De acuerdo a lo descrito y dado que no existirían a priori incongruencias o diferencias sustantivas en las distintas composiciones tributarias de las naciones, es posible imaginar un futuro marcado por la celebración de acuerdos de coordinación en materia de destino de gastos entre las distintas administraciones, a partir de los cuales se generen instancias de cooperación y colaboración que permitan armonizar las políticas en materia de ingresos y su distribución, todo ello en función de comprender que las acciones individuales que los Estados puedan impulsar resultarían insuficientes ante el flagelo de la pobreza y de la distribución inequitativa de la renta en un mundo cada vez más interdependiente .

En consecuencia, la pro actividad que se requiere de las naciones debería contemplar dos campos de acción bien diferenciados: internamente a partir de un desempeño eficaz de las políticas públicas de recaudación y de distribución; y externamente a través de acciones de coordinación con los demás países que permitan establecer programas de cooperación para así poder cumplir con las metas establecidas y los objetivos fijados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Althabe, M. E. (1994). El problema del Desarrollo Económico. Cuaderno de cátedra del Instituto de Integración Latinoamericana. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP.

Arenal, C. (2001). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz, 17-86.

Arenas de Mesa, A. (2016) Sostenibilidad Fiscal y Reformas Tributarias en América Latina. LC/G.2688-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40624/1/S1600733_es.pdf

Aste Mejias, C. (2006). Curso sobre derecho y código tributario. Santiago de Chile, Chile: Ed. LexisNexis.

Briceño Ruiz, J. (2011). Del regionalismo estratégico al regionalismo social y productivo. Las transformaciones del modelo de integración del Mercosur. En: *El MERCOSUR y las complejidades de la integración regional* (pp. 121-162). Buenos Aires, Argentina: Editorial Teseo.

Busso, A. (2016). UNASUR en el escenario del multilateralismo latinoamericano: luces y sombras. Oasis. 24, 45-67. DOI: [HT*TP//dx.doi.org/10.18601/16577558.n.24.04](https://dx.doi.org/10.18601/16577558.n.24.04)

CEPAL (2016). Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40155/15/S1700334_es.pdf

CEPAL (2016). Panorama Social y Económico Suramericano. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40829/4/S1601163_es.pdf

CEPAL (2017). Panorama Fiscal de América y el Caribe. La movilización de recursos para el financiamiento del Desarrollo Sostenible. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41044/4/S1700069_es.pdf

CEPAL (2018). Panorama Fiscal de América y el Caribe. Los desafíos de las políticas públicas en el marco de la agenda 2030. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43405/4/S1800082_es.pdf

Duryea, S., Robles, M. (2016). *Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016: realidades y perspectivas*. Washington: BID. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7863/Pulso-Social-de-America-Latina-y-el-Caribe-2016.pdf>

Giachalone, R. (2016). Conceptualización y marco analítico explicativo del multilateralismo latinoamericano. OASIS.24, 7-25. DOI: HTTP://dx.doi.org/10.18601/16577558.n.24.02

Ibañez, J. (2000). El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa. Revista Electrónica de Estudios Internacionales, (1), 1-11.

Keohane, R. O. (1990). Multilateralism: An Agenda for Research *International Journal*, 45.

Mellado, N. B (2014). –Directora y editora- Regionalismo Latinoamericano. Dimensiones actuales. Córdoba, Argentina: Lerner Editora.

Mellado, N. B. (2018). El MERCOSUR en la reconfiguración del regionalismo sudamericano. En: N. B Mellado (Coord). *¿Integración o desintegración? Tendencias en el regionalismo sudamericano*, en impresión, Argentina.

_____ (2017). Factores de incidencia en la agenda externa del MERCOSUR: Reconfiguración del orden regional. En: N. B Mellado (Coord. y Ed.) y J. C. Fernández Saca (Coeditor). *Desafíos para el regionalismo latinoamericano en el contexto internacional del siglo XXI*, San Salvador, El Salvador: Edit. Delgado, Universidad Dr. José Matías Delgado, 19-50.

_____ (2015). El MERCOSUR en la estrategia de inserción internacional y regional de Argentina y Brasil. En: N. Mellado (Coord. y Ed.). *Estrategias de Inserción internacional e Integración latinoamericana en el siglo XXI*, Córdoba, Argentina: Lerner Editora SRL.

OCDE, et al. (2018), Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2018, OECD Publishing, Paris. Disponible en http://dx.doi.org/10.1787/rev_lat_car-2018-en-fr

Ortiz Morales C. (2015). Marco Teórico. En: I Cuaderno de investigación. Regionalismo, multilateralismo y organismos sub-regionales. Curso de Política Latinoamericana, Programa de Relaciones Internacionales, Semillero individuo, sociedad y sistema internacional. Universidad de San Buenaventura Bogotá, Facultad De Ciencias Jurídicas, Políticas y Económicas, Colombia, 7-16.

Oviedo, E., Taccari, D. y Stockins, P. (2016). Panorama Social y Económico Suramericano. CEPAL. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40829/1/S1601163_es.pdf

Rodríguez Garavito, C., Barret, P.; Chávez, D. (Ed.) (2005). *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://latinoamerica.sociales.uba.ar/files/2015/01/Chavez-Garavito-y-Barrett-La-nueva-izquierda-en-Am%C3%A9rica-Latina.pdf>

Ruggie, J. G. (1992). Multilateralism: the anatomy of an institution. *International Organization*, 46 (03), 561-598.

Söderbaum, F. (2003). Introduction: Theories of New Regionalism. En F. Söderbaum (Ed.), (pp. 1-21). Basingstoke: Palgrave: A Palgrave Macmillan Reader.

Serbin, A. (2010) Los desafíos del regionalismo en América Latina, en: A. Laneydy. Martínez, H. J. Ramanzini y M. Vázquez (eds). *Anuario de Integración* 8, 7-24, Buenos Aires CRIES

STUHLREHER, A. (2017) “Implicaciones de la Reconfiguración del Orden Regional Latinoamericano: ¿hacia más y mejor desarrollo? En “Desafíos para el Regionalismo Latinoamericano en el contexto Internacional del Siglo XXI” PAG. 77-95. Editorial Delgado. Universidad Dr. José M. Delgado .La Libertad, El Salvador.

Titelman, D., Martner, R. (2016): *Panorama Fiscal de América Latina y el Caribe 2016. Las finanzas públicas ante el desafío de conciliar austeridad con crecimiento e igualdad*. CEPAL. Disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39939/S1600111_es.pdf?sequence=22

Tokatlian, J. (1994). Componentes políticos de la integración. En *Integración, desarrollo económico y competitividad* (pp. 49-58). Bogotá: Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, CRE-SET.

Turcotte, S. F. (2008). La política de Brasil hacia Sudamérica: entre voluntarismo y resistencias, *Foro internacional*, octubre/diciembre, Colegio de México.

Villegas, H. (2001). *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Tomo Único, 7ª Edición ampliada y actualizada. Buenos Aires, Argentina: Editorial Depalma.

**DE LA DICTADURA MODERNIZANTE
HASTA LA DEMOCRACIA HÍBRIDA.
LAS EXPERIENCIAS Y LAS CONSECUENCIAS
DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS
APLICADAS EN BRASIL**

SZILÁGYI, ISTVÁN

DE LA DICTADURA MODERNIZANTE HASTA LA POSDEMOCRACÍA HÍBRIDA. LAS EXPERIENCIAS Y LAS CONSECUENCIAS DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS APLICADAS EN BRASIL

I. INTRODUCCIÓN

Durante los últimos setenta años en el continente latinoamericano se agudizaron las contradicciones de la crisis estructural de la economía, de la política y de la sociedad. Se presentaron las distintas estrategias y tentativas para superar la crisis estructural del hemisferio. Una de estas respuestas fue la intervención militar de las Fuerzas Armadas latinoamericanas. Con la intervención del Ejército brasileño de 1 de abril de 1964 en el continente comenzó la época del nuevo golpismo. Las dictaduras y los regímenes militares de nuevos tipos establecieron los Estados de excepción y los sistemas políticos autoritarios e iniciaron la refundación y la reorganización total de las estructuras económicas, sociales y políticas de los países mencionados. A finales de la década de los años ochenta fueron derrocadas las dictaduras militares y comenzó una nueva etapa en la historia de América Latina. En Brasil fracasó el régimen militar en marzo de 1985, fue introducido y restablecido el sistema democrático y comenzó la nueva época del cambio. El país se mudó y se modernizó. A pesar de las transformaciones y cambios mencionados, permanecieron los enclaves autoritarios heredados históricos en el sistema político brasileño, no desaparecieron las fronteras entre los ricos y pobres y no disminuyeron las desigualdades económicas y sociales tampoco. La dictadura modernizante fue sucedido a la posdemocracia híbrida. El ensayo analiza las transformaciones, los cambios políticos, económicos y los procesos llevados a cabo en Brasil durante los últimos siete décadas.

II. LOS ANTECEDENTES Y LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DICTADURA BRASILEÑA

O golpe de Estado de 1964 - escribía Carlos Fico en 2014 - é o evento-chave da história do Brasil recente. Dificilmente se compreenderá o país de hoje sem que se perceba o verdadeiro alcance daquele momento decisivo. Ele inaugurou um regime militar que duraria 21 anos... Foram no poucos os que apoiaram o golpe: a imprensa, a Igreja Católica, amplos sectores da classe média urbana. Instituições que, anos depois, se tornariam fortes opositores do regime – como Ordem dos Advogados do Brasil, a Associação Brasileira de Imprensa, ou a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil.” (Fico, 2014:1)

El 1 de abril de 1964 fue introducida en Brasil una dictadura de civil-militar que representó el tipo de Estado de Excepción y al mismo tiempo representó el modelo de modernización conservadora-bismackiana.¹

¹ Vease más detalladamente: István Szilágyi: El nuevo golpismo y el proceso de modernización en América Latina: el caso chileno. In: Atas do XI Colóquio Internacional Tradicao e Modernidade no Mundo Ibero-Americano. Rio de Janeiro, 24-26 de novembro 2015. Universidade do Estado de Rio de Janeiro. ISBN 978-85-88796-93-9. <http://1drv.ms/1lwbn1k> <http://coloquioiberoamerica.wix.com/2015;> Szilágyi, István: Kivételes állam, modernizáció és posztmodernizáció Latin-Amerikában. In: A 21. század eleji államiság kérdőjelei. Ed.: Hervainé Szabó Gyöngyvér. Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár, 2015, pp.155-217.; István Szilágyi: Models and challenge of Modernization and regional integrations in Latin America. In: Rusia e Iberoamerica en el mundo globalizante. Vol.II. Universidad Estatal de San Petersburgo. San Petersburgo, 2016, pp.273-291.; István Szilágyi: Modelos de modernización, integraciones regionales nuevas, estrategias alternativas y los cambios geopolíticos en América Latina (pp. 543-568). In: A Integração Sul-Americana e a Inserção das Regiões Periféricas. Natal, 2017. <http://www.cchla.ufrn.br/iicongeog/ANAIS-2-CONGEO-EIXO-TEMATICO-3.pdf>.; István Szilágyi: Modelos de modernización y cambios geopolíticos en América Latina. Cuadernos Iberoamericanos, Moscú, Universidad MGIMO, 2016 №4 (14). pp. 68-76.; István Szilágyi: El nuevo golpismo, El Estado de Excepción y los modelos de modernización en América Latina.

En 2014 fue el cincuenta aniversario del golpe de Estado brasileño y por esta ocasión nacieron muchos libros, publicaciones y trabajos² sobre los acontecimientos de antes de cincuenta años. El aniversario provocó muchos debates científicos y políticos sobre las cuestiones mencionadas también.

Marcos Napolitano llama la atención a las siguientes circunstancias: „A economia cresceu, alcançando o país ao oitavo PIB mundial. Mas, igualmente, cresceram a desigualdade e a violência social, alimentadas em boa parte pela violência do Estado. A vida cultural passou por um processo de mercantilização, o que não impediu o florescimento de uma rica cultura de esquerda, crítica ao regime. Os movimentos sociais, vigiados e reprimidos conforme a lógica da „segurança nacional,” não desapareceram... Defendo a interpretação de que... *O golpe foi o resultado de uma profunda divisão na sociedade brasileira, marcada pelo embate de projetos distintos de país, os quais faziam leituras diferenciadas do que deveria ser o processo de modernização e de reformas sociais.* O quadro geral da Guerra Fria, obviamente, deu sentido e incrementou os conflitos internos da sociedade brasileira, alimentando velhas posições conservadoras com novas bandeiras do anticomunismo. *Desde 1947, boa parte das elites militares e civis no Brasil estava alinhada ao mundo, cristão e Ocidental” liderado pelos Estados Unidos contra a suposta „expansão soviética.”* (Napolitano, 2014:1-2)

Es decir a partir de marzo de 1947, cuando el presidente norteamericano, Harry Truman declaró la nueva estrategia de los EEUU, manifestando la política de la contención del comunismo, en la vida de los países latinoamericanos ya prevalecieron las líneas generales de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), y en el caso de Brasil la doctrina ya era propagada y elaborada por la Escuela Superior de Guerra. Y como ya hemos mencionado, una importante parte de las elites militares y civiles brasileñas ya se empeñadas y se obligadas al “mundo cristiano y occidental,” liderado por los Estados Unidos contra la „expansión soviética supuestada.”

A partir de la victoria de la Revolución Cubana, a partir de 1959, América Latina fue uno de los territorios privilegiados de la Guerra Fria, en donde pasó a primer plano la lucha contra el enemigo interno y la subversión comunista. Esta fue la época de la crisis de misiles en Cuba y el comienzo de la guerra de Vietnam también. *En estas circunstancias fue establecida la dictadura civil-militar en Brasil.*

Y mientras tanto el *Gobierno de João Goulart* (Jango) comenzó a introducir *las reformas básicas-voto para los analfabetos, reforma agraria, nacionalización de la economía, reforma urbana, reforma bancaria, reforma electoral, reforma universitaria, la legalización del Partido Comunista Brasileño, etc.*- las fuerzas opositores las bloquearon.³

Intellèctus. Ano XVI, n.1.2017. p.69-85. ISSN:1676-7640. <http://www.e-publicações.uerj.br/index.php/intellectus>; Szilágyi István: Katonai rendszerek, modernizációs modellek és kivételes államok Latin-Amerikában. Honvédségi Szemle, 2017.4. szám, 52-64.o.

Se plantea la cuestión: ¿Fue verdaderamente el Gobierno militar un régimen modernizante? ¿Contribuyó a la inserción del país a la economía mundial? ¿Contribuyó para ajustarse al sistema económico mundial y para atenerse al centro económico mundial? ¿Y el intento de la refundación y de la reorganización total del país promovió el desarrollo económico y facilitó la modernización de la estructura política de Brasil?

² A ditadura que mudou o Brasil. Organização: Daniel Aarão Reis, Marcelo Ridenti y Rodrigo Patto Sá Motta. Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro, 2014; Daniel Aarão Reis. Ditadura e democracia no Brasil. Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro, 2014; Ditadura e democracia. 1964- 2010. Coordenação Daniel Aarão Reis. Rio de Janeiro, 2014., etc.; Jorge Ferreira e Angela de Castro Gomes: 1964. O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2014.; Carlos Fico: O golpe de 1964. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2014.; Modernização, Ditadura e democracia. 1964-2010. Coordenação Daniel Aarão Reis. Rio de Janeiro, 2014.; Marcos Napolitano: 1964. História do regime militar brasileiro. Editora Contexto, São Paulo, 2014.; Michel Reid: Brasil A esperança e a decepção. Editorial Presença. Lisboa, 2016.

³ Vease más detalladamente: Luiz Alberto Moniz Bandeira: O Governo João Goulart. As lutas sociais no Brasil – 1961-1964. 8a Edição Revista e Ampliada. Editora UNESP. São Paulo, 2010.; Jorge Ferreira: João Goulart. Uma biografia. 4a Edição. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 2011.

Las reformas de Jango fueron fracasadas y la crisis económica y política fue seguida por el golpe de Estado del nuevo militarismo. Todas las fuerzas opositoras acentuaron la necesidad de un contragolpe preventivo, de una „Revolución redentora.”

Los análisis tratan de la intervención indirecta de los Estados Unidos - La Acción de Brother Sam,- también. Pero una cosa es cierto: la causa fundamental de la victoria de la dictadura militar fue la crisis económica y política del Gobierno de Goulart.

Jango (João Goulart) era el vicepresidente de Jânio Quadros en las elecciones presidenciales de 30 de octubre de 1960. Ellos recibieron la mayoría - 5,6 millones - de votos. El problema se comenzó, cuando el 25 de agosto de 1961 el presidente Quadros inesperadamente se dimitió. *Por results de los muchos compromisos* Jango fue elegido presidente por el Congreso Nacional y el 7 de septiembre, en el día de la independencia de Brasil fue instalado solemnemente. Pero El Congreso Nacional modificó la Constitución, disminuyendo las facultades y competencias del presidente e introdujo el sistema de parlamentarismo. Goulart no quería aceptar esta situación y convocó un plebiscito. Y como resultado de la consulta popular de 6 de enero de 1963 retornó el sistema del presidencialismo.⁴

Mientras tanto *Jango comenzaba a introducir las reformas básicas ya mencionadas, en diciembre de 1962 con la dirección del famoso economista cepaliano, Celso Furtado fue elaborado el Plano Trienal.* El Proyecto contenía los principales elementos de las reformas básicas. Pero por motivo de la resistencia del Congreso Nacional, El Plano se fracasó dentro de cuatro meses. Y el fracaso del plano económico y político siguió el golpe de Estado.

III. ESTADO DE EXCEPCIÓN EN BRASIL

III.1 *La toma del poder y la construcción del Estado de Excepción*

El 31 de marzo de 1964 las tropas del Ejército brasileño tomaron el poder y derribaron el Gobierno de João Goulart. El presidente se refugió a Uruguay. Por este medio comenzó en América Latina la época de la intervención de los Ejércitos profesionalizados. En Río de Janeiro por corto tiempo asumió el poder los tres miembros del Comando Supremo da Revolução,⁵ que en nombre de la *Revolución de 31 de marzo de 1964*, el 2 de abril designó al presidente provisional sin poder efectivo a Raniero Mazilli, el presidente del Congreso de los Diputados. Siete días después fue promulgado el *Acto Institucional no.1.(AI-1)*, cual ordenó sobre la elección indirecto del presidente el 11 de abril, con la colaboración del Congreso Nacional. El día mencionado los diputados eligieron al presidente el general *Humberto de Alencar Castello Branco* el Jefe del Estado Mayor. El mariscal entró en su oficio el *15 de abril y hasta 15 de abril de 1967 ejerció su función y así comenzó el primer periodo de la dictadura militar o sea El Estado de Excepción brasileño.* Subiendo al poder de mariscal, en Brasil comenzaba el dominio del ejército basado en los actas institucionales que fue legalizado y legitimizado por el Congreso Nacional, que por aquel entonces todavía no estaba cerrado y por los trece partidos políticos formalmente existidos. Pero el derecho de la promulgación de los actos institucionales correspondió el presidente. Con la norma jurídica mencionada el Jefe del Estado podía regir y reglamentar todos los aspectos y ámbitos del funcionamiento del Estado sin ningún control interno y externo.

⁴ Más de 11 millones de votantes participaron en el plebiscito y 9 457 448 votos recibieron por el preidencionalismo.

⁵ Los Miembros del Comando Supremo da Revolução fueron: General del Ejército Arturo da Costa e Silva, General de Brigada Francisco de Assis Correia de Mello y Vicealmirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald.

Durante el veintiuno años de la dictadura militar aprobaron 17 actos institucionales y 104 reglamentaciones complementarias. La aprobación de los actos institucionales se continuó después de la Constitución aprobada el 15 marzo de 1967 por el Gobierno militar también.

El *Acto Institucional No.1* fue promulgado el 9 de abril de 1964. Consistía de once artículos. La norma otorgaba al Gobierno militar con los poderes constitucionales. Abolió el mandato de la Legislación. Suspendió de diez años el ejercicio de los derechos políticos, seis meses la vigencia de la Constitución y las garantías de los derechos constitucionales. Excluyó de la vida política 102 políticos de oposición, según una lista que enumeró sus nombres. Introdujo la elección indirecta del presidente con la colaboración del Congreso Nacional, despojado sus facultades.

El Acto hizo una tentativa para justificar teóricamente la intervención militar y la creación de la base de legitimidad la dictadura. La toma del poder de las Fuerzas Armadas llamó a la *revolución nacional*, que expresaba los intereses y la voluntad del país y la cual era un paso inevitable para salvar y salvaguardar el futuro de Brasil.

„É indispensável fixar o conceito do movimento civil e militar que acaba de abrir ao Brasil uma nova perspectiva sobre o seu futuro. - podemos leer el documento - O que houve e continuará a haver neste momento, não só no espírito e no comportamento das classes armadas, como na opinião pública nacional, é *uma autêntica revolução. A revolução se distingue de outros movimentos armados pelo fato de que nela se traduz, não o interesse e a vontade de um grupo, mas o interesse e a vontade da Nação.*

A revolução vitoriosa se investe no exercício do Poder Constituinte. Este se manifesta pela eleição popular ou pela revolução. Esta é a forma mais expressiva e mais radical do Poder Constituinte. Assim, a revolução vitoriosa, como Poder Constituinte, se legitima por si mesma. Ela destitui o governo anterior e tem a capacidade de constituir o novo governo. Nela se contém a força normativa, inerente ao Poder Constituinte. Ela edita normas jurídicas sem que nisto seja limitada pela normatividade anterior à sua vitória. Os Chefes da revolução vitoriosa, graças à ação das Forças Armadas e ao apoio inequívoco da Nação, representam o Povo e em seu nome exercem o Poder Constituinte, de que o Povo é o único titular.... A revolução vitoriosa necessita de se institucionalizar e se apressa pela sua institucionalização a limitar os plenos poderes de que efetivamente dispõe...

Para demonstrar que não pretendemos radicalizar o processo revolucionário, decidimos manter a Constituição de 1946, limitando-nos a modificá-la, apenas, na parte relativa aos poderes do Presidente da República, a fim de que este possa cumprir a missão de restaurar no Brasil a ordem econômica e financeira e tomar as urgentes medidas destinadas a drenar o bolsão comunista, cuja purulência já se havia infiltrado não só na cúpula do governo como nas suas dependências administrativas....

Fica, assim, bem claro que a revolução não procura legitimar-se através do Congresso. Este é que recebe deste Ato Institucional, resultante do exercício do Poder Constituinte, inerente a todas as revoluções, a sua legitimação....

Em nome da revolução vitoriosa, e no intuito de consolidar a sua vitória, de maneira a assegurar a realização dos seus objetivos e garantir ao País um governo capaz de atender aos anseios do povo brasileiro, o Comando Supremo da Revolução, representado pelos Comandantes-em-Chefe do Exército, da Marinha e da Aeronáutica resolve editar o seguinte.”⁶

El Acto Institucional No. 2 (*AI-2*). fue promulgado el 27 de octubre de 1965. El Acto suspendió la vigencia de la Constitución de 1946 diciendo que la Ley Fundamental es incompatible con el “nuevo sistema revolucionario.” Por eso declaró la prohibición del funcionamiento de todos los partidos políticos. Al mismo tiempo introdujo *el sistema de bipartidismo controlado*. Creó la *Aliança*

⁶ http://pt.wikipedia.org/wiki/Ato_Institucional_N%C3%BAmero_Um.

Renovadora Nacional- ARENA que apoyó la dictadura y el Movimento Democrático Brasileiro- MDB que fue la oposición legal y oficial de la dictadura. Puso bajo el control del poder ejecutivo la organización juzgado también. Introdujo el poder legislativo del presidente y modificó las reglas de las elecciones indirectas del presidente quien según el Acto Institucional no. 2. tiene facultades para declarar el sitio de emergencia a 180 días, sin previas consultas con el Congreso. El presidente puede intervenir en los asuntos internos de los Estados federales también. Antes, los derechos mencionados formaron parte la competencia exclusiva de los Estados Federales. El Acto Institucional autorizó al Jefe del Estado para reemplazar los funcionarios de servicios públicos y reglamentar las cuestiones de la Seguridad Nacional con los decretos presidenciales.

Esta competencia puede ejercer después de la consulta con El Consejo de Seguridad Nacional. El Acto Institucional no. 2 se hallaba en vigor hasta la aprobación y la promulgación de la Constitución de 1967. La Constitución fue aprobado el 24 de enero de 1967 por el Congreso Nacional y entró en vigor el 15 de marzo del mismo año. En la elaboración de la Ley Fundamental formalmente jugaba el principal papel el Congreso Nacional, lo que fue manifestado a la Asamblea Constituyente, mientras que fueron excluidos los diputados de la oposición. Con la aprobación de la nueva Constitución el objetivo del sistema militar fue la legitimación y consolidación jurídica de la revolución de 31 de marzo de 1964. La nueva Constitución se incluyó los actos institucionales y las reglamentos complementarios también.

La Constitución de 15 de marzo de 1967 sucedió la Constitución Republicana de 1946.

La sexta Constitución del país estaba dividida en cinco partes. Contenía trece capítulos y 189 artículos. Su característica principal era que aumentó la influencia y el rol de Poder Ejecutivo en contra de la Legislación y Juzgado.

Esto significó que la mayor parte de las decisiones se concentró entre las manos del Poder Ejecutivo. La Constitución autorizó al Poder Ejecutivo con la competencia legislativa en las cuestiones de la seguridad y del presupuesto. Introdujo la elección indirecta presidencial. El mandato del Jefe del Estado aumentó a cinco años. Enfrente de federalismo preferió las tendencias centralizadoras. En el caso de la seguridad nacional introdujo la pena de muerte. Restringió los derechos de los trabajadores y el derecho de la huelga. Promulgó la competencia de los tribunales militares en los casos civiles también. Construyó la posibilidad de derogación posterior de las leyes a través de los decretos.⁷

La Constitución no consistió una norma estable y persistente. El Acto Institucional de no. 5. de 1968 y los demás reglamentos la modificaron. Durante los veinticinco años fue modificada a veintiseis veces.

El primero gobierno militar, comandado por el general Castello Branco, tenía dos objetivos principales. Uno: estabilizar la economía, otro: establecer, desarrollar el sistema institucional del régimen. Por eso fue marcado por una política de control de la inflación, la reorganización institucional del sistema económico y político de Brasil. Sus prioridades eran estructurales. El Gobierno hubiera querido remover el desarrollo económico, transformar y cambiar radicalmente el sistema político del país. En el terreno económico el objeto principal fue preparar y establecer las condiciones del crecimiento del periodo próximo.

El Gobierno de Castello Branco era intervencionista, aplicaba los métodos keynesianos y en parte continuó la política económica reformista del periodo de Juscelino Kubitschek. Su ministro de Economía era Delfim Netto a quien representaba la práctica mezclada entre liberalismo económica y la intervención keynesiano. Como escribía Paul Singer: „Mas os governos militares não abandonaram o

⁷ Vease el texto de la Constitución: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm

desenvolvimentismo,ao contrario do que fizeram,mais tarde,seus congêneres na Argentina o no Chile.O golpe militar ocorreu no Brasil num momento em que a hegemonia do keynesianismo na teoria econômica ortodoxa não fora abalada. O papel ativo do Estado na economia para promover o desenvolvimento industrial ainda era aceito.Só muito mais tarde,nos anos 1980,é que viria a ofensiva neoliberal....Até o seu fim,em 1985, a economia continuou sob o comando de Antonio Delfim Nettó,um notório desenvolvimentista,partidario do planejamento e próxima do keynesienismo.”(Singer,2014:186)

Fue el Gobierno de Castello Branco que creó el Instituto Nacional de Previsión, El Banco Nacional y en agosto de 1964 aprobó el Plano de Ação Económica do Governo.

El rumbo de la política económica brasileña mudó durante las presidencias de Arturo Costa e Silva (15 de marzo de 1967- agosto de 1969) y de Emilio Garrastazu Médici (30 de octubre de 1969 -15 de marzo de 1974). Aquel periodo se llamaron políticamente *los años de plomo (chumbo)* y económicamente en aquel entonces comenzó *el milagro económico brasileño*.Estos dos cosas ejercieron la mayor influencia a la historia de la dictadura militar y se mudaron a Brasil.

III.2 *Los Años de Chumbo*

La historiografía brasileña el periodo de los seis años de 1968 hasta 1975 se llama a *Años de Chumbo (Años de Plomo)*. Esta fue la etapa más dura de la dictadura. Se inició con la promulgación del Acto Institucional no. 5. de 13 de diciembre de 1968 y duró hasta fin de la presidencia del general Médici.

Muchos autores sostienen y consideran que la victoria de la línea dura y la promulgación del Aco Institucional no. 5. significó *un golpe dentro del golpe*.

Para entonces se desarrolló el mecanismo dictatorial del Estado.Se consolidó el sistema político de la dictadura y se institucionizaron las represiones y la abolición, la liquidación de los derechos políticos y civiles, la restricción del derecho electoral, la prohibición de los partidos políticos. En este periodo llegó a ser formal el funcionamiento del Congreso Nacional, y en aquel entonces introdujeron el poder presidencial sin límites, aprobaron la Ley de Seguridad Nacional y ampliaron de los poderes y competencias de *Serviço Nacional de Informações – SNI*, creado el 13 de junio de 1964.

La norma jurídica de gran transcendental del periodo fue *El Acto Institucional no. 5. de 13 de diciembre de 1968*.El Acto autorizó con los poderes extraordinarios el presidente. El Jefe del Estado tuvo derecho de disolución del Congreso Nacional, de destitución y del reemplazo de los funcionarios públicos, de la anulación de los mandatos de los diputados, de la suspensión de diez años de los derechos políticos de cualquier ciudadano, de la proclamación del Estado de Sitio, entregar a los tribunales militares a los crímenes políticos.

El Acto prohibió las manifestaciones políticas y en el caso de los crímenes políticas y crímenes cometidas contra la seguridad nacional derogó el principio de „habeas corpus.”⁸

Después del restablecimiento de orden, el presidente de Arturo Costa e Silva planteó encaminar una suave liberalización del Estado de Excepción, pero el 28 de agosto de 1969 derramó hemorragia cerebral. Por eso el 31 de agosto se formó una *Junta Governativa Provisoria* de tres miembros⁹ que con el apoyo de las Fuerzas Armadas promulgaron el Acto Institucional no. 12.

⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm.

⁹ Los miembros de la Junta Governativa fueron: general Aurelio de Lira Tavares (Ejército), vicealmirante Augusto Hamann Rademaker Grünewald (Marina) y general Márcio de Sousa e Melo (Fuerza Aérea).

sobre el poder ejecutivo y el 17 de octubre promulgaron el primer addenda de la Constitución de 1967, modificandola e incorporandola en el texto de la Constitución.

El estado provisorio fue terminado por el Acto Institucional no.16 de 14 de octubre de 1969, cual declaró vacante los puestos del presidente y del vicepresidente y ordenó sobre las elecciones presidenciales. El Ejército apoyó la candidatura del general *Emílio Garrastazzu Médici*, el Jefe del Estado Mayor y presentaba a él al Congreso Nacional. El general Médici recibió la mayoría de los votos y el 25 de octubre de 1969 llegó a ser el presidente de Brasil hasta 15 de marzo de 1974.

III.3 *El milagro económico y la modernización*

Los duros embates de la vida durante los años de chumbo enlazaron a la política económica introducida por el régimen. En interés de la superar la crisis estructural, *a la inserción del país a la economía mundial, para atenerse al centro económico mundial, en pro de la modernización del país y a los esfuerzos de llegar a ser un gran poder o un poder emergente, los señores del régimen decidieron la introducción del proceso de la acumulación capital forzosa y la reorganización total de la sociedad y de la economía brasileña.*

El Estado política y económicamente fuerte, formó la parte inseparable de la política económica de los nuevos tipos dictaduras latinoamericanas y contribuyó considerablemente a los milagos económicos provisionales. Pero el caso brasileño se diferenció de otros regímenes militares, porque *durante la época de la dictadura militar los distintos Gobiernos autoritarios aplicaron la política económica desarrollista*, o sea en parte continuaron y siguieron los esfuerzos y programas de los regímenes civiles, anteriores de la dictadura.¹⁰ Y esta política económica era la Sustitución de Importaciones. La estrategia escogida expresaba las aspiraciones de los líderes de régimen que quiso de llegar a ser una grande potencia de Brasil y el aflojamiento de los lazos de los Estados Unidos también.

Como hemos dicho, el milagro económico brasileño coincidió con la política represiva y totalitaria de los años de chumbo, y este significaba para los sectores trabajadores el aumento de las desigualdad social y de la pobreza - algunos casos la miseria – y para los ricos la concentración de la renta. El mismo presidente Médici es quién reconoció, que: *„o Brasil vai bem, mas o povo vai mal.”*

A pesar de esto la propaganda oficial del Estado acentuó que: *„Nunca fomos tão felices.”* Y en la época del milagro económico brasileño, en 1970 llegó a ser el tricampeón mundial de la selección nacional de futbol. Todos estos efectos y circunstancias contribuyeron al desenvolvimiento del orgullo brasileño, el aumento de la legitimidad internacional del país. Así nació la tercera lema de la propaganda y de la comunicación gubernamental: *„Brasil, ame-o ou deixe-o.”*

Pero la liquidación del montón de problemas históricos no prometió la solución rápida y facil. Por eso el gobierno militar ya en abril de 1964 elaboró El *Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG*, cual marcado como condición necesaria de poner en marcha del desarrollo económico, la lucha contra la inflación y la ejecución de las reformas estructurales. El Gobierno intentó a concentrar para el desarrollo del fundamento, de la base de la industria (metalurgia, siderúrgica, sector energético y química petrolera, etc.), el aumento del consumo interno, la disminución de la importación, el crecimiento de la exportación y la transformación del sistema financiero. Este planteamiento se efectuó en 1968. Como consecuencia de esto en 1968-1969 comenzó la época del crecimiento y del milagro económico.

¹⁰ Eduardo Bueno llama la atención al Plano de Metas del Presidente de Juscelino Kubitschek. Vease mas detalladamente: Bueno, Eduardo. 2013. Brasil. uma historia. Leya. Rio de Janeiro, pp.380-381.

Entre 1969 y 1973 el GDP/PIB brasileño alcanzó 10 % de desarrollo. La rata/tasa de inflación oscilaba entre 15-20%. Aumentaron con 15% las inversiones y construcciones estatales. La prioridad de la política económica fue el desarrollo de la infraestructura. Y como resultado de esto nacieron muchas nuevas ramas industriales. Aumentó la actividad económica y se aceleró el crecimiento de economía. Y según el concepto keynesiano de Delfim Nettó, una gran parte del capital invertido por el Estado. Es decir, según el concepto de Ministro de Economía, el crecimiento irrealizable sin aumento de poder adquisitivo del mercado interno. La recesión económica puede superar con la inversión capital extranjero, con la regulación estatal y con el apoyo financiero de las empresas nacionales. Por eso el Estado tiene que invertir y apoyar tales ramas industriales nacionales, como son la industria pesada, siderurgia, petroquímica, construcción navales y la energía hidráulica. A consecuencia de esto entre 1968 y 1973 creció con 23% del consumo de los productos durables y con el 18,1% la inversión de capital. Y como consecuencia de estos efectos y factores, así como las medidas represales y la privación de los derechos de los empleados, el mantenimiento en el bajo nivel de los salarios del trabajo (arrocho salarial), al lado de las compañías transnacionales se fortalecieron las empresas nacionales - Petrobras, Vale do Rio Doce, Telebrás - también.

El milagro económico brasileño sellado con el nombre de Delfim Nettó según el punto de vista teórico muestra gran similitud y proximidad con el modelo bismarckiano-latino, con la modernización conservadora elaborada por Barrington Moore junior, con la política económica aplicada en la Unión Soviética durante los años de treinta del siglo pasado y con los países de Europa Central y Oriental en las décadas de 1950 y 1960, que simbolizó la modernización de tipo oriental o de easternización¹¹, así como el concepto neoliberal/neoconservador de la Escuela de Chicago, liderado por Milton Friedman¹² y con las tradiciones keynesiano. La política económica de la dictadura brasileña se puede considerar la mezcla especial y particular de las políticas económicas enumeradas y mencionadas.

La mayor parte de los analistas brasileños acepta el concepto de modernização conservadora,¹³ en donde la tentativa de la inserción al sistema económico mundial, el aceleramiento del desarrollo, la liquidación de la dependencia económica, considera una revolución dirigida por el Ejército desde arriba, y en donde prevaleció y funcionó la alianza entre la oligarquía agraria, la relativamente débil burguesía nacional y las empresas transnacionales.

Pero una parte de las inversiones sirvió los aspectos prestigios y la creación de las condiciones de convertirse en gran poder. Es decir, la época de 1968 y 1974 fue el periodo de la demostración y de los esfuerzos de un Estado de gran poder también. Junto el desarrollo de la infraestructura, del transporte, del sector energético, de militar, de la prensa y de la actividad editorial, llegaron a inversiones de tipo faraónicas (*Obras Faraónicas*) también. Estas tenían beneficios pocos, pero llevaron ganancias de propaganda. Estos fueron el central hidroeléctrico de *Itaipu*, el puente de Niterói de 13,9 kilómetros de largo etc. Más tarde los juicios cambiaron.

¹¹ Este tipo de la estrategia económica y política económica autárquica denominó Berend T. Iván, miembro de la Academia Húngara de Ciencia al modelo de industrialización de tipo del siglo decinueve y antimoderno. Mientras que Szilágyi István en frente de la modernización de tipo occidental o westernización, escribe y considera sobre el tipo de modernización oriental o de modelo de easternización.

¹² La prevaición y aplicación más consecuente del modelo de la „Escuela de Chicago” tuvo lugar en Chile, durante la época del régimen de Augusto Pinochet, entre 1973 y 1989.

¹³ Vease más detalladamente: Murilo José de Souza Pires y Pedro Ramos: O Termo Modernização Conservadora: sua Origem e Utilização no Brasil. REN. (Revista Economica do Nordeste) Volume 40. Julho- Setembro. 2009. pp.411-425. Este enfoque y punto de vista representan las monografías recientes también. Entre ellos vale la pena mencionar: A ditadura que mudou o Brasil. Organização: Daniel Aarão Reis, Marcelo Ridenti y Rodrigo Patto Sá Motta. Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro, 2014; Daniel Aarão Reis: Ditadura e democracia no Brasil. Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro, 2014; Ditadura e democracia. 1964-2010. Coordenação Daniel Aarão Reis. Rio de Janeiro, 2014.

En el periodo del milagro económico se inició el programa nuclear brasileño y el proceso de desarrollo de la integración de las regiones matorrales también.¹⁴El crecimiento económico y la estabilidad económica llevó como consecuencia la consolidación de la moneda nacional y la disminución de la deuda externa. Los precios petroleros en aumento de 1971 y la crisis de petróleo de 1973 otorgaron a entrada extra a Brasil, teniendo en cuenta que el país fue el exportador del petróleo.

Pero a consecuencia de la política económica aplicada, el crecimiento económico no fue acompañado con la disminución de la diferencia de las rentas y desigualdades. Según Delfim Netto „Primeramente hay que aumentar la tarta (la renta nacional) para dividirla” (“É preciso primeiro aumentar o 'bolo' (da renda nacional), para depois reparti-lo”).” En la época de la *restricción de los salarios (arrocho salarial)* el salario mínimo disminuyó a 15%. En el periodo de la ocupación total, los pobres se convirtieron en más pobres.

La proporción de la renta nacional del 5 % de los más ricos de los habitantes aumentó con 9% en 1970 comparando con 1960 y alcanzó el 36,3%. La renta de 80% de más pobres disminuyó en 1970 para a 8,7% y mostró sólo 36,8%. A pesar del acelerado crecimiento económico prevaleció y se fortaleció el *proceso de empobrecimiento de los los más pobres* mientras que la entrada y el consumo de las clases altas y medias aumentó. Por eso una de las tareas más importante del sistema democrático, ulterior de la dictadura fue la disminución de la pobreza económica y social. *El índice de Gini o coeficiente de Gini* es una medida económica que sirve para calcular la desigualdad de ingresos que existe entre los ciudadanos de un territorio, normalmente de un país. Se encuentra entre 0 y 1, siendo cero la máxima igualdad (todos los ciudadanos tienen los mismos ingresos) y 1 la máxima desigualdad (todos los ingresos los tiene un solo ciudadano). En el caso de Brasil en 1960 el índice de Gini mostró el valor o el nivel de 0,50 lo que aumentó el 0,57 en 1970 y el 0,62 en 1977. Sólo en 2008 alcanzó el valor del coeficiente de treinta cuatro años antes.

El inicio del fin del milagro económico brasileño aceleró las consecuencias de la crisis de economía mundial de 1971 y su fin la crisis de petróleo de 1973. Entre 1974 y 1979 el ritmo del crecimiento de la economía brasileña se bajó, o se moderó de 10 % a 6,5%, aumentó la inflación y el endeudamiento externo del país. Una de la causa de este fueron los precios altos del petróleo. Aunque el país acrecentó la producción del petróleo propio, y lo exportaba también, las necesidades de la economía sobrepasaron el tamaño de la producción interna.

El crecimiento de la deuda externa anual de Brasil sobrepasó los cuatro mil millones de dólares. Al fin de la década la inflación alcanzó el 94,7%, en 1980 subió a 110% y en 1983 a 200%. El saldo de la deuda estatal alcanzó el 90% de la cantidad de las entradas de la exportación. La recesión económica fue acompañada con el crecimiento del paro.

A pesar de eso la economía y la sociedad brasileña se modernizó y se mudó. Cambiaron las relaciones internacionales, nacieron las democracias nuevas en América Latina también. En el subcontinente se presentaron las integraciones regionales y subregionales de nuevo tipos. Y después de la modernización conservadora se abrieron las posibilidades del desarrollo democrático.

IV. EL PROCESO DE LA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA POSDEMOCRACIA HÍBRIDA - FIN DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN

El cuarto presidente de la dictadura modernizante fue el general Ernesto Beckman Geisel quién entró en funciones el 15 de marzo de 1974.Su gobernación que duró hasta 15 de octubre de

¹⁴ Vease más detalladamente: A ditadura que mudou o Brasil. Organização: Daniel Aarão Reis, Marcelo Ridenti y Rodrigo Patto Sá Motta. Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro, 2014. p.101.

1979 fue un periodo de los cambios importantes. Durante su presidencia empezó el proceso de un decenio de la supresión del régimen.

Los cambios verificados en Brasil formaron parte de los procesos de democratización ocurridos durante las tres últimas décadas del siglo XX. en las tres diferentes regiones semiperiféricas del mundo, que derribaron los regímenes dictatoriales y autoritarios en el Sur de Europa, en América Latina y en Europa Central y Oriental. El proceso de democratización mundial y de la transición democrática se inició a mediados de la década de los años setenta en los países de Europa del Sur. Continuó en América Latina y terminó en Europa Central y Oriental.

Analizando los procesos mencionados, podemos distinguir *tres tipos distintos de las transiciones políticas*. Podemos hablar de *transiciones vía transacción o de las rupturas pactadas*. Este tipo de cambio representan, por ejemplo, España en 1975-1976, Chile en 1989 y Hungría en 1989-1990.

El otro tipo de transformaciones lo representan *las transiciones por desmoronamiento o colapso del régimen*. En este caso, las elites autoritarias apenas ejercen control alguno, toda vez que. „ Ya sea por una derrota militar a manos de una fuerza externa, ya sea por una profunda crisis interna, estos regímenes quedan totalmente desacreditados y deslegitimados”¹⁵ y su caída acontece muy rápidamente. Como ejemplos pueden citarse los casos de Grecia y Portugal en 1974, Argentina en 1982-1983 y Rumania en 1989.

El tercer tipo de transición democrática es *la transición por vía autoexclusión*. En este caso las elites autoritarias ponen límites en cuanto a la forma y desarrollo, del cambio político, pero son menos capaces de controlar la transición más allá del momento de las primeras elecciones. Estos regímenes autoritarios pierden el poder debido a su escasa legitimidad y a la poca cohesión interna, pero todavía consiguen cierto control sobre el proceso de transición.”¹⁶Ejemplos de este tipo serían los casos de Perú (1980), Bolivia (1979-1980), Uruguay (1980), Brasil (1979-1985) y Polonia (1989-1990).

Las transiciones políticas y los cambios de sistema se han verificado también en tres etapas, pudiendo diferenciar entre el período de la *pre-transición*, *el de la transición* y *el de la consolidación* democrática. El proceso de pre-transición se inicia con un periodo de *apertura*. La apertura sigue la fase de *liberalización* y al final llega la etapa de *la ruptura o la ruptura pactada*. Mientras que el régimen autoritario y dictatorial se convierte en *dictablanda* y abre las puertas a profundas transformaciones. Naturalmente, los procesos mencionados son más complejos y complicados y se entrelazan. Nosotros hablamos como tipos de ideal sobre estas transformaciones.

Las transiciones democráticas tuvieron que resolver *el derribo del viejo sistema político* de los regímenes burocrático-autoritarios y al mismo tiempo la *construcción del nuevo sistema político democrático*. Uno de los elementos más importantes de estas transformaciones lo representaron *los procesos constituyentes*. Su esencia radica en la creación de las nuevas instituciones, - y del sistema de las relaciones básicas entre ellas - del Estado democrático de Derecho a través de la modificación y la reforma de la Constitución existente - o la creación nueva - y de la subsiguiente aprobación de las leyes relacionadas con ella. El proceso de la creación y desarrollo del sistema político de las nuevas democracias y del periodo de pre-transición *termina* con la celebración de las primeras *elecciones generales libres*.

En Brasil el periodo de la presidencia de Ernesto Geisel fue la etapa de la redefinición de las prioridades del ajuste económico, la agudización de las contradicciones internas y externas, la

¹⁵ Donald Share y Scott Mainwaring: Transiciones via transacción: la democratización en Brasil y en España. Revista de Estudios Políticos. Núm. 49. Enero-febrero, 1986. pp.92.

¹⁶ Ibídem

fluctuación del desempleo, el crecimiento de la inflación y de la deuda externa, el desequilibrio del presupuesto estatal y el fin del milagro económico brasileño. A pesar de la presencia de los elementos de crisis, el ciclo de Geisel fue caracterizada el crecimiento económico moderado. En estos tiempos terminaron las grandes inversiones energéticas comenzadas en el periodo anterior (los hidroeléctricas Tucurui e Itaipui) y la construcción del puente de Rio-Niterói que ligaba los Estados Federales de Rio de Janeiro y Guanabara.

En el nombre de la política de *distensión (distenção)*, del „nacionalismo pragmático” y del „pragmatismo responsable” Ernesto Geisel declaró el programa de la *apertura lenta, gradual y segura*. La política exterior sirvió el fortalecimiento de la economía y de la posición internacional del país también. Disminuyó la dependencia de los Estados Unidos, reconoció la República Popular de China, así como la independencia de Angola y de Mozambique. Desarrolló una relación más equilibrado con Israel y fortaleció la cooperación con Alemania.

En base del concepto de la apertura gradual y segura entre 1974 y 1979 el sistema político pasó los cambios y transformaciones importantes. La „primera generación” de las modificaciones significaron las transformaciones y regulaciones que sirvieron la seguridad interna. Un ejemplo característico del este esfuerzo fue el „Paquete de Abril” de 13 de abril de 1977. Las normas del Paquete modificaron la Constitución de 1967 y consolidaron el poder del Estado de Excepción. Los cambios introducidos limitaron las posibilidades de las fuerzas opositoras y provisionalmente suspendieron el funcionamiento del Congreso Nacional. En la mayoría de los Estados Federales por causa de la victoria de las fuerzas opositoras en las Elecciones Federales de 1974 introdujeron las elecciones indirectas a través de los colegios electorales. Una tercera parte de los sitios senatoriales del Congreso Nacional ocuparon por la propuesta del Presidente de la República. Ellos fueron denominados los *senadores biónicos*, El Paquete cambió las reglas de las reformas constitucionales también. En vez del quorum de dos terceras satisfizo la mayoría absoluta. Sirvió la estabilidad del declinado Estado de Excepción el aumento del mandato del presidente de cinco a seis años también.

Pero los años de la presidencia del general de Ernesto Geisel¹⁷ sirvieron y contribuyeron a la facilitación y a la preparación de la *transición por vía autoexclusión* también. Fue anulado la censura y el 31 de diciembre de 1978 derogaron El Acto Institucional no. 5. El 28 de agosto de 1979 fue aprobado la ley de Amnistía. La vigencia de la ley se extendió aquellas personas quienes fueron encarceladas por motivos políticos entre 1961 y 1978.

Pero la anulación del sistema de bipartidismo controlado, la permisión del funcionamiento de los partidos políticos y la promulgación de la Ley de Amnistía llegó a turno en el periodo del nuevo presidente, de *João Baptista de Oliveira Figueiredo*.¹⁸ El noviembre de 1979 el presidente disolvió los dos partidos políticos oficiales de la dictadura, establecidos en 1966, la ARENA y el MDB y permitió que las corrientes existentes dentro del MDB y otros grupos opositores se convirtieron en partidos políticos. Estas organizaciones jugaron importante rol en las Elecciones Generales de 1982 y en la Elecciones de Gobernadores de los Estados Federales de 1982 también.

Una de las características más peculiares de la *transición por vía autoexclusión* brasileña o sea de la posdemocracia híbrida brasileña significaba que entre los cuadros jurídicos del Estado de Excepción enfermizo e indispuerto se inició la presentación masiva de los partidos políticos.

¹⁷ Véase más detalladamente: Maria Celina D’Araujo e Celso Castro (orgs): Ernesto Geisel. 3a Edição. Fundação Getulio Vargas Editora, Rio de Janeiro, 1997.

¹⁸ Véase más detalladamente: Thomas Skidmore: Brasil de Castelo a Tancredo. Paz e Terra. Rio de Janeiro, 2004.

En vez de la ARENA se formó *El Partido Democrático Social (PDS)*, que en 1984 inmediatamente antes de las Elecciones Presidenciales de 15 de enero de 1985 cambió su nombre el *Partido da Frente Liberal (PFL)*. En vez del partido oficial opositor de la dictadura con el liderazgo del Presidente de los Diputados del Congreso, de Ulysses Guimarães se produjo el *Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)*. En 1980 los líderes sindicales del Estado de São Paulo crearon el *Partido dos Trabalhadores (PT)*, mientras que Tancredo Neves el presidente electo de enero de 1985 en 1982 instituyó *El Partido Popular (PP)*. El famoso político de oposición de la dictadura, ex-Gobernador del Estado de Rio Grande do Sul y el antiguo alcalde de Rio de Janeiro, y el cuñado del presidente destituido de João Goulart, Lionel Brizola formó *El Partido Democrático Trabalhista – PTB)*, mientras que la prima del antiguo presidente de Getulio Vargas, Ivete Vargas organizó *El Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)*.

En las elecciones legislativas y gobernadores de 1982 ganó el Partido Democrático Social, el partido sucesor de ARENA con la diferencia de 0,26 % en frente del Partido de Movimento Democrático Brasileiro. Según la regla de la distribución de los mandatos esto significaba los 35 escaños mayoría del PDS en el Congreso de los Diputados de 479 miembros.

En las Elecciones Legislativas participaron el Partido Democrático Trabalhista y el Partido de los Trabalhadores también.

En el Congreso Nacional el partido conservador El Partido Democrático Social que dispuso la mayoría de los escaños consiguió sólo el 43,22% de los votos. Los otros 56,78% de los votos recibieron los partidos de izquierda opuestos del régimen (13,82%) y el PMDB, el partido atrapado e interesado de la liquidación del Estado de Excepción y de la ejecución de la transición política (42,96%). No obstante, en las tres ciudades más grandes, en São Paulo, en Rio de Janeiro y en Belo Horizonte en la capital del Estado Federal de Minas Gerais de gran transcendencia consiguieron los puestos de alcaldía los candidatos de la oposición. Los procesos iniciados ya indicaron el comienzo del fin del régimen autoritario dictatorial.

Pero los cambios positivos tuvieron lugar en la vida política fueron asombrados los índices económicos más desfavorables. Los problemas de alto nivel de paro e inflación fueron agravados por la inmensa deuda externa ya mencionada. Durante este tiempo con 90 mil millones de dolares de deuda externa Brasil fue uno de los países más adeudado del mundo. La suma de débitos extranjeros en el periodo entre 1965 y 1972 aumentó tres veces más y durante la década de setente creció diez veces más. El programa de animador económico y disminuyente de gastos del Gobierno no tuvo el resultado esperado tampoco. La situación fue agravada que el presidente enfermizado mucho y durante su tratamiento médico dirigió el país el vicepresidente cívico *Antônio Aureliano Chaves de Mendonça*, quién no tuvo ninguno poder político efectivo. Pero en noviembre de 1984 del bloque de poder que representó el guión y el programa *de la apertura y de la transición lenta, gradual, segura y controlada desde arriba*, logró impedir en el Congreso Nacional la propuesta de las fuerzas opositores sobre la elección directa del presidente. Pero la deterioración de la situación económica fue seguido el crecimiento de la fuerza política e influencia de la oposición, el movimiento extenso de paro y las manifestaciones de masas también. Todos estos acontecimientos llevaron los procesos políticos hacia la *transición por vía autoexclusión*. Y como el signo y el resultado espectacular en 1985, al terminar del mandato del presidente Figueiredo ya no podía llegar al turno el nombramiento del sucesor militar tampoco.

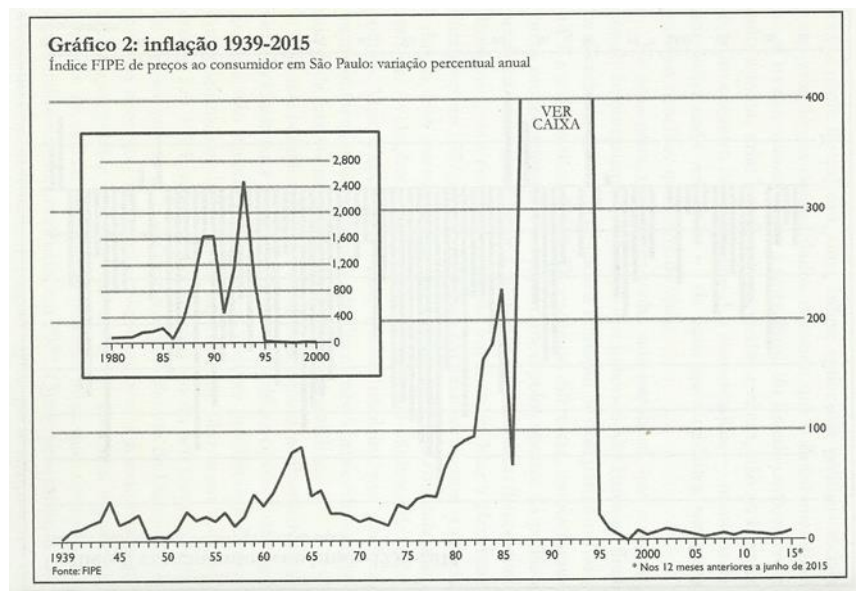
Por eso en las elecciones presidenciales de 15 de enero de 1985 El Congreso Nacional pudo elegir entre los dos candidatos civiles. El representante de la Alianza Democrática que agrupó los partidos políticos opositores (PMDB, PDT, Partido de Frente Liberal) fue *Tancredo de Almeida Neves*, el Gobernador del Estado Federal de Minas Gerais, mientras que el candidato del Partido Democrático Social fue *Paulo Salim Maluf*, antiguo gobernador del Estado Federal de São Paulo.

Durante las elecciones presidenciales nació el resultado histórico. Ganó Tancredo Neves, recibió 480 votos, mientras que Salim Maluf consiguió solo 180 votos. Los 26 diputados del Partido de los Trabajadores se abstuvieron. Este modo Tancredo Neves consiguió el 72,4% de los votos y llegó a ser el presidente electo de Brasil. Pero no pudo llegar el turno de su investidura ni su entrada en función. Antes de su investidura el presidente electo se enfermó, ingresó en el hospital y el 21 de abril de 1985 falleció. El vicepresidente, *José Sarney*, quien a partir de 15 de marzo de 1985 funcionó como presidente en gestión, el mismo día juró y aconteció la investidura del primer presidente civil después de 21 años de la dictadura militar.

Pero el sistema democrático hizo frente con los tres serios desafíos. Tuvó que refrenar la inflación, iniciar el crecimiento económico equilibrado y atenuar, moderar las graves tensiones sociales.

El 28 de febrero de 1986 el nuevo Gobierno anunció el Plano Cruzado. En el centro de Plano fue la lucha contra la inflación. Esta fue la prioridad fundamental, porque – como muestra el Cuadro 1. – entre el periodo de 1985 y 1995 la inflación alcanzó el 250 %.

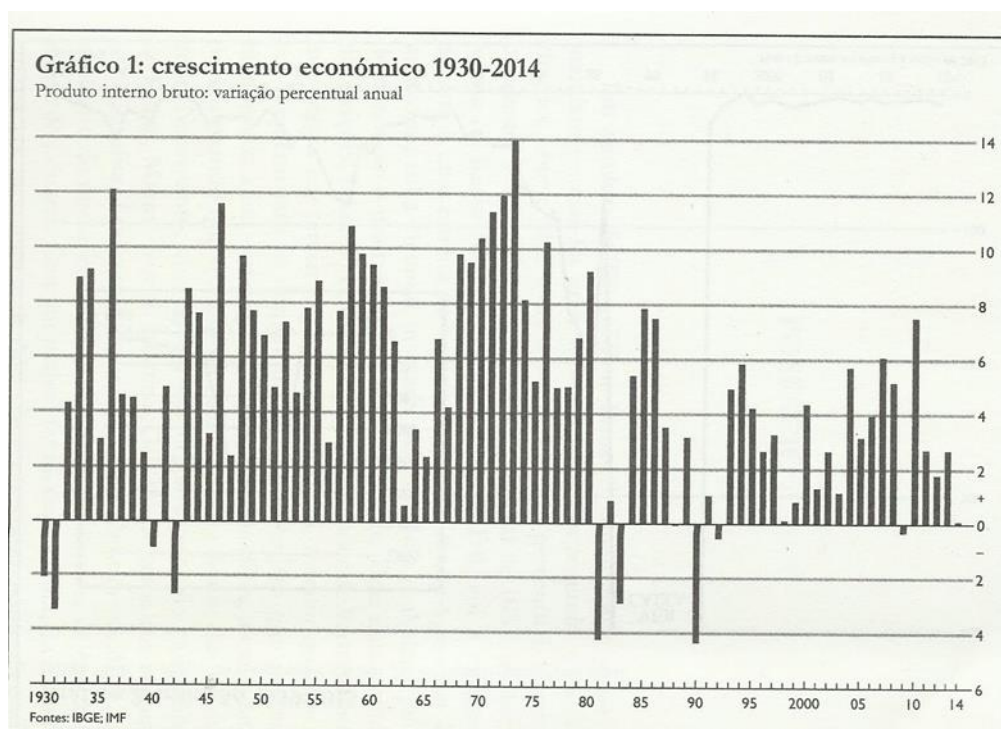
CUADRO 1. – LA INFLACIÓN EN BRASIL (1939-2015)



(Fuente: Reid, Michael. 2016. *Brasil A esperança e a decepção*. Editorial Presença. Lisboa. 420.p)

Al mismo tiempo el Cuadro 2. muestra e indica la gran fluctuación y el gran desequilibrio del crecimiento económico también.

CUADRO 2.- EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN BRASIL (1930-2014)



(Fuente: Reid, Michael. 2016. *Brasil A esperança e a decepção*. Editorial Presença. Lisboa. 419.p.

A José Sarney tuvo que resolver la liquidación de los residuos del sistema autoritario y el establecimiento y el desarrollo del marco institucional de la democracia nueva. Los cuadros jurídicos de esto fueron establecidos la Constitución nueva, promulgada de 5 de octubre de 1988.¹⁹ El mérito histórico de José Sarney era que antes de la aprobación de la nueva Constitución hizo la modificación de la Constitución de 1967 y los analfabetos también tuvieron voz y voto. Este modo en base de sufragio universal celebró las elecciones de Gobernadores de los Estados Federales en enero de 1986.

Con la aceptación y promulgación de la nueva constitución el periodo de mandato del presidente prorrogó y aumentó a cinco años. Y este precepto prevaleció en el caso de José Sarney también. Pero la oportunidad de la reelección del presidente fue aceptada solo después de la reforma constitucional de 1993.

Dificultó los problemas del país que siete de los nueve años del mandato de los dos primeros presidentes pasaron, dirigieron los vicepresidentes. Como ya hemos mencionado el primer presidente de la democracia nueva e híbrida pasó a José Sarney, el vicepresidente de Tancredo Neves. Mientras que Fernando Collor de Mello elegido presidente de Brasil el 15 de marzo de 1990 tuvo que dimitir el 29 de diciembre de 1992. Collor de Mello fue sucedido por su vicepresidente Itamar Franco y hasta 1 de enero de 1995, hasta el periodo de la presidencia de Fernando Henrique Cardoso tenía que esperar a Brasil que el presidente llene su tiempo oficial. En el caso de Henrique Cardoso esto significó dos mandatos, desde 1 de enero de 1995 hasta 31 de diciembre 2002.

¹⁹ Véase más detalladamente: *Constituição da República Federativa do Brasil*. In: *Las Constituciones de Iberoamérica*. Edición preparada Luis López Guerra y Luis Aguiar. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992. pp.69-175

Según Daniel Aarão Reis la transición política brasileña se inició en 1979, con la anulación de las leyes excepcionales y con la derogación de los Actos Institucionales y terminaba con la aprobación de la nueva Constitución de 1988. Durante la etapa mencionada - y hasta nuestros días - existía un régimen híbrido. "Em outras palavras: no periodo de transição *ja* não havia ditadura, mas *ainda* não existia uma democracia."(Aarão Reis, 2014:125).

V. CONCLUSIÓN

Durante los últimos treinta años Brasil cambió considerablemente. Aunque sobreviven todavía los enclaves del pasado autoritario y el país lleva en si mismo los signos de la democracia híbrida se transformó. Se convirtió en miembro de los países de BRICS. Aumentó su rol en las relaciones internacionales y creció su influencia de las integraciones regionales de América Latina. Diversificaban sus relaciones con los países del mundo también. A pesar de la manifestación de la crisis política del país y de la corrupción de la élite brasileña, hoy en día ya se trata de Brasil como una potencia o poder emergente que ocupa el octavo lugar en la jerarquía mundial de los países.

Aunque sabemos bien, que en los casos de los países subdesarrollados casi nunca coinciden el tiempo y el ritmo de la política con la economía y la vulnerabilidad y el desequilibrio social quedaban una de las características permanentes de estos países.

Y sin embargo el fracaso del milagro económico brasileño, su éxito provisional y parcial contribuyó al establecimiento de la base del segundo milagro económico brasileño, iniciado en la segunda mitad de los años de 1990.

Resumiendo, el ensayo podemos citar las palabras de Tom Jobim: „*O Brasil não é para principiantes.*”

VI. BIBLIOGRAFÍA

VI.1 libros

A ditadura que mudou o Brasil. 2014.Organização: Daniel Aarão Reis, Marcelo Ridenti y Rodrigo Patto Sá Motta. Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro.

Aarão Reis, Daniel. 2014.*Ditadura e democracia no Brasil.* Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro.

Bueno, Eduardo. 2013.*Brasil. uma historia.* Leya. Rio de Janeiro.

D'Araujo, Maria Celina e Castro Celso (orgs), 1997.*Ernesto Geisel.* 3ª Edição. Fundação Getulio Vargas Editora, Rio de Janeiro.

Constituição da República Federativa do Brasil. In: *Las Constituciones de Iberoamerica.* Edición preparada Luis López Guerra y Luis Aguiar. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1992. pp.69-175.

Ditadura e democracia. 1964- 2010. 2014.Coordenação Daniel Aarão Reis. Jorge Zahar Editor Ltda. Rio de Janeiro.

Ferreira, Jorge. 2011. *João Goulart. Uma biografia.* 4ª Edição. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

Ferreira, Jorge e de Castro Gomes, Angela. 2014. *1964. O golpe que derrubou um presidente, pôs fim ao regime democrático e instituiu a ditadura no Brasil.* Civilização Brasileira. Rio de Janeiro.

Fico, Carlos. 2014. *O golpe de 1964.* Editora FGV. Rio de Janeiro.

Modernização, Ditadura e democracia. 1964-2010. 2014.Coordenação Daniel Aarão Reis. Fundació MAPFRE. Objetiva. Rio de Janeiro.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto.2010. *O Governo João Goulart.As lutas sociais no Brasil – 1961-1964.*8ª Edição Revista e Ampliada.Editora UNESP.São Paulo.

Napolitano, Marcos.2014.*1964.Historia do regime militar brasileiro.* Editora Contexto,São Paulo.

Reid, Michael. 2016.*Brasil A esperança e a decepção.*Editorial Presença.Lisboa.

Skidmore, Thomas. 2004. *Brasil: de Castelo a Tancredo.*Paz e Terra. Rio de Janeiro.

Villa,Marco Antonio.2014.*Ditadura brasileira.1964-1985.A democracia golpeada à esquerda e à direita.* Leya.São Paulo

VI.2 capítulos de libro:

Singer,Paul,2014.,„O processo econômico.”*Modernização,Ditadura e democracia.1964-2010.*2014. Coordenação Daniel Aarão Reis. Fundació MAPFRE. Objetiva.Rio de Janeiro.183-233.

Szilágyi, István,2015. „Kivételes állam, modernizáció és posztdemokrácia Latin-Amerikában.” *A 21. század eleji államiság kérdőjelei.* Szerkesztette: Hervainé Szabó Gyöngyvér. Kodolányi János Főiskola, Székesfehérvár.155-217.

Szilágyi, István,2015. „El nuevo golpismo y el proceso de modernización en América Latina: el caso chileno.” *Atas do XI Colóquio Internacional Tradicao e Modernidade no Mundo Ibero-Americano.* Rio de Janeiro,24-26 de novembro 2015.Universidade do Estado de Rio de Janeiro. ISBN 978-85-88796-93-9. <http://1drv.ms/1lwb1k> <http://coloquioiberoamerica.wix.com/2015>

Szilágyi,István,2016. „Models and challenge of Modernization and regional integrations in Latin America.” *Rusia e Iberoamerica en el mundo globalizante.*Vol.II. Universidad Estatal de San Petersburgo. San Petersburgo. 273-291.

Szilágyi, István.2017/a.” Modelos de modernización,integraciones regionales nuevas, estratégias alternativas y los cambios geopolíticos en América Latina” (pp. 543-568). *A Integração Sul-Americana e a Inserção das Regiões Periféricas.* Natal,<http://www.cchla.ufrn.br/uicongeo/ANAIS-2-CONGEO-EIXO-TEMATICO-3.pdf>.

VI.3 artículos

Pereira,Jéferson da Luz y Salis,André Ulysses.2011.”O golpe civil-militar de 1964 entrea conspiração e a dependência estrutural: um estudo das obras de Moniz Bandeira e Octavio Ianni. *Akrópolis Umuarama*, v. 19, n. 4, 249-262.

Souza Pires, Murilo José y Ramos, Pedro.2009. „O Termo Modernização Conservadora: sua Origem e Utilização no Brasil.” *Revista Economica do Nordeste.*Volume 40. Julho- Setembro.411-425.

István Szilágyi,2016.” Modelos de modernizacion y cambios geopolíticos en America Latina.” *Cuadernos Iberoamericanos*, Moscú, Universidad MGIMO, №4 (14),68-76.

Szilágyi, István.2017/b. El nuevo golpismo, El Estado de Excepción y los modelos de modernización en América Latina. *Intellectus*. Año XVI,n.1.p.69-85. ISSN:1676-7640. <http://www.e-publicações.uerj.br/index.php/intellectus>;

Szilágyi, István.2017/c.” Katonai rendszerek, modernizációs modellek és kivételes államok Latin-Amerikában.” *Honvédségi Szemle*,4. szám,52-64.

VI.4 documentos publicados en internet:

El Ato Institucional No.1

. http://pt.wikipedia.org/wiki/Ato_Institucional_N%C3%BAmero_Um

El Ato Institucional No. 5.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ait/ait-01-64.htm.

La Constitución Brasileira:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao67.htm

**O ALARGAMENTO INSTITUCIONAL E A EVOLUÇÃO
DA LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA
DA ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL
(IMO)**

ABREU DO VALLE VENTURA PIASSI, FABIANA
BARREIRA MANHAES, TATYANNA

O ALARGAMENTO INSTITUCIONAL E A EVOLUÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA E PASSIVA DA ORGANIZAÇÃO MARÍTIMA INTERNACIONAL (IMO)

I. INTRODUÇÃO

A Organização Marítima Internacional (IMO)¹ é uma agência especializada das Nações Unidas, com caráter técnico, que tem por objetivo desenvolver normas e regulamentos em âmbito internacional, nas áreas da navegação marítima, da prevenção, da redução e do controle da poluição do meio ambiente marinho provocada por navios, em sintonia com os preceitos da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar - CNUDM².

Porém, para além dessas questões, a Organização vem se deparando com outros desafios para a sua atuação, como aqueles relacionados à “*maritime security*”, a exemplo da ocorrência de ilícitos no mar, como o terrorismo, a pirataria e o roubo armado a navios, entre outras ameaças.

Decerto, há contendas para o debate quanto à atuação da IMO nessas questões de “*maritime security*”, principalmente se for levado em consideração, em um primeiro momento, que as atribuições da Organização decorreriam de uma interpretação da existência de poderes implícitos contidos em seu direito originário, qual seja, o seu tratado de criação. No entanto, ao que parece, a atuação da organização está seguindo muito mais na linha de uma interpretação de poderes inerentes, com uma capacidade jurídica inerente para desempenhar quaisquer atos internacionais, que a Organização esteja em posição prática de desempenhar.

II. A GÊNESE DA IMO E A SUA GRADATIVA COMPOSIÇÃO

Sob a influência de conferências diplomáticas ocorridas na segunda metade do século XIX, realizou-se em Washington DC, Estados Unidos, em 1889, uma Conferência Internacional Marítima como uma primeira tentativa de se estabelecer um permanente organismo internacional que atendesse às necessidades da navegação marítima. Essa iniciativa fracassou ante a desconfiança da indústria da navegação de criação de mecanismos que pudessem controlar as suas atividades e, via de consequência, que restringissem as suas liberdades comerciais. Concluiu-se, assim, que o estabelecimento de uma organização permanente não seria conveniente e oportuno naqueles termos.

Após o término da Segunda Guerra Mundial e a criação das Nações Unidas em 1945, diversos debates, nas mais variadas áreas de interesse da comunidade internacional, foram objeto de diálogos e tratativas, estando as questões marítimas inseridas nesse contexto. Assim, a segunda metade da década de 1940 ficou marcada pela criação de diversas organizações internacionais nas

¹ O Brasil é membro da IMO desde 1963, quando a Organização ainda chamava-se Organização Marítima Consultiva Internacional - OMCI. O acordo foi aprovado pelo Congresso Nacional pelo Decreto Legislativo nº 17, de 28 de novembro de 1962. Em seguida, verificou-se o depósito do instrumento de adesão do Brasil junto ao Secretário-Geral das Nações Unidas ocorrido em 4 de março de 1963, culminando na promulgação pelo Decreto nº 52.493, de 23 de setembro de 1963, e na publicação no Diário Oficial da União de 30 de setembro de 1963. *A posteriori*, com a mudança na nomenclatura da Organização para Organização Marítima Internacional, vê-se nova submissão do acordo ao Congresso Nacional, mediante aprovação do texto da Resolução nº 358, da IX Assembleia Geral da Organização Marítima Consultiva Intergovernamental (OMCI), que aprovou Emenda à Convenção da Organização, concluída em Londres, em 14 de novembro de 1975. Depois disso, o Governo brasileiro promoveu o depósito da Carta de Aceitação às Emendas pela mencionada Resolução em 1º de agosto de 1977, na forma do Artigo 5º da Convenção da Organização, cuja promulgação deu-se pelo Decreto nº 87.458, de 16 de agosto de 1982, publicado no Diário Oficial da União de 26 de agosto de 1982.

² BRASIL. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995.

mais variadas searas, sociais, técnicas, financeiras, entre outras. Nesse contexto, a percepção da necessidade de criação de uma instituição dedicada exclusivamente à elaboração de medidas relativas à navegação marítima foi retomada na Conferência de Genebra, organizada sob os auspícios das Nações Unidas, entre 19 de fevereiro e 6 de março de 1948. Ao seu término, depreendeu-se um acordo internacional que originou a Organização Marítima Consultiva Intergovernamental (OMCI)³, cuja nomenclatura foi alterada em 1982 para Organização Marítima Internacional (OMI).

Destaca-se aqui que os propósitos da Organização, descritos na Parte I, no teor do art.1º do acordo constitutivo, consistiam em auxiliar os governos no campo da regulamentação governamental e das práticas e assuntos técnicos relacionados à navegação comercial internacional, no incentivo à remoção de barreiras ao comércio marítimo, no conhecimento pela Organização dos assuntos afetos à navegação comercial e no intercâmbio de informações entre os governos. Acrescente-se a isso o disposto na parte II da Convenção, cuja disposição referia-se às funções da organização em caráter meramente consultivo e opinativo. No mesmo sentido, cabia à Organização apenas a propositura de projetos de convenções, acordos ou outros instrumentos e recomendações aos Estados e às organizações intergovernamentais, não sendo, portanto, conferida à OMCI a autoridade para a adoção de tratados internacionais.

Ainda no bojo do acordo, visualiza-se um arranjo embrionário de uma estrutura institucional, composto por três principais órgãos, a saber, a Assembleia, o Conselho e o "*Maritime Safety Committee*"⁴. É importante frisar que os objetivos iniciais da Organização encontravam sustentação em ações econômicas para promover a liberdade e o fim da discriminação no comércio internacional marítimo e em questões atreladas à "*maritime safety*" no artigo 1º da Convenção.

De maneira superficial, poderia-se chegar à interpretação de "*safety*" pelo uso dos vocábulos proteção e salvaguarda marítimas, ao passo que a "*security*" poderia ser associada à segurança, embora tal distinção não seja absoluta e não reflita na íntegra o "espírito da lei" de alguns instrumentos internacionais, como pode se inferir nas terminologias adotadas, a título exemplificativo, na *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS/1974)*, cuja tradução se configurou na Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS/1974), ao passo que a *Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation (SUA 1988)* traduziu-se como Convenção Internacional para a Supressão de Atos Ilícitos contra a Segurança da Navegação Marítima. Isso demonstra claramente a dificuldade de conceituação da palavra, ora sendo reproduzida como salvaguarda ora como segurança. Vale ressaltar que há uma dificuldade oferecida pelo idioma português, ao atribuir a uma única palavra - "segurança" - o significado de palavras distintas expressas em outros idiomas, tal como o inglês, que diferencia "*safety*" e "*security*", bem como o francês, "*securité*" e "*sureté*". (BEIRÃO, 2014, p.135).

Essa discussão, embora terminológica para o idioma português, ganha contornos quando se retoma a observação do teor do artigo 1º, "a" da Convenção da IMO, cuja redação oficial apenas menciona problemas relacionados à "*maritime safety*", sem fazer qualquer alusão à "*maritime security*" e igualmente na própria nomenclatura de um de seus principais órgãos, o *Maritime Safety Committee*.

Também, oportuno se torna mencionar que não havia previsão nesse acordo sobre aspectos relacionados à proteção do meio ambiente marinho, que posteriormente se tornaram aspectos vertentes da Organização, bem como a "*maritime security*".

Pois bem, retornando ao acordo constitutivo da OMCI de 1948, registre-se que a sua entrada em vigor sofreu um longo processo, pois muitos países receavam que o referido tratado

³ A seguir denominada, apenas, por OMCI.

⁴ Será mantida a nomenclatura original do órgão (MSC), em inglês, nas menções subsequentes, a fim de se evitar a utilização equivocada da dicotomia de significados da palavra segurança.

pudesse interferir em suas indústrias nacionais de navegação e em sua legislação interna. Entre a adoção da Convenção e a entrada em vigor, outros problemas relacionados à navegação marítima também despertaram o interesse da comunidade internacional, tais como a ameaça de contaminação ou poluição do mar, ocasionada por navios, principalmente os petroleiros⁵. Nesse último aspecto, vale observar que o texto da Convenção de 1948 não mencionava as questões relativas à poluição ou ao meio ambiente marinhos, conforme anterior menção, que posteriormente passaram a ser uma das preocupações da Organização.

Finalmente em 1958⁶, a Convenção que estabelecia a criação da OMCI entrou em vigor, sendo suas atividades confinadas aos aspectos anteriormente expostos, passando por emendas em 1964⁷, relativamente ao incremento no número de membros do Conselho de 16 para 18 membros, em 1965⁸, sobre o incremento no número de membros do "*Maritime Safety Committee*" de 14 para 16 membros, em 1974, sobre o incremento novamente do Conselho para 24 membros e do "*Maritime Safety Committee*" para todos os membros da Organização. Essa ampliação conferiu uma maior democratização ao principal órgão técnico da entidade, bem como, uma maior legitimidade nas decisões por ele emanadas. (BEIRÃO, 2015, p.274).

Em 1975⁹, a estrutura institucional foi incrementada com a adição das partes VIII e IX à Convenção, que consistiam, respectivamente, no estabelecimento do Comitê Jurídico e no "*Marine Environment Protection Committee*"¹⁰. É importante recordar que, alguns anos antes dessa modificação, mais precisamente em 1967, ocorrera um grande acidente da navegação com o Navio *Torrey Canyon* no litoral inglês, em que foram derramados ao mar mais de 120.000 mil toneladas de óleo cru¹¹. Assim, tanto os propósitos quanto a estrutura institucional da organização precisaram ser revistos, e, além da criação dos citados comitês, a organização inseriu entre os seus propósitos¹² a prevenção e o controle da poluição do meio ambiente marinho decorrente de navios no bojo de seu artigo 1º.

Ainda, nessa mesma emenda, fora excluído o caráter consultivo e opinativo da organização, disposto no artigo 2º. Conseqüentemente, na nomenclatura da Organização, desapareceu o adjetivo "Consultiva", modificando o nome inicial da organização de Organização Marítima Consultiva Internacional - OMCI para Organização Marítima Internacional - IMO, cuja entrada em vigor se deu em 22 de maio de 1982. Vale ressaltar que, propositadamente, a modificação na estrutura institucional da IMO, se deu anteriormente à assinatura da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, adotada em Montego Bay na Jamaica, no dia 12 de dezembro de 1982, no intuito

⁵ Na metade dos anos 50, o atraso na ratificação da Convenção da OMI causava preocupações, como por exemplo, na medida em que a Convenção SOLAS de 1948 já necessitava de uma revisão, bem como novos problemas marítimos começaram a surgir, tais como, os relativos à poluição por hidrocarbonetos. Já, em 1954 na Conferência de Londres foi adotada a Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Hidrocarbonetos, porém, ficou estabelecido que a sua responsabilidade seria conferida à IMO assim que a ela se estabelecesse. Gradualmente o número de Estados partes cresceu, no entanto, muitos deles registraram declarações ou reservas à Convenção, restringindo algumas atividades como as de natureza puramente comercial ou econômica.

⁶ Em 17 de Março de 1958, o Egito tornou-se o 21º Estado a aderir à Convenção.

⁷ Com entrada em vigor em 1967.

⁸ Com entrada em vigor em 1968.

⁹ Com entrada em vigor em 1978.

¹⁰ Vale reforçar o anterior debate sobre as acepções de "*safety*" - "*security*" e as dificuldades encontradas pelo idioma português para referenciá-las. No mesmo sentido, denota-se a mesma dificuldade de compreensão da terminologia utilizada para "*protection*". Ela pode ser assimilada como proteção, ou também no sentido de "*safety*" e "*security*".

¹¹ O Comitê Jurídico foi estabelecido inicialmente, em 1967, como um órgão subsidiário da Assembleia para lidar com as questões legais que resultaram das conseqüências do desastre do *Torrey Canyon*, no qual 120.000 toneladas de petróleo foram derramadas. Durante os anos seguintes ao desastre, a IMO introduziu uma série de medidas destinadas a prevenir os acidentes com os navios petroleiros e para minimizar as suas conseqüências.

¹² Na Resolução A.358 (IX), da Assembléia da OMI, de 14.11.1975.

de se atribuir a ela, uma legitimidade para o desempenho do papel de “organização internacional competente” nas diversas matérias afetas à sua área de atuação, e que estariam contempladas na CNUDM.

Outras emendas ocorreram em 1977¹³ na parte X, com a institucionalização do Comitê de Cooperação Técnica com o mesmo *status* do “*Maritime Safety Committee*”, do Comitê Jurídico e do “*Marine Environment Protection Committee*”. Em 1979¹⁴, novamente fora acrescido o número de membros do Conselho para 32 membros. Em 1991¹⁵, deu-se a institucionalização na parte XI do Comitê de Facilitação, no mesmo *status* dos demais conselhos, e, por fim, em 1993¹⁶, promoveu-se nova alteração na composição do Conselho para um total de 40 membros, permanecendo até os dias atuais.

III. A MUTAÇÃO NO PERFIL DE ATUAÇÃO DA IMO: DE “*SAFETY*” PARA “*SECURITY*”

Hodiernamente, uma questão controversa recai sobre a extensão da capacidade jurídica internacional da IMO, considerando os divergentes posicionamentos quanto aos poderes a ela conferidos. Há entendimentos, que não serão por ora tratados, mas que questionam uma interpretação literal do acordo constitutivo; uma defesa em torno dos poderes implícitos, no sentido de poderes essenciais para o desempenho de deveres ou ainda, de poderes inerentes, no sentido do desempenho de quaisquer atos internacionais que a organização esteja em posição prática de desempenhar. A princípio, conforme se verá a seguir, parece que a capacidade jurídica internacional da IMO vêm se alinhando a esse último posicionamento, face à uma constatação de uma mutação no seu perfil de atuação, que ordinariamente atentava-se às questões de “*safety*”, para uma atuação frequente nas temáticas relacionadas à “*security*”.

Quando da análise dos primeiros acordos elaborados pelo “*Maritime Safety Committee*”, depreende-se claramente essa diferenciação, cujo foco da Organização concentrava-se no desenvolvimento de normas relacionadas à “*maritime safety*”. Nessa lógica, o primeiro desafio da IMO, após o início de suas atividades, foi o de adotar uma nova Convenção SOLAS¹⁷, considerado o mais importante de todos os tratados relacionados à segurança dos navios mercantes, com a especificação de normas mínimas relativas à construção, equipamento e operação de navios. Nessa mesma linha de “*safety*”, a IMO desenvolveu e adotou regulamentos internacionais, convenções internacionais e códigos em variadas matérias a exemplo de padrões globais para os marítimos, de busca e salvamento, da facilitação do tráfego marítimo internacional, de linhas de carga, de transporte de mercadorias perigosas, de arqueação, entre outras.

Porém, em contraste com os desígnios estabelecidos no acordo constitutivo da Organização, a partir dos anos de 1980, a Organização se entranhou em questões atinentes à

¹³ Com entrada em vigor em 1984.

¹⁴ Com entrada em vigor em 1984.

¹⁵ Com entrada em vigor em 2008.

¹⁶ Com entrada em vigor em 2002.

¹⁷ A primeira versão desse acordo foi aprovada em 1914, como uma reação ao naufrágio do navio Titanic ocorrido em 1912, embora não tenha entrado em vigor, dados os acontecimentos na sequência com a deflagração da Primeira Guerra Mundial. Alterações subsequentes foram promovidas em 1929, em 1948 e em 1960, embora todas essas versões tenham se deparado com as mesmas dificuldades de se manterem atualizadas, contrastando com a morosidade dos procedimentos de entrada em vigor das mesmas nos estados-membros. Com o propósito de sanar tal dificuldade, a IMO adotou em 1974 uma nova versão SOLAS, incluindo, na mesma, um procedimento de aceitação tácita de suas modificações, permitindo, assim, que ela pudesse ser alterada e emendada conforme necessidades, sem esbarrar no fator lentidão para a entrada em vigor dessas modificações. Logo, a versão de 1974 costuma ser designada como SOLAS/1974 e emendas.

“*maritime security*”, principalmente após o sequestro do navio *Achille Lauro* em 7 de outubro de 1985¹⁸, levando a Organização a adotar, no mesmo ano, a Resolução A.584(14) sobre Medidas destinadas a Prevenir Atos Ilícitos que ameacem a “*Safety*” de Navios” e a “*Security*” de Passageiros e Tripulações¹⁹, demonstrando a sua preocupação com o incremento de ilícitos no mar²⁰. Desse modo, depreende-se que o terrorismo a bordo ou contra navios também passou a receber atenção por parte da Organização. Percebe-se, pois, que o incidente com o navio *Achille Lauro* em 1985 pode ser considerado a quebra do paradigma da IMO, com a mudança no seu perfil de atuação de “*safety*” para “*security*”.

É importante ressaltar que a adoção dessas medidas contou com a anuência das Nações Unidas, por meio de pedido formulado pela Assembleia Geral da Organização para que a IMO enviasse estudos quanto ao problema do terrorismo a bordo ou contra navios, com o desenvolvimento de recomendações sobre as medidas adequadas, conforme se depreende do teor do parágrafo 13 da Resolução 40/61, da Assembleia Geral da ONU, de 9 de dezembro de 1985²¹.

Outras medidas da IMO evidenciam essa linha de atuação. Com a entrada em vigor em março de 1992 da “*Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation*” (SUA 1988) e o “*Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf*” (SUA PROT 1988), afirmou-se o desenvolvimento de um regime internacional de “*maritime security*”. Ainda sobre a supressão de atos ilícitos, seguiram-se as revisões de 2005 (SUA 2005 e SUA PROT 2005), em vigor desde 2010²².

No mesmo sentido, vale ressaltar que as ações da IMO se intensificaram após os atentados terroristas ocorridos em 2001 às Torres Gêmeas em Nova Iorque. Similarmente aos demais modais de transporte, averiguou-se a existência de certa vulnerabilidade no sistema de transportes realizado por mar a ataques terroristas, gerando preocupações quanto à segurança dos navios, das instalações portuárias e de uma possível ruptura no comércio marítimo internacional. Para tanto, em julho de 2004, foi introduzido o “*International Ship and Port Facility Security Code*” (ISPS Code) no âmbito das emendas tácitas da Convenção SOLAS/1974²³, cujo conteúdo remete à “*security*” a ser empreendida por governos, autoridades portuárias e companhias de navegação.

De maneira idêntica, outras temáticas também foram objeto de apoderamento pela Organização, tal como a pirataria e o roubo armado a navios, conforme se infere da Resolução da Assembleia da IMO, sobre Medidas para Prevenir Atos de Pirataria e Roubo Armado contra Navios de 1983²⁴, e posteriormente na adoção do Código de Práticas para a Investigação de Crimes

¹⁸ Outros incidentes marítimos também são reportados, nas justificativas da Organização para a sua atuação na “*maritime security*”, como o sequestro dos navios: SS Santa Maria (cruzeiro), em La Guaira (Venezuela), em 23 jan.1961; Anzoátegui (cargueiro), na costa venezuelana, 12 fev.1963; SS Columbia Eagle (cargueiro), em 14 mar. 1970; MV Avrasya (ferry), no porto de Trabzon, na Turquia, em 16 jan.1996 e os ataques ao USS Cole (navio da Marinha), no porto de Aden, no Iêmen, em 10 jun.2000; ao SS Limburg (petroleiro), no Golfo de Aden, ao largo da costa do Iêmen, em 06 out.2002; ao SuperFerry 14 (ferry), nas Filipinas, em 27 fev. 2004 e ao M/V M. Star (petroleiro VLCC), no Golfo Pérsico, em 27 jul. 2010. Fonte: IMO and Maritime Security Historic background.

¹⁹ IMO. Assembleia. Res. A.584 (14) de 20 nov.1985.

²⁰ É oportuno acrescentar que o “*Maritime Safety Committee*” foi incumbido de adotar medidas, de caráter técnico, para incrementar a segurança da navegação e das pessoas envolvidas na atividade, como se depreende da Circular/CSC nº 433, de 26 de setembro de 1986.

²¹ Parágrafo 13 da Resolução 40/61 da Assembleia Geral da ONU.

²² Em vigor desde 28 jul. 2010.

²³ Em vigor desde 01 jul. 2004.

²⁴ IMO. Assembleia. Res. A.545 (13) de 17 nov.1983.

de Pirataria e Roubo Armado contra Navios de 2001²⁵, posteriormente alterado em 2009²⁶. Ainda outros aspectos, como a segurança armada a bordo de navios, a segurança cybernética, clandestinos, tráfico de drogas e de pessoas, contrabando, também se inserem entre as atenções da IMO²⁷.

Independentemente da ausência de referências à noção de “*security*” no acordo originário da Organização, vale ressaltar que a IMO aceitou o fato de que ela exerce um papel central no combate ao crescimento das ameaças à navegação comercial, ao promover e ao coordenar medidas práticas e legais para prevenir, reduzir ou controlar qualquer atividade que ameace a “*maritime safety*”, a eficiência da navegação e a operação dos navios, ou que coloque em perigo a “*safety*” humana a bordo dos navios (BALKIN, 2006, p.02).

Decerto, há contendas para o debate quanto à atuação da IMO nas questões afetas à “*maritime security*”, principalmente se for levado em consideração, em um primeiro momento, que as suas atribuições decorreriam de uma interpretação da existência de poderes implícitos contidos em seu direito originário. No entanto, ao que parece, a atuação da organização está seguindo muito mais na linha de uma interpretação de poderes inerentes, com uma capacidade jurídica inerente para desempenhar quaisquer atos internacionais, que a organização esteja em posição prática de desempenhar. Nesse entendimento, nem todos os poderes desempenhados, necessariamente decorreriam do tratado constitutivo.

IV. O ALARGAMENTO INSTITUCIONAL E A EVOLUÇÃO DA LEGITIMIDADE DA IMO

A construção organizacional da entidade, conforme anterior menção, sofreu modificações desde a sua criação, quando a Organização ainda denominava-se OMCI, até a sua atual composição, já como IMO. Todo esse remodelamento teve por objetivo uma progressiva legitimação da Organização e de seus órgãos nas questões afetas à sua área de atuação.

Através dos ajustes internos para um alinhamento participativo, a Organização buscou gradativamente o incremento da participação dos Estados membros no processo decisório e regulatório da instituição, como na alteração do quadro numérico de membros, do Conselho e do “*Maritime Safety Committee*”, a título exemplificativo. Relativamente ao Conselho, embora ele possua um restrito número de membros, a sua conformação lhe conferiu um grau de legitimidade em seu processo decisório, ao propiciar a mitigação de interesses dos prestadores de serviços marítimos, dos Estados com interesses no comércio marítimo e demais usuários do transporte e da navegação marítima em geral. Já no que tange ao “*Maritime Safety Committee*”, visualizou-se que a sua composição foi alterada para incluir a participação de todos os membros da Organização, e não apenas de um seleto grupo de Estados que detinham o registro da propriedade das embarcações públicas ou privadas, como se pode depreender do Parecer Consultivo da Corte Internacional de Justiça, de 08 de Junho de 1960, e, posteriormente, na emenda ao Acordo Constitutivo da IMO de 1974.

Com a adequação gradativa do quadro institucional, a IMO visou tornar-se uma “organização internacional competente”, nos moldes pretendidos pela CNUDM, nas diversas temáticas afetas ao seu âmbito de sua atuação. Efetivamente essa pretensão se fortaleceu com a

²⁵ Fruto da Resolução A. 922 (29 nov. 2001), revogada pela Resolução A.1025 (26), de 02 dez.2009. BALKIN, 2006, p. 11, esclarece que esse código "embora de natureza recomendatória, foi adotado com plena consciência de que o combate à pirataria e ao roubo armado contra navios é dificultado, em alguns países, pela ausência de um quadro legislativo eficaz que facilite não só a investigação de tais crimes, mas também a prisão e a punição dos acusados de tais atos".

²⁶ IMO. Assembleia. Resolução A.1025 (26), de 02 dez.2009.

²⁷ IMO. Our Work. Maritime Security and Piracy.

publicação da Divisão de Assuntos Oceânicos e de Direito do Mar (DOALOS) das Nações Unidas²⁸, que considerou a IMO como organização internacional designada para diversas temáticas relacionadas aos assuntos marítimos contidos na CNUDM.

Após o reconhecimento da legitimidade ativa da Organização para a regulação das temáticas apontadas pela DOALOS, também é importante considerar uma crescente apropriação por parte da IMO das demandas relacionadas à “*maritime security*”. Essa crescente atuação vem sendo justificada pela ausência de uma organização internacional designada para tal, pelo próprio reconhecimento da ONU de que essas questões deveriam ser objeto de estudos por parte da IMO e, por fim, devido às próprias demandas e ameaças que a navegação marítima passou a sofrer. Assim sendo, observa-se que a IMO vêm tomando para si, a legitimidade para a regulação dessas matérias, demonstrando um alargamento institucional, ao empreender ações em temáticas não originárias ao seu âmbito de atuação, e ao mesmo tempo promovendo a ampliação de sua legitimidade internacional.

Porém, é preciso considerar que na condição de sujeito de direitos, há também a condição de sujeito de deveres internacionais, o que significa que, não basta à IMO a ampliação de sua legitimação internacional para atuação ativa, mas também é necessário que a Organização assuma a sua legitimação passiva, para suportar o cumprimento das obrigações específicas a ela conferidas pela CNUDM ou por qualquer outra violação à Convenção, no âmbito de suas competências, bem como nas demais matérias por ela incorporadas, como a “*maritime security*”.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observou-se, inicialmente, aspectos históricos de criação da IMO, quando ainda, em sua origem, a Organização se chamava Organização Marítima Consultiva Intergovernamental. A apreciação dessa estrutura deu-se no intuito de se visualizar que a construção organizacional da entidade sofreu modificações desde a sua criação até a sua atual composição, bem como, de demonstrar uma progressiva legitimação da Organização e de seus órgãos nas questões concernentes à sua área de atuação.

Visualizou-se que, com essa adequação gradativa no quadro institucional, a IMO objetivou tornar-se uma “organização internacional competente”, nos moldes pretendidos pela CNUDM, nas diversas temáticas afetas ao seu âmbito de sua atuação. Efetivamente essa pretensão se fortaleceu com a publicação da Divisão de Assuntos Oceânicos e de Direito do Mar (DOALOS) das Nações Unidas, que considerou a IMO como organização internacional designada para diversas temáticas relacionadas aos assuntos marítimos contidos na CNUDM, conforme anterior menção.

Considerando tratar-se a IMO de uma organização internacional, cujo escopo insere-se na cooperação técnica, responsável pelo desenvolvimento de normas de segurança da navegação marítima e da prevenção à poluição causada ao meio ambiente marinho por navios, a conformação desse trabalho ainda cuidou de uma apreciação da atuação dessa Organização em temáticas de “*maritime security*”. Essa crescente atuação foi justificada pela ausência de uma organização internacional designada para tal, pelo próprio reconhecimento da ONU de que essas questões deveriam ser objeto de estudos por parte da IMO e, por fim, devido às próprias demandas e ameaças que a navegação marítima passou a sofrer.

Nesse sentido, observou-se que a IMO tomou para si, a legitimidade para a regulação dessas matérias, demonstrando um alargamento institucional, ao empreender ações em temáticas não originárias ao seu âmbito de atuação, e ao mesmo tempo promovendo a ampliação de sua

²⁸ ONU. DOALOS. Boletim de Direito do Mar n. 31, 1996.

legitimidade internacional. Deduziu-se que a atuação da organização está se orientando muito mais na linha de uma interpretação de poderes inerentes, com uma capacidade jurídica inerente para desempenhar quaisquer atos internacionais que a organização esteja em posição prática de desempenhar.

Vale reforçar, que em virtude da ampliação da legitimidade internacional da IMO, a Organização deverá assumir igualmente a sua legitimação passiva, para suportar o cumprimento das obrigações específicas a ela conferidas pela CNUDM ou por qualquer outra violação à Convenção, bem como nas demais matérias por ela incorporadas, como a “*maritime security*”. Esses aspectos corroboram a relevância da análise da capacidade dessa organização, de atuação ativa e passiva, com a possibilidade de se atribuir a ela responsabilidade por atos que são considerados ilícitos pelo Direito Internacional, bem como por falhas no exercício do seu dever de “*due diligence*”. Nesse sentido, deve-se evidenciar que se a Organização assume novas competências, ela deve igualmente assumir o seu dever de “*due diligence*” sobre elas.

Em suma, espera-se que esse estudo sobre a IMO, na condição de sujeito de Direito Internacional, possa contribuir para os debates concernentes à atuação das organizações internacionais na seara marítima. No mesmo sentido, espera-se uma abertura para um diálogo sobre a atuação das organizações internacionais, não somente como um sujeito ativo de direitos, na produção de normas internacionais, mas também como um sujeito passivo de deveres e de responsabilidades na ordem internacional.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BALKIN, Rosalie. The International Maritime Organization and Maritime Security. Tulane Maritime Law Journal. Vol.30, n.01, 2006, p. 1-34.

BEIRÃO, André Panno; PIÑON, Charles Pacheco. A IMO e a repressão ao roubo armado contra navios: da retórica internacional à cooperação regional. Revista de Direito Internacional, Brasília, v.12, n.1, 2015, p.264-287.

BEIRÃO, André Panno. Segurança do mar: que segurança? In: BEIRÃO, A. P.; PEREIRA, A.C.A. Reflexões sobre a Convenção do Direito do Mar. Brasília: FUNAG, 2014, p. 127-165. (Coleção Relações Internacionais). Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/index.php?route=product/product&product_id=540&search=direito+do+mar>. Acesso em: 13 set. 2016.

CRETELLA NETO, José. Da responsabilidade internacional das organizações internacionais. In: Novas perspectivas do direito internacional contemporâneo. Estudos em homenagem ao Professor Celso D. de Albuquerque Mello/ Carlos Alberto Menezes Direito, Antônio Augusto Cançado Trindade, Antônio Celso Alves Pereira (orgs.). Rio de Janeiro: Renovar, 2008, p. 135-178.

MITROPOULOS, Efthimios E. IMO – moving with the times. BIMCO REVIEW, 2005, p. 170-173.

MONACO, Ricardo. Sulla composizione del Comitato della Sicurezza Marittima dell' IMCO. Rivista di Diritto Internazionale. Vol. XLIII, Giuffrè, 1960, p. 663-685.

- Legislação brasileira

BRASIL. Decreto Legislativo nº 17, de 28 de novembro de 1962. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=88098&norma=114114>>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Decreto nº 52.493, de 23 de setembro de 1963. Disponível em: <[http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaDocumento.action?id=114537&titulo=DECRET O%20LEGISLATIVO%2017%20de%2028/11/1962](http://legis.senado.gov.br/legislacao/DetalhaDocumento.action?id=114537&titulo=DECRET%20LEGISLATIVO%2017%20de%2028/11/1962)>. Acesso em: 15 out. 2016.

BRASIL. Decreto nº 1.530, de 22 de junho de 1995. Declara que a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, concluída em Montego Bay, entrou em vigor internacional e para o Brasil em 16 de novembro de 1994.

- Site da Organização Marítima Internacional

IMO. Assembleia. Res. A.545 (13) de 17 nov.1983. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/PiracyArmedRobbery/Guidance/Documents/A.545.pdf>>. Acesso em: 24.maio.2018.

IMO. Assembleia. Res. A.584 (14) de 20 nov.1985. Disponível em: <[http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide to Maritime Security/Guidance/Docum ents/Resolution%20A.584\(14\).pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide%20to%20Maritime%20Security/Guidance/Documents/Resolution%20A.584(14).pdf)>. Acesso em: 24.maio.2018.

IMO. Assembleia. Resolução A.1025 (26), de 02 dez.2009. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/security/piracyarmedrobbery/guidance/documents/a.1025.pdf>>. Acesso em: 24.maio.2018.

IMO. IMO and environment. Disponível em: <[http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Documents/IMO%20and%20the%20Envir onment%202011.pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Documents/IMO%20and%20the%20Environment%202011.pdf)>. Acesso em: 24.maio.2018.

IMO. IMO and Maritime Security Historic background. Disponível em: <[http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide to Maritime Security/Documents/IMO %20and%20Maritime%20Security%20-%20Historic%20Background.pdf](http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Guide%20to%20Maritime%20Security/Documents/IMO%20and%20Maritime%20Security%20-%20Historic%20Background.pdf)> . Acesso em: 24. maio.2018.

IMO. Implications of the United Nations Convention on the Law of the Sea for the Internacional Maritime Organization. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Legal/Documents/LEG%20MISC%208.pdf>> Acesso em: 24.maio.2018.

IMO. List of Conventions. Disponível em: <[http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Convention-on-the- International-Maritime-Organization.aspx](http://www.imo.org/en/About/Conventions/ListOfConventions/Pages/Convention-on-the-International-Maritime-Organization.aspx)>. Acesso em: 24.maio.2018.

IMO. List of Conventions. Disponível em: <[http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/List%20of %20instruments.pdf](http://www.imo.org/en/About/Conventions/StatusOfConventions/Documents/List%20of%20instruments.pdf)>. Acesso em: 21 out.2016.

IMO. Our Work. Maritime Security and Piracy. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/OurWork/Security/Pages/MaritimeSecurity.aspx>>. Acesso em: 24.maio.2018.

IMO. Structure of IMO. Disponível em: <<http://www.imo.org/en/About/Pages/Structure.aspx>> . Acesso em: 24.maio.2018.

- Site da Organização das Nações Unidas (ONU)

ONU. Divisão de Assuntos Oceânicos e de Direito do Mar. Boletim de Direito do Mar n. 31, 1996. Disponível em: <http://www.un.org/depts/los/doalos_publications/LOSBulletins/bulletinsp/bulsp31.pdf> . Acesso em: 24. maio.2018.

ONU. Economic and Social Council. Resolution E/RES/165 (VII) (1948). Draft Agreement between the United Nations and the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization. 27 aug. 1948. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/344/87/IMG/NR034487.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 24.maio.2018.

ONU. General Assembly. Resolution A/RES/204 (III) (1948). Agreement between the United Nations and the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization. 18 nov. 1948. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/043/75/IMG/NR004375.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 24.maio.2018.

ONU. General Assembly. Resolution A/RES/40/61- (1985). Measures to prevent international terrorism. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/40/61>. Acesso em: 24.maio.2018.

ONU. International Court of Justice. Constitution of the Maritime Safety Committee of the Inter-Governmental Maritime Consultative Organization, Advisory Opinion of 8 June 1960: I.C.J. Reports 1960, p.150. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/43/2419.pdf>> Acesso em: 11 nov. 2016.

ONU. International Court of Justice. Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: I.C.J. Reports 1949, p.174. Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/4/1835.pdf>> Acesso em: 06 abr. 2016.

**OS PAÍSES DO BRICS E A GOVERNANÇA GLOBAL:
O DEBATE NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO
ATUAL**

RACHED, GABRIEL

OS PAÍSES DO BRICS E A GOVERNANÇA GLOBAL: O DEBATE NO CONTEXTO LATINO-AMERICANO ATUAL¹

I. APRESENTAÇÃO:

Nas últimas décadas vem se observando uma série de transformações – cada vez mais velozes e profundas - na conjuntura internacional que se reflete em aspectos econômicos, políticos, sociais e institucionais.

Ainda nos anos 80 e 90, com exceção dos países asiáticos, a quase totalidade dos países periféricos - dentre os quais os da América Latina e África - apresentou não apenas baixas taxas de crescimento, como também uma ampla restrição externa imposta por crises de dívida e pela abertura financeira nos anos 90, tornando essas economias amplamente dependentes das economias centrais.

Em contraste com este período, desde os anos 2000 tem se observado tanto o aumento das taxas de crescimento dos países periféricos, como uma maior contribuição destes para o crescimento do PIB global e do comércio mundial, quando comparados à participação dos países centrais, como os Estados Unidos e Europa.

Com singularidades evidentes e contrastantes os países do BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul - vêm expandindo seu comércio externo e suas taxas de crescimento através da ampliação de seus mercados domésticos e da intensificação do comércio realizado entre estes próprios países. Ainda que com eventuais particularidades ao longo do período é possível observar, como tendência mais geral, que o cenário concernente aos países periféricos está em transformação – o que sugere um panorama com maior inserção internacional das economias até então consideradas não centrais. Dessa forma, dentro desta nova configuração da economia internacional, observa-se a presença de polos autônomos de crescimento que surgem em paralelo ao “centro cíclico principal”.

Essas transformações alcançam dimensões que extrapolam a esfera econômica passando por mudanças que envolvem também as correlações de força dentro do sistema interestatal.

Nessa perspectiva é possível afirmar que a nova conjuntura expressa uma fase de mudanças do sistema interestatal, ainda centrada na expansão do poder americano, porém apresentando agora elementos que apontariam para um possível cenário no qual as decisões internacionais seriam permeadas por plataformas de países que alcançaram uma posição intermediária, denominados países ou economias emergentes. Em tal ambiente reforça-se a pressão competitiva entre os Estados e aponta-se até mesmo para um processo de expansão ou nova corrida imperialista.

Esse processo representa uma transformação estrutural de longo prazo do sistema interestatal iniciada na década de 70, quando os EUA acentuam seu processo de expansão de forma explícita. Ainda hoje os EUA seguem tendo papel decisivo, dadas: a posição do dólar como moeda de referência das relações comerciais e financeiras a despeito inclusive da atual crise financeira mundial; a liderança no *ranking* do maior arsenal bélico e atômico mundiais; além da centralização da informação e da corrida tecnológica. Apesar dessa posição de liderança a disputa entre as grandes potências não acabou, ao contrário, se intensificou. Nesse sentido, o processo de

¹ Preparado para apresentação no 56º Congresso Internacional de Americanistas (ICA) a ser realizado na Universidad de Salamanca - USal - 15 a 20 de Julho de 2018.

expansão americano acabou por reforçar os nacionalismos e a concorrência entre as principais nações mundiais.

Alguns dos sinais dessa pressão competitiva e de corrida entre os Estados já podem ser observados na presença cada vez mais ativa de países como China e Rússia, com interesses territoriais e energéticos que apontam o acirramento da competição interestatal.

Estas transformações de ordem econômica e política manifestam-se também em outras esferas, apontando para (novas) articulações institucionais, outras formas de organização social, além de propostas de políticas a nível internacional que vêm sendo formuladas para enfrentar os dilemas do sistema internacional contemporâneo.

Por esta perspectiva, torna-se pertinente através deste estudo discutir de forma ampla e profunda as mutações de ordem econômica, social e política em curso no sistema internacional, bem como refletir, a partir do trabalho de pesquisa, acerca da inserção dos países do BRICS e do Novo Banco de Desenvolvimento (NBD) nesse novo contexto. Isso permitirá uma reflexão sobre as condições do presente, os constrangimentos do passado e as possibilidades de futuro, buscando compreender os reflexos e impactos dessa gama de transformações no contexto latino-americano atual.

II. INTRODUÇÃO E LOCALIZAÇÃO DO TEMA:

Assim como outras regiões periféricas, os países emergentes vêm enfrentando uma série de desafios nesse início de século XXI. Novas estratégias de desenvolvimento econômico, inserção em uma nova dimensão da divisão internacional do trabalho, aderência a novos arranjos institucionais, além de decisões ligadas à alocação de recursos estratégicos tornam-se questões da ordem do dia cujo debate apresenta-se fundamental. É dentro desse contexto que se pretende analisar a inserção internacional dos países emergentes do BRICS, bem como investigar o papel sua principal instituição – o Novo Banco de Desenvolvimento.

Para tanto, torna-se relevante nesse momento voltar aos primórdios dos anos 2000, no intuito de situar os acontecimentos e processos decisórios, que levaram da criação do agrupamento do BRICS à constituição do NBD.

O termo BRIC foi criado em 2001 pelo economista inglês Jim O'Neill² para fazer referência a quatro países Brasil, Rússia, Índia e China. Em abril de 2001, foi adicionada a letra “S” em referência à entrada da África do Sul (em inglês South Africa). Desta forma, o termo passou a ser BRICS.

Estes países emergentes, naquele momento, apresentavam características comuns como, por exemplo, perspectivas positivas de crescimento econômico no médio e longo prazo. Ao contrário do que se pensa, estes países até então não compõem especificamente um bloco econômico, apenas compartilham de uma situação econômica com índices de desenvolvimento e situações econômicas parecidas - ainda que não similares. Esses países configuram uma espécie de aliança que busca ganhar força no cenário político e econômico internacional, diante da defesa de interesses comuns. A cada ano ocorre uma reunião (cúpula) entre os representantes destes países, com o intuito de formalizar acordos e medidas com claros objetivos de compor um bloco econômico. Um exemplo disso foi a criação recente do Novo Banco de Desenvolvimento,

² Nessa ocasião em 2001, Jim O'Neill (economista da Goldman Sachs) intuiu que o PIB dos países do BRIC até 2041 (horizonte posteriormente antecipado para 2039 e depois para 2032) seria superior àquele dos principais países industrializados do G7. Para mais sobre esse tema, ver O'Neill (2011) e Goldstein, (2011), p.07-11.

também conhecido como Banco do BRICS, visando representar uma fonte alternativa àquelas preexistentes em termos de financiamento do desenvolvimento.

Criado em 15 de Julho de 2014, na ocasião da 6ª Cúpula dos BRICS, o Novo Banco de Desenvolvimento foi fundado em decorrência do acordo entre os países membros do BRICS com um capital inicial de 100 bilhões de dólares e um fundo (Arranjo Contingente de Reservas) contemplando mais 100 bilhões de dólares.

O Arranjo Contingente de Reservas possui um sistema de governança em dois níveis: as decisões mais importantes serão tomadas pelo Conselho de Governadores (*Governing Council*) e os assuntos de nível executivo e operacional ficarão a cargo de um Comitê Permanente (*Standing Committee*), sendo que o consenso será a regra para quase todas as decisões.

Se por um lado o capital de fundação do Banco possui aporte igualitário entre os cinco países membros (20 bilhões de dólares cada) com igual poder de voto, o Arranjo Contingente de Reservas (*Contingent Reserve Arrangement - CRA*) que representa um fundo de estabilização entre os cinco países, é composto da seguinte forma: China participa com 41 bilhões, Brasil, Rússia e Índia com 18 bilhões cada e África do Sul com 5 bilhões. De acordo com Paulo Nogueira Batista Jr., vice-presidente da instituição como representante do Brasil:

Trata-se de um “pool” virtual de reservas, em que os cinco participantes se comprometem a proporcionar apoio mútuo em casos de pressões de balanço de pagamentos. O termo “contingente” reflete o fato de que, no modelo adotado, os recursos comprometidos pelos cinco países continuarão nas suas reservas internacionais, só sendo acionados se algum deles precisar de apoio de balanço de pagamentos. Os limites de acesso de cada país aos recursos do CRA são determinados por suas contribuições individuais vezes um multiplicador. A China tem um multiplicador de 0,5; o Brasil, a Índia e a Rússia, de 1; e a África do Sul, de 2. O apoio aos países pode ser concedido por meio de um instrumento de liquidez imediata ou de um instrumento precaucionário, este último para o caso de pressões potenciais de balanço de pagamentos (BATISTA JR., In: SOUZA, P., 2015, p. 265).

Uma das questões que se coloca nesse momento se refere à diferença entre os países em relação ao montante que compõe o Arranjo Contingente de Reservas. Essa diferença já remeteria a uma diferença de poder no interior da organização? Nessa direção, seria uma evidência do protagonismo da China desde a fundação do Banco?

A proposta do Novo Banco de Desenvolvimento consiste em financiar projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável não somente nos países membros do BRICS, mas também em outros países em desenvolvimento diante da carência de recursos para financiar o desenvolvimento de infra-estrutura no âmbito internacional. Ou seja, a própria iniciativa de fundação do Banco se formaliza para oferecer mais uma possibilidade de financiamento, com a diferença que desta vez não se trata de um organismo tradicional decorrente do formato instituído em Bretton Woods.

O Banco estará aberto à participação dos países-membros das Nações Unidas, sendo que os países desenvolvidos poderão ser sócios, porém não tomadores de empréstimos. Por outro lado, os países em desenvolvimento poderão ser sócios e captar recursos. Os países do BRICS preservarão sempre pelo menos 55% do poder de voto total enquanto os países desenvolvidos terão no máximo 20% do poder de voto. Exceto os países-membros, nenhum outro deterá mais do que 7% dos votos.

Em relação às definições básicas e distribuição de cargos-chave do Novo Banco de Desenvolvimento: a China ficou com a sede em Xangai; a Índia com a primeira presidência do Conselho de Governadores; o Brasil com a primeira presidência do Conselho de Administração;

a Rússia com a primeira presidência do Conselho de Governadores; e a África do Sul deve sediar o Centro Regional Africano da instituição. Nesse sentido, como sugere Paulo Nogueira Batista Jr., “corre-se o risco de que o NDB venha a ser um banco essencialmente asiático, dominado pela China e pela Índia, com os demais BRICS desempenhando papel caudatário” (BATISTA JR., In: SOUZA, P., 2015, p. 267).

De modo geral, até o momento, o Novo Banco de Desenvolvimento representa uma instituição bastante recente, tendo apenas iniciado suas atividades de financiamento de projetos e com previsão de início da abertura para novos membros ainda em 2017.

A novidade consiste em que, para além das diferenças econômicas, políticas e históricas, trata-se de um acordo, com perspectiva de longo prazo, entre um conjunto de países heterogêneos, porém com alguns traços em comum: são países de economia emergente, de grande porte econômico, territorial e populacional, que de certa forma possuem e seguem buscando condições para atuar com mais autonomia – sendo que esse não representa o cenário da maioria dos demais países em desenvolvimento.

Esse novo processo de cooperação entre países emergentes poderia sinalizar que o formato tradicional dos organismos multilaterais estaria em descompasso com as demandas do século XXI? Ou apenas representa uma forma a mais de financiamento de projetos de desenvolvimento que passa a estar disponível para a periferia do sistema?

III. O FINANCIAMENTO DO DESENVOLVIMENTO

Nesse contexto, com a abertura para novos membros do Banco prevista em 2017 será interessante observar como os principais *players* internacionais irão se posicionar: seria interessante integrar e participar desse projeto do ponto de vista das economias centrais (sobretudo EUA e Europa)? Mais especificamente, o que a fundação desse novo acordo com tendência de longo prazo poderia estar sinalizando no cenário internacional?

A relevância do desenvolvimento do BRICS deriva possivelmente do *modus operandi* que se vem decidindo percorrer. Não se trata apenas de um Fórum que se propõe a revolucionar a governança global, mas sim, de um caminho que vem trilhando através de uma via legal sinalizando para a necessidade de reforma - que possa contemplar, gradualmente, um formato que se aproxime na direção de decisões multilaterais promovendo maior justiça social no âmbito interno e também internacional. Esse projeto aparentemente já foi lançado, ainda que as distâncias para as metas progressivas e no que concerne à forma de atuação a curto, médio e longo prazo, ainda sejam passíveis de acompanhamento e observação ao longo das próximas décadas.

De acordo com o artigo 3 do documento final oriundo do *Fourth BRICS Summit: Delhi Declaration* (2012), “Os BRICS são uma plataforma para o diálogo e a cooperação entre países que representam 43% da população mundial, para a promoção da paz, da segurança e do desenvolvimento em um mundo globalizado multipolar, interdependente e cada vez mais complexo. Vindo da Ásia, da África, da Europa e da América latina, a dimensão transcontinental dessa interação ganha valor e significado”³.

O que parece permear as iniciativas do BRICS é uma proposta construtiva atípica, na qual o fluxo de medidas políticas e normas legais vão formando um novo e diverso modelo de institucionalização regional. O dinamismo desencadeado desse processo de cooperação

³ Art. 3 da Declaração final do New Delhi Summit (29.03.2012). Disponível em: <http://brics5.co.za/aboutbrics/summit-declaration/fourth-summit/>. Acesso em Junho de 2017.

interestatal acaba representando um processo diferente daquele verificado no caso europeu ou norte americano. Do ponto de vista jurídico institucional, por exemplo, destaca-se o forte papel que esses cinco países remetem ao Estado.

Segundo Lucia Scaffardi (2012), os BRICS quanto atividade interinstitucional, se inserem em perspectiva de comparação internacional (inclusive sob o ponto de vista do FMI e Banco Mundial) através de elementos centrais e imprescindíveis para a compreensão de *policymaking* interno e externo a outros Estados – comparação que requer esforço cognitivo e avaliativo complexo tanto do ponto de vista jurídico institucional como levando em conta as estruturas informais que levam em conta o “diálogo” e o “fluxo” que sustentam a dinâmica em curso (SCAFFARDI, 2012, p.163).

A pergunta que fica em aberto se refere a qual posicionamento seria o mais apropriado na direção do crescimento e desenvolvimento econômico pensando na realidade e conjuntura dos diferentes Estados. Esse assunto não toca apenas aos países periféricos ou emergentes, mas a todos os países do globo, que possuem suas nuances e suas demandas nesse início de século XXI. Voltamos ao debate recorrente da proporção desejável entre intervencionismo e liberalismo na busca pela dinâmica de sociedades mais prósperas e abundantes.

O fato desses cinco países não centrais – que juntos possuem boa parte do território, população, mercado consumidor e PIB mundial - se reunirem e buscarem se organizar institucionalmente paralelamente ao formato tradicional proposto em Bretton Woods, é algo significativo em termos de governança global e política internacional.

Nesse contexto, o papel do Novo Banco de Desenvolvimento também torna-se pertinente como objeto de análise, de modo que analisar mudanças envolvendo questões econômicas, sociais, políticas e institucionais relacionados com os campos da geopolítica internacional, reposicionamento nas relações de forças e novas inserções dos países emergentes no sistema interestatal, assim como seus impactos na realidade latino-americana recente, tornam-se assuntos de interesse para que se possa compreender o cenário contemporâneo.

Essas são questões que se colocam nesse início de século e, em mundo em que as transformações acontecem de forma cada vez mais acelerada, torna-se pertinente analisar e refletir sobre esses pontos para que se possa, a partir das lições do passado, compreender melhor quais as tendências de transformação do cenário internacional que estão em curso e que são desejáveis na construção de uma sociedade global que contemple desenvolvimento econômico e qualidade de vida com amplo alcance e difusão em nível internacional.

IV. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo consistiu em resgatar alguns elementos que antecedem a constituição do bloco dos países denominados BRICS, no intuito de contextualizar a análise dos acordos desse conjunto de países que se estabelece internacionalmente no século XXI – sobretudo levando em conta a fundação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) – também conhecido como Banco dos BRICS.

Nesse sentido, recorrer ao passado torna o trabalho de observação mais pertinente uma vez que permite analisar o surgimento do Novo Banco de Desenvolvimento enquanto produto de uma série de eventos históricos, e não como ponto de partida da análise.

Por essa perspectiva, assume-se neste trabalho que as relações interestatais, sobretudo suas rivalidades e hierarquias, correspondem a um elemento fundamental para que se possa entender o nascimento, a dinâmica e a potencial evolução do NDB ao longo do tempo. Da

mesma forma, as mudanças no cenário internacional podem ser entendidas como elementos fundamentais para a fundação do Novo Banco de Desenvolvimento.

Em um sistema constituído por Estados Nacionais o NDB representa, pela primeira vez, uma iniciativa com aspiração em tornar-se uma instituição de escopo global, formada exclusivamente por países emergentes – ou seja, sem a participação direta de nenhum país “desenvolvido”. Assume-se assim, de forma inovadora, uma nova conotação de cooperação e abrangência internacional.

Novos *players* em um cenário internacional em mutação configuram um panorama onde as demandas específicas dos países-membros possam abrir novos espaços criando, assim, a possibilidade de revisão de suas respectivas inserções individuais na estrutura global da organização. Nesse contexto, perceber quais mudanças estariam por trás e dinamizando a criação do Novo Banco de Desenvolvimento, torna-se algo pertinente dentro do cenário geopolítico internacional contemporâneo.

A reflexão em torno do NDB nesse princípio de século XXI requer uma análise histórica crítica, associada à elaboração de uma nova agenda de compromissos que, levando em conta o fato da adoção do receituário tradicional aplicado pelas instituições de Bretton Woods nem sempre ter favorecido o processo de desenvolvimento dos países periféricos, possua vínculos com o resgate da autonomia e desenvolvimento econômico dessas nações. Por esse prisma, países semiperiféricos e periféricos ainda possuem longo percurso a percorrer, sobretudo se forem levadas em conta as mudanças a serem perseguidas em termos da governança dos organismos multilaterais.

Vivemos um momento em que as transformações internacionais estão acontecendo em uma velocidade rápida. Alguns *players* progressivamente vêm ganhando destaque e isso apresenta reflexos em torno dos debates na arena internacional. Nessa direção, o Novo Banco de Desenvolvimento - Banco dos BRICS - criado em Julho de 2014, pode ser considerado uma evidência desse processo de transformação. Porém, o processo de mudanças em termos da governança dos organismos multilaterais, ainda que aparentemente esta temática esteja mais presente no debate, precisa ganhar mais fôlego para que se torne efetivo.

Nesse sentido, o que se pode observar, é o peso do ordenamento do sistema interestatal em bases multilaterais, e como o sistema ainda segue “amarrado” à ordem proposta em Bretton Woods. A velocidade das mudanças depende exclusivamente da mobilização política das partes interessadas em rediscutir o modelo, caso contrário, seguiremos reproduzindo “mais do mesmo”. O papel efetivo e os instrumentos de persuasão a serem adotados pelos países envolvidos nesse processo permanecem representando uma questão em aberto (e que merece debate) na conjuntura internacional atual.

Se o Novo Banco de Desenvolvimento ocupará um papel de destaque, sinalizando um processo de mudanças no contexto internacional, é algo ainda a ser verificado e que se torna um assunto interessante na conjuntura atual do ponto de vista de uma possível nova configuração no médio, mas sobretudo no longo prazo, dentro do sistema interestatal.

Pela perspectiva de promoção do desenvolvimento, os impactos do ponto de vista latino-americano, seriam representados pela possibilidade gradual de acesso a uma via paralela/complementar de financiamento que tem pretendido, até o momento, apresentar-se de forma menos excludente e limitadora que o formato de financiamento tradicional associado ao modelo de Bretton Woods e suas condicionalidades.

Nesse sentido, refletir sobre novas plataformas, ancoradas em bases inovadoras, em um contexto marcado por um sistema internacional que demonstra sinais de exaustão e baixa

capacidade de conciliar uma agenda mais inclusiva e co-participativa, representa algo de extrema relevância no momento atual - sobretudo para que se possa delinear uma agenda a ser perseguida e implementada, que traga consigo capacidade de transformação, tão almejada e necessária às demandas que se apresentam nesse início de século XXI.

O mundo contemporâneo vem assistindo a inúmeras situações de precariedade e miséria humana, muito diferentes das perspectivas de desenvolvimento tão almejadas e necessárias no contexto atual. Se os poderes tradicionais não apresentaram interesse concreto em revisitar propositivamente esse modo de organização concentrador e polarizador de riqueza e poder, caberá a outros players do sistema assumir esse protagonismo contemplando uma forma de organização das sociedades mais pautadas na cooperação e superação das barreiras tanto na esfera socioeconômica quanto no âmbito político-humanitário. Ainda que o contexto atual reflita um cenário complexo e de elevada conturbação internacional, a maior motivação para seguir adiante é a clara percepção de que podemos fazer melhor que isso.

V. BIBLIOGRAFIA

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto ; São Paulo: Editora Unesp, 1996.

ARRIGHI, G. ; SILVER, B. J. *Caos e governabilidade no moderno sistema mundial*. Rio de Janeiro: Contraponto / Editora UFRJ, 2001.

BATISTA JR., P. N. “BRICS: um novo fundo monetário e um novo banco de desenvolvimento.” In: SOUZA, P. *Brasil, Sociedade em Movimento*. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2015.

BRICS. *Delhi Declaration*. Delhi: Fourth BRICS Summit, 2012. Disponível em: <http://brics5.co.za/about-brics/summit-declaration/fourth-summit/>. Acesso em Junho de 2016.

BRICS POLICY CENTER. *Os Bancos de Desenvolvimento nos países dos BRICS*. Rio de Janeiro: Centro de Estudos e Pesquisas Brics / IBASE, 2015.

BRICS THINK TANKS COUNCIL: *Towards a long-term strategy for BRICS: a proposal by the BRICS Think Tanks Council*. Brasília: IPEA, 2015.

CASELLA, P. B. *BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul: uma perspectiva de cooperação internacional*. São Paulo: Editora Atlas, 2011.

CHOSSUDOVSKY, M. “BRICS and the fiction of “De-dollarization””. Disponível em: <http://www.globalresearch.ca/brics-and-the-fiction-of-de-dollarization/5441301>. Acesso em 12 de Junho de 2017.

EUROPEAN UNION *The European Union and the BRIC countries*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2012.

FOOT, R. ; MACFARLANE, S. N. ; MASTANDUNO, M. (Orgs.) *US Hegemony and International Organizations: the United States and Multilateral Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 2003.

GOLDSTEIN, A. *BRIC: Brasile, Russia, India, Cina alla guida dell'economia globale*. Bologna: Società editrice il Mulino, 2011.

GONÇALVES, R. *Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Elsevier, 2005.

GRIESGRABER, J. M.; GUNTER, B. G. (Orgs.) *Promoting Development: effective global institutions for the twenty-first century*. London: Pluto Press, 1995.

IKENBERRY, J. G. *Power, Order, and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

HURRELL, A. (Org.) *Os BRICS e a ordem global*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

KIELY, R. *The BRICS, US 'decline' and global transformations*. London: Palgrave Macmillan, 2015.

KINGAH, S. ; QUILICONI, C. *Global and Regional Leadership of BRICS Countries*. Switzerland: Springer International Publishing, 2016.

LESAGE, D. ; VAN DE GRAAF, D. (Orgs.) *Rising Powers and Multilateral Institutions*. London: Palgrave Macmillan, 2015.

LO, V. I. ; HISCOCK, M. (Orgs.) *The Rise of the BRICS in the Global Political Economy: Changing Paradigms?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2014.

NYE, J. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. PublicAffairs, March/2004.

O'NEILL, J. *The Growth Map: economic opportunity in the BRICs and beyond*. New York: Penguin Group, 2011.

RIBEIRO, G. L. *Outras globalizações cosmopolíticas pós-imperialistas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2014.

SCAFFARDI, L. *BRICS: paesi emergenti nel prisma del diritto comparato*. Torino: G.Giappichelli Editore, 2012.

SCAFFARDI, L. (Org.) *The BRICS Group in the Spotlight: an Interdisciplinary Approach*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2015.

TILLY, C. *Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons*. New York: Russel Sage, 1984.

**RECENT CHANGES IN THE STRUCTURE
OF THE INTERNATIONAL SYSTEM:
THE STUDY CASE OF BRAZIL**

RODRIGUES DE PAULA, JOSIELLEN

RECENT CHANGES IN THE STRUCTURE OF THE INTERNATIONAL SYSTEM: THE STUDY CASE OF BRAZIL

I. A BRIEF INTRODUCTION OF THE INTERNATIONAL SYSTEM TRANSFORMATIONS

In the complex world of the international relations where the recent change in the system have deeply moved its structures; it has clearly affects the dynamic of the international society. There are some important transformations process that are need to be taken into account to understand these recent changes: a- the reorganization territorial and sovereignty, b- the reorganization of the productive system, c- the accelerations of the scientific and technologic process, d- the concentration of power (technologic, military, economic, political), e- reincorporate some territories to the capitalism system (Guimarães, 2005:43).

Our view of how the world is structured is probably based on the doctrine of Westphalia sovereignty, a well-know principle of international law, signed after the Peace of Westphalia in 1648. The main goal of the Westphalia principle was to establish a new system of political order in central Europe where each nation-state had sovereignty over its territory and domestic affairs. It was also prohibit the interference of external power in another country's domestic affairs and all nation-states, independent of its size, was considered equal according to international law. All the conditions at that period of the time helped to prevail a world order based on nation-states.

The nation states have loosing a very significant importance in the international scene which means an important change in the way international society is structured that leads to new risks and challenges since there is no an unified central power to control all dynamics of all actors.

The recently international and supranational institutions (United Nations, European Union etc.), the Organizations non-governmental and all these new transnational private corporations that have been created are some of the reasons that have been eroding the power of national states.

Even though the international system has suffer important structure changes, specially after the financial crises of 2008, some important academics like Ohmae K. (1997) have argued that the national state can disappeared because they have loosing space to all these new actors that have been competing with them, but being realistic its end is a very questionable argument. Additionally, it is important to take into account that most of these new actors, that recently are being part of the international life, have a lack of legitimacy to perform typical functions of the national states that are legislate, executed, sanction.

A world of "Nonstate" is quite difficult to think of and till the present day there is no significant evidence that this will be possible in a near future. Obviously, it is a fact that the losing of importance of national states have a great impact on the way international society is build, but they are definitely going to be playing a central role in the world governance among other new actors that are emerging.

Furthermore, the reorganization of the productive system plays a central role to understand all these recent changes over the international system. The automobile magnate Henry Ford is well known as a symbol of the transformation from an agricultural and craft production to an industrial mass production, during the 1940s-1960s, a historical period that is also known as Fordism. The model of Ford cars became one of the important brand

names of effective mass production of that time. The new market created was based on economies of scale (spreading fixed expenses) and scope (exploiting the division of the labor). The intention was to produce several products at once costing less than a single specialized one.

The term Fordism gained prominence in 1934 when Antonio Gramsci wrote an essay "Americanism and Fordism". His concept of Fordism is built on Marx's analysis from small-scale capitalism to an increasingly global capitalism, an important shift of the production that was based on the "manufacture" to a new "modern industry". There were employing new elements in this new way of production like science/technology that led to productive force, skilled workers, mechanized production that, as consequence, generated big firms, states and unions and started a new era of mass production and mass consumption. Doubtless, it is an important feature of twentieth-century capitalism that includes globalization process. (Antonio, R. J., & Bonanno, A., 2000:37).

The three universal structural areas (political, economical and ideological) which, depending on the prevailing mode of production - is considered the structure of structures and carries with it elements of its own historical period. The story is ranked as the embryonic position to domination of the capitalist mode of production. Antonio Gramsci has recognized that the political and ideological structural regions were very important frameworks in the functioning of capitalism (Lacher, 2008:49-50).

Through the world structure, transnational social forces have influenced states. The effect of expansive nineteenth century capitalism is evidence in how national states have developed their structures, and it is possible to apply for both core and periphery countries (Cox, 1981:138).

Until the 70's the organization of the economic system was basically industrial, Fordism was taken as a model, but with the technological and scientific acceleration process the world has been facing with a new way to reorganize the production. Therefore, the economic system has been deeply changed, in a very fast way, due to vital changes in the productive system.

Globalization and liberalization of the economy gives the opportunity to transnational companies to maximize their profits through the relocation process. It allows companies to reduce production costs, save on taxes, avoid environment and labor regulations due to the possibility of search for the best option, in this case the best "country", that give a full support to guarantee its productions. The global market integration, the globalization process and the emergence of multinational companies create a new network of production that goes beyond national states borders. On top of that, the technology is accelerating the process of relocation since the time and cost of communication and transportation are reducing. (Cox, 2006:40; Sousa, 2013:300).

The way of productive of nowadays for sure contributes to strengthen the mega companies that are capable to do business in several parts of the globe and at the same time that they plead for a better legal security abroad to be able to keep growing. Clearly, this type of production reorganization accentuates the concentration of power in the hands of just a few people.

The concentration of power is a very relevant issue to understand how the international society function in the economic, political and social field. There is some hypothesis about concentration of power; first it can happen without the man intervention, second with the intervention of the human activity in all spheres, and the last one refers to a cycle of the social system with historical periods of concentration and decocentration of power. At the present time, it is possible to note that there is an important concentration

of power in all fields (technological, economic, political, military, ideological), and either it can be interpreted as a phase of a cycle or like a tendency of a new historical period (Guimarães, 2005:61-62).

The economic structures have suffered important transformation and it is quite normal that the structures have elements of the previous one. In order to illustrate, there are some examples: the mercantilism keep some aspects of the feudalism, the manufacturing capitalism kept some bits of the mercantilism, the industrial capitalism kept important parts of the manufacturing, and the actual financial capitalism have some important elements of the industrial capitalism. What catch the attention is possibility to observe is the velocity of these profound changes that have been occurring in a very fast and radical way, largely due to the elements that the scientific and technological process has brought with itself (Guimarães, 2005:69). Undoubtedly, it is a crucial element that needs to be taken into account for a better analysis of the impact of these transformations on the international society and, most likely, would be possible to find significant answers to the actual financial crisis.

The expansion of the capitalism started in the interior of the European continent to reach some other areas of the globe like Africa, Asia and the America Continent. The private capital has played an important role to finance the territorial expansion of the national states. The technological development of that period, financed by this private capital, transformed the human activity and made it possible the conquest of territories, and, at the same time impose the capitalist mode of production over these areas of the globe. However, only in 1919, with the creation of the League of Nations (LN) was possible organized the international political system that allowed the orderly expansion of capitalism (Guimarães, 2005:70). Later on, the United Nations (U.N.) would become one of the tools to help countries to reach independency, this fact has implied the need to economically develop as a young nation and also an opportunity to the foreign private capital expand in some areas that were excluded of the capitalism system.

The global production system (work force, capital, natural resources, corporates) have been radical affected by the structures changes of the international system and the ones that we considered most important are: the reorganization territorial and sovereignty, the reorganization of the productive system, the accelerations of the scientific and technologic process, the concentration of power (technologic, military, economic, political) and reincorporate some territories to the capitalism system.

The largest country in South America significantly increased its influence within the international community, becoming an important emergent actor, who has managed to raise their level of importance. The international context has let some countries like Brazil emerge, nevertheless a significant part of its autonomy to take decisions and actions have been lost. It means that even though the country was able to emerge, its agency was conditioned by international phenomenon like globalization, interdependence between international actors, trans-nationalization that are changing the concept of power in the international relations. The meaning of power today is not the same that used to be in the past and this fact is confusing all actors that are not capable to efficiently hold it. Based on the scenario of diffusion of power, the trans-nationals challenges and less autonomy of all international actors, specially the nation states, the analyses is going to be focus on how this new international context affects Brazil inside of the system.

This paper intent to understand the transformations in the structure of the international system that made possible Brazil to emerge. From this approach, it is important to take into account these new transnational processes that the international society has been experiencing, which goes beyond the jurisdiction borders of national

states. Indeed, these new transnational effects have limiting the agency of Brazil. Definitely, nowadays, the country is more powerful, but has lost a valuable part of its autonomy in a new world that any international actor is capable of having a full control of power.

The critical theory of Robert Cox focuses on the forms of states that have a direct influence on social forces that is also connected to production and, as consequences, has a straight impact in the way the global order is constructed. Therefore, trans-national phenomena like globalization and internationalization of production has been reducing significantly the autonomy of the states and that has a straight impact on the existing international order.

The analysis is based in the historical structure of Robert Cox and the changing forces that act independently in the international system that are: material capabilities, ideas and institutions. The combination of these three forces emerge a “structure power” that can shape the way in which national states and other international actors act, limiting their ability to take decision, but it can not, in any case, determined the behavior of the actors.

II. HISTORICAL STRUCTURES OF THE INTERNATIONAL SYSTEM: A FRAMEWORK FOR ACTION

In this academic study the frameworks for action that is being used is the historical structures of Robert Cox. Observe in the image below (figure 1) that there are a particular configuration of forces interacting inside of the structure of the system and are divided in three different categories: material capabilities, ideas and institutions. There is no particular unidirectional determinism among these forces and the relations between them can be considering reciprocal. The important question here concerns about the direction in which these forces take in, and it need to be answered by each particular case of study (Cox, 1996: 98).

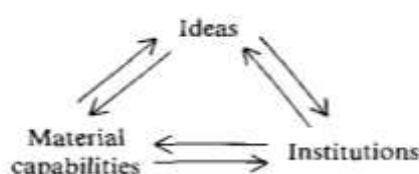


Figure 1

The material capabilities refers to the capacity of production like: the technological/organizational capacities; or the capability to accumulate natural resources that can be transformed by technology, which means the capability to produce material goods and it can be done in a natural way or manufactured with added value (Cox, 1996: 98).

In the field of ideas exists, on the one hand the intersubjective meaning, that is constitute the common ground of social discourse, materializing itself in the notions of the nature of social relations through habits and expectations of social behavior. Furthermore, there are certain types of behavior, historically conditioned, to be expected by state actors when getting involved in a conflict or in a divergence such as: negotiation, confrontation and, in its extreme case, war. On the other hand, the images of the social order of different groups of people, that may be varied or even be opposite, are the ones relevant for the historical structure. These differences in both nature and legitimacy of the relations of power have a straight impact in the understanding of the meaning of justice and the international public good. When these rival collective images collide, a space is opened up for new alternative paths of development, and at the same time, questioning the possible

material and institutional bases for another structure to emerge as an alternative to the already existing one. (Cox, 1996: 98-99)

The definition of Hegemony, for Gramsci, has a very direct link with institutionalization. The Institutions have the capability to stabilizing and perpetuating a particular international order, mixing ideas and material capacities that, in general, serve as a resource to minimize the use of force by international actors. In the relations of material power, in any structure, the use of force usually prevails, but this would not need to be employed if the dominants could peacefully assure its domination over the weakest. In the case of the weakest perceive that the relation of power that prevails is legitimate, the strongest would not be seen as a mere dominant dictators only thinking about its own interests, but it would be understood that their mission is legitimate and hegemonic, expressing its leadership in terms of universal interests. Definitely, the institutions represent diverse interests and universalization of international policies, giving space for a hegemonic strategy. However, hegemony should not be reduced to only the institutional sphere, since some institutions may be out of date. Consequently, they would be unable to meet with necessary objectives to regulate conflicts and, therefore, would lose its hegemonic role. (Cox, 1996:99-100)

It is important to have clear that the historical structure represents a particular area of human activity in its entirety that is historically located; it does not represent the whole world. Additionally, the historical structure it is applied to a three different levels that are interrelated: first, the organization of production (social forces that procreated by the production process); second, forms of states that comes from the study complex of the state/society; and third, world orders that deals with the problem of war or peace in between national states. Consequently, the changes in organization of production create new social forces that carry on changes in the structure of the states; and the result of this change process generates a relevant modification in the world order (Cox, 1996:100).

With the goal of approaching a more complete representation of the historical process, it is possible to correlate social forces, state forms and world orders with material capacities, ideas and institutions, respectively (Cox, 1996:100). As it can be observed in the figure below, the relationships between these three levels are not in one only direction.

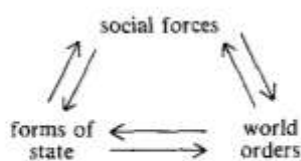


Figure 2

It is important to emphasize the importance of transnational forces that have had over states through the global structure. The expansive capitalism, of the nineteenth century, is an excellent example of how state structures have developed in both central and peripheral countries (Cox, 1996:101).

III. THE PLACE OF BRAZIL INSIDE OF THE INTERNATIONAL SYSTEM

Coming from this international perspective, the study analyses the behavior of Brazil: First of all, in the fields of ideas trying to understand its contribution as a pacific and responsible actor inside of the international society that has the possibility to represent a region; Secondly, reflecting how Brazil is acting inside of the international institutions to

gain more credibility and influence; and last one trying to comprehend how the transformations in the field of international production and transnational economy has giving to Brazil the opportunity to increase its material capability and, as a result, has becoming part of a select group of countries that are consider emergent ones.

Undoubtedly, Brazil has significantly increased its influence within the international community, becoming an important emergent player, who has managed to increase its level of importance globally and regionally. As a consequence, its agenda and agency has significantly being modified. Representing almost 50% of the territory of south America, Brazil can be consider as a natural leader of the region because of its extension, population and the size of its economy.

The country's leading role was very significant in few aspects: foment the creation of the commercial G-20, searching for the democratization of international forums; looking for to increase quotas of emerging countries in the IMF; and defending a reform of the United Nations Security Council reflecting a international society of the XXI century.

When Lula da Silva was president, Brazil had acted as a regional leader, which had implied more international responsibilities that the country had to face it. In fact, being chosen to represent the South American region was the perfect platform to the country achieves more international prominence. The largest and most prosperous country in South America has a cautious diplomacy that is based on the development of the economy and trade; its more ambitious formulation was the creation of The Union of South American Nations (UNASUR), an intergovernmental body modeled after the European Union, which among its main objectives was to become an instance to face conflicts in the region. On top of that, Brazil has led the creation of other regional institutions like: "*Mercado Común do Sul*" (MERCOSUL) and the South American Defense Council.

Unfortunately, due to the recent domestic political and economic internal problems that Brazil has facing, there is a clear lack of Brazilian leadership in the region that temporarily compromises its capacity to respond to regional problems and also its capacity to act as a regional leader within of the International System. Once, the country can solve its internal problems like: fighting political corruption; make its public institutions stronger with transparency; and at the same time give example that nobody is above the law, the country is going to have most of its international creditability back, as long as acting as an responsible actor inside of the system.

It is quite important to emphasize that Brazil has had a largely peaceful history and secure geostrategic position has primarily relied on its own soft power without the need to project hard power abroad through military strength. This pacific state actor has also been active in regional peace and security measures under the United Nations mandate, leading the UN peacekeeping mission in Haiti (MINUSTAH).

Even though, Brazil is going through important internal turbulences, as a rising power, the country is determined to renegotiate and revise international rules and institutions to reflect their own national interests and preferences. This revisionist character that aims to better incorporate the needs and interests of a wider group of states inside of the structures of the international governance, was one of the responsible to extend and transform the Group of Eight (G8), the most important multilateral forum on global economic matters, to the Group of Twenty (G20). In addition, the biggest country in South America has advocate for expanding the United Nations Security Council to be reshaped into a more representative body, including emerging countries and global leaders that could represent its region, adding itself on the list of the countries coming from the developing world. In all these notables' cases, Brazil has working hard trying to shape

global rules and norms. It is clear that a more diverse and pluralistic global order is most convenient for this country.

The global architecture of production has changed significantly in recent years where many industries have changed from nationally bounded entities to companies that are operating its business network globally. These new global production systems mean that countries and regions can specialize in specific aspects of production, rather than complete industrial sectors. As a result, some new players were able to increment its importance level inside of the global trade regime, responding partially to the rising of the well-known BRICS' countries, that includes Brazil.

Meanwhile, the traditional countries, United States and European Union, are the ones that are designing the products, simultaneously some others emerging nations are responsible to manufacturing the products providing cheaper labor to the system; The role of Brazil in the global value chain is to be responsible to provide agricultural commodities and export minerals. Clearly, it has been a shift in the production that before was mostly centered in the North and in the developed countries and, right now, it has expanded to the South, to the developing countries, incorporating these new emerging national states to the global economy both as exporters and new markets.

In the past years, Brazil's position in the global economy was mostly center in the "primarization" of its exports with relatively low levels of processing, due to a huge demand of the Asian market, especially China. This new world market need has giving to the country an opportunity to change its place inside of the system, to a great extend because its natural resources now respond to a global demand that the country can cover, suppressing it. Right now, one of the biggest challenges that Brazil has facing, due to the shift of its export profile, is to increase the technological content in its products in order to upgrade a higher value activities in both the primary product, manufacturing sectors and industrial.

In the continuous transformations that the international system has been experiencing, Brazil has emerged as a great peaceful power with the potential to shape the emerging world and regional order, but the country urgently needs to solve its internal problems in order to continue playing an effective and responsible role. The country should not underestimate its peaceful capacity as an economic, political and diplomatic power that can, albeit modestly, influence, articulate and impact the construction of architecture of a global order.

IV. BIBLIOGRAPHY:

Antonio, R. J., & Bonanno, A. (2000). A New Global Capitalism? From "Americanism and Fordism" to "Americanization-Globalization". *American Studies*, 33-77.

de Sousa, S. L. J. (2013). Cambios en el Poder Estructural y Países Emergentes. *Fundação Alexandre de Gusmao*.

Cox, R. W. (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium: journal of international studies*, 10(2), 126-155.

Cox, R. W., & Sinclair, T. J. (1996). *Approaches to world order*(No. 40). Cambridge University Press.

Cox, Robert W. (2006), "Problems of Power and Knowledge in a Changing World Order", en: Stubbs, Richard y Underhill, Geoffrey R.D., *Political Economy and the Changing Global Order*, Oxford University Press, Oxford, pp. 39-50.

Guimarães, S. P. (2005). *Cinco siglos de periferia: una contribución al estudio de la política internacional*. Prometeo.

Lacher, H. (2008). History, structure and world orders: On the (cross-) purposes of neo-Gramscian theory. Gramsci, Political Economy and International Relations Theory: Modern Princes and Naked Emperors. New York: Palgrave MacMillan, 45-65.

Ohmae, K. (1997). *El fin del estado-nación: el ascenso de las economías regionales*. Andres Bello.

**COOPERAÇÃO MARÍTIMA ENTRE AS NAÇÕES DE
LÍNGUA PORTUGUESA NO SÉCULO XXI:
REMOLDANDO O LIBERALISMO E RECLAMANDO
O PÓS-COLONIALISMO ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO
TRILATERAL**

EVANGELISTA MEDEIROS, SABRINA
JACON AYRES PINTO, DANIELLE

COOPERAÇÃO MARÍTIMA ENTRE AS NAÇÕES DE LÍNGUA PORTUGUESA NO SÉCULO XXI: REMOLDANDO O LIBERALISMO E RECLAMANDO O PÓS-COLONIALISMO ATRAVÉS DA COOPERAÇÃO TRILATERAL

I. INTRODUÇÃO

Este artigo trata sobre o modelo de cooperação que se constituiu entre a Marinha do Brasil e a Marinha de Portugal, levando em conta o projeto estratégico de cada uma das instituições e o modelo de operacionalização desta cooperação. Nossa proposta é observar o tratamento dado à cooperação naval e marítima por parte do Brasil e de Portugal com base na relação entre os países em questão, procurando concluir sobre a incidência desta cooperação para cada ator e para o futuro da cooperação bilateral e multilateral em defesa, fundamentalmente, em relação ao Atlântico.

Tal debate se faz pertinente em face a um mundo cada vez mais globalizado e com disseminação dos pólos do poder dentro do sistema, onde países como Brasil e Portugal surgem como alternativas para a construção de um modelo de cooperação que promova benefícios amplos não só aos atores em referência, mas também, aos demais atores que fazem parte da sua área de influência e que podem conquistar benesses provindas deste processo de aproximação das Marinhas do Brasil e portuguesa em um modelo cooperativo bilateral e multilateral.

II. COOPERAÇÃO, CPLP E DIPLOMACIA DE DEFESA

Desde o fim da guerra-fria a cooperação como forma de relacionamento dos Estados no espaço internacional vem se fortalecendo. As relações entre estes atores, construídas tanto por vontade como por necessidade, os colocou diante de um cenário onde é mais prejudicial agir sozinho do que em conjunto. Desta forma, a cooperação mais do que uma alternativa possível, se torna na verdade, a maneira mais eficaz para se alcançar os resultados pretendidos pelos Estados na esfera externa. (Ayres Pinto, 2016)

Todavia, quando se fala de cooperação é preciso entendê-la de maneira a evitar a ideia de submissão e de uma parte sobre a outra. Mais do que uma relação de dominação e exercício de poder, seria este ato cooperativo reflexo da construção de percepções identitárias comuns que moldariam as ações dos agentes dentro das estruturas que se inserem (Abdenur; Souza Neto, 2014; Wendt, 2014). No conceito a seguir tal ideia pode ser melhor visualizada, assim, cooperação ocorreria:

[...] quando os atores ajustam seus comportamentos atuais ou antecipados, pela preferência dos outros, através de um processo de coordenação política. [...] Em resumo é quando a cooperação intergovernamental na política atual seguida por um governo, são consideradas pelos seus parceiros como um facilitador da realização dos seus próprios objetivos, como o resultado de um processo de coordenação política. (Keohane, 1984, p. 51-52)

Desta forma, questões relacionadas com áreas estratégicas de defesa e segurança de um Estado como são suas forças armadas, em específico neste texto a marinha, mais do que forças conflitivas seriam uma estrutura onde os agentes poderiam desenhar sua ação de maneira a promover seus interesses de modo cooperativo, por escolha própria e assim fortalecer a sua relação bilateral e construir influência nas relações multilaterais em suas áreas de ação geopolítica.

Esta identidade, todavia, não é algo que surja de maneira espontânea, em verdade ela é construída através de dois preceitos importantes e que, através deles, uma percepção de coletividade pode ser erigida, são eles: os preceitos materiais e cognitivos dos atores. Essa visão construtivista da relação cooperativa prevê que as ideias, elementos as responsáveis por moldar a realidade cognitiva, serão as responsáveis por dar significado aos recursos materiais, e nessa relação a cooperação pode ser tudo o que os atores querem fazer dela. (Wendt, 1994, 2014)

Portugal, talvez seja o país capaz de promover melhor esta teia com os demais membros da CPLP (Comunidade de Países de Língua Oficial Portuguesa). Sua ação histórica e o reconhecimento por parte dos demais atores da influência do referido país europeu, faz deste ente o eixo inicial dessa cooperação. Por outro lado, para Portugal a lusofonia tornou-se uma alternativa vital para que ele possa interagir no espaço internacional com mais força e influência, já que com a própria perda dos territórios ultramarinos (os futuros membros da CPLP) Portugal precisa reinventar sua maneira de estar no mundo. (Moreira, 1984)

Todavia, a cooperação entre Portugal e Brasil, como afirma Cervo (2012), é algo inconcluso. Isso ocorre não por uma conflitualidade entre eles, mas pela própria dinâmica histórica na construção de parcerias que esses atores desenvolveram com os demais agentes do sistema internacional.

Para Portugal, o foco de seu processo cooperativo segue dois caminhos: um voltado para a Europa e seu processo integrativo e outro voltado para os países africanos que saem de seu julgo mais tardiamente que o Brasil. Para o Brasil, sua busca cooperativa mira outros espaços, principalmente o do continente americano, como forma de reafirmar seu papel de independência, mas também, os espaços dos atores em desenvolvimento no sistema de forma a criar influências fora do eixo hegemônico tradicional.

Sem embargo, esse cenário não evita que esses países, principalmente a partir da década de 90 do século XX, passem a traçar outros caminhos de aproximação como modo de aumentar sua influência e inserção no sistema internacional. Para isso uma das áreas de maior interesse conjunto entre Brasil e Portugal é o espaço do Atlântico Sul, e por consequência dos países da CPLP.

A CPLP é uma comunidade formada atualmente por nove países membros, são eles: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e Guiné Equatorial¹; e mais dez países observadores. Ao total são mais de 250 milhões de habitantes entre os países membros, mais de 10 milhões e meio de quilômetros quadrados em área territorial, todos os países membros possuem ligação com a parte sul do Oceano Atlântico e possuem entre eles um elo cultural comum, falam português e provêm do mundo lusófono edificado por Portugal. Assim, essa comunidade possui uma pujança econômica e política considerável para interagir no sistema internacional.

Nesse sentido, apesar da inconclusa cooperação bilateral entre Brasil e Portugal relatada por Amado Cervo, o espaço lusófono da CPLP está servindo de palco para a conclusão desse caminho e as marinhas dos respectivos países estão na vanguarda desse processo.

A cooperação marítima pode ser compreendida como aquela que lida com os desafios relacionados ao mar, desde a regulação do uso do mar, questões de ordem ambiental ou relacionados às questões portuárias, do comércio marítimo, da construção naval, fundos marinhos, ordenamento e vigilância, dentre outras. A qualificação de um entendimento

¹ O Timor-Leste tornou-se membro da CPLP em 2002 após seu processo de independência e a Guiné-Equatorial foi admitida como membro permanente na comunidade em 2014. Para saber consultar o site da comunidade: www.cplp.org

comum da Segurança do Domínio Marítimo é de expressiva importância em um ambiente de internacionalização progressiva e onde a maior parte absoluta do comércio ocorre por vias marítimas. Certamente, o desenvolvimento de Estados costeiros está intimamente ligado ao mar e a capacidade de controle e gestão de seus recursos no e do mar.

Se de um lado observa-se a capacidade de representar o mar um dos mais relevantes espaços de promoção da cooperação, a configuração de uma diplomacia voltada para o mar reúne elementos comumente dissociados na literatura tradicional sobre a guerra, a cooperação no mar por meio da defesa. A isso Robert Gates (2007) chamou de *defense diplomacy*, embora algumas vezes também citada por meio de *military diplomacy*, configurando um conceito ainda impreciso e incomum, mas voltado ao uso não violento do aparato militar e em benefício da diplomacia. É importante notar que o termo *military* para alguns intérpretes parece mais restrito que o termo *defense*, ao associarem-se ao termo *diplomacy*, uma vez que a diplomacia militar estaria voltada aos adidos e esforços da ordem das missões oficiais, enquanto que aqueles de defesa teriam um espectro mais amplo (Winger, 2014).

A política voltada aos países antes vinculados ao sistema soviético também foi nomeada como diplomacia de defesa, compondo vários esforços distintos (Winger, 2014) (Cotter & Forster, 2004) organizados em torno de: laços bilaterais e multilaterais envolvendo oficiais superiores e civis da área de defesa, acordos bilaterais de cooperação em defesa, treinamento de oficiais e civis estrangeiros, visitas e contatos oficiais, visitas de navios, aprestamento de pessoal e estados parceiros, provisionamento de materiais militares, missões de treinamento conjunto, exercícios multilaterais com uso de meios ou simulados.

Como parte da componente diplomática do poder militar, a cooperação ganha contornos mais relevantes nos documentos militares dos Estados Unidos, por exemplo, embora o termo *defense diplomacy* seja inaugurado por meio da Estratégia de 2000 do Reino Unido. O modelo de Joseph Nye (2004) entre o *hard power* (coercitivo), o *economic power* (de incentivos) e o *soft power* (dupla opção quanto às escolhas) pode ajudar a compreender o interesse em diminuir resistências e atuar mais em cooperação, já que as opções coercitivas têm sido frustradas mesmo com a dominação imperiosa de poder militar.

Por outro lado, se a diplomacia de defesa foi opção mais recente de Estados com poder de dissuasão incontestável, este parece ser o modelo a vigorar entre Estados de poder militar de pequeno ou médio porte, apesar de dependentes de fornecedores de poder militar robusto. Tal estratégia de aproximação de médios e pequenos poderes militares, muitas vezes, reúne fatores tão substantivos para os envolvidos quanto a proximidade geopolítica ou regional, a complementariedade econômica, a extensão de mercados consumidores, a proximidade cultural e linguística.

Assim, é possível conceber que um processo de cooperação construído tendo o espaço dos mares como mote se dividiria em duas frentes: uma marítima e uma naval, sendo a primeira mais propícia a criação de identidades do que a segunda. Todavia, um processo de construção identitária não tem por que deixar a matriz da defesa, em grande parte associada ao *hard power* (NYE, 2011) fora do espectro da cooperação, isso porque como foi possível observar na argumentação acima, é real e desejável que a própria compreensão dos recursos militares da marinha sejam utilizados numa percepção de *defense diplomacy*. Nos estudos mais recentes de Nye (2011) o autor entende tal estratégia de utilização dos recursos como uma política de *smart power* que visaria uma compreensão mais alargada dos recursos de poder do Estado para que estes fossem utilizados de maneira cooperativa, com intuito de edificar processos de identidade entre os agentes ao ponto de entenderem seus recursos individuais como parte de uma estratégia do todo, não mais se sentido ameaçado por eles.

Desta forma, a cooperação cruzada entre as marinhas de Brasil e Portugal faz sentido se for erigida numa dinâmica de promoção de ganhos absolutos (Grieco, 1993; Alxerod;

Keohane, 1985) onde a relação bilateral entre estes agentes irá fortalecer uma identidade comum e que repercutirá em processos de cooperação multilateral em áreas de influência estratégica de ambos, como é o caso dos países da CPLP.

III. A COOPERAÇÃO MARÍTIMA E NAVAL À LUZ DOS DOCUMENTOS PORTUGUESES

A tipologia de cooperação bilateral apresentada pela Marinha Portuguesa é dividida entre: *staff talks*; *staff talks* conjuntos; comissões mistas; e cooperação técnico-militar. Destes tipos, o Brasil aparece somente entre o tipo *staff talk* e *staff talks* conjuntos. O termo vem do inglês *Joint Staff Talks* que se refere às conversações de Estado Maior e Estado Maior conjunto – enquadramento que nos parece limitar a extensão destes acordos na qualidade de conversações.

Quanto à cooperação multilateral o Brasil aparece na conferência de Marinhas entre Países de Língua Portuguesa, embora a CPLP não seja organicamente a responsável pela cooperação. Assim como o CHENS (entre membros da OTAN e União Europeia), o fórum entre Marinhas de países de língua portuguesa aborda assunto de caráter naval e marítimo, contudo, enquanto regime não se constituiu como uma Comunidade de segurança. (Adler; Barnett, 1998)

Para efeito da cooperação interagência, a Marinha Portuguesa não tem nenhum acordo que envolva o Brasil diretamente, embora a Iniciativa Mar-Aberto inclua países de língua portuguesa na África e Oceania (Portugal, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, São Tomé e Príncipe e Timor Leste). No nível máximo de cooperação, o modelo da aliança militar, que configura Portugal na OTAN, na União Europeia (UE) e no EUROMARFOR, cujo escopo, menor que da UE, envolve também a França, Espanha e Itália desde 1995, seguida da Declaração de Petersberg em 1992.

De todo modo, além da cooperação bilateral, multilateral, relação interagências e alianças, a Marinha Portuguesa atua em projetos que tem um papel de *soft law* (Valadão, 2003), o que é caracterizado por iniciativas informais ou pouco formais: o NACGF, com representantes de 20 países do Atlântico Norte envolvendo as questões de Segurança do Mar e no mar (*safety and security*) e o NHP, cujo foco é a redução de gastos no âmbito da OTAN por meio do desenvolvimento multilateral de projetos. (Feldt, Roell, & Thiele, 2013)

Um dado relevante é a existência de uma Autoridade Marítima Nacional (AMC) apoiada em recursos materiais e humanos pela Marinha Portuguesa e subordinada igualmente ao Ministério da Defesa Nacional. Para o caso brasileiro, a função de autoridade marítima é acumulada pelo Comandante da Marinha do Brasil, onde o assessor da Autoridade Marítima é o Comando do Estado Maior da Armada.

Quanto aos acordos pertencentes ao quadro, o Protocolo de Alteração do Acordo entre o Governo da República Portuguesa e o Governo da República Federativa do Brasil sobre Transporte e Navegação está válido desde 1995 e foi feito justamente para abrigar aquelas considerações e exigências vinculantes da União Europeia, que não excluiriam a cooperação dantes feita com o Brasil, mas que a condicionariam. Ou seja, uma vez que as normativas da União Europeia prescindem àquelas com países terceiros, mas não as eliminam, a adaptação por meio do protocolo de alteração reconstituía os termos desta cooperação.

IV. A COOPERAÇÃO MARÍTIMA E NAVAL À LUZ DOS DOCUMENTOS BRASILEIROS

O Sistema de Ato dos Internacionais é a base de pesquisa do Ministério das relações Exteriores para acordos bilaterais ou multilaterais. Nesta base, enquadram-se como acordos com conteúdo “Marinha” e dentre os classificados como bilaterais, cinco distintos documentos. Dois deles referem-se ao Acordo sobre Transporte e Navegação e seu Protocolo de Alteração (1995), citado mais acima. Além destes documentos, é ainda vigente um *memorandum* de entendimento sobre transportes marítimos (1991), contemporâneo ao Protocolo sobre as comemorações dos Descobrimentos, que dá sequência à ata de criação de comissão binacional para as mesmas comemorações, também presente entre os cinco documentos encontrados.

Utilizando-se a busca pela palavra “marítimo”, é possível encontrar um acordo de cooperação de 1933 e ainda vigente, que visava estimular o comércio e a navegação entre Portugal e Brasil. Discussões sobre uma Comunidade Luso-brasileira foram descritas no documento de 1966, vigente, sobre uma reunião de ministros de relações exteriores, que atentava para a necessidade de aproximação entre ambos para efeito de cooperação técnica, incluindo conversações sobre cooperação em reparação naval e indústria naval.

Pelo mesmo Sistema de Atos Internacionais, uma busca em torno do tema “Defesa e assuntos militares”, em atos bilaterais e com Portugal quanto aos acordos em vigência, encontramos dois documentos: um Acordo de Cooperação no Domínio da Defesa, de 2005 e ratificado pelo Brasil em 2009 (Decreto nº 7.329, DE 5 de outubro de 2010); e um *Memorandum* de Entendimento – protocolo de Acordo de Intercâmbio de Militares das respectivas Forças Aéreas. O primeiro documento, de escopo geral para a Defesa, acentua os vínculos entre os dois países, constituídos cultural e historicamente, como elemento positivo quanto aos assuntos de defesa: “(...) Convictas de que esses vínculos constituem, por si só, uma garantia segura de uma cooperação frutuosa também em matéria de defesa (...)”².

Pesa a intenção explicitada no documento de tornar formais os vínculos bilaterais em defesa, cujos indícios são de anos de cooperação tratada como informal. Assim, o documento parece ser o mais importante em termos de bilateralidade, entre Portugal e Brasil, de modo que constitui os Ministérios de Defesa como responsáveis pelas eventuais soluções de controvérsias ao mesmo tempo que proponentes de protocolos adicionais relativos às áreas específicas. Note-se aqui outra particularidade das atribuições de cada parte em que pese instituições de paridade não-imediata, digamos. Neste documento, por exemplo, assinam: Samuel Pinheiro Guimarães, pelo Ministério das Relações Exteriores do Brasil; João Gomes Cravinho, como Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação.

No caso de Portugal, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação em posição de paridade a outros Secretários de Estado que eventualmente assumem atos de temas próximos, tal como a Secretaria de Estado das Comunidades Portuguesas, a Secretaria de Estado da Defesa Nacional ou a Secretaria de Estado da Internacionalização.

V. SOBRE O MODELO DE COOPERAÇÃO MULTILATERAL EM CURSO NA CPLP

Por ocasião do primeiro encontro de Chefes de Estados e de Governo dos países de língua portuguesa, em 1989, envolvendo Angola, Brasil, Cabo Verde, Moçambique, Portugal,

² http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/2005/b_174/at_download/arquivo

São Thomé e Príncipe, foram lançadas iniciativas como a da criação do Instituto Internacional da Língua Portuguesa. A Declaração constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, de 1996, logo após a Cimeira de Chefes de Estado de 1995, em Lisboa, registra a criação da organização Comunidade de Países de Língua Portuguesa. O teor da cooperação marítima e naval a partir de então é fomentado pela CPLP, mas nem sempre ocorre no âmbito dela.

Em setembro de 2015, nas instalações da Escola de Guerra Naval da Marinha do Brasil, reuniram-se acadêmicos e representantes de ambas marinhas, de Portugal e do Brasil, para apresentar e discutir os caminhos convergentes entre os dois modelos estratégicos e as oportunidades de acentuar estes pontos de convergência. O Seminário deu sequência a um workshop entre convidados de representação institucional como do Centro de Análise Estratégica da CPLP e acadêmicos especialistas na temática da cooperação em defesa que incluíam militares e civis, dentre eles, o Vice-almirante Antônio Manuel Silva Ribeiro, do ISCSP e, também, Diretor-geral da Autoridade Marítima Nacional.

Como consequência do *workshop* e das ideias debatidas durante o Seminário nasceu uma proposta de um Fórum do Mar da CPLP, onde estratégias marítimas e navais de países da CPLP pudessem ser discutidas em agenda contínua, promovida pelas Marinhas de Portugal e do Brasil, mas que incluísse representantes institucionais e acadêmicos de diversos dos países da Comunidade de Língua Portuguesa. Embora o Centro de Análise Estratégica da CPLP também tivesse como função a divulgação e produção científica, a ideia de ter um Fórum do Mar ampliaria o escopo e participação em assuntos notadamente de interesse para a difusão da mentalidade marítima entre países da CPLP. A coadunação destes interesses contribuiria para o entendimento científico desta conjuntura e para a promoção dela, ao mesmo tempo. Ainda em elaboração e refinamento pelos atores principais envolvidos, a Marinha do Brasil e a Marinha Portuguesa, o documento final ainda não fora aprovado, contudo, sua elaboração por meio de um documento primeiro já configura a necessidade aqui exposta, em evolução.

É notável que o antigo Simpósio de Marinhas da CPLP, agora chamado de Conferência das Marinhas da CPLP (nomeação formalmente dada em 2015) carregou a reputação de uma das experiências mais bem-sucedidas no âmbito da CPLP. Além desta, A Conferências de Ministros de Pesca e o Encontro de Portos da CPLP também representaram iniciativas que fazem da CPLP muito voltada às iniciativas do Mar (Bernardino, 2011). É nesta conjuntura que também foi feita a Estratégia da Comunidade de Países de Língua Portuguesa para os Oceanos.

Ainda assim, não parece ter sido propulsor de modelos similares que conduzissem a Comunidade a um processo de aprofundamento de relações em outros setores, gerando uma dinâmica desproporcional entre assuntos e pautas normalmente listados como prioritários. Além disso, é possível notar por meio das atas destas reuniões uma concentração progressiva nas tarefas subsidiárias como o controle e segurança marítimas nas últimas recomendações, cujas anteriores apontavam mais para a desproporção entre as Marinhas de Guerra da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

VI. DISSONÂNCIAS E SINERGIAS

Razões da necessidade de aproximação entre as Marinhas do Brasil e Portuguesa podem ser listadas por diferentes motivações. De um lado, o afastamento de Portugal e Brasil quanto à visão da nova concepção estratégica da OTAN quando o documento NATO 2020: *Assured Security; Dynamic Engagement* fora divulgado e criticado publicamente pelo então Ministro de Defesa do Brasil, Nelson Jobim, em Conferência sobre “O futuro da Comunidade Transatlântica” na cidade de Lisboa em 2010. Como parte ainda dos

afastamentos entre um e outro a respeito do projeto de Defesa, o número menor de projetos de cooperação Portugal e Brasil do que com outros países da África ou América do Sul, traduzindo um grau de prioridade à Comunidade de Países de Língua Portuguesa diferente entre os dois países, pode ser relevante também.

Ressalte-se, por último, o interesse brasileiro de proposição da ZOPACAS (1986) que, embora um regime nomeado de Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul voltado para a não-proliferação de armas nucleares, tem configurado por meio do âmbito da ONU um veículo importante de diálogo em benefício da segurança, embora ilhas britânicas configurem o domínio de uma potência nuclear ainda na região sul do Oceano Atlântico. Nesse sentido, a partir da Declaração de Montevidéu, da reunião de 2013, os países-membros comprometem-se a formalizar progressivamente a Zona com reuniões anuais e uma agenda de implementação a ser observada por um Grupo de Contato formado por países-sede e Cabo Verde. Embora não necessariamente uma iniciativa competitiva, as ZOPACAS trazem ao sul do Atlântico as prioridades de concepção estratégicas de segurança e defesa, retirando, em algum grau, valor da ligação cultural estabelecida entre povos da CPLP.

Por outro lado, quanto às sinergias, destaquemos o aprimoramento necessário de capacidades institucionais e materiais de países do Atlântico, onde Portugal e Brasil poderiam ter um papel de liderança em concentrar algumas destas tarefas e obter benefícios transversais desta cooperação triangulada. Além disso, com a incidência de atentados terroristas, guerras civis de diferentes espectros, ataques a plataformas e navios mercantes, fluxos de refugiados e pirataria marítima (reduzida nos anos de 2015 e 2016 face ao preço baixo do barril de petróleo no mercado regular), as ações combinadas e em conjunto poderiam ser uma saída menos custosa e mais eficiente para os Estados costeiros e detentores da responsabilidade de segurança do mar e no mar.

Por conta das motivações históricas poderíamos dizer que há, além das razões acima descritas, aquelas de caráter da tradição, dotada de características históricas, de linguagem, de cultura. Estas, que podem ser qualificadas como razões de *path dependence* (ou dependência da trajetória) demonstram que os vínculos são relevantes, inclusive, na figura das atuais lideranças constitutivas de ambos países, Brasil e Portugal (Bernardi, 2012). Neste caso, a emergência de uma renovada vontade política, cujo alinhamento também perpassa as lideranças de ambas marinhas, pode ser de extrema relevância, fundamentalmente dado os compromissos históricos delineados ao longo do tempo. O Vice-almirante Silva Ribeiro, por exemplo, além de ser o número dois da Marinha Portuguesa, também foi colega dos brasileiros na viagem de ouro para formandos da Escola Naval onde foi convidado pela Marinha do Brasil, há cerca de 30 anos atrás. (Mahoney, 2000) (Arrow, 2000)

É possível se dizer que, na medida em que não se pode reduzir conflitos em ambiente de interesses também cooperativos, o reconhecimento de que são estes espaços congestionados auxilia-nos a compreender as incertezas e sobreposições que são passíveis de serem vistas neste caso. Isto é, tal como identificado Scott Jasper (2012) espaços comuns como os oceanos, o cyber-espço ou o *outer-space* são potencialmente conflitivos porque parte dos interesses comuns neles se concentram, fazendo destes ambientes extremamente conflitivos, embora, com grande capacidade de concentrar soluções cooperativas, talvez, o mais seguro caminho a garantir permanência nestes espaços. (Bernardi, 2012)

Nesse sentido, a configuração de um modelo cooperativo sobreposto entre interesses potencialmente divergentes, pode se constituir como um modelo cooperativo razoável e positivo. O que nos pareceu ser passível de ser detectado é que a cooperação em defesa ainda é tímida entre as Marinhas Portuguesa e do Brasil em nível bilateral, contudo, no âmbito da CPLP ela parece ser mais produtiva, como por meio da Conferência das Marinhas da CPLP. As iniciativas que buscam reforçar esta comunhão de valores vão ao encontro de uma

capacidade de triangular a cooperação entre países da CPLP que, comumente, necessita deste tipo de liderança alternada ou conjunta entre Brasil e Portugal. Neste caso, é a cooperação bilateral reforçando a multilateral.

Ou seja, é possível que se diga que há um efeito reflexivo entre a ação bilateral entre Marinhas do Brasil e Portuguesa e seus projetos junto à CPLP, produzindo triangulação benéfica a ambas lideranças. De outro modo, em sendo mobilizadas em torno de motivações voltadas à segurança do tráfego marítimo, estas ações ganham em capacidade de implementação em assuntos de ordem de baixo teor conflitivo. Esta tendência, embora sobreposta a outras mais, parece ser irreversível e irrefutável no que pode acentuar o papel de cada ator nestes cenários de incerteza.

VII. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABDENUR, A. E., & Marcondes, D. O Brasil e a Cooperação em Defesa: a construção de uma identidade regional no Atlântico Sul. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Volume 57, n.1, 2014, p. 5-21.

ADLER, Emmanuel; BARNETT, Michael. *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

ARROW, K. Increasing returns: historiographic issues and path dependence. *The European Journal of the History of Economic Thought*, 7, n.2, 2000, pp. 171-180.

AXELROD, Robert; KEOHANE, Robert O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*. 38, n.1, 1985, p. 226-254.

AYRES PINTO, D. J. O *smart power* como um novo projeto de poder na esfera internacional: uma análise do Brasil e sua inserção internacional nos governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas/UNICAMP, 2016.

BERNARDI, B. B. O Conceito de Dependência da Trajetória (Path Dependence): definições e Controvérsias teóricas. *Perspectivas*, 41, 2012, p. 137-167, jan/jun.

BERNARDINO, L. M. A Segurança Marítima no Seio da CPLP: Contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia. *Nação e Defesa*, 5 séries, n.128, 2011, p. 41-65.

CERVO, A. A parceria inconclusa – As relações entre Brasil e Portugal. Belo Horizonte. Fino Traço Editora, 2012.

COTTEY, Andrew, FORSTER, Anthony. Chapter 1: Strategic Engagement: Defence Diplomacy as a Means of Conflict Prevention. *Adelphi series* 44.365, 2004: 15-30.

DEUTSCH, K. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. New York: Greenwood, 1969.

FELDT, L., Roell, D. P., & Thiele, R. D. Maritime Security – Perspectives for a Comprehensive Approach. *ISPSW Strategy Series: Focus on Defense and International Security* n.222, 2013.

FORSTER, Anthony; EDMUNDS, Timothy; COTTEY, Andrew (Ed.). The challenge of military reform in postcommunist Europe: building professional armed forces. Springer, 2002.

Robert Gates. Landon Lecture. Kansas State University, Manhattan, KS. November, 26, 2007.

GRIECO, J. M. Anarchy and the Limits of Cooperation: a Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism. In: BALDWIN, D.A. (ed.). *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1993, p. 116-142

HURREL, A. An Emerging Security Community in South America? In: E. Adler, & M. Marnett, *Security Communities*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1998.

JASPER, S. *Conflict and Cooperation in the Commons: a comprehensive approach for International Security*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2012.

JOBIM, N. *Palestra do Ministro da Defesa do Brasil no Encerramento da Conferência Internacional: o Futuro da Comunidade Transatlântica*. Fonte: Defesanet: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/3381/JOBIM---O-Futuro-da-Comunidade-Transatlantica/>

KEOHANE, Robert O. *After Hegemony*. Princeton: Princeton University Press, 1984.

MAGALHÃES, D. T. (2012). Comunidade de Segurança: a teoria no conceito. (A. B. Internacionais, Ed.) *Carta Internacional*, 7(2), 2010, p. 81-98.

MAHONEY, J. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29, 2000, p. 507-548.

MOREIRA, Adriano. Portugal e as Relações Internacionais. *Revista Nação e Defesa*, n.032, Outubro a Dezembro, 1984, p. 23-38.

NYE (JR.), J. S. *The future of Power*. Nova Iorque: Public Affairs, 2011.

NYE (JR.), J. S. *Soft Power*. Nova Iorque: Public Affairs, 2004.

PAHRE, R. Multilateral Cooperation in an Iterated Prisoners' Dilemma. *Journal of Conflict Resolution* (38), 1994, p.326-352.

VALADÃO, M. A. O Soft Law como fonte formal do Direito Internacional Público. UFSC, 2003. Acesso em 25 de Abril de 2016. In: <http://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2014/11/o-soft-law-como-fonte-formal-do-dip.pdf>

WENDT, Alexander. Collective Identity Formation and the International. *The American Political Science Review*. 88(2), 1994, p.384-396.

WENDT, Alexander. *Teoria social da política internacional*. Rio de Janeiro: Editora PUC Rio, 2014.

WINGER, Gregory. "The Velvet Gauntlet: A Theory of Defense Diplomacy." *What Do Ideas Do*, 2014. Acesso em 02 de julho de 2017. In: <http://www.iwm.at/publications/5-junior-visiting-fellows-conferences/the-velvet-gauntlet/>

**EL MUSEO INTERNACIONAL DE LA RESISTENCIA
SALVADOR ALLENDE (1975-1990).
TRANSNACIONALIZACIÓN DEL MUSEO
DE LA SOLIDARIDAD EN EXILIO**

LEBEAU, ELODIE, MARIE-LISE

EL MUSEO INTERNACIONAL DE LA RESISTENCIA SALVADOR ALLENDE (1975-1990). TRANSNACIONALIZACIÓN DEL MUSEO DE LA SOLIDARIDAD EN EXILIO

Ahora se conoce la ejemplaridad del caso chileno en los movimientos de solidaridad de la segunda mitad del siglo XX, y su característico activismo transnacional orientado hacia dos direcciones: el exterior y el interior. Pero poco han sido estudiadas las manifestaciones de apoyo a Chile en la esfera artística, y particularmente en los medios de las artes visuales. Más ampliamente, la historiográfica de los movimientos internacionales de solidaridad en los mundos artísticos y culturales, de los años 60 hasta 80, ha empezado a constituirse en los últimos diez años¹.

En las manifestaciones de solidaridad con Chile, el caso del Museo Internacional de la Resistencia Salvador Allende (MIRSA) es particularmente interesante. Como continuación del Museo de la Solidaridad (1972-1973)² al exterior de Chile durante la dictadura militar, puede ser entendido como la transnacionalización de esa institución en el exilio, en diversos países de América latina y de Europa, tanto del Oeste como del Este. Contando con la participación de artistas, intelectuales, personalidades del mundo cultural y figuras políticas de múltiples nacionalidades, constituyó la manifestación artística más importante del exilio chileno.

El objetivo de esta ponencia es presentar la cartografía de esa institución transnacional, es decir su estructura global a través de sus comités nacionales para analizar los vínculos entre arte y política en el prisma de la solidaridad con Chile, a los niveles local, nacional e internacional. Después de haber presentado las posibilidades del exilio, gracias a las redes políticas que conformaron los partidos integrantes de la Unidad Popular (UP), analizaremos las condiciones previas que fueron necesarias a la implantación de este museo en varios países, y en una última parte, presentaremos brevemente su funcionamiento en exilio.

I. LAS POSIBILIDADES DEL EXILIO: LAS REDES POLÍTICAS

Las afinidades políticas existentes entre la Unidad Popular y los países de acogida de la diáspora chilena, y asimismo de los comités del MIRSA, se explican por varias razones. A pesar de las realidades nacionales muy diversas, se dibujan tres grandes polos de amistad: la Izquierda europea plural, los países tercermundistas, y los “compañeros” del campo socialista (ROJAS MIRA, SANTONI, 2010).

En primer lugar, cabe destacar el papel político de la Izquierda europea, entendida en su sentido pluralista –comunista, socialdemócrata, radical de izquierda–, en la acogida de los exiliados chilenos, particularmente en Francia, Suecia y España. La experiencia chilena, aunque había sido declarada marxista, era en ese momento percibida por la izquierda europea como una brecha posible en las lógicas hegemónicas resultantes de la confrontación Este/Oeste (MORALES LA MURA, 2014, 18-19).

¹ Ver las investigaciones de Rasha Salti y Kristine Khouri en cuanto a la exposición “Past Disquiet. Narratives and Ghosts from The International Art Exhibition for Palestine”, 20 feb. – 01 jun. 2015 en el MACBA, Barcelona, 19 mar. – 09 mayo 2016 en el Haus der Kulturen der Welt, Berlin; la muestra “Art of Solidarity. Cuban posters for African liberation 1967–1989”, 2017, International Slavery Museum, Liverpool; el seminario organizado por Caroline Moine y Rosa Olmos “Sources et archives audiovisuelles de la solidarité internationale: le cas chilien”, BDIC, Nanterre, octubre de 2015 – junio de 2016; y en la bibliografía, las publicaciones del Museo de la Solidaridad Salvador Allende.

² Creado en Chile en 1972 durante el gobierno de la Unidad Popular (1970-1973), a partir de las obras que llegaron a Santiago por parte de los artistas del mundo solidarios con el proceso de transformación socialista, el Museo de la Solidaridad ha sido brutalmente parado con el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.

Los estudios de Nicolas Prognon sobre el exilio chileno en Francia muestran cómo la experiencia política de la Unidad Popular fascinó a la izquierda del hexágono porque constituía un modelo potencialmente transferible a la *Union de la gauche*³ entre los partidos comunista (PCF), socialista (PS) y el Movimiento de los radicales de izquierda (MRG) (PROGNON, 2013: 2). El *Programme Commun*, firmado en 1973 por esa coalición, recuerda sustancialmente el preámbulo del Programa de la UP⁴. Además, los viajes separados de los cuadros del PS y del PCF a Santiago, en noviembre 1971, sellaron una amistad política de largo plazo, que no dejó de tener efectos en la acogida en Francia de los miembros de los partidos socialista y comunista chilenos en exilio. En efecto, si la política de asilo de la Embajada de Francia en Chile favoreció la salida de unas 854 personas durante el año siguiente al golpe de Estado⁵, son las redes intrapartidos del PS y PCF las que jugaron un papel central en la instalación de los exiliados, ayudándolos a encontrar alojamiento y trabajo, y en el apoyo material a la resistencia del exterior.

Por otra parte, las investigaciones de Fernando Camacho Padilla analizan cómo en Suecia, la acogida de los exiliados chilenos fue facilitada por las relaciones de proximidad que existían entre el gobierno de Olof Palme y el de la Unidad Popular. El interés de este Primer Ministro por el Tercer Mundo, por América Latina, y particularmente por las transformaciones que inició Salvador Allende en Chile, favoreció una renovación de las relaciones diplomáticas tradicionales. En el caso chileno, la ayuda económica que votó el parlamento sueco en 1970, y sobre todo la nominación de Harald Edelstam como embajador de Suecia en Chile en junio de 1972, fueron momentos decisivos en el acercamiento de esos dos países. De hecho, una vez llegado Edelstam a Santiago, se intensificaron los contactos entre las representaciones socialdemócratas que venían de Suecia con los políticos chilenos (CAMACHO PADILLA, 2007: 70-71). Tras el golpe militar, frente a la violencia de la represión, la embajada de Suecia recibió el número el más importante de asilados de las embajadas europeas, seguida de la francesa y de la finlandesa (CAMACHO PADILLA, 2007: 74).

La acogida masiva de exiliados chilenos en España se explica por otras razones. Aparte de la vinculación histórica y cultural que compartía Chile con España, los cambios sociopolíticos que ocurrieron tras la muerte del General Francisco Franco desempeñaron un papel determinante. Como lo analiza Mario Olgún, el proceso de transición democrática junto a la legalización de partidos como el comunista, el socialista y de otras tendencias de izquierda, favorecieron la llegada de chilenos. Esta fue aún más notoria a inicio de los ochenta, influida por las elecciones municipales (1977) y presidenciales (1982) pasadas, con la incorporación del PSOE, del PCE y de otras organizaciones de izquierda en el seno de instituciones públicas, y la asunción a la primera magistratura de Felipe González. También podemos presumir que desde 1975, en un momento de reconstrucción del campo progresista, a pesar de las diversas ideologías que existían entre los partidos, incluido al interior del PSOE, el caso chileno y la cuestión de los derechos humanos aparecían como un factor unificador entre las diversas tendencias de izquierda⁶.

De una manera general, en Europa, el derrocamiento violento de un proyecto socialista inscrito en un cuadro institucional provocó un profundo choque en la población, despertando los

³ Esta coalición, basada en un programa común de gobierno adoptado en 1972, fue juzgada necesaria para que la izquierda francesa llegue al poder luego de casi quince años de derecha presidencial.

⁴ Ver Programa básico de gobierno de la Unidad Popular. Candidatura presidencial de Salvador Allende, Santiago de Chile, s.e., 1970; y Programme commun de gouvernement. Parti socialiste, Parti communiste, mouvement des radicaux de gauche, Paris, Flammarion, 1973.

⁵ Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, "Informe sobre la situación de los derechos humanos en Chile", OEA, 25/10/1974. URL: <http://www.cidh.org/countryrep/Chile74sp/cap.13.htm>, consultado el 25/05/2018.

⁶ Ese aspecto, que se puede también observar en Italia o en Francia, favoreció una apertura hacia el eurocomunismo de los partidos comunistas europeos en la segunda mitad de los años 1970, acompañando una crítica del destino de los disidentes soviéticos. Ver Michael Scott Christofferson, *French Intellectuals Against the Left. The Antitotalitarian Moment of the 1970s*, New York: Berghahn Books, 2004.

demonios del inconsciente colectivo relativos al nazismo y a los fascismos del continente. Así, las campañas de solidaridad en el viejo continente se orientaron más hacia la defensa de los Derechos humanos y de los valores democráticos.

Del otro lado del Atlántico, las razones que prevalecieron en la acogida de los comités del MIRSA en México, Colombia, Venezuela, Panamá o Cuba, convergen en los paradigmas tercermundista, anticolonial, antiimperialista y en la defensa de una cierta identidad regional latinoamericanista. Abordaremos aquí solos los casos de México y Cuba; los otros –con la excepción del comité venezolano que no alcanzó a reunir una colección–, serán más evocados en la tercera parte de este artículo.

En su tentativa de alcanzar una “segunda independencia”, rompiendo con el capital estadounidense, el gobierno de la UP fue percibido como patriótico y nacional, incluso por gobiernos, sectores y hombres políticos tan ideológicamente lejanos como el régimen del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en México (ROJAS MIRA, SANTONI, 2013: 129). Las visitas oficiales de Luis Echeverría Álvarez a Chile, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en el Tercer Mundo (UNCTAD III), en mayo 1972, y aquella de Salvador Allende a México en los últimos meses del mismo año, testimonian un acercamiento diplomático muy notable entre los dos países. El tema de la Unidad Popular sirvió, en una estrategia de pacificación por parte de los sectores oficiales, de catalizador de emociones y de factor unificador entre un gobierno nacionalista autoritario y una juventud ávida de cambio y todavía profundamente marcada por la masacre de Tlatelolco (2 de Octubre de 1968), y del Jueves de Corpus (10 de Junio de 1971). En efecto, si esos dos dirigentes no compartían proyectos políticos comparables, compartían sin embargo un discurso ideológico tercermundista y antiimperialista común. Y es precisamente a partir de su visita a Chile durante la UNCTAD III, que el dirigente mexicano desarrolló un discurso de gran alcance, intentando posicionar México al centro de las discusiones multilaterales, como portavoz privilegiado de los países del Tercer mundo. El golpe de Estado en Chile fue pues la ocasión para el gobierno mexicano de poner en práctica una solidaridad concreta por la acogida masiva de refugiados políticos chilenos, respetando su política tradicional de asilo. También sirvió “al proceso de relegitimación de la identidad revolucionaria del Estado mexicano, debilitada por años de incumplimiento a las promesas de la Revolución de 1910” (ROJAS MIRA, SANTONI, 2013: 129).

En otro aspecto, cabe destacar la amistad entre Cuba y Chile, en sí misma paradigmática. Inmediatamente después de su elección, Salvador Allende restableció relaciones diplomáticas con Cuba, denunciando las políticas de agresión de Washington contra la isla. La alianza concluida en 1971 entre los dirigentes cubanos y Clodomiro Almeyda y Raúl Roca para la delegación chilena, conocida como la Declaración de La Habana, inauguró un “meridiano de la solidaridad” entre los dos países, como lo titulaban los diarios de la época⁷. Tanya Harmer percibe a Cuba y Washington como dos polos contrarios, dos poderes externos que tuvieron las mayores repercusiones en los asuntos chilenos (HARMER, 2011: 6). Viendo en Salvador Allende el único líder capaz de unir las fuerzas divididas de la izquierda chilena, los dirigentes cubanos se sintieron frustrados al constatar la incapacidad del líder socialista de alcanzar este objetivo, y sobre todo por ver que rechazó conducir su país hacia una dirección más semejante a la experiencia cubana, pasando por un control de las fuerzas armadas (HARMER, 2011: 12). Siempre, Cuba ha considerado su revolución como una parte inseparable de la revolución latinoamericana, llevando su apoyo a guerrillas (Colombia, Argentina, Perú, Venezuela, Guatemala y Bolivia) o procesos revolucionarios, como fue el caso de Chile. La visita de Beatriz Allende, la hija del presidente chileno, y Miria Contreras Bell (la Payita), secretaria personal de Allende y futura directora del

⁷ Solo los medios vinculados a la izquierda cubrieron el evento con interés. El término “meridiano de la solidaridad” fue empleado específicamente en el artículo “Chile-Cuba, el meridiano de la solidaridad”, *Ahora*, 10/08/71, p. 54. (SUÁREZ, MACCHIAVELLO, 2015, 177),

Museo de la Solidaridad en exilio, en septiembre 1970, estaba orientada a pedir al Estado cubano asistencia y garantía de seguridad para Salvador Allende. La constitución progresiva del Grupo de Amigos Personales (GAP) testimonia así de los vínculos muy estrechos que unieron esos dos gobiernos (*Ibid.*, 53-55). Pero es realmente la visita, muy controvertida, de Fidel Castro a Chile en noviembre 1971, la que simboliza la culminación de este proceso de acercamiento.

Sin embargo, el caso de Cuba es particular porque puede ser también clasificado entre los “compañeros” del campo socialista. El periodo de la UP correspondió a un tiempo de alineación de Cuba con relación a la Unión soviética. Así, su rol fue determinante porque las relaciones diplomáticas y de amistad que mantenía con Estados del campo socialista permitieron considerar la posibilidad de crear comités del museo en esos países⁸.

Los estudios de Olga Ulianova son reveladores de las relaciones que mantuvieron los soviéticos con el Chile de Allende. Parece que, bajo muchos aspectos, la experiencia chilena sirvió a reactivar el “ethos” revolucionario en los países así llamados del “socialismo real”, donde el proceso de declive estaba ya iniciado (ROJAS MIRA, SANTONI, 2013: 135). Sin embargo, al contrario de los partidos comunistas de Europa del Oeste, los “compañeros” del campo socialista no tuvieron mucho interés en la implantación de un otro modelo de socialismo. De esta manera, Moscú no acordó su plena confianza a la *vía chilena hacia el socialismo*, juzgando este proceso como no viable y compartiendo las críticas emitidas por Cuba en su contra. Pero los paradigmas del antiimperialismo y del antifascismo que animaron esos Estados en una lógica de contraposición bipolar en plena guerra fría, hicieron del principio de solidaridad un deber, en respeto a los principios de la antigua Tercera Internacional Socialista. Así, las relaciones de fraternidad y de cooperación entre el PCCh y el PCUS, que mantenían un vínculo orgánico, permanente y regular desde mediados de los años 50 –con una ayuda financiera más significativa en los inicios de los años 70, cuando el PCCh estaba al poder en Chile–, dan testimonio de la idea persistente de pertenecer a un movimiento global (ULIANOVA, FEDIAKOVA, 1998: 145-146).

Si los estudios enumerados nos permiten entender las afinidades políticas que existían entre el proyecto de la Unidad Popular y los países que acogieron un comité o una colección del MIRSA, la plusvalía de nuestro objeto de estudio, un museo de arte, es que permite analizar las redes intelectuales y artísticas que hicieron posible la solidaridad en el mundo cultural, tanto en niveles nacionales como a escala global.

II. LAS CONDICIONES DE UN MUSEO EN EXILIO: LAS REDES INTELECTUALES Y ARTÍSTICAS

Las redes de artistas e intelectuales que operaron entre los años 1960 y 1970 en América Latina fueron un ámbito propicio para la producción de discursos alternativos en la intersección entre política y arte (BERNAL, 2015: 7).

Varias instituciones se abocaron a explorar y definir una identidad latinoamericana para favorecer “una conciencia del destino común compartido entre los pueblos (del) continente”⁹, acompañando una nueva concepción de lo que debería ser el arte revolucionario, frente a la implantación de procesos revolucionarios en la región. La creación de la Casa de las Américas en Cuba, en 1959, y luego la del Instituto de Arte Latinoamericano (IAL) en Chile, en 1970, deben entenderse así como polos generadores de un programa cultural de proyección continental que dio inicio a nuevas formas de compromiso (SUÁREZ, MACCHIAVELLO, 2015). Un hecho notable es la firma, un mes antes de la Declaración política de la Habana ya citada, de una Declaración artística común entre Cuba y Chile, el 26 de Julio de 1971, por José Balmes,

⁸ “Informe de actividades del Secretariado y los Comités del MIRSA (1977)”, doc. B.1. a0023, Archivo MSSA.

⁹ Miguel Rojas Mix, “Para un arte latinoamericano”, *Cormorán*, 1 (agosto 1969), p. 7

Guillermo Nuñez, Miguel Rojas Mix y Mariano Rodríguez, subdirector de la Casa de Las Américas, en el contexto de la Exposición de la Habana (Bienal Chile-Cuba) organizada conjuntamente con el IAL y la Casa de las Américas. En ese encuentro de críticos y artistas chileno-cubanos se acordó un plan de acción concreto para la definición de un “nuevo arte latinoamericano”, basado en el compromiso político. El desafío fue entonces lanzado a los creadores: producir un arte antielitista que fuese “patrimonio de todos y que sea, a la vez, expresión íntima de nuestra América”¹⁰, lo que implicaba la reinención del campo del arte fuera de la lógica del capitalismo y la incorporación del artista a la revolución¹¹.

En ese contexto, la creación del Museo de la Solidaridad en 1972 tiene que ser entendida como uno de los resultados de este proceso. Para lograr llevar a cabo esa iniciativa, se creó en 1971 un Comité Internacional de Solidaridad Artística con Chile (CISAC). A través él, se convocó a los artistas del mundo para que donasen una obra en apoyo al Chile de Allende. El crítico de arte brasileño Mario Pedrosa fue designado presidente del comité y el cineasta uruguayo Danilo Trelles, secretario. Carlo Levi, el senador y escritor italiano, y José María Moreno Galván, el crítico de arte español, que habían concebido la idea de esa movilización artística, eran también miembros del comité, junto con el poeta español Rafael Alberti, el escritor francés Louis Aragon, el crítico de arte italiano Giulio Carlo Argan, la crítica de arte norteamericana Dore Asthon, el historiador del arte francés Jean Leymarie, el artista y escritor británico Roland Penrose, el artista y subdirector de la Casa de las Américas cubano Mariano Rodríguez, el historiador del arte polaco Juliusz Starzyński y el director de museo neerlandés Edy de Wilde. La implantación internacional de los miembros del CISAC, y las redes que cada uno había constituido en su medio profesional favorecieron la toma de contacto y la constitución de colecciones en varios países.

El “llamamiento a los artistas plásticos latinoamericanos”, siguiendo la Declaración de La Habana y la inauguración del Museo de la Solidaridad, propone acciones concretas a adoptar en función de los contextos locales: la creación de talleres, brigadas, y todo tipo de agrupaciones plásticas; la organización de exposiciones multicontinentales, continentales y nacionales; de concursos para la creación de símbolos e imágenes de alcance revolucionario; la redacción de artículos, notas críticas, para desacreditar los discursos burgueses del arte; la presentación de muestras de obras simultáneas para denunciar manifestaciones de la represión burguesa¹².

Esas formas de lucha en los medios artísticos y culturales, pensadas para amplificar la red de artistas comprometidos a través del mundo y reforzar la revolución internacionalista, conocieron una aplicación concreta, aunque levemente desviada de su objetivo inicial, con la creación del MIRSA en 1975. Ya en octubre 1973, un mes después la derrota de la UP, las conclusiones del II Encuentro de Plástica Latinoamericana testimonian un giro hacia el concepto de resistencia, es decir añadiendo al concepto de arte revolucionario una “estrategia inmersiva” con el reconocimiento de la importancia de la labor de los artistas en los marcos institucionales convencionales del arte, y considerando su participación en los salones, bienales y escuelas de arte como de “gran eficacia política” (SUÁREZ, MACCHIAVELLO, 2015: 220).

Así, tras el golpe de Estado, esas redes continuaron en actividad a través de la denuncia de las políticas autoritarias de la Junta militar y tuvieron ramificaciones en Europa. De manera general, la mediatización y los análisis de los conflictos de afuera permitidos por los relevos intelectuales progresistas ayudaron a sensibilizar y a movilizar a las personas sobre la

¹⁰ La Declaración de la Habana fue publicada en “Pintores chilenos y cubanos llaman a un encuentro de plástica latinoamericana”, *El Siglo*, Santiago, 19/08/1971 (SUÁREZ, MACCHIAVELLO, 2015, 182).

¹¹ *Ibid.*

¹² “Acuerdos de I Encuentro de Plástica Latinoamericana”, publicado en *Granma*, La Habana, viernes 26 de mayo de 1972. (SUÁREZ, MACCHIAVELLO, 2015, 204).

situación internacional, conjunto a la circulación de los intelectuales y artistas latinoamericanos – ya sea debido a becas de estudios, o migraciones voluntarias o forzadas. Por ejemplo, en Francia, las agrupaciones de artistas comprometidos, como la *Jeune Peinture* –donde los pintores solían organizarse en grupos temáticos en función de sus tendencias políticas (comunista, anarquista, maoísta, trotskista) y de los combates que quisieran librar–, se solidarizaron con el pueblo chileno, entre otros. Algunos de los artistas presentes en la colección francesa del MIRSA estaban afiliados a esa asociación, especialmente en el Colectivo de los Pintores Antifascistas. Esas redes permitieron la integración de los artistas exiliados y la organización de varios eventos en torno a la situación en Chile.

Además, las iniciativas que precedieron la creación del MIRSA dan testimonio de una conciencia internacionalista por parte de los artistas europeos, aunque estas estuviesen gestionadas por instituciones vinculadas al poder político. La muestra “Grafismos e imágenes comprometidas de Suecia” concebida por el Comité Nacional para las Exposiciones de Arte Sueco Contemporáneo en el Extranjero (NUNSKU), que debía ser presentada en otoño de 1973 en el Museo de Bellas Artes de Santiago, y que finalmente fue expuesta en Cuba y México un año después, es una prueba de que el Chile de Allende sirvió también de estímulo a los artistas y que ayudó a que se multiplicaran las actividades solidarias en el campo cultural¹³.

III. EL FUNCIONAMIENTO EN EXILIO: LAS PRERROGATIVAS DE LOS COMITÉS NACIONALES DEL MIRSA

La tarea principal del MIRSA, a través de sus comités nacionales, era reunir obras de arte donadas por los artistas solidarios con la resistencia chilena, con el fin de organizar exposiciones para despertar las conciencias sobre las atrocidades cometidas en Chile por parte de la junta militar, mantener viva la memoria de la Unidad Popular y de Salvador Allende, y presentar el proyecto del Museo de la Solidaridad. De este modo, debía responder a tres criterios fundamentales: “Ayudar a la resistencia en Chile / Ser un testimonio directo de la solidaridad de los artistas e intelectuales / Ser un instrumento político de agitación y propaganda”¹⁴. Miria Contreras, con la ayuda de Carmen Waugh y del secretariado del MIRSA compuesto de Mario Pedrosa, José Balmes, Pedro Miras, Miguel Rojas Mix y Jacques Leenhardt, continuó la tarea del antiguo CISAC en exilio. Desde París y La Habana coordinó la constitución de los diferentes comités a través del mundo. Los varios boletines que ella emitió desde París y la Casa de las Américas, donde se encontraban sus oficinas, nos informan de la evolución de los comités, de sus miembros integrantes y de sus actividades¹⁵.

Las prerrogativas del MIRSA cambiaron con el tiempo. Por ejemplo, a fines de 1976, se vendieron obras colectadas en México y en Colombia para ayudar concretamente a la resistencia interior. De hecho, un informe fechado de diciembre de 1975 estipula que este proyecto también debe ser “un instrumento financiero” y que para agradecer la solidaridad de los artistas y presentar este proyecto solidario al pueblo, se hicieron exposiciones antes de vender las obras¹⁶. En efecto, las fichas de donación de obras contienen una cláusula de venta¹⁷. Pero, si bien la finalidad de este proyecto aparece aquí puramente política y material, debido a la urgencia de la

¹³ *Contra esto... y aquello. Grafismos e imágenes comprometidas de Suecia* [exposición, del 6 de nov. al 6 de dic. de 1974, Museo Nacional Palacio de Bellas Artes, La Habana; y de enero hasta febrero de 1975, Museo Universitario, México], Estocolmo, NUNSKU (eds.), 1974.

¹⁴ “Un museo internacional para la resistencia chilena”, doc. B.1.a0002, Archivo MSSA.

¹⁵ “Informe...” *op. cit.*, y “Informe sobre las actividades MIRSA en distintos países del mundo (1977)”, doc. B.1.b0053, Archivo MSSA.

¹⁶ “Convocatoria para participar al MIRSA escrita por Miria Contreras (1975)”, doc. B.1.b0044, Archivo MSSA.

¹⁷ Ver por ejemplo “Ficha donación MIRSA, Julio Le Parc, 22 de abril de 1977”, Doc. D.1.e0133, Archivo MSSA.

situación, muy rápidamente Miria Contreras y Carmen Waugh se dieron cuenta del valor patrimonial de las obras colectadas y de la necesidad de conservarlas para que fuesen enviadas un día a Chile¹⁸, y para que se cumpliera el proyecto revolucionario inicial del Museo de la Solidaridad.

En función de cada situación nacional, los diferentes comités se organizaron independientemente unos de otros. De este modo, los medios humanos, financieros y materiales puestos a disposición del museo por los partidos o personalidades políticas, sindicatos, o instituciones, no pueden ser comparados de un país a otro.

Algunos comités fueron gestionados por directores y/o curadores de museos de arte. Generalmente, en esos casos, fue realizada una selección de obras con un real interés plástico. En el caso de Suecia, por ejemplo, el papel de personalidades del mundo del arte sueco, como Björn Springfelt, Monica Nieckels y Sonja Martinson, fue primordial en la conformación de una colección y en la organización de las exposiciones. Además de aprovechar sus contactos para planificar muestras del MIRSA en varios centros y museos de arte de Suecia, las bodegas del Moderna Museet sirvieron al almacenamiento de las obras, y su aparato logístico colaboró con el desplazamiento de las obras de exposición en exposición. De la misma manera, en Colombia, con el compromiso de Marta Traba, directora del Museo de Arte Moderno en Bogotá; en México, con Fernando Gamboa, director del Museo de Arte Moderno en Ciudad de México; y en Polonia, con Ryszard Stanislawski, director del *Muzeum Sztuki* de Lodz, las obras fueron seleccionadas y conservadas por instituciones relevantes en el mundo del arte.

Pero esos comités también contaron con la ayuda de partidos políticos o agrupaciones sindicales que, aún lejos de las actividades propiamente museales, ofrecieron locales para conservar las obras, o contribuyeron con los gastos financieros, incluso en el traslado de las obras a Chile. Las obras de la colección sueca habían sido trasladadas a la Escuela Sindical de los Trabajadores de la Construcción de Rönneberga en Lidingö, tras un acuerdo entre Olof Palme y el rector Ola Rask¹⁹. De la misma manera, la exposición presentada en el museo de Lodz fue patrocinada por el Ministerio de Cultura y Arte de la entonces República Popular de Polonia, y organizada en conjunto con el Comité Polaco de Solidaridad con el Pueblo de Chile dirigido, como era usual en el campo socialista, por oficiales del régimen. En México, la Casa de Chile que colaboró activamente con el MIRSA ejerciendo una función administrativa, estaba muy vinculada a la esfera oficial del régimen mexicano y al Partido Radical de Chile (ROJAS MIRA, 122-124).

En ese sentido, las inauguraciones de las exposiciones del MIRSA sirvieron como teatro de la representación de las personalidades políticas y oficiales que aprovecharon esos momentos para demostrar su apoyo a la resistencia chilena. Felipe González, en España, pronunció un discurso por el PSOE con ocasión de las Jornadas de solidaridad con el pueblo chileno, organizadas del 9 al 17 de septiembre 1977²⁰; y François Mitterrand asistió a dos inauguraciones del MIRSA en Francia²¹. El presidente de México, Excmo. José López Portillo, asistió al acto inaugural de la Exposición “México-Chile”, el 17 de junio, en el Museo de Arte Moderno de México²².

¹⁸ Faride Zerán, *Carmen Waugh: la vida por el arte*, Santiago de Chile, Lumen, 2012, p. 19.

¹⁹ Ver el texto “Un dictador tembloroso” de Pierre Schori, 26 de junio de 1989, Doc. B.3.d0081, Archivo MSSA.

²⁰ Juan Altabke, “En el IV aniversario del golpe militar. Madrid: Llorar a Allende”, *Diario 16*, 09/09/1977, Doc. B.3.d0040., Archivo MSSA.

²¹ Ver, entre otros, “Declaración del candidato François Mitterrand sobre su no apoyo a la dictadura chilena [Mitterrand à Nancy: Nous rompons avec le Chili de la dictature] [1977]”, Doc. B.3.d0017, Archivo MSSA.

²² “Informe del MIRSA realizado en ocasión del aniversario XX de Casa de las Américas, La Habana, Cuba, octubre 1979”, Doc. B.2.b0100, Archivo MSSA.

En el caso francés, si bien algunas muestras fueron presentadas en museos o centros de arte –ver la exposición “*Chili, lorsque l’espoir s’exprime*”, Centre Pompidou, París, 1983²³–, la mayoría de ellas fueron ejecutadas mayoritariamente gracias a las alcaldías comunistas y socialistas que pusieron locales culturales a disposición del MIRSA. La victoria masiva de la *Union de la gauche* en las elecciones municipales de 1977, donde 72 y 81 de las 221 ciudades de más de 30.000 habitantes fueron ganadas respectivamente por el PCF y el PS²⁴, ofreció un terreno propicio para la organización de eventos de solidaridad con Chile. En esa coyuntura, los miembros del secretariado del MIRSA que eran también adherentes de partidos de la UP, privilegiaron los contactos con el partido “hermano” francés. Así, José Balmes, militante del PCCh, fue responsable de la organización de una exposición del museo en Nanterre, ciudad comunista²⁵; mientras que Pedro Miras, del PSCh, solía tomar contactos con las alcaldías socialistas. Caso interesante, la exposición presentada en Marsella, en abril 1981, en la *Galerie de la Vieille Charité*, para la cual Pedro Miras intercambió cartas con el alcalde socialista Gaston Defferre²⁶, fue posible gracias a la colaboración del núcleo Aix-Marseille del PSCh –y particularmente de un presunto militante J. Soto. A. que parece haber actuado como intermedio con la alcaldía de Marsella desde 1978²⁷.

Ante la aparente autonomía de los comités, Carla Macchiavello privilegia el concepto de “Museos de la Resistencia” (MACCHIAVELLO, 2017: 28), que permite poner de relieve la diversidad que caracteriza las colecciones, los protagonistas o las actividades de esa institución en exilio entre los diferentes países. Pero esa independencia de los comités no excluye una interrelación entre ellos. Antes del retorno del Museo a Chile, ya se organizaron en exilio exposiciones donde se podían ver obras de varias colecciones conjuntas. El Centro cultural sueco de París, dirigido entonces por Jacques Robnard, organizó en 1979 una muestra conjunta de la colección francesa y de una selección de obras de la colección sueca²⁸. Arpilleras chilenas, perteneciendo al Museo, también viajaron a España, Francia y Polonia. Esos flujos de obras testimonian de una actividad realmente transnacional, a imagen de los movimientos de solidaridad con Chile.

También, debido a la falta de recursos financieros, humanos y materiales, se incorporaron varias donaciones a los comités de otros países. El comité cubano recibió muchas obras como las molas panameñas en noviembre 1975, las donaciones de Bulgaria, Mongolia y URSS entre 1977 y 1978, la colección polaca en diciembre 1979, y la donación colombiana en 1984, vía Panamá, que fueron presentadas en varias muestras en La Habana. La donación yugoslava se incorporó a la colección francesa, con ocasión de una exposición en la *Maison de la Culture*, en Nanterre en septiembre 1977²⁹.

El MIRSA es un caso singular entre las manifestaciones de solidaridad transnacional con Chile, en el sentido de que estaba muy relacionado con la esfera institucional, el aparato de los

²³ Catálogo de exposición “Chili, lorsque l’espoir s’exprime”, Centre Georges Pompidou, París, Francia, septiembre de 1983.

²⁴ *Le Monde*, 22/03/1977.

²⁵ “Carta de José Balmes al alcalde de Nanterre Yves Saudmont [1976?]”, Doc. B.1.a0004. Archivo MSSA.

²⁶ “Carta de Pedro Miras a Gaston Defferre, [1979]”, Doc. B.1.a0037, Archivo MSSA.

²⁷ Leer “Gestión de la exposición del MIRSA en Marseille (Partido Socialista de Chile) [1978]” Doc. B.1.a0036 en relación con “Solicita condiciones y reglamentos para la realización de una exposición del MIRSA en Marseille [1980]”, Doc. B.1.a0039, y “Carta de Pedro Miras a Soto en cuanto a la exposición del MIRSA en Marseille [1981]” Doc. B.1.a0049, Archivo MSSA.

²⁸ “Catálogo de Musée International Salvador Allende, Centre Culturel Suédois, París, Francia, 15 mayo - 15 julio de 1979”, Doc. 1979 PARI, Centro de documentación Ernst Goldschmidt, Museo de Arte Contemporáneo de Marseille.

²⁹ “Catálogo de exposición Musée International Salvador Allende, Maison de la Culture, Nanterre, Francia, 28 septiembre - 16 octubre de 1977”, Doc. B.2.b0076., Archivo MSSA.

partidos políticos y el mundo intelectual de los países donde se implantó. Así, como vitrina artística e institucional de la Unidad Popular en el exilio, contrasta mucho con las iniciativas culturales populares desarrolladas por la “base”. Un análisis comparado entre redes políticas y redes intelectuales transnacionales permite revelar las condiciones previas a la implantación de sus comités en varios países y entender cuáles fueron los actores que participaron en funcionamiento de esta institución museal en el exilio. El encuentro entre esas dos redes permitió la realización de este proyecto en exilio, de sus inicios hasta su retorno a Chile.

En una perspectiva interdisciplinaria, este objeto de estudio invita a renovar los métodos de investigación relativos a los movimientos de solidaridad internacional, analizando nuevas redes de influencias extranacionales que fueron aquellas de los intelectuales y de los artistas. De la misma manera, permite redescubrir las iniciativas de solidaridad en el mundo cultural durante la guerra fría, relacionándolas más con la esfera política y los retos diplomáticos inherentes a ese conflicto. Así, el MIRSA, como las iniciativas que inspiró³⁰, ofrecen nuevas perspectivas de investigación de las dinámicas transnacionales en los años 1960-1980. Poniendo en cuestión las tradicionales relaciones Este-Oeste, la historia de esos movimientos constituye un terreno propicio para fundar una historia cultural de las relaciones internacionales.

IV. BIBLIOGRAFÍA:

CAMACHO PADILLA, Fernando (2007): “Las relaciones entre Chile y Suecia durante el primer gobierno de Olof Palme, 1969-1976”. En: *Iberoamericana*, VII, 25, pp. 65-85.

COMPAGNON, Olivier/MOINE, Caroline (eds.) (2015): *Chili 1973, un événement mondial*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes.

GODOY, Francisco (2010): “conelchilenoresistentearte, Solidaridad: Chile Vive, una Exposición en España contra el Chile Dictatorial”. En: *AISTHESIS*, 48, pp. 186-204.

HARMER, Tanya (2011): *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.

MORALES LA MURA, Raúl (2014): “L'accueil des exilés latino-américains en Europe”. En: POINSOT, Marie/TORO, Bernardo (eds.): *Hommes & Migrations* [“L'exil chilien en France”], 1305.

PARENT, Francis/PERROT, Raymond (2016): *Le Salon de la Jeune Peinture, une histoire 1950-1983*. Paris: Éditions Patou.

PROGNON, Nicolas (2013): “L'exil chilien en France entre mobilités transnacionales et échanges”. En: *Amnis*, 12. [URL: <http://journals.openedition.org/amnis/1931>] (consultado el 14 de mayo de 2018)

RIQUELME SEGOVIA, Alfredo/HARMER, Tanya (eds.) (2014): *Chile y la guerra fría global*. Santiago de Chile: RIL ed.

ROJAS MIRA, Claudia/SANTONI, Alessandro (2013): “Geografía política del exilio chileno: los diferentes rostros de la solidaridad”. En: *Perfiles Latinoamericanos*, 41, pp. 123-142.

ROJAS MIRA, Claudia (2013): *El exilio político chileno: La casa de Chile en México (1973-1993), una experiencia singular*. Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile (USACH), Facultad de las Humanidades, tesis de doctorado en Estudios Americanos, mención historia, (dir. Olga Ulianova).

³⁰ Destacamos las exposiciones “Exposition internationale d'art en solidarité avec la Palestine” (1978-1982), “Art pour le peuple du Nicaragua” (1981-1982), “Art against/contre Apartheid” (1983-1995).

SALTI, Rasha/KHOURI, Kristine (eds.) (2018): *Past Disquiet: Artists, International Solidarity and Museums in Exile*. Varsovia: Muzeum Sztuki Nowoczesnej.

SANTONI, Alessandro (2011): *El comunismo italiano y la vía chilena. Los orígenes de un mito político*. Santiago de Chile: RIL ed.

SHAPIRA, Yoram (1978): “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: Retrospectiva”. En: *Foro Internacional*, Vol. 19, 1 (73).

SUÁREZ, Sylvia Juliana/MACCHIABELLO, Carla (2015): “Solidaridad, plástica, redes y revolución: una crónica breve del surgimiento y oclusión del meridiano Chile-Cuba en el ámbito del arte latinoamericano”. En: BERNAL, María Clara (eds.): *Redes intelectuales: arte y política en América Latina*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Artes y Humanidades, pp. 175-226.

ULIÁNOVA, Olga/FEDIAKOVA, Eugenia (1998): “Algunos aspectos de la ayuda financiera del Partido comunista de la URSS al comunismo chileno durante la guerra fría”. En: *Estudios Públicos*, 72, pp. 113-148.

ULIÁNOVA, Olga (2009): “Relaciones internacionales y redefiniciones en el socialismo chileno, 1973-1979”. En: *Revista Izquierdas*, 4. [URL: <http://www.revistas.usach.cl/ojs/index.php/izquierdas/article/viewFile/948/896>] (consultado el 15 de mayo de 2018)

ZÁLDIVAR, Claudia (eds.) (2013): *Museo de la Solidaridad Chile: Fraternidad, Arte y Política 1971-1973. Donación de los artistas al Gobierno Popular*. Santiago de Chile: Museo de la Solidaridad Salvador Allende.

ZÁLDIVAR, Claudia (eds.) (2017): *El Museo Internacional de la Resistencia Salvador Allende*. Santiago de Chile: Museo de la Solidaridad Salvador Allende:

_ MACCHIAVELLO, Carla (2017): “Fibras resistentes: sobre El / Los / Algunos Museos de la Resistencia”, pp. 28-77.

**GEOPOLÍTICA DE LA FRAGMENTACIÓN:
LOS ESPACIOS ESTRATÉGICOS
DE LA REPRODUCCIÓN CAPITALISTA GLOBAL
Y AMÉRICA LATINA. EL PROYECTO ONE BELT,
ONE ROAD (OBOR) Y SURAMÉRICA**

HERRERA SANTANA, DAVID ISRAEL

GEOPOLÍTICA DE LA FRAGMENTACIÓN: LOS ESPACIOS ESTRATÉGICOS DE LA REPRODUCCIÓN CAPITALISTA GLOBAL Y AMÉRICA LATINA

I. INTRODUCCIÓN

La Iniciativa One Belt, One Road (OBOR) lanzada por el presidente chino Xi Jinping en 2013, y renombrada Belt & Road Initiative (BRI), representa un ambicioso proyecto de interconexión territorial y marítima cuyo centro es la dinámica del capitalismo en la costa Este de China, pero cuyas pretensiones se extienden a la configuración de un gran espacio instrumental, fragmentario en su forma pero articulado en su lógica funcional, que pretende asegurar los procesos de reproducción ampliada para los grandes capitales chinos, mediante la incorporación de numerosos territorios a lo largo de Eurasia y en África, a los cuales desde 2015 se les une la pretensión de la incorporación trans-pacífica, específicamente Suramérica.

La forma de producción espacial que pretende BRI no es, sin embargo, ajena a la dinámica imperante; por el contrario, sigue la lógica de fragmentación, desarrollo desigual y articulación diferencial propia de la producción espacial del capitalismo en su fase actual, que ya Lefebvre (2013) observara hace cuatro décadas. Así, la producción del espacio estratégico (Herrera 2017) que se pretende con la Iniciativa OBOR, es signo de la incrementada competencia intercapitalista en escala mundial –especialmente de la creciente rivalidad entre los capitales estadounidenses y chinos, que conviven de forma contradictoria–, así como también es señal de la nueva forma de espacialización del capitalismo chino.

En este contexto, cabe preguntarse por el papel de América Latina frente a esta colisión de intereses. La presente ponencia busca adentrarse en tres aspectos relacionados: 1) la lógica de la producción fragmentaria del espacio en la etapa actual del capitalismo; 2) el papel que juega la producción de infraestructura –el poder infraestructural (Mann 2006)– en la articulación logística del espacio fragmentario y diferencial en el momento actual; y 3) la forma en cómo ello impacta en la producción de espacios globales, fragmentarios, diferenciados pero articulados a la totalidad capitalista, en América Latina, específicamente en Suramérica, como consecuencia de la dinámica de competencia intercapitalista, así como también como parte de la lógica de inserción dependiente, característica histórica de la región (Marini 1974).

II. LA PRODUCCIÓN FRAGMENTARIA DEL ESPACIO

Parto de la noción de producción del espacio propuesta por Henri Lefebvre (1974; 1976; 2013). Para Lefebvre, el espacio se presenta como una producción social, no como entidad extra-social. En su concepción, no obstante, no se encuentra un nuevo determinismo social, es decir, la afirmación de que el espacio social borra todo espacio anterior –natural o histórico– sino que el espacio producido es el predominante. Para el filósofo francés, todo modo de producción produce también su espacio, mismo que condiciona y determina las relaciones que en él y por él se producen (Lefebvre 2013). El concepto de producción adoptado por Lefebvre, no obstante, es aquél que refiere a su sentido amplio y no su significación restringida.

En Marx y Engels se presentan ya dos concepciones sobre la producción. La primera es aquella que adopta la economía en términos generales, la que se refiere a producir valores de uso y valores de cambio –bienes/mercancías– que se traducen en la producción y la

reproducción de lo social. El fetichismo de la mercancía (Marx 2014) se relaciona precisamente con esta concepción.

No obstante, la segunda forma de comprender la producción es en un sentido amplio. Marx y Engels, tanto en el Manifiesto Comunista (2007) como en *La ideología alemana* (2014), plantean ya una concepción diferente: la humanidad que produce su mundo, sus condiciones de reproducción, su consciencia sobre el mundo y, por lo tanto, se produce a sí misma. Esta noción es la que se adopta en la producción del espacio tal y como la plantea Lefebvre (1974; 2013). De esta propuesta lefebvriana podemos extraer tres hipótesis: 1) el espacio es socialmente producido; 2) el capitalismo sólo sobrevive a partir de producir espacio; y 3) a través del espacio se domina (Herrera 2017). El espacio, por lo tanto, se concibe como producción social, se transforma en instrumento de la reproducción social, se convierte en una estructura/estructurante de lo social (González 2017), se produce como espacio de la repetición y la violencia (Lefebvre 1976; González 2018), siempre se presenta con su carácter político y en su forma dialéctica y contradictoria (Lefebvre 1976; 2013).

Al ser producto, entonces, del modo de producción y de la praxis social-espacial vigente, el espacio dominante (Lefebvre 2013) en la actualidad es el espacio capitalista que, como he expresado, no borra del todo los espacios históricos que le antecedieron y que se reproducen, de forma subalterna, en la actualidad. Por ello, el espacio produce y reproduce las contradicciones inherentes al capitalismo, como modo de producción y como régimen histórico y proceso civilizatorio en escala mundial.

Una de las contradicciones principales se refiere a la pulverización del espacio (Lefebvre 1974), es decir, la tendencia a la producción fragmentaria del espacio. Lefebvre (1974) afirma que hay procesos y tendencias que pulverizan al espacio: 1) las estrategias y los flujos que lo configuran y lo atraviesan, contradictorios, multidireccionales, diversos; 2) el conocimiento sobre el espacio, fragmentario, disciplinario, múltiple; 3) por la propiedad privada de porciones del espacio, aunque también podemos afirmar que, por la fragmentación política del espacio, de la cual las fronteras estatales son el signo más claro (Agnew & Corbridge 1995). La fragmentación del espacio dominante vigente es derivada de la lógica y las contradicciones del capitalismo histórico. Como apunta Lefebvre:

El capital se fracciona inevitablemente, se dispersa en capitales, pero no sin dejar de guardar o constituir una unidad que es condición de su funcionamiento (el mercado de capitales). Las fracciones del capital entran en conflicto entre sí: capital comercial, capital industrial, capital bancario y capital financiero. No obstante, la unidad formal del capital subsiste en medio de la fragmentación. La forma persiste conteniendo «fracciones». Precisamente se ofrece bajo esta apariencia «socialmente» real: la unidad, el capital. La heterogeneidad, los conflictos y las contradicciones no aparecen como tales. Del mismo modo sucede con la propiedad, dividida entre la propiedad mobiliaria y la inmobiliaria, entre la propiedad del dinero y de la tierra. En cuanto al mercado, su fragmentación –de todos bien conocida– forma parte de su propio concepto: mercado de mercancías [...], mercado de capitales, mercado de trabajo, mercado de suelo [...] mercado de obras de arte, de signos y símbolos, de conocimiento, etc. (Lefebvre 2013: 343)

El correlato espacial de esta fragmentación del capital en capitales, y su unidad en el mercado de capitales, es el desarrollo desigual, cuya máxima expresión es espacial (geográfica) (Smith 2008; Harvey 2007). Si la consolidación del capitalismo histórico en escala mundial, de hecho, la propia producción de esa escala, trajo como consecuencia, en un primer momento, la producción de un espacio desigual y diferencial, debido a las diversas formaciones sociales que se conglomeraron en la forma capitalista mundial, a partir del siglo XX esa diferenciación espacial no es más una consecuencia, sino una condición sine qua non para la reproducción del capitalismo.

[...] los últimos cien años de desarrollo capitalista han supuesto la producción del espacio en un nivel sin precedentes. Pero esto no se ha conseguido mediante la expansión absoluta en un espacio dado sino a través de la diferenciación interna del espacio global, es decir, a través de la producción de espacios absolutos diferenciados dentro de un contexto más amplio de espacio relativo (Smith 2008: 120).

Es a ello a lo que Harvey (2007) se refiere como “la fábrica de la fragmentación”. La propuesta de Smith (2008) es comprender la producción de un gran espacio relativo mundial, compuesto de espacios absolutos de sí mismo. La forma relacional del espacio, donde las relaciones de poder definen su articulación (Raffestin 2013; Foucault 1988), son las que determinan esa forma relativa del espacio mundial, que vive a partir de diferenciarse internamente, es decir, de fragmentarse, al producir espacios de la reproducción capitalista en cada fragmento. Estos espacios son homogéneos, en la medida en que contienen las condiciones de posibilidad mínimas y necesarias para que el capitalismo, como régimen histórico, forma civilizatoria y modo de producción, opere y se reproduzca, junto con la socialidad misma, pero al mismo tiempo son abstractos y vaciados de contenido social, en la medida en que no responden a una forma de reproducción social concreta, sino que se encuentran atravesados por la lógica de valorización, de reproducción de las relaciones sociales de producción y de continuación y repetición de la dinámica dominante (Lefebvre 2013; Smith 2008; González 2017).

Ante esta fragmentación, una lógica de nivelación e igualación se encuentra inmersa en la escala mundial y en las distintas formas de inserción de los espacios y territorios que le componen, en forma dialéctica y relacional (Smith 2008). La igualación no significa en sentido alguno que la fragmentación heterogénea desaparezca, sino que se dé esa forma de espacios homogéneos vacíos (González 2017) a los que me he referido en el párrafo anterior. Por su parte, la nivelación consiste en permitir la confluencia de los fragmentos entre sí, a pesar de su diferenciación; es decir, que puedan comunicarse a pesar de la heterogeneidad que representan. De lo anterior se comprende la forma contradictoria del espacio: fragmentario, jerárquico, global (Lefebvre 2009; Smith 2008), al tiempo entonces que es homogéneo/heterogéneo, global/local, fragmentario/total, en forma dialéctica y por ello contradictoria.

La articulación de los fragmentos, la igualación y la nivelación que le imprimen su característica al desarrollo desigual y al espacio estratégico capitalista mundial (Herrera 2017), requiere de la producción de espacios, parte de lo cual se transforma en la producción de dos tipos de infraestructuras: la material (la producción del entorno construido) y la social (la producción de subjetividades y relaciones sociales desde la lógica del espacio dominante y proclives a procurar la reproducción de dicho espacio).

Así, cuando menos en el ámbito de la producción material del espacio, se entra en el terreno de los llamados “fijos espaciales” (Harvey 2007; Smith 2008), es decir, de la fijación del capital como requisito indispensable para asegurar su circulación, su realización y su acumulación ampliada. En este sentido, la aniquilación del espacio por el tiempo sólo puede ocurrir a partir de la producción del espacio (Lefebvre 2013; Harvey 2007), a partir del momento en que los fijos espaciales y la producción material –y subjetiva, simbólica, social– del espacio permiten tanto la circulación como la articulación diferenciada de los distintos espacios y territorios (Herrera 2017). De esta forma, la pulverización del espacio es el fundamento de la totalidad mundial.

La crisis de sobreacumulación de la década de 1970 trajo como consecuencia un necesario reajuste espacio-temporal (Harvey 2004) que profundizó la lógica fragmentaria de la producción del espacio relativo en escala mundial (Harvey 2012). El post-fordismo y el

régimen de acumulación flexible que le acompaña, requieren de la producción de espacio diferencial para poder articular la dinámica del capitalismo tardío neoliberal. La fragmentación espacial es extrema, incluso penetrando, fragmentando, desarticulando y rearticulando formas socio-espaciales hasta antes vigentes y sumamente funcionales, como el propio Estado territorial centralizado, característico desde el siglo XIX y altamente funcional durante toda la etapa fordista. Saskia Sassen (2015) ha planteado la problemática de la fragmentación de los anteriores territorios integrados y centralizados, mientras Ana Esther Ceceña (2017) ha propuesto el concepto de “territorios archipiélago” para comprender esta lógica hiperfragmentaria de los espacios y territorios, la cual tiene su correspondencia en la propia fragmentación hiperindividualizada de los sujetos, en la desestructuración de las formas asociativas anteriores y en la búsqueda de borrado de viejas identidades y su suplantación por nuevas formas identitarias hiper-fragmentadas, en consonancia con formas posmodernas que Jameson (2009) identifica como parte de la consciencia del capitalismo neoliberal post-fordista.

La “coherencia estructural” (Harvey 2007) del espacio en escala global, está dada, de esta forma, por coherencias estructurales en otras escalas, que se producen a partir de las necesidades de reproducción y a partir de la territorialización de distintas formas de gobierno, gestión y control de los espacios y territorios diferenciados y desiguales. Las formas en que se da la regulación, disciplinamiento, vigilancia y control de individuos y poblaciones en distintas escalas y en diferentes lugares del mundo, son parte de estas coherencias y también de la diversidad de territorialización de las relaciones de poder mundializadas e imperantes.

La lógica de los diversos capitales en esta etapa es muy similar (Sassen 2015; Ceceña 2017). Me atrevo a nombrarlo como “el fragmentar para vivir” es decir, una forma de producción fragmentaria de los espacios sociales articulados al espacio relativo mundial, que se reproduce por lo tanto entre diversos sujetos, agentes –corporaciones y Estados, por ejemplo– y en distintos ámbitos y contextos. A partir de ahora, trataré de mostrar que la territorialización del capitalismo chino en distintos lugares a partir de OBOR/BRI, y en especial en América Latina, junto con la producción de infraestructura y megaproyectos, responden a estas lógicas fragmentarias, y que el poder infraestructural (Mann 2006) que despliegan, es parte de la lógica de igualación y nivelación entre lo diverso.

III. LA INICIATIVA OBOR/BRI Y EL PODER INFRAESTRUCTURAL DEL CAPITAL CHINO EN AMÉRICA LATINA

Retomo el concepto “poder infraestructural” acuñado por Michael Mann (2006), pero en un sentido distinto al que originalmente el sociólogo británico le diera. Cuando hace referencia al “poder estatal”, Mann distingue entre dos formas “históricas” de “poderes” que han existido. La primera, “el poder despótico de la élite estatal”, que refiere al “abanico de acciones que la élite tiene facultad de emprender sin negociación rutinaria, institucional, con grupos de la sociedad civil”; mientras, la segunda forma es el “poder infraestructural” relacionado con “la capacidad del Estado para penetrar realmente en la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país” (Mann 2006: 5-6). Aunque reconozco la originalidad del concepto y del sentido que se le da, me parece limitado para los fines que persigue, en especial porque otras concepciones sobre el poder y las formas en que se ejerce en los individuos, la población, la vida y las formas de reproducción de la misma, la regulación biopolítica y la gubernamentalidad (Foucault 1988; 2006; 2008), así como otras perspectivas más críticas de la regulación del Estado y la producción del espacio a partir de esta entidad, lo que Lefebvre (2009) denominó como Modo Estatal de Producción, me parecen más acertadas y más incisivas para el análisis del poder, su centralización, su ejercicio, sus paradojas y contradicciones, sus formas estratégicas de

despliegue y sus efectos y condicionamientos, que lo que se contiene en la propuesta de Mann.

No obstante, quiero destacar dos elementos de su conceptualización sobre el poder infraestructural: 1) la capacidad para penetrar en la sociedad y yo añadiría en el espacio y los territorios históricos y de otras formas de producción socio-espacial; y 2) la capacidad “logística” de ejecutar las decisiones, especialmente en los espacios/territorios que me interesan por el tema abordado. Ambos me permiten reformular el concepto y llevarlo hacia el terreno de la producción material del espacio, es decir, hacia la noción de fijos espaciales antes presentada. De esta manera, pretendo llevar el concepto de poder infraestructural precisamente hacia el ámbito de la producción de infraestructura material (puertos, puentes, autopistas, vías férreas, aeropuertos, ductos, canales, hidrovías...), sin ánimo de simplificarlo; por el contrario, mi intención es la de complejizar el papel de la infraestructura y ligarla con el ejercicio del poder. Ya Karl Wittfogel en su *Despotismo Oriental* (1966) había incursionado en el papel de la producción y gestión, y la forma de gobierno y administración a partir de la infraestructura hidráulica en lo que también ha sido llamado como “despotismo hidráulico”, debido a la forma en cómo ciertas sociedades históricas basaron su desarrollo, pero también el control sobre el trabajo y la reproducción social, además del dominio territorial, a partir de la infraestructura hidráulica –y otra no-hidráulica– lo que impide concebir a la infraestructura como políticamente neutra.

La diferenciación espacial y el desarrollo desigual a los que he hecho referencia como parte de la producción fragmentaria del espacio requieren, como también he mencionado, de procesos de igualación y nivelación. La infraestructura es parte tanto de esos procesos como de la articulación logística de la totalidad fragmentaria. Entonces, el poder infraestructural del capital se manifiesta en esa producción de espacios materiales a partir de la construcción de infraestructura que tiene la finalidad de articular lo fragmentado –aniquilando el espacio por el tiempo al producir espacio–, al tiempo que dota a los capitales y los agentes y sujetos que los personifican –corporaciones y Estados especialmente, pero también las conformaciones oligárquicas– de la capacidad de penetrar en territorios y sociedades, y logísticamente vinculan lo que en apariencia está desunido. El poder infraestructural, por lo tanto, se encuentra en el centro de la planificación y producción fragmentaria y diferencial del espacio.

Sostengo aquí que, a pesar de las diferencias y especificidades inherentes a su desarrollo histórico concreto, el capitalismo chino se adapta perfectamente a la caracterización de la producción fragmentaria del espacio que he discutido antes, tal y como los capitales estadounidenses y Estados Unidos como sujeto hegemónico (Ceceña 2004) lo hacen e incluso como lo han promovido desde cuando menos hace cuatro décadas. La recuperación económica, política e ideológica a partir de la década de 1980, se ha basado en esa forma peculiar de producir espacio.

La Iniciativa One Belt, One Road (OBOR) o Belt & Road Initiative (BRI) fue lanzada en 2013 por el presidente chino Xi Jinping. Compuesta en realidad de dos propuestas paralelas, con autonomía, pero entrelazadas –la Iniciativa Marítima Ruta de la Seda (IMRS) y el Cinturón Económico Ruta de la Seda (CERS)– la llamada Nueva Ruta de la Seda es un complejo Proyecto que tiene raíces diversas, pero relacionadas sin duda con dos aspectos: 1) el acelerado desarrollo del capitalismo chino desde la década de 1970 que, aunque tiene todavía marcados rasgos de un capitalismo dependiente (MGI 2006), sin duda ha determinado una nueva dinámica tanto de conformación de la propia sociabilidad dentro de China como del comportamiento externo de ese país; y 2) la creciente percepción de riesgos provenientes de la presencia global de Estados Unidos, sobre todo en puntos estratégicos de la geografía mundial –como el estrecho de Malaca– que comprometen la autonomía china

en cuanto a administración y manejo de los flujos estratégicos para el sostenimiento de su dinámica interna (Xiaodi 2005; Clinton 2011).

Con respecto a esta última cuestión, tanto la penetración euroasiática planteada desde la administración Clinton (Brzezinski 1998), como la estrategia militarista neoconservadora de la era Bush (Kristol & Kagan 2000) y el Pivote del Pacífico lanzado por la administración Obama (Clinton 2011; DoD 2012) han sido percibidos por la élite dirigente china como un riesgo latente de cercamiento ante el cual debía darse una respuesta contundente, si es que se desea superar la dependencia todavía presente en el desarrollo del capitalismo del llamado gigante asiático. Con respecto al desarrollo interno, la estratégica necesidad de articular el extenso territorio chino, gran parte del cual presenta un marcado desarrollo desigual, además de ser en su mayoría “históricamente derivado de ocupaciones territoriales” –Xinjiang y Tíbet– (Xiaodi 2005), son parte de las motivaciones que el gobierno tiene para plantear una nueva coherencia espacial/territorial que, por otra parte, contrarreste los conflictos fronterizos del lado de Asia Central, India y Paquistán, al tiempo que coadyuve en la estrategia de diversificación de aprovisionamiento energético y de otros recursos estratégicos.

De esta manera, la Nueva Ruta de la Seda es parte de este poder infraestructural que busca la penetración y control territorial, además de la incidencia en los procesos políticos, sociales y hasta culturales, en un gran territorio que va desde la costa Este de China, atraviesa y articula los territorios centrales y Oeste, se vincula con el Asia Central –región de gran importancia geoestratégica para China (Xiaodi, 2005; Lo, 2009)– y se articula con regiones tan distantes como África, Medio Oriente y Europa, tanto a partir de las interconexiones marítimas previstas como también de las terrestres.

La geopolítica china ha abierto, entonces, varios frentes. Por una parte, como explica Higuera, “Pekín ha desplegado su diplomacia de seducción [financiera] para contrarrestar las alianzas y acuerdos militares de Washington con Japón, Filipinas, Corea del Sur, Vietnam, Malasia, Singapur y Australia. Los dirigentes chinos van dejando un reguero de miles de millones por los países que visitan y muestran su interés en sumarse a Un cinturón-una ruta” (Higuera 2015: 42). Por otra, la alianza con Rusia, eminentemente a través del Asia Central y la Organización para la Cooperación de Shanghái (OCS). Como ha explicado Wu Xiaodi (2005), en Asia Central, China ha lanzado una estrategia de acomodamiento y penetración a través de una especie de “política del buen vecino” caracterizada por el desarme, la solución de disputas territoriales, la construcción de confianza, así como el establecimiento de mecanismos de cooperación política y económica.

Si la propuesta de interconexión territorial es de suma importancia, la de interconexión marítima resulta sumamente estratégica. Presentada en Yakarta en octubre de 2013, la IMRS planteó la necesidad de conectar a Medio Oriente y África a partir del desarrollo de infraestructura marítima, mucha de ella vinculada o con planes de conexión con infraestructura de interconexión terrestre y/o con ductos e instalaciones de producción de energéticos, en abierta consonancia con las preocupaciones de aprovisionamiento chino. Djibouti, Kenia, Mozambique, Madagascar y Tanzania estarían en las coordenadas de articulación de la IMRS (Blanchard & Flint 2017). De acuerdo con Higuera, el “corazón de la ruta marítima es el mar del Sur de China, encrucijada entre Asia y Oceanía y entre los océanos Pacífico e Índico” (Higuera 2015: 46).

Hasta finales de 2014, la Nueva Ruta de la Seda era una Iniciativa circunscrita a Eurasia, África y Oceanía, lo que prospectivamente la hacía ya un ambicioso Proyecto en donde el poder infraestructural chino planteaba desplegar todas las capacidades necesarias para posicionar a los grandes capitales provenientes de China como serios competidores dentro del conflictivo panorama internacional, especialmente frente a sus contrapartes estadounidenses, europeas y japonesas. A pesar de los lazos que se estaban tendiendo para

entonces con otras regiones, específicamente con América Latina, BRI no parecía contemplarles como parte suya.

Pero en mayo de 2015, en visita oficial a Brasil, Colombia, Perú y Chile, el Primer Ministro chino, Li Keqiang, anunció la intención de incorporar a Suramérica, y partes de Centroamérica –sobre todo con la proyección del Canal de Nicaragua– como parte sustancial de BRI. Ello implicó una apuesta enorme para el poder infraestructural chino, al plantear una articulación trans-pacífica sumamente difícil de conseguir, pero extremadamente benéfica en caso de hacerlo.

Pekín ha ofrecido a los países suramericanos unirse a su macroplan con la construcción de una línea de ferrocarril que una los océanos Atlántico y Pacífico desde el puerto brasileño de Açu al peruano de Ilo, atravesando ambos países. En Ilo se establecería una conexión naval regular con el puerto de Tianjin (sur de Pekín). Si el proyecto tiene éxito y China logra subir a Suramérica al tren –en la actualidad el ferrocarril es muy deficiente en todos esos países–, se prevé un boom de la construcción, la minería y la agricultura (Higueras 2015: 50).

Esta forma de inserción de los países suramericanos a la Nueva Ruta de la Seda se da en el marco de la denominada “diplomacia del ferrocarril”. Desde 2004 China ha realizado grandes esfuerzos e inversiones en el desarrollo de tecnología relacionada con trenes de alta velocidad, primero para lograr una interconexión más efectiva del propio territorio chino y después para conseguir las anheladas interconexiones geoestratégicas con otras regiones. Como afirma Chen Lan, entre las principales metas se encuentran:

[...] estrechar las relaciones diplomáticas [...], sustituir la imagen china de exportación de mercancías baratas y de poca tecnología con un megaproyecto de tecnología sofisticada, lo que impulsará en el futuro el intercambio de productos tecnológicamente innovados, así como impulsar los estándares técnicos y un modelo de financiamiento independiente de los préstamos multilaterales (Chen Lan, 2017: 121).

Específicamente en el caso latinoamericano, las preocupaciones chinas sobre la interconexión territorial/trans-pacífica, así como la diplomacia del ferrocarril implícita, responden fuertemente a una lógica de aprovisionamiento y aseguramiento de commodities. Desde principios de la presente década, China ocupa un lugar primordial como consumidor de materias primas. En 2011 compraba ya el 53% de granos de soja, 28% de aceite de soja y 23% del algodón que se producía para su exportación a nivel mundial; entre 2008-2009 consumía alrededor del 40% de la producción para exportación de plomo, níquel, estaño, zinc y acero primario, 38% de cobre refinado y 39% de aluminio (Rosales & Kuwayama 2012: 43-45).

El comercio China-América Latina se ha incrementado de forma importante desde la década pasada, misma en que los progresismos en Latinoamérica basaron su ascenso y su intento de consolidación en estrategias de reprimarización, modelos orientados a la exportación y políticas de fomento a actividades extractivas, que en principio les redituaron grandes beneficios político-económicos; sin duda, China fue y ha sido un factor importante en esa dinámica.

La creciente demanda de productos básicos por parte de China impulsó las exportaciones y mejoró los términos de intercambio, sobre todo de los países de América del Sur. Los más favorecidos fueron los países exportadores de petróleo y minerales* [...] El efecto del alza del precio de los productos exportados ha sido más significativo que el del aumento de su volumen, sobre todo en los países de América del Sur. En los casos de México y Centroamérica (salvo Costa Rica) la tendencia fue la opuesta, con un mayor incremento de los volúmenes exportados. Esta es una clara señal de la relevancia que ha tenido el patrón

exportador en este ciclo y, en particular, la intensidad del vínculo con China y Asia y el Pacífico en el periodo 2007-2008 (Rosales & Kuwayama 2012: 74).

Para 2014, China adquirió el 10% de las exportaciones globales de la región. El 19% de las exportaciones extractivas latinoamericanas, y el 14% de las agrícolas, fueron absorbidas por China. Por otra parte, las manufacturas no han sido de gran interés. La mayoría de las inversiones greenfield chinas –4,600 mdd en 2015– en América Latina, se concentran en agricultura, mientras el rubro de fusiones y adquisiciones –49,900 mdd en 2015– lo hacen en petróleo, gas natural y minería (Ray, Gallagher & Sarmiento 2016: 3-6).

Siguiendo la lógica de producción fragmentaria de espacios estratégicos, los espacios que los capitales chinos y el poder infraestructural plantean producir en América Latina, Centro y Suramérica concretamente, responden a la necesidad de diversificación de fuentes de aprovisionamiento estratégico para la nueva potencia del Pacífico, además de la creación de mercados para la exportación de sus creaciones tecnológicas. Visto de esta manera, la dependencia latinoamericana (Marini 1974) no estaría, en este escenario, en vías de extinguirse, sino de profundizarse ampliamente, al convertirse en un nuevo reservorio para el aprovisionamiento del capital chino, al tiempo que se transforma en una suerte de territorios fragmentarios pero unidos por la lógica de reproducción ampliada del capitalismo asiático.

La dependencia no sólo se revela en el papel de proveedores de commodities, sino en la misma inserción de la infraestructura producida en la región. Como buen poder estratégico (Foucault 1988), el poder infraestructural chino no parte de la producción de cero de una nueva espacialidad, sino de la apropiación de aquellas que ya se encuentran producidas (Lefebvre 2013). Es el caso de IIRSA, que ha sido planteada como parte esencial de la interconexión trans-pacífica. Si bien en marcha desde el año 2000, IIRSA fue apropiada por la mirada progresista suramericana como parte de un ambicioso plan de interconexión territorial, en el cual sobre todo los grandes capitales brasileños tendrían una gran relevancia.

Lo importante de IIRSA en el contexto de la conexión interoceánica lanzada desde BRI, es que, en mayo de 2017, en una cumbre a propósito de la Nueva Ruta de la Seda, en donde estuvieron los presidentes de Argentina y Chile, el argentino Mauricio Macri propuso que China se adhiriera a IIRSA para potenciar el desarrollo infraestructural en la región (EFE, 2017). De ser así, el poder infraestructural chino se apoyaría en un desarrollo que ya se encuentra en marcha, una espacialidad fragmentaria que igualmente ha sido promovida por gobiernos de derecha como progresistas en Suramérica.

Los reveses no se han hecho esperar, fuertemente influenciados por Estados Unidos, y por algunas fuerzas oligárquicas y reaccionarias en la región. Panamá, Perú y Brasil, a pesar de los acercamientos que han sostenido con la potencia asiática, se han mostrado ambivalentes frente a los proyectos infraestructurales propuestos, alegando lo costoso de los mismos y el contexto político-económico desfavorable –ambas afirmaciones basadas en argumentos reales. Ciertamente el costo de los proyectos –gran parte del cual será financiado por los capitales financieros chinos–, así como la envejecida infraestructura ferroviaria, pero, sobre todo, la reticencia estadounidense y de los sectores proclives a la voluntad de la superpotencia, son factores que cuestionan la viabilidad a futuro de BRI en América Latina. De cualquier forma, la región continúa siendo un conglomerado de territorios y espacios de reproducción del capitalismo mundial, y aumenta en cada instante, en el contexto de la incrementada competencia intercapitalista, su valor para los competidores. Los frentes de las resistencias y los proyectos alternativos, también se multiplican; los riesgos y amenazas son cada vez mayores y más profundos.

IV. FUENTES CONSULTADAS

AGNEW, John y Corbridge, Stuart (1995), *Mastering Space. Hegemony, Territory and International Political Economy*. Rutledge. Nueva York-Londres.

BEAUCHAMP-Mustafaga, Nathan (2015), “The New Silk Road and Latin America: Will They Ever Meet?” [en línea], en The Jamestown Foundation. Disponible en: <https://jamestown.org/program/the-new-silk-road-and-latin-america-will-they-ever-meet/>

BLANCHARD, Jean-Marc (2017), “Probing China’s Twenty-First-Century Maritime Silk Road Initiative (MSRI): An Examination of MSRI Narratives”, en *Geopolitics*, Vol. 22, No. 2.

BLANCHARD, Jean-Marc y Colint Flint (2017), “The Geopolitics of China’s Maritime Silk Road Initiative”, en *Geopolitics*, Vol. 22, No. 2.

BREWSTER, David (2017), “Silk Roads and String of Pearls: The Strategic Geography of China’s New Pathways in the Indian Ocean”, en *Geopolitics*, Vol. 22, No. 2.

BRZEZINSKI, Zbigniew (1997), *El Gran Tablero Mundial*. Paidós, Barcelona.

CECEÑA, Ana Esther (2004), “Estrategias de construcción de una hegemonía sin límites”, en A. E. Ceceña (coord.), *Hegemonías y emancipaciones en el siglo XXI*. CLACSO, Buenos Aires.

CECEÑA, Ana Esther, Aguilar, Paula y Carlos Motto (2007), *Territorialidad de la Dominación. Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA)*. Buenos Aires.

CECEÑA, Ana Esther (2017), “Chevron: la territorialidad capitalista en el límite”, en Ceceña y Ornelas (coord.), *Chevron: paradigma de la catástrofe civilizatoria. Siglo XXI*. México.

CLINTON, Hillary (2011), “America’s Pacific Century”, en *Foreign Policy*, octubre.

COWEN, Deborah (2010), “A Geography of Logistics: Market Authority and the Security of Supply Chains”, en *Annals of the Association of American Geographers*, 100 (3).

DoD (2012), *Sustaining U.S. Global Leadership: priorities for 21st Century Defense* [en línea]. Department of Defense, Washington. Disponible en: http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

ECHEVERRÍA, Bolívar (1998), *Valor de Uso y Utopía*. Siglo XXI, México.

EFE, “Macri propone que China colabore con IIRSA para conectar Asia con Sudamérica” [en línea]. Disponible en: <https://www.efe.com/efe/america/economia/macri-propone-que-china-colabore-con-iirsa-para-conectar-asia-sudamerica/20000011-3266462>

FOUCAULT, Michel (1988), “El sujeto y el poder”, en *Revista Mexicana de Sociología*, año L, No. 3.

FOUCAULT, Michel (2006), *Defender la Sociedad*. FCE, México.

FOUCAULT, Michel (2007), *Nacimiento de la Biopolítica*. FCE, México.

FOUCAULT, Michel (2008), *Seguridad, territorio, población*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.

GONZÁLEZ, Fabián (2017), “Pensar la violencia: espacios homogéneos vacíos”, en David Herrera, Fabián González y Federico Saracho (coords.), *Apuntes teórico-*

metodológicos para el análisis de la espacialidad: aproximaciones a la dominación y la violencia. Una perspectiva multidisciplinaria. Ediciones Monosílabo. México.

HARVEY, David (2007), Espacios del capital. Hacia una geografía crítica. Ed. Akal, España.

HARVEY, David (2012), El enigma del capital y las crisis del capitalismo. Ed. Akal, Madrid.

HARVEY, David (2004), The New Imperialism. Oxford. Nueva York-Londres.

HERRERA, David (2017), “Producción estratégica del espacio y hegemonía mundial”, en León Hernández, Efraín (coord.), Praxis espacial en América Latina. Lo geopolítico puesto en cuestión. Itaca, México.

HIGUERAS, Georgina (2015), “La Ruta de la Seda del Siglo XXI”, en Política Exterior, Septiembre/Octubre.

HOBSON, John A. (1938), Imperialism: A Study. George Allen & Unwin LTD, Londres.

JAMESON, Fredric (2009), “El fin de la temporalidad”, en Natie Golubov y Rodrigo Parrini (edit.), Los contornos del mundo. Globalización, subjetividad y cultura. UNAM, México.

KLARE, Michael (2001), Guerras por los Recursos. Urano, Barcelona.

KLARE, Michael (2009), Rising Powers, Shrinking Planet. Holt, Estados Unidos.

LAN, Chen (2017), “Diplomacia china del ferrocarril” en América Latina” [en línea], en Universidad Veracruzana. Disponible en: <https://www.uv.mx/chinaveracruz/files/2017/03/3-diplomacia-China.pdf>

LEFEBVRE, Henri (2009), State, Space, World. Selected Essays. Minnesota University Press, Estados Unidos.

LEFEBVRE, Henri (2013), La producción del espacio. Capitán Swing, España.

LEFEBVRE, Henri, (1974), “La producción del Espacio”, en Revista de Sociología, No. 3, Universidad Autónoma de Barcelona, España.

LEFEBVRE, Henri (1976), Espacio y Política. Paidós. Barcelona.

LO, Bobo (2009), Axis of Convenience. Moscow, Beijing and the New Geopolitics. Brookings Institution, Londres.

(MGI) MACKINSEY GLOBAL INSTITUTE (2006), “From ‘Made in China’ to ‘Sold in China’: the rise of the chinese urban consumer” [en línea], en Mackinsey & Co.. Disponible en: <https://www.mckinsey.com/global-themes/urbanization/from-made-in-china-to-sold-in-china>

MANN, Michael (2006), “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm 5.

MARINI, Ruy Mauro (1974), Dialéctica de la dependencia. Era, México.

MARX, Karl (2014), El fetichismo de su mercancía y su secreto. Pepitas de Calabaza. España.

MARX, Karl y Engels Friedrich (2007), El manifiesto comunista. Folio. Barcelona.

MARX, Karl y Engels, Friedrich (2014), La ideología alemana. Akal. España.

RAFFESTIN, Claude (2013), Por una geografía del poder. Colmich. México.

RAY, Rebecca, Gallagher, Kevin y Rudy Sarmiento (2016), “Boletín Económico China-América Latina 2016” [en línea], Boston University. Disponible en: https://www.bu.edu/pardeeschool/files/2016/04/Economic-Bulletin-2016-Spanish.Final_.pdf

ROSALES, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2012), “China y América Latina y el Caribe: Hacia una relación económica y comercial estratégica” [en línea], en CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2598/1/S1100769_es.pdf

SASSEN, Saskia (2015), *Expulsiones*. Katz. Argentina.

SMITH, Neil (2008), *Uneven Development. Nature, Capital and the Production of Space*. Georgia University Press, Estados Unidos.

XIAODI, Wu (2005), *Back to the Heartland? Transformation of Chinese Geopolitics and the ‘Renewed’ Importance of Central Asia*. ProQuest, Estados Unidos.

**INSERÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL
E DEPENDÊNCIA NO PÓS-CRISE:
ALGUNS ELEMENTOS DE REFLEXÃO
SOBRE AMÉRICA LATINA**

ALEXIS SALUDJIAN

INSERÇÃO NA ECONOMIA MUNDIAL E DEPENDÊNCIA NO PÓS-CRISE: ALGUNS ELEMENTOS DE REFLEXÃO SOBRE AMÉRICA LATINA

I. INTRODUÇÃO

A eleição de D. Trump, a saída do Reino Unido da União Européia, a redução do crescimento chinês e o “Novo Normal”, a volta de políticas de austeridade neoliberais (Argentina e Brasil entre outros) se assemelham a um cenário com consequências catastróficas para os povos e a classe trabalhadora mundial. Nessa crise, as respostas e a orientação dos debates em torno das estratégias de desenvolvimento e inserção na economia mundial merecem ser discutidas de maneira crítica mostrando a heterogeneidade e hierarquia entre países que definem o rumo da acumulação capitalista e os que são dependentes das estratégias de tais países.

Países do Centro (EUA, Reino Unido, países europeus com ideias nacionalistas e xenófobas) estão promovendo medidas protecionistas num cenário de desglobalização (redução significativa dos fluxos de exportações). Enquanto isso, países da periferia e em particular de América latina, continuam promovendo uma inserção na economia mundial através de uma maior liberalização.

Grande parte das teorias econômicas (sejam elas mais ou menos ortodoxas) que promovem o protecionismo (do Centro) e pro-livre comércio (da Periferia) parecem se opor frontalmente.

Um artigo recente publicado pelo *The Economist* (The inteligente Unit, 2017) defende que há espaço para mudanças. O campo liberal, tal como no período do Pós – CW (KUCZYNSKI, 2003) aproveita as crises (depois de promovê-las) para advogar por mais medidas liberais.

Porem, outras saídas existem e uma apresentação crítica das estratégias diferenciadas e da dependência (na dinâmica da acumulação capitalista) se faz necessário.

O artigo proposta tentará caracterizar : 1) as políticas neo-protecionistas dos países do Centro ; 2) as políticas liberais e pro-livre comércio dos países da Periferia. Com base a esses elementos, algumas conclusões sobre o caráter dependente da acumulação de América Latina serão apresentadas.

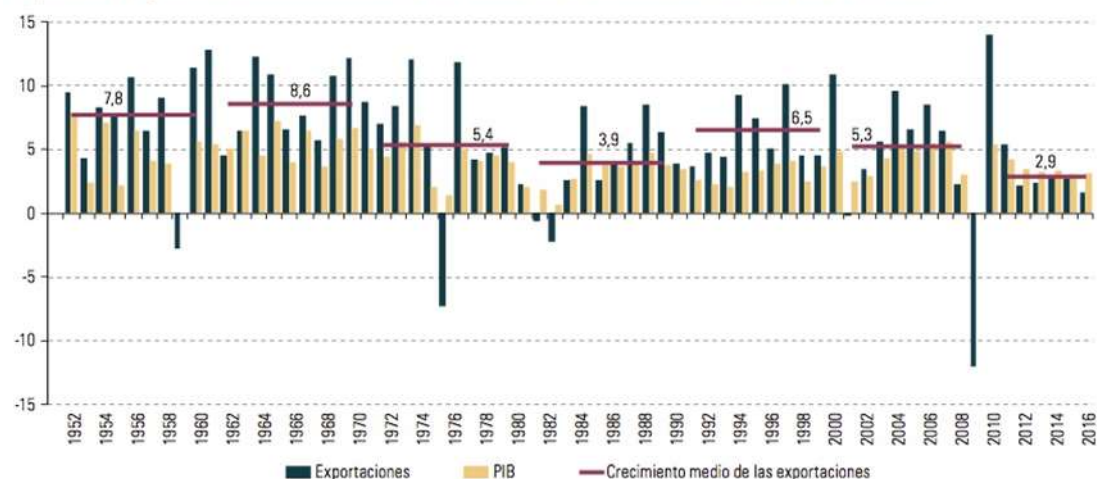
II. O CENARIO DA CRISE: DESGLOBALIZAÇÃO E O “NOVO NORMAL”

II.1 *Desglobalização:*

Desde a crise de 2007/2008, a variação do volume de exportações de bens sofreu uma contração histórica (ver gráfico I.3 da CEPAL 2017).

Gráfico I.3
Variación del volumen de exportaciones de bienes y del PIB mundiales, 1952-2016^a
(En porcentajes)

El producto y el comercio mundiales se desaceleran marcadamente tras la crisis



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Organización Mundial del Comercio (OMC) y Fondo Monetario Internacional (FMI).
^a Las cifras de 2016 son proyecciones.

Se olharmos no período de 1952-2016, o período desde 2012 é o período como a menor taxa de variação do volume das exportações (2,9%). Essa tendência à redução da variação das exportações já aparecia no início dos anos 2000 (5,3%) e fica clara para o comércio mundial desde 2011/2012.

A variação da taxa de PIB também ficou fortemente afetada no pós-crise.

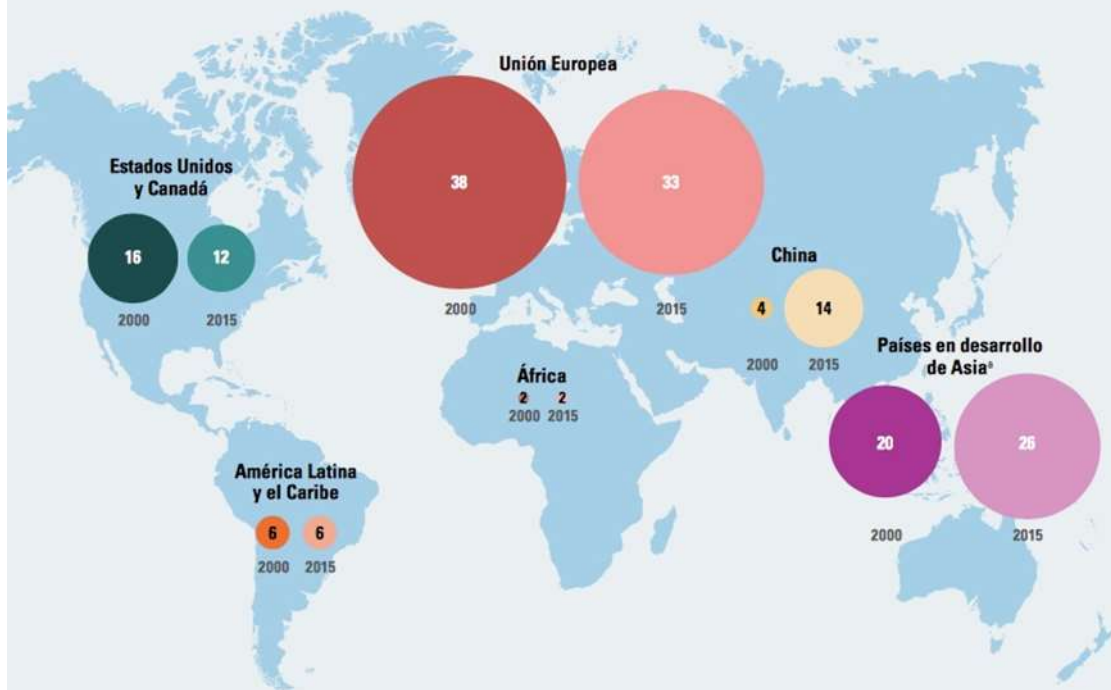
Nesse cenário caracterizado pela falta de dinamismo da economia mundial e do retrocesso das exportações mundiais, analisaremos a seguir como os diferentes países ou grupos de países reformularam suas estratégias de desenvolvimento e inserção na economia mundial.

II.2 China, BRI e o “Novo Normal”

Muito já foi escrito e discutido sobre o papel fundamental da China desde os anos 2000 na dinâmica da acumulação à escala mundial (ver gráficos II.1 e I.16). A participação da China nas exportações mundiais passou de 4 a 14% entre 2000 e 2015. Os países da Ásia em desenvolvimento passaram a representar de 20 a 26% no mesmo período. África e América latina e Caribe não modificaram as suas participações, 2 e 6% respectivamente. Como veremos nas partes 1.3 e 1.4 desse trabalho, as únicas regiões/ países que perderam participação nas exportações mundiais de bens são Estados Unidos (16 a 12%) e União Europeia (38 a 33%). A diferença entre ganhadores e perdedores tem consequências importantes sobre as respostas discutidas para definir novas estratégias.

Gráfico II.1
 Regiones y países seleccionados: participación en las exportaciones mundiales de bienes, 2000 y 2015
 (En porcentajes)

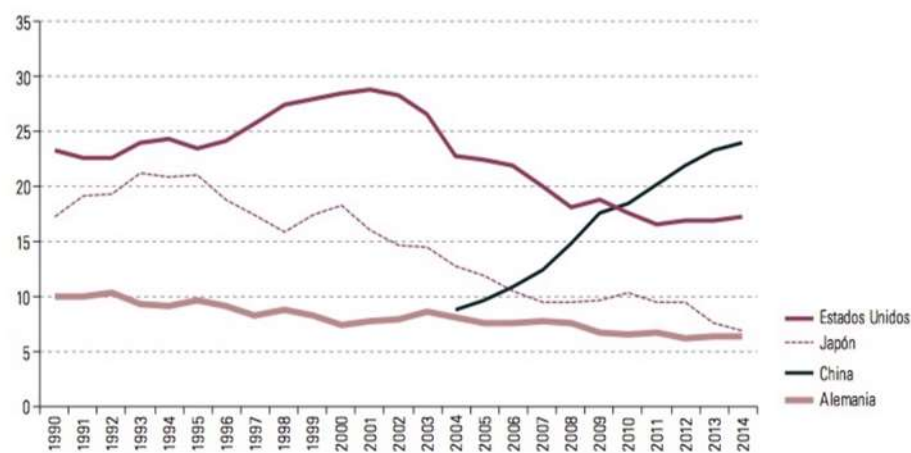
La participación de la región en las exportaciones mundiales de bienes está estancada desde 2000



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).
 * La denominación "países en desarrollo de Asia" incluye a los países de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) y a China, la India y la República de Corea.

Gráfico I.16
 Países seleccionados: participación en la producción manufacturera mundial, 1990-2014
 (En porcentajes)

En una década, China se transformó en el principal productor industrial del mundo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Naciones Unidas, National Accounts Main Aggregates Database [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/snaama/Introduction.asp>.

Nesse cenário de crise desde 2007/2008, as respostas e propostas em termos de políticas pro-livre comércio da China no marco do “NOVO NORMAL” (baixo crescimento/acumulação e retrocesso nos fluxos de comércio mundial) merecem ser destacadas. No discurso do presidente chinês Xi Jinping em Davos em janeiro de 2017, indicou claramente a estratégia chinesa:

“This is a path of pursuing common development through opening-up. China is committed to a fundamental policy of opening-up and pursues a win-win opening-up strategy. China’s development is both domestic and external oriented; while developing itself, China also shares more of its development outcomes with other countries and peoples. (...) China will vigorously foster an external environment of opening-up for common development. We will advance the building of the Free Trade Area of the Asia Pacific and negotiations of the Regional Comprehensive Economic Partnership to form a global network of free trade arrangements. China stands for concluding open, transparent and win-win regional free trade arrangements and opposes forming exclusive groups that are fragmented in nature. China has no intention to boost its trade competitiveness by devaluing the RMB, still less will it launch a currency war.” (<https://www.weforum.org/agenda/2017/01/full-text-of-xi-jinping-keynote-at-the-world-economic-forum>)

A promoção do livre-comércio como estratégia de desenvolvimento e inserção na economia mundial é claramente exposta pelo presidente chinês. A exposição dessa visão foi realizada na mesma conferência em que o novo presidente dos Estados Unidos D. Trump fez uma das suas primeiras intervenções sobre a estratégia de desenvolvimento e de inserção na economia mundial. O contraste entre as duas intervenções e estratégias é claro como veremos na seção a seguir.

II.3 EUA

Ponto inicial da crise de 2007/2008 com a crise dos sub-prime, a economia dos Estados Unidos sofreu um impacto forte e a situação econômica ficou muito deteriorada (PIB, emprego/sub-emprego). A eleição no final de 2016 e a posse em 20 de janeiro de 2017 do novo presidente D. Trump teve um impacto significativo sobre a economia mundial. Os temas predilectos durante a campanha (“Make America Great Again”) foram rapidamente implementados: protecionismo comercial (contra China), protecionismo migratório (Decreto anti-Islâmico e discussão sobre o muro entre EUA e México), protecionismo fiscal, multas para multinacionais norte americanas que delocalizam, assim como a renegociação do acordo do NAFTA.

Protecionismo para dentro e liberalismo para fora podem caracterizar a estratégia dos Estados Unidos durante a administração Trump e entram em oposição com a postura abertamente pro livre-comércio da China.

O outro player global na dinâmica da acumulação mundial, a União Europeia, também passou por mudanças importantes nesse cenário de “Novo Normal”.

II.4 UE

Sem capacidade de gerar forte crescimento há décadas, com desemprego e sub-emprego atingindo recorde depois da crise de 2007/2008, com forte heterogeneidade após o alargamento dos anos 2000 e graves crises econômicas, políticas e sociais nos países como Grécia, Espanha, Portugal, Itália, o resultado do referendun no Reino Unido teve consequências profundas sobre a estratégia de desenvolvimento da União Europeia. O voto a favor do *Brexit* em 2016, foi promovido pela situação do emprego e sub-emprego, os debates xenófobos contra a imigração e da promoção de uma estratégia autônoma de acordos pro livre-comércio. Medidas favoráveis ao protecionismo e nacionalistas são debatidas e ao mesmo tempo que uma estratégia

de assinar novos acordos comerciais é apresentada (nova parceria com EUA, com UE pós-Brexit, Ásia).

No Caso do Acordo UE-Canadá (CETA1), acordo de liberalização comercial negociado desde o final da década de 2000 e assinado entre a Comissão da UE e Canadá em 2014 precisou passar pela aprovação dos 28 Estados da União Europeia e deu lugar a um episódio significativo dessa nova fase de desglobalização e de crítica da abertura comercial. Durante a fase de aprovação dos diferentes países da UE, o Parlamento Regional de Valónia (região francófona de Bélgica) bloqueiou (temporariamente) no final de 2016 a aprovação pela Bélgica (países federal) – e assim de toda a UE - do acordo. A rejeição do acordo pelo Parlamento de Valónia se devia às preocupações sobre as proteções das condições de trabalho dos trabalhadores Belgas e europeus e as normas de proteção ao meio-ambiente após a assinatura desse acordo. Só após novas negociações e muita pressões por parte da Comissão Europeia sobre Bélgica e o Parlamento Regional de Valónia, o acordo UE-Canadá foi assinado e já está sendo implementado desde setembro de 2017. Ainda sobre o acordo CETA, França, recentemente (outubro 2017) ameaçou incluir um “veto meio-ambiental” em caso de não cumprimento das normas ambientais no marco do Acordo.

Nesse ambiente crítico à globalização (pelo menos no marco das trocas comerciais e dos acordos comerciais), Alemanha tem uma forte influência sobre os rumos da estratégia de desenvolvimento da União Europeia via a política do Banco Central Europeu, uma política agressiva de competitividade via preço da força de trabalho (acordos Hartz), a promoção do ordoliberalismo (ver Durand, 2013) e a adoção de uma postura sub-imperialista na Europa inteira através da imposição de políticas de austeridade. Essa posição de Alemanha teve consequências particularmente brutais e graves nos países já frágeis economicamente e castigados para “dar o exemplo” (ver o trabalho de X. Montoro, 2014).

França, sem crescimento e com um elevado desemprego, terminou se submetendo à austeridade promovida pelo ordoliberalismo da Alemanha.

Recentemente, no marco do G20 em Julho 2017, EUA e França concordaram em autorizar medidas protecionistas principalmente contra as medidas de dumping social da China deixando evidente a tensão que existe entre as estratégias da UE e EUA por um lado e China por outro lado.

Essa União Europeia liberal, sem crescimento, com alto desemprego fica refém da estratégia de austeridade impulsionada pela Alemanha e abre espaço para uma reação nacionalista, xenófoba e alta perigosa social e politicamente.

A parte a seguir discutirá o impacto de essas estratégias dos países capitalistas mais desenvolvidos sobre as estratégias na América latina.

III. IMPACTO SOBRE AMÉRICA LATINA E ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

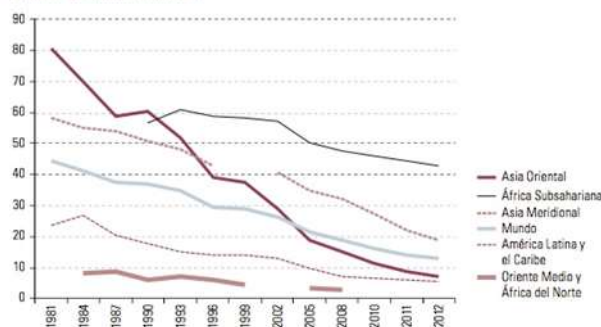
III.1 O fim dos governos progressistas e da época de bonança

A pesar da apresentação a-crítica (pela legitimidade adequadas pela redução da pobreza ver gráfico I.25) do ciclo econômico e político na América latina a partir de 2003, já se há escrito com um enfoque crítico (sobre as estratégias de desenvolvimento) sobre os governos progressistas na América Latina (Elias, 2006).

¹ Ver http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/index_en.htm

Gráfico I.25
Tasas de pobreza extrema, 1981-2012
(En porcentajes de la población con ingresos inferiores a 1 g dólares diarios^a)

La reducción de la pobreza mundial es generalizada y especialmente fuerte en Asia Oriental



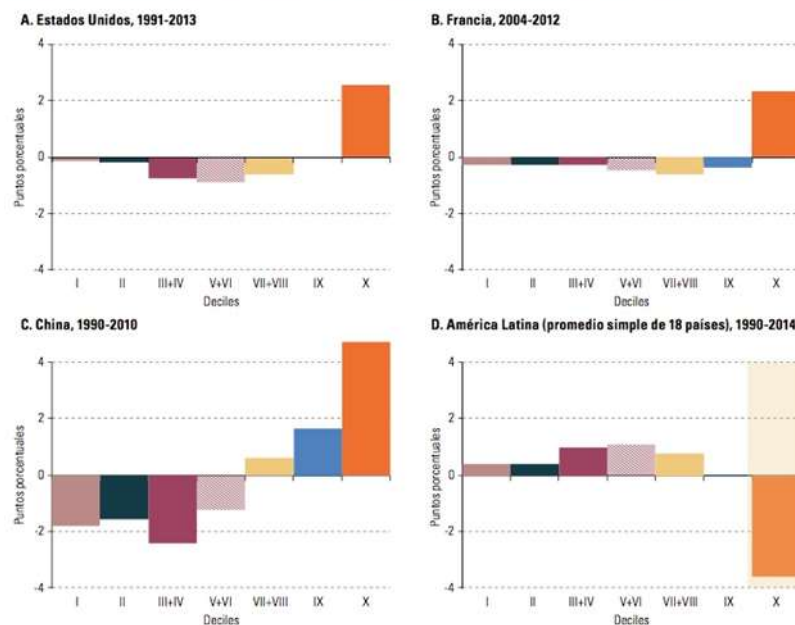
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Banco Mundial, World Development Indicators

^a Calculados en paridad del poder adquisitivo.

El análisis anterior se puede complementar midiendo el cambio de la distribución del ingreso por decil dentro de cada país. El gráfico I.28 presenta dichas variaciones desde 1990 hasta los primeros años de la presente década en China, los Estados Unidos, Francia y la propia región y, por lo tanto, incorpora los impactos de la crisis mundial. El patrón que se observa en los casos de los Estados Unidos y Francia¹⁸ es muy similar: solo el decil más rico mejora su posición relativa, mientras que todos los otros pierden posiciones o se estancan. La dinámica en China es similar, aunque la polarización es menos marcada. El último decil es el que más gana, pero a partir del séptimo ya se observa un crecimiento de la participación en el ingreso total. En el mismo período, América Latina muestra un patrón diferente de los tres casos anteriores. Ganaron participación en el ingreso total los nueve deciles más pobres, especialmente los deciles 5, 6, 7 y 8, y solo perdió participación el 10% más rico (casi 4 puntos porcentuales). Aunque los dos deciles más pobres son los que más aumentan su ingreso en términos porcentuales, su participación en el ingreso total crece poco debido a que representan una fracción baja de este.

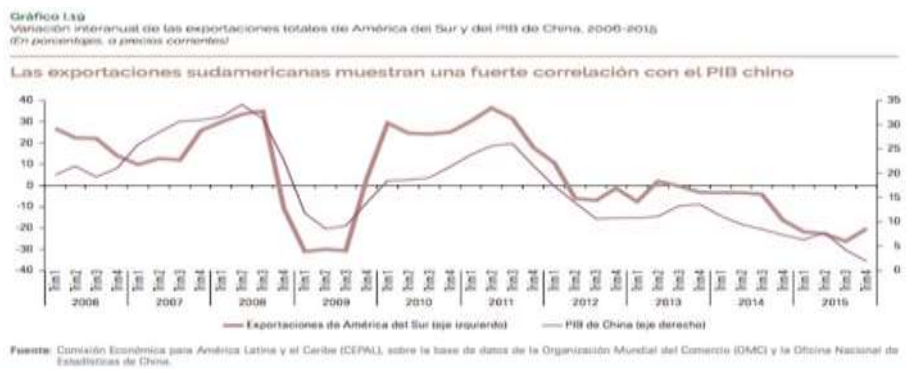
Gráfico I.28
Países y regiones seleccionados: cambio de la distribución del ingreso por decil
(En puntos porcentuales)

Entre 1990 y 2014 la región experimentó un proceso de redistribución del ingreso

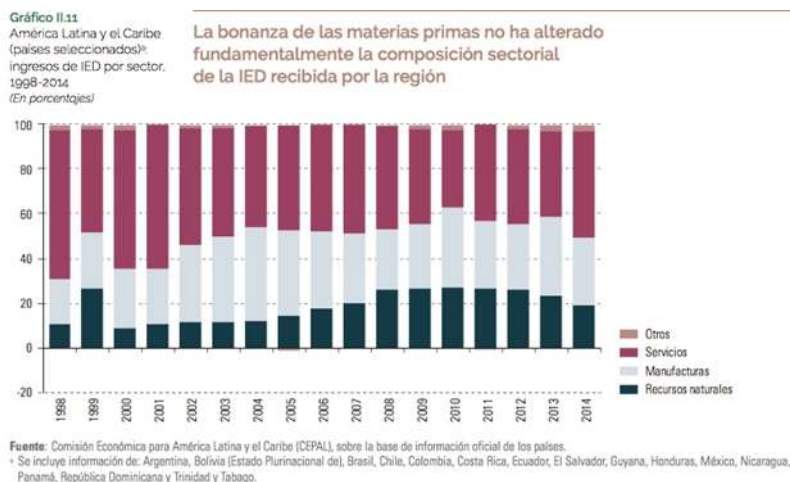


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de Banco Mundial, World Development Indicators para China, los Estados Unidos y Francia, y CEPALStat para América Latina, encuestas de hogares de áreas urbanas.

O fim do *commodities super cycle e do efeito* China (ver gráfico I.19) , decisões de políticas internas a favor da austeridade e modificações de governantes de maneira às vezes pouco democrática (Brasil, Paraguai) levou a uma transformação de tendências estruturais que a demanda chinesa terminava escondendo.



Não houve transformação estrutural ao longo do período 1998-2014 a pesar do crescimento econômico e de uma relativa estabilidade política (ver gráfico II.11).



Os acordos entre frações de classes a favor do neo ou novo -desenvolvimentismo foram profundamente afetados pelo novo cenário. A redução da taxa de rentabilidade (produz da taxa de lucro) dos principais grupos capitalistas no Brasil , significou a articulação de uma nova estratégia (ver artigo Pinto Et ali 2016).

O fim desse ciclo abriu espaço para um novo ciclo de políticas liberais (“neo-neo-liberais”) caracterizado por contra-reformas liberais:

- No mercado de trabalho (flexibilização, precarização e perda de direitos) apresentado no Brasil pelo Governo de M. Temer como uma medida para ganhar competitividade;
- Na aposentadoria (aumento do tempo de contribuição, redução do valor dos benefícios, maior dificuldade para receber o valor integral, apoio ao desenvolvimento da financeirização através da aposentaria complementar , aumento do desigualdade entre homens e mulheres);
- Medidas de austeridade: superavit primário, contração dos gastos públicos, privatização da infraestrutura, modificação da Lei de repartição do petróleo e reforma constitucional como no caso do Brasil (PEC55) reduzindo para os próximos vinte anos (até 2036) as despesas públicas (educação, saúde, previdência).

Cuadro 1

América Latina y el Caribe, países en desarrollo de Asia y China: participación en las exportaciones mundiales de bienes y servicios, 2000 y 2015
(En porcentajes)

	América Latina y el Caribe		Países en desarrollo de Asia		China	
	2000	2015	2000	2015	2000	2015
Total bienes	5,7	5,5	20	25	4	11
Bienes de alta tecnología	8	5	30	50	7	33
Total servicios	4,1	3,4	14	23	0,7	6
Servicios modernos ^a	2,4	1,9	6,4	15,9	1,5	6,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Base de Datos Estadísticos de las Naciones Unidas sobre el Comercio de Productos Básicos (COMTRADE).

^a Los servicios modernos corresponden a la categoría "otros servicios" de la balanza de pagos.

Na Argentina, o Governo de M. Macri está avançando na mesma direção de liberalização e flexibilização com os mesmo argumentos liberais (muitas vezes já utilizados nos anos 1990 pelo Presidente Carlos Menem em um contexto completamente diferente).

No México, a dependência dos EUA no marco do NAFTA afetou muito a economia mexicana e os índices de violência e de pobreza nos lembra das consequências de esse tipo de inserção na economia mundial desde 1994.

Em praticamente todos os países de América Latina, os índices de pobreza têm aumentado desde 2014/2015 (CEPAL, Panorama Social da América Latina, 2017).

Na próxima seção, analisaremos os debates relativos à inserção na economia mundial de América Latina nesse contexto de crise mundial.

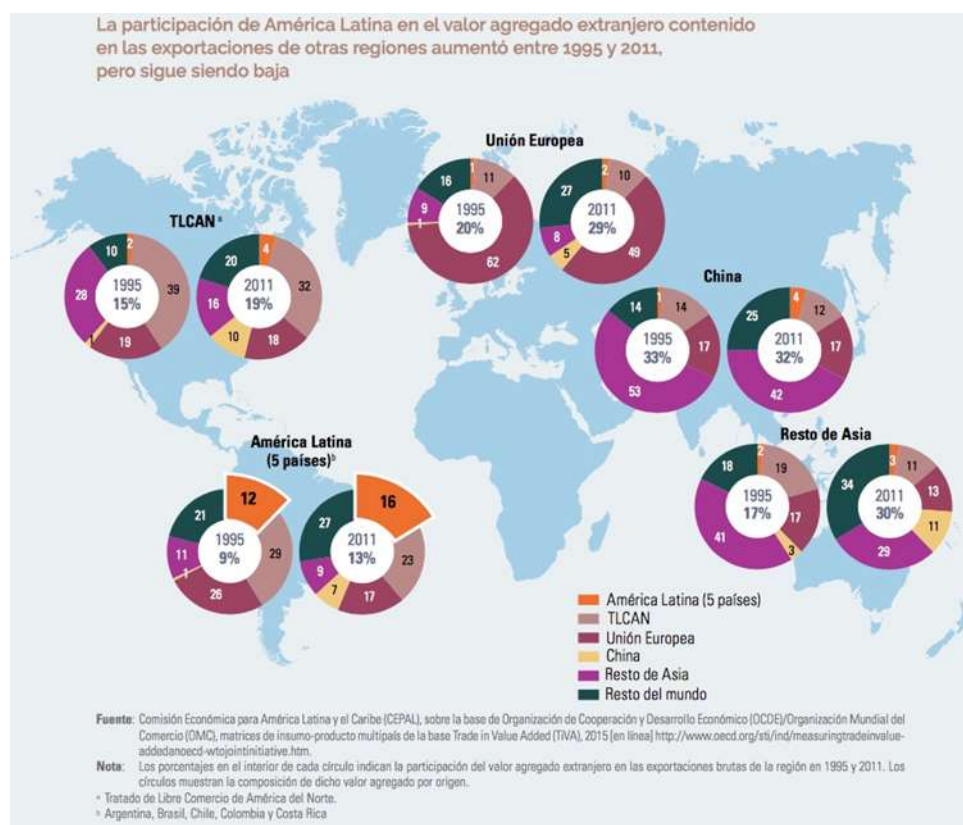
III.2 Integração e inserção na economia mundializada: mais uma rodada de liberalização para mais dependência?

A participação de América Latina e Caribe nas exportações mundiais de bens e serviços na têm sido um franco sucesso se formos comparar com os países em desenvolvimento da Ásia e menos ainda comparando com China (ver quadro 1).

A evolução da participação de China tanto em exportações de bens (especialmente em bens de alta tecnologia passando de 7 a 33% das exportações mundiais entre 2000 e 2015) quanto em serviços (e especialmente serviços modernos) é impressionante. A estratégia clara e o elevado investimento em formação bruta de capital fixo explicam essa trajetória.

A participação de América Latina no valor agregado estrangeiro contido nas exportações de outras regiões aumentou entre 1995 e 2011 (de 9 a 13%) porém continua muito baixa se comparar com as outras regiões (ver gráfico 1) . Se comparamos a integração de cada uma das regiões entre si, América Latina é pouca integrada : A participação da própria América Latina nas exportações é muito mais baixa do que as outras regiões (a única região com menos de 20% sendo que todas as outras regiões atingem 30 a 50%).

GRÁFICO 1 :



América Latina parece bastante afastada da dinâmica imposta pelo capitalismo central e suas políticas. A recente iniciativa do TPP, mesmo com a retirada dos EUA da administração Trump, dificilmente será uma oportunidade para América Latina sem investimento pesado e uma estratégia clara e sustentável (ver o último capítulo do relatório da CEPAL, Panorama de la Inserción internacional de América Latina, 2017). As políticas de austeridade de vários dos governos de América Latina (Argentina , Brasil por exemplo) não deixam espaço para esse tipo de políticas de longo prazo.

A integração regional no marco dos projetos de blocos regionais (ver II.6 e II.25) também mostraram , nessa configuração marcada pelo regionalismo aberto liberal, seus limites já que no período de crise , a situação piora ainda mais no intercâmbio entre países dos blocos: -15% no comércio entre países de América Latina e no Mercosul (-11% durante o primeiro período de 2016).

A rede de proteção regional promovida pelo regionalismo aberto não foi ativada e as negociações para assinar o acordo entre o Mercosul e a UE parecem novamente estancadas (principalmente por conta do tema agrícola e mais ainda após o escândalo da operação “ Carne Fraca “ no Brasil).

Cuadro II.6
América Latina y el Caribe (esquemas de integración y países no agrupados): variación de las exportaciones intrarregionales con respecto al mismo período del año anterior, enero-junio de 2016
(En porcentajes)

En el primer semestre de 2016 se desploma el comercio entre los países sudamericanos

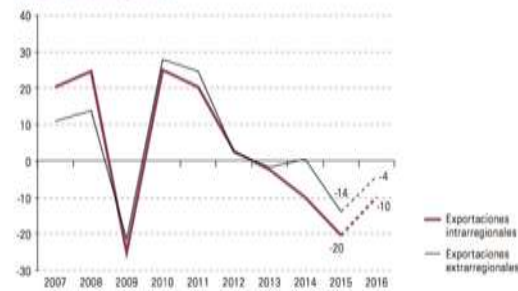
Agrupaciones y países	MERCOSUR	CAN	MCCA	CARICOM	Otros países de la región*	América Latina y el Caribe
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-11,7	-6,3	-23,0	-36,8	-2,8	-10,3
Comunidad Andina (CAN)	-36,7	-19,1	-25,4	-21,8	-10,3	-24,5
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	-42,9	-8,8	-1,3	5,6	-1,1	-3,3
Comunidad del Caribe (CARICOM)	-73,6	-37,4	11,5	-7,8	-37,8	-37,4
Chile	-15,0	-5,3	2,8	-31,0	-7,0	-9,4
México	-36,3	-15,3	-5,6	-1,5	4,5	-17,3
Otros países de la región*	-26,6	-5,1	-4,9	-24,3	-11,8	-21,7
América Latina y el Caribe	-21,3	-12,7	-9,0	-18,1	-6,0	-15,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

* Incluye a Chile, México, Cuba y la República Dominicana.

Gráfico II.25
América Latina y el Caribe
variación anual del valor
de las exportaciones
intrarregionales y
extrarregionales,
2007-2016*
(En porcentajes)

El comercio intrarregional continúa cayendo mucho más que el extrarregional



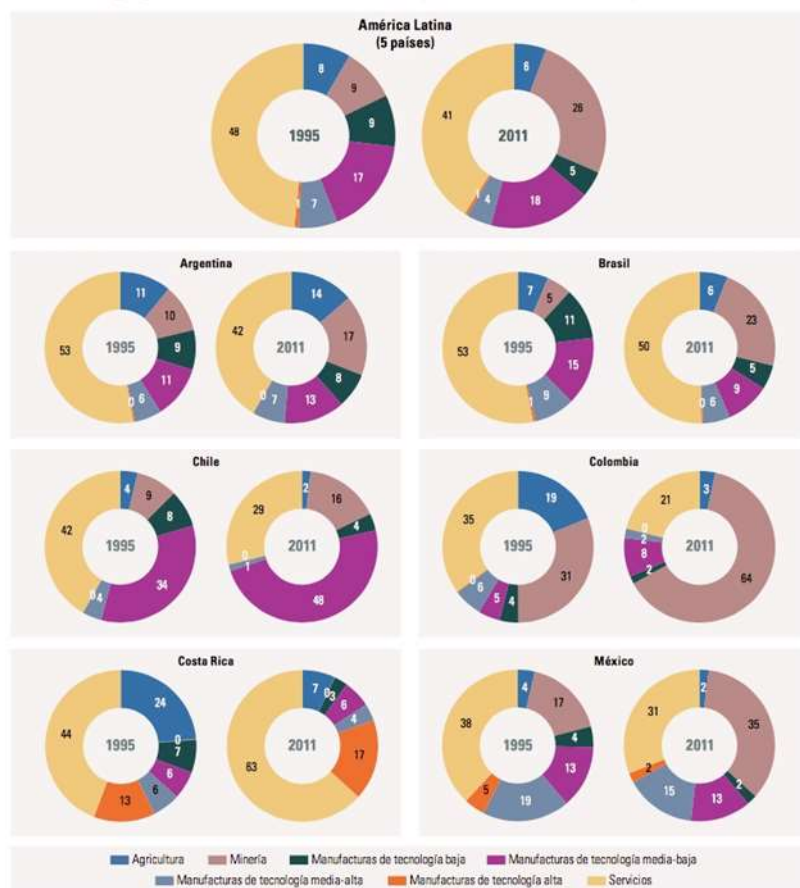
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los bancos centrales, las oficinas de aduanas y los institutos nacionales de estadística de los países.

* Las cifras de 2016 corresponden a proyecciones.

Junto com a reprimarização das economias das principais economias de América Latina (ver gráfico II.4) , se configurou uma dependência à China (ver gráfico I.19; Casanova 2014 para um índice de dependência; Saludjian e Carcanholo, 2013).

Gráfico II.4
América Latina (5 países): estructura del valor agregado nacional contenido en las exportaciones de terceros países, por sector de origen, 1995 y 2011. (En porcentajes)

Los bienes primarios y las manufacturas de baja tecnología ganan participación en el valor agregado de América Latina en las exportaciones de terceros países

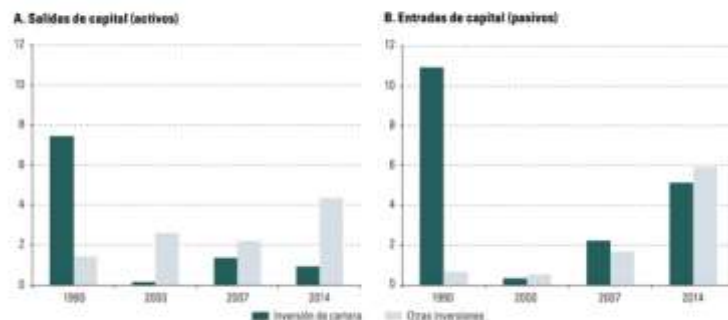


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)/Organización Mundial del Comercio (OMC), matrices de insumo-producto multipaís de la base Trade in Value Added (TiVA), 2015 [en línea] <http://www.oecd.org/sti/ind/measuringtradeinvalue-addedanoecd-wtojointinitiative.htm>.

O caráter financeirizado das economias da região e as elevadas taxa de juro como no caso do Brasil, explicam porque a pesar da profundidade da crise, as entradas de capital especulativo e outras investimento de carteira se mantiveram e até aumentaram substancialmente após a crise de 2007/2008 (ver gráfico II.12).

Gráfico II.12
América Latina y el Caribe: participación en los flujos financieros mundiales, 1999-2014. (En porcentajes)

La región no registró caídas en las entradas de capital tras la crisis financiera.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de estadísticas de la balanza de pagos del Fondo Monetario Internacional (FMI).
Nota: Inversión de cartera se refiere a la adquisición de títulos de participación en el capital y títulos de deuda entre residentes y no residentes. Otras inversiones es una categoría residual que incluye principalmente las operaciones de préstamos y depósitos bancarios.

É importante ressaltar que essas estratégias de inserção internacional não se dão numa dinâmica alternativa ao desenvolvimento capitalismo muito pelo contrario. Desglobalização e aumento do protecionismo não significa menos capitalismo.

Tendo em conta os elementos rapidamente apresentados nessa segunda parte, podemos duvidar de que as estratégias de desenvolvimento promovidas pelos governos da região possam, com as políticas de austeridade, garantir um desempenho econômico e social satisfatório no contexto da desglobalização, do protecionismo dos países mais avançados e da estratégia chinesa.

IV. ELEMENTOS DE CONCLUSÃO

O conjunto dos elementos apresentados nesse artigo apontam para uma dependência renovada se considerarmos a pouca capacidade de se inserir na economia mundial de maneira autônoma e garantindo uma maior homogeneidade social para a população da região.

No contexto da desglobalização da economia mundial, do “ Novo Normal” , das políticas de austeridade nos países capitalistas desenvolvidos e também nos países dependentes, as estratégias de desenvolvimento dos principais países de América Latina (Argentina, Brasil, México) visam a mais liberalização acreditando e advogando por mais livre-comercio e mais abertura econômico seguindo nesse ponto a defesa da China e da sua iniciativa Belt and Road Initiative e do Tratado Trans- Pacífico. Porém essa estratégia pro- livre-comercio parece reforçar o caráter dependente do capitalismo latino- americano num contexto em que os países mais avançados promovem , pelo contrário, mais protecionismo (Estados Unidos, Reino Unido depois do Brexit) . Essa estratégia neo-neo-liberal dos países de America Latina não parece ter um futuro promissor e progressista sobre as condições de vida das suas populações.

Assim, nos parece essencial reafirmar a necessidade de continuar pesquisando a problemática da dependência (econômica , política e ideológica) dos países latino- americanos nessa configuração do capitalismo mundial. Por ser, em essência , um estudo do capitalismo mundial, por refletir a dependência e dominação sem promover uma pretensa convergência entre países capitalistas mais e menos desenvolvidos no longo prazo, a teoria marxista da dependência permite analisar a acumulação nas suas múltiplas determinações sabendo diferenciar na análise os diferentes níveis de abstração. Com a crise, a visão da inserção na economia mundial associada ao desenvolvimento dos países latino americanos revela ainda o caráter dependente dessas economias .

V. PRINCIPAIS REFERÊNCIAS:

CARCANHOLO M. (2017) Dependencia, superexplotación del trabajo y crisis. Una interpretación desde Marx , Ed. Maia.

CASANOVA C., le Xia e Romina Ferreira, 2015, Measuring Latin America's export dependency on China, Research paper 15/26, BBVA.

CEPAL, 2017, Panorama de la Inserción Internacional de América Latina , Santiago de Chili.

DURAND, Cédric (Org.). 2013. En Finir avec l'Europe. Paris: Ed. La Fabrique.

ELIAS A. (org.) 2006, Los gobiernos progresistas en debate, Buenos Aires: CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20100824124133/gprogre.pdf>

HARVEY, David – Para entender O Capital: Livro II e III; São Paulo: Boitempo, 2014, 385p.

KUCZYNSKI P.P., Williamson J. (2003) After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America, Washington, DC: Institute for International Studies.

MONTEIRO X. 2014, El Euro, Caballo del Troya del FMI em Europa, Argumentum, Vitória (ES), v. 5, n. 2, p.38-43, jul./dez. 2013.

OSORIO, J. (2012). Padrão de reprodução do capital: uma proposta teórica, Boitempo, Sao Paulo.

PAINCEIRA, J. P. ;SALUDJIAN, A.; MIRANDA, F. ; ARAUJO, P. H. F. . Credit and banking system in Marx: critical notes on the Harvey's approach. In: IIPPE 2016, 2016, Lisboa. IIPPE - Lisboa 2016, 2016.

PINTO E. e ali, 2016, A economia política dos governos Dilma: acumulação, bloco no poder e crise. TD IE/UFRJ. http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2016/TD_IE_004_2016_COST_A_PINTO_et_al.pdf

SALAMA P., 2016, “ La tormenta en América latina. Hacia dónde van las economías de la región?, Ed. Universidad de Guadalajara, 2016.

SALUDJIAN, A.; MIRANDA, F. ; CARCANHOLO, M. D. . Marx, marxismo e mercado mundial: lei do valor, método e historicidade. In: XXVIII Simpósio Nacional de História: Lugares dos historiadores: velhos e novos desafios, 2015, Florianópolis. XXVIII Simpósio Nacional de História: Lugares dos historiadores: velhos e novos desafios, 2015.

SALUDJIAN A. e M. CARCANHOLO, 2013, Integración latino-americana, dependencia de China y sub-imperialismo brasileño en América latina.. Mundo Siglo XXI - Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Intituto Politécnico Nacional, v. 29, p. 43-62, 2013. <http://www.mundosigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v08/29/03.pdf>

THE ECONOMIST, 2017, Building bridges; Latin America's new trade agenda, The Inteligente Unit.

**THE CONCEPT OF MARITIME SECURITY
FOR ATLANTIC AMERICAN COUNTRIES BASED
ON A BRAZILIAN ANALYSIS PERSPECTIVE**

DIONISIO DA SILVA, DANIELE
AMBINDER DE CARVALHO, CAROLINA

THE CONCEPT OF MARITIME SECURITY FOR ATLANTIC AMERICAN COUNTRIES BASED ON A BRAZILIAN ANALYZES PERSPECTIVE.

I. INTRODUCTION

To talk about maritime security, we need to highlight the actors, discourses and practices over the last few years. In 1948, within the United Nations, the creation of a department capable of establishing and managing rules for the maritime environment was considered, in which the main element was the maintenance of maritime trade. Considering this need, the Intergovernmental Maritime Consultative Organization emerged and it came into force in 1958. It was a very active technical organization, but it was not an universal organization and its attributions did not reach all areas of the sea. IMCO could be considered an intergovernmental consultation organization.

After 1982, with the establishment of UNCLOS, IMCO were adjusted in order to achieve the universality that was necessary to it. The name of the Organization changed to International Maritime Organization (IMO)¹, and their areas of responsibility expanded, including: security of navigation; safety of human life at sea (search and rescue); prevention of illegal acts and terrorism at the sea; professional qualification, training and working conditions of seafarers; standardization of procedures applied to ships in the ports all over the world; compensation regime and limitation of responsibility for damage caused by ships; harmonization of legislation; control of pollution in the marine environment.

IMO would act in the preparation, discussion, adoption and application of rules and procedures, enforcement of compliance and even, in certain cases, application of punishments for faults committed. IMO can be considered as a International Maritime Authority and it has been producing conventions considering the multidimensionality of the oceans. As IMO is a multilateral organization, their negotiations are intense, which revolve around very specific and varied technical matters. IMO tends to be controlled by the most powerful countries, as United States, European countries and Japan, as well as Canada and Australia. Countries with less power, such as Brazil, struggle to defend their interests.

Considering the concepts of safety and security, we have to clarify that there is a multiple approach of the term maritime security, which ends up in different forms of action. Christian Bueger (2014) says that maritime security is one of the latest buzzwords of international relations. Topics related to safety, such as maritime search and rescue, certification and inspection of ships, protection of the marine environment, elaboration of navigation rules, are related to the guarantee of navigation and human life, without the “use of force”. This amplitude of safety has IMO as main actor. In this twenty-first century, we can add that IMO is not restricted to this breadth. IMO would also act to combat criminal activities at sea in the context of the "new threats", topics related to security of people, goods, equipment, ships and installations, with the possibility of the “use of force”. These two elements, safety and security, are more applied in times of peace and it is different from the concept of naval defense, applied in times of war. Somehow, States, through their Defense Departments, Navy or Coast Guard, take these elements into their strategic planning.

Specifically, on MS, we have observed some groups of actors, and not an only actor, which present or delimit the theoretical-conceptual approaches to maritime security. These

1 International Maritime Organization. In: www.imo.org/en/Pages/Default.aspx (accessed May 30, 2018)

approaches from different actors are sometimes aligned and others are conflictive. We will start the approaches by analyzing the visions of Scholars and Practitioners. We could frame the researchers (academics) of the theme in the group of scholars and the state agents engaged in roles linked to the sea (for example, the militaries of the Navy) as practitioners. We can consider this as one of the first divergences in the presentation of the concept of MS. The scholars often part of the terrestrial context to analyze the security in maritime environment, while practitioners move on the opposite way.

Another relevant point is the differentiation of the public dimension (state structure, strategic interests) and the private dimension of MS (maintenance of maritime trade and private property). In each of these dimensions, there are also diverse interests and points of view, which may again be convergent or divergent. Another issue would be the countries' political-strategic visions for MS, for instance the Americans do not describe their maritime security issues in the same way as the Mozambicans do. This statement may seem logical, because United States is concerned about MS in the Pacific and the Atlantic Ocean while Mozambique focuses on the Indian Ocean. Meanwhile, the story is not quite like this. Maritime security has a geographical and a geopolitical dimension, and, only these dimensions do not account for explaining the interests involved. Djibouti, for example, a tiny African country located in the Horn of Africa, became a "maritime" issue for far countries, a place of dispute between the US, Japan, France and recently China. All four countries have set up military bases there. Why? Because it is located at the exit of the Red Sea, an area of passage of many oil tankers. We have to highlight, the importance of the sea as a source of energy reserves, so it has a decisive impact on the maritime security policies and strategies in order to maintain a minimum of stable conditions around fossil fuel exploration and production centers.

Another interesting question would be the difference between the analyzes of MS for a State capable of projecting sea power in international or regional context and the analyzes of only contemporary maritime issues made by countries with little maritime capacity. Many countries do not know the real size of their maritime areas mainly because they not have the technological resources for exploration. Thus, they list as elements of national maritime security strategy values imported from sea powers, so we have chosen to consider that these countries make only an analyzes of contemporary maritime issues, not setting up their MS in fact. For instance, the piracy is observed as an element in maritime security policy of countries in which no cases of piracy were registered. Instead, in these countries, smuggling and human trafficking at the sea are common, which not being reported as a threat to maritime security in their jurisdiction waters by the sea powers. In addition, it should be added that many of these poor States do not have civilian or military agencies as well as naval means to manage their maritime areas.

II. A BRIEF THEORY-CONCEPTUAL MARITIME SECURITY ANALYZES

Based on that MS is a buzzword, some practitioners say that the maritime security concept refers to the maintenance of legal order in the patrimonial waters of nations, guaranteed by their naval forces, coast guards or an inter-agency combination between them. Reinforcing this multiplicity of actors, the British Royal Navy, another practitioner and public actor, pointed out that MS is military operations in alliance with other departments or government agencies, foreign agencies or allies, executed in the maritime environment, in order to confront illegal activities and to support the freedom of transit, protecting national and international interests. On the other hand, MS can be considered as an international systemic imperative, and it is not only national, because the maritime "freedom of transit and

good order" is linked to maintaining the international flow of people and goods through the sea.

The Council of the European Union (2014) states that MS can be understood as a state of affairs of the global maritime domain, in which international and national law are enforced, freedom of navigation is guaranteed and citizens, infrastructure, transport, the environment and marine resources are protected. Moreover, the Secretary of the US Department of Political-Military Affairs, Tom Kelly (2014) says the concept of MS includes both public and private activities, sometimes with diametrically opposed interests, and the maritime domain faces threats from nation states, terrorists, unregulated fishing, natural and environmental disruption, mass migration, and organized criminal activity like smuggling and piracy. The researcher Marcia Pinto (2015) states that the term does not have a single definition, it depends on the interests and perspectives of those who analyze the issue, and it is also related to a network of political events and decisions. Take, for example, the changes in the maritime security approach in the South China Sea after the construction of the Chinese artificial islands or the Somali coast with the piracy increase.

Furthermore, Nathalie Klein (2011) points out that MS has different meanings depending on who uses the term and in what context it is used, both theoretically based on the guarantee the State interests. We would emphasize that such significance goes through a process of securitization of maritime space very similar to that described by Waever et al (securitization process as a speech act) (1998). In fact, she adds that this concept appears in the form of threats to maritime security and safety. If we consider, for example, the concept of MS and the Brazilian approach. Brazil, unlike the US², the European Union, and the African Union, does not have a Maritime Security Strategy. Brazil is reluctant to delineate maritime security in threats, preferring to concentrate on maritime capabilities. However, indirectly from our defense documents (the National Defense Strategy, the National Defense Policy and the White Defense Paper³), we can highlight that Brazil also considers threats, being these actions done by a State or by unconventional or criminal forces that threaten mainly marine natural resources (mainly energy offshore resources), naval and port facilities, and shipping lines.

We would stand out that the Brazilian view is very close to the description of the Council of the European Union, only changing global maritime domain for regional/national maritime domain awareness. Domain and awareness are valuable concepts for Brazil nowadays, being elements that have supported recent public maritime policies. About threats, an analyzes of Brazilian documents alone would not be sufficient to outline the scenario. Behind-the-scenes conversations with Brazilian Navy officers allowed us to complement this topic by inserting elements that will build the Brazilian MS and that are not in the documents but are relevant to actions in the operational and tactical perspectives of MS. For instance, more than once we heard from the Brazilian Maritime Traffic Control Command⁴, a department of the Navy that manages the Maritime Domain Awareness in the Blue Amazon, that they had diagnosed Chinese ships carrying out suspicious trajectories at specific points of the Brazilian EEZ. These trajectories have become a strategic element in the construction of threats for Brazilian jurisdiction waters. During the interviews made with Portuguese Navy officers, we observed a similar case: ships from European country in the Portuguese EEZ doing the same.

2 The U.S. pioneered this development when launching a national Maritime Security Policy in 2004.

3 In: www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa (accessed May 30, 2018).

4 In: www.marinha.mil.br/comcontram (accessed May 30, 2018).

Furthermore, we agree with Professor Bueger when he says that MS can be first understood in a matrix of its relation to other concepts, such as marine safety, sea power, blue economy and resilience. Secondly, the securitization framework allows us to study how maritime threats are made and which divergent political claims these entail. Thirdly, security practice theory enables the study of what actors actually do when they claim to enhance MS. Together these elements allow us to map the MS.

Professor Bueger highlights that the concept of maritime security gained salience, mainly because the terrorist attacks of September 11th and the spread of terrorism at the sea, the rise of piracy of the coast of Somalia between 2008 and 2011, the inter-state tensions in regions (Arctic, South China Sea, East China Sea), and the significant investments in blue water navies of emerging powers, such as India and China. In a Brazilian approach of MS, these four elements are a smaller part of the discursive construction of the maritime security concept. To Brazil, the resources and infrastructures are indeed the main element of maritime securitization. However, Brazil has recently considered the piracy in the Guinea Gulf as a relevant theme, in its energetic security approach.

In order to understand how different concepts have been incorporated in MS, it is necessary to define threats. In a multilateral approach, a UNCLOS sets up the following threats: piracy and armed robbery, terrorist acts, the illicit trafficking in arms and weapons of mass destruction, the illicit trafficking in narcotics, smuggling and trafficking of persons by sea, illegal, unreported and unregulated fishing and intentional and unlawful damage to the marine environment.

Furthermore, it is important to point out that after UNCLOS, and the delimitation of rights of jurisdiction over maritime areas resulting from that convention, the ocean main security issue is not presented as only the maintenance of maritime trade anymore. The ocean approach as a source of resources has been increasing, as well as the emergence of information and area control approaches (maritime domain as a tool for security - awareness, surveillance and control).

This part of the article has the intention to do a review on the concept of MS. However, MS, in our interpretation, is also a concept that concerns each individual State as part of its security and defense strategy. According to Rodrigues (2013), such concept concretizes daily by what we generally call "policing" the sea, to ensure compliance with international laws and rights, the prevention of maritime activity risks and the provision of assistance in case of accidents. In general, the concept focuses on areas of national jurisdiction and direct interest (the Brazilian approach for example). In addition, it can go beyond these spaces, for instance, by specification of foreign policy interests.

III. A BRAZILIAN APPROACH OF MARITIME SECURITY

Considering the historical perspective of the concept, we would like to split MS in two periods: time of war and time of peace, but this division is not very used in the delineation of the concept of MS. In general, it is branched into approaches involving security and safety actions. The Cold War could be considered as a transition among concepts of MS from wartime to time of peace. A process of theoretical-conceptual analyzes with regional amplitude (western-eastern, east-west) begins at Cold War, when the issues of ocean use become much more strategic; indeed in maritime spaces subdivisions appear (North Atlantic, South Atlantic). It was also a time when other oceans gained strategic relevance to the Atlantic powers. At the end of twenty century, innovations appeared: the UNCLOS and its delimitations of the maritime space; the globalization of the American and NATO's concepts of new threats to MS; and the Chinese "peaceful" development in the South China Sea (ocean territorialization).

To start the Brazilian approach is necessary to show the geographic dimension of the South Atlantic, one of the most relevant element to describe the Brazilian approach of maritime security. It is a huge area. At north, five thousand one hundred and forty kilometers away between America and Africa, and at south, six thousand six hundred and fifty five kilometers. By the South Atlantic, 95% of Brazilian international trade flows. From the ocean subsoil, the country extracts about 88% of its oil and 75% of its natural gas. The recent discover of pre salt layer reserve underscores even more importance to this area. In addition, new prospects indicate rich mineral resources at the south (the elevation of Rio Grande). In terms of international maritime trade, in 2014, it was noted that about twelve hundred ships travel daily in the main lines of communication in the region.

The responsibilities of Brazil in the South Atlantic region are huge, for instance, a large area of maritime salvage and rescue established in international commitments. To these commitments, the country must have the means to act in an area that is almost twice its terrestrial area. About civilian maritime issues, in the South Atlantic, today, only three (South Africa, Argentina and Brazil) out of twenty-four riparian countries maintain credible means and agencies to control their jurisdiction waters. In military maritime issues, we have to point out that the navies of the South Atlantic countries have limited operational capabilities, with most of them operating only in coastal areas (territorial sea), especially considering the west coast of Africa.

In this twenty-first century, considering times of peace, Brazil seems to look at the South Atlantic tries to provide its own view with national or regional interests. It is not a Brazilian peculiarity, China and India have also tried to regionalize their maritime issues, increasing their sea power and associating naval diplomacy with foreign policy. Among other factors, this Brazilian approach need to guarantee the jurisdiction of offshore resources in the Atlantic. In a Brazilian view, this guarantee depends on technological capacity but also the international recognition of the jurisdiction of this country over resources. In addition, we can affirm that Maritime Domain Awareness (surveillance) and dissuasion are elements of Brazilian's MS. They are the roots of the two strategic programs in the Brazilian sea power projection: Blue Amazon Management System (SISGAAz)⁵ and Nuclear Submarine Construction (PROSUB)⁶.

In this twenty first century, according to the Brazilian defense documents, a broader Brazilian strategic environment is established, extrapolating the South American region and including the South Atlantic from the east the neighboring countries of Africa to the south the Antarctica and to the north part of the Caribbean. In this strategic environment, Brazil would draw even more attention to the area (securitization area) that goes from Santos to Vitoria (big Brazilian oil basin), and the area around the mouth of the Amazon River. In a geographic analyze, these are the vital areas for Brazilian's MS. The Brazilian approach has an intense geographical, geopolitical and historical dimension, but only these amplitudes are not enough to delineate its current conception of MS.

In the Brazilian EEZ, the priority of the maritime security strategy would be the deterrence with the denial of the use of the sea to the enemy, through the surveillance and control capacity association in this area. The Brazilian Defense Docs pointed out that this enemy could be countries, mainly extra regional powers of the South Atlantic, and non-state institutions or groups. Nowadays, to Brazil, complementing the vision of maritime security aimed at guaranteeing the maritime trade lines, the guarantee of offshore energy resources would be one of the main elements. MS has gained salience in Brazil since 1960s considering

5 In: www.defesa.gov.br/infograficos/14789-projeto-sisgaaz (accessed May 30, 2018).

6 In: www.marinha.mil.br/node/813 (accessed May 30, 2018).

six paradigms: the Brazilian Navy as a main actor for MS military and civilian approach; the discovery of offshore resources in 1960s; the rights and duties earned by the UNCLOS; the development of many maritime programs to produce knowledge; a new discovery of offshore resources in 2007 (Pre Salt layer); the cooperation as a tool for MS or as projection of sea power (for instance Brazilian participation in the naval component of the Interim Force of the United Nations in Lebanon and in the Gulf of Guinea Commission).

After UNCLOS, by the federal constitution of 1988, Brazil considers as a State's riches the territorial sea and the natural resources of the Continental Shelf and the Exclusive Economic Zone. So, in the case of Brazil obtain the expansion of the Continental Shelf, the country will have a bigger area of natural resources to explore and guarantee. Oil reserves in deep and ultra-deep waters are sheltered in this area; they are strategic resources for Brazil. In 2004, a Brazilian Admiral, Roberto de Carvalho, named this area with more or less 4.5 million square kilometers as "Blue Amazon", proposing a parallel between the riches and resources existing in the immense blue area with those existing in the green Amazon.

In this area, the National Defense Policy establishes that Brazil must have the naval means to exercise the surveillance and defense capability, as well as to maintain the security of maritime trade lines. Firstly, Brazil needs to have a proactive defense of oil platforms; a proactive defense of naval and port facilities; and a defense of the archipelagos and of the oceanic islands. Besides, the National Defense Strategy presents the South Atlantic as a securitized area and it should be monitored and controlled by Brazilian Navy. To achieve the strategic maritime defense and security goals, Brazil has decided to increase its sea power to control maritime areas, to deny the use of the sea and to project power over land.

Coming back to Brazilian paradigms for MS, we would like to say that a new discovery of offshore resources promoted the Blue Amazon Management System and the Construction of the Naval Power Core, already mentioned, but also promoted other strategic projects for the Brazilian Navy⁷. Believing that we can not assure multidimensionally one area that we not know, we could add to this military dimension of Brazilian maritime security, a civilian dimension that began its activities in 1960 and which also has the participation of the Navy in many programs and projects⁸.

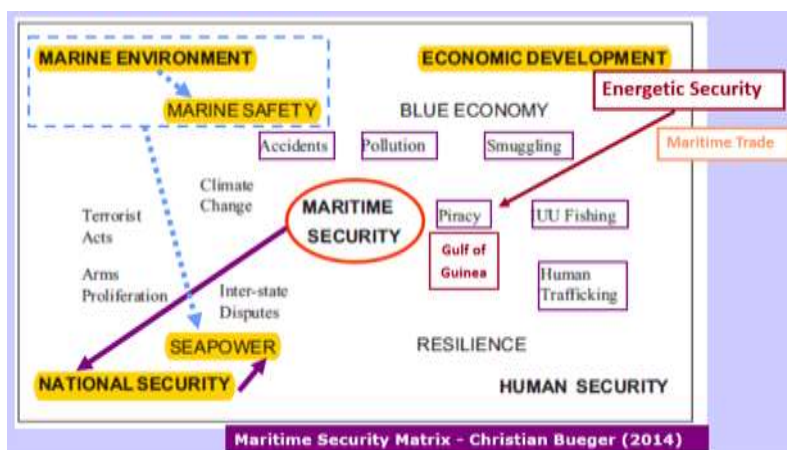
According to everything presented here, using Brazil as an example, we will have the following matrix presented in Chart 1. In our perception, we consider maritime security since 1960s and the national strategic priorities. This maritime security matrix is proposed by Professor Bueger and we try to insert the Brazilian Approach. The first step is to which other concepts does the Brazilian maritime security approach is related? The concepts highlighted in yellow would be the most strategic for Brazil. We have to point out that maritime security is a military issues, since the Navy is the main actor of maritime issues in Brazil. Consequently, the guarantee of national security would be the primary focus of maritime security, in which the interests of the State at sea (strategic maritime resources) are hierarchically superior to any other. The second point is also related to military issues, the

⁷ To increase the navy's human resources, both civilian and military; to build a Second Naval Fleet, probably in the north of Brazil; to go forward to the nuclear program that will allow the Submarine Development Program by a technology transfer agreement signed between Brazil and France.

⁸ For example: the Brazilian Continental Margin Recognition Program, the Interministerial Commission for the Resources of the Sea, four-year Sectorial Plans for Marine Resources, the Brazilian Antarctic Program, the Brazilian Continental Shelf Lifting Plan, the Program of Evaluation of the Sustainable Potential of Living Resources in the Economic Exclusive Zone, the Program of Evaluation of the Mineral Potential of the Brazilian Legal Platform, the Program for Survey and Evaluation of the Biotechnological Potential of Marine Biodiversity, the Archipelago and Ocean Islands Programs began, the Elevation of Rio Grande and the Meso-Atlantic Ridge, and the Program for Prospecting and Exploration of Mineral Resources International Area of the South and Equatorial Atlantic, and the first Brazil-Africa Transatlantic Campaign.

pressing need to construct a robust sea power, despite there are non-state threats in Brazilian EEZ and that the South Atlantic has been a little conflictive area in the last thirty years. Another relevant point would be related economic development to the sea. We could add two new concepts related to this development, first the energetic security, a more strategically relevant issue, and second the maintenance of maritime trade. Indeed, the energetic security theme led Brazil to pay attention to the cases of piracy in the Gulf of Guinea considering that most of the Brazilian energy resources come from this region. Returning to the fact that the Navy is the main actor of maritime issues in Brazil, we might add that the marine environment concept is also part of the Brazilian sea power because the Navy is also the national maritime authority, the main responsible for marine safety. Finally, we would point out that: accidents, pollution, smuggling, IUU fishing and human trafficking appear subtly in the Brazilian Approach for Maritime Security, often inserted in the logic of new non-state threats.

CHART 1: BRAZILIAN APPROACH APPLIED TO MARITIME SECURITY MATRIX



IV. THE MARITIME SECURITY FOR ATLANTIC AMERICAN COUNTRIES BASED ON A BRAZILIAN ANALYZES

Besides this mapping of construction of the maritime security concept for Brazil, we would like to finish expanding analyzes to the other Atlantic countries. For this, we make a selection of structural variables of analyzes that will contribute to the mapping of construction of the maritime security concept to these countries. In the first place, we select the variable A - actors of maritime security approach (scholars and practioners, public dimension and the private dimension of maritime security). Secondly, we select the variable B - if the country has a political-strategic vision for maritime security (in geographical, geopolitical or historical dimension). Thirdly, we select the variable C - if the State has capacity to project maritime power in the international or regional context, or it is a little maritime capacity State. Fourthly, we select the variable D - if political-strategic vision for maritime security is focused on the maintenance of maritime trade or offshore resources. In sequence, we select the variable E - if the State has been building programs and projects to know its maritime area. The variable F is the securitized area (strategic environment - in internal or external area). The variable G is how threats are included in maritime security (for example Brazil considers as threats actions made by State or by unconventional or criminal forces). The variable H is elements that can be considered as a paradigm to delineate the maritime security concept (for instance 11th September attacks, discoveries of marine

resources or increase of criminal activities at sea). Finally, the variable I is other concepts in which the maritime security approach is related.

Considering these variables, as a continuation of the research, we propose to analyze following the States and documents.

a) Argentina - *Libro Blanco de la Defensa* (Ministerio da Defensa - 2010); *Estrategia Maritima Argentina* (Ministerio de Transporte - 2009).

b) Uruguay - *Política de Defensa Nacional* (Ministerio de Defensa Nacional - 2014); Legislation of the *Dirección Nacional de Recursos Acuáticos*; mainly the law *de Riquezas del Mar* (1969).

c) United States - Maritime Security Policy (Department of Defense and Homeland Security - 2004); The National Strategy for Maritime Security (*Idem* - 2005); A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower (United States Navy, Marine Corps, and Coast Guard - 2015); Agreement on Integrated Cross-Border Maritime Law Enforcement Operations between the Government of the United States and the Government of Canada (2009).

d) Canada - White Paper on Defence (Department of National Defence - 1994); The maritime strategy by the year 2030 (Gouvernement du Québec - 2015); Canada in a New Maritime World (Royal Canadian Navy).

V. REFERENCES

Bueger, Christian. (2015): What's Maritime Security? In: ac.els-cdn.com/S0308597X14003327/1-s2.0-S0308597X14003327-main.pdf?_tid=f43c84b0-ce6a-4b23-af1a-22d13fc2cff5&acdnat=1527727223_a0b204b0e1f44f0d6058e9618235b6b4 (accessed May 30, 2018).

Council of The European Union (2014b): European Union Maritime Security Strategy. In: register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT (accessed May 30, 2018)

Kelly, Tom. (2014). Maritime security, Seapower and Trade. In: itsourfuture.org.nz/maritime-security-seapower-and-trade (accessed May 30, 2018).

Klein, Nathalie. (2011) *Maritime Security and the Law of the Sea*. Oxford, Oxford University Press.

Pinto, Márcia E. R. (2015): A União Europeia e a Segurança Marítima. In: [bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5036/1/DISSERTA%c3%87AO MARCIA.pdf](http://bdigital.ufp.pt/bitstream/10284/5036/1/DISSERTA%c3%87AO%20MARCIA.pdf) (accessed May 30, 2018).

Rodrigues, Alexandre R. (2013): Portugal, sem estratégia de segurança marítima? In: database.jornaldefesa.pt/estrategias/JDRI%20079%20241013%20segranca%20maritima.pdf (accessed May 30, 2018).

Waeber, O., Buzan, B. e Wilde, J. (1998): *Security: A new framework for analyzis*. London, Lynne Rienner Publishers.

A AGENDA AMBIENTAL DO MERCOSUL DE 2012 A 2017

TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA

A AGENDA AMBIENTAL DO MERCOSUL DE 2012 A 2017

I. INTRODUÇÃO

Os temas ambientais foram introduzidos na agenda das relações internacionais, especialmente, a partir da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, na Suécia, em 1972. Desde então, com a criação do Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente (PNUMA/UNEP), a celebração de outras conferências e a publicação de produções científicas, os temas socioambientais foram, gradativamente, sendo incorporados pelos países, instâncias públicas subnacionais, instituições privadas, instituições internacionais, comunidade epistêmica, sociedade civil organizada e indivíduos.

As questões socioambientais apresentam diversos temas que são complexos e inter-relacionados; por isso, as análises dos problemas, as indicações de soluções e as ações práticas resolutorias demandam a cooperação de todos os atores supracitados e o compartilhamento das responsabilidades conforme suas respectivas capacidades.

Para a promoção da sustentabilidade, baseada no tripé ambiental, social e econômico, que também deve contemplar dimensões políticas, institucionais e territoriais, é fundamental a incorporação do pilar da governança, que pressupõe a construção coletiva dos instrumentos, indicadores e políticas públicas por meio da participação do conjunto de atores políticos, econômicos e sociais interessados nos temas.

No entanto, apesar de todo avanço nas negociações internacionais sobre temas socioambientais, estes são marginalizados e não considerados prioritários para a maioria dos atores estatais e não estatais. Existem custos políticos, econômicos e sociais para lidar com os temas ambientais, por isso, disputam espaços como outras prioridades, como segurança e produção de alimentos.

A conservação ambiental exige o respeito a existência de todos os seres vivos existentes no planeta Terra, a limitação da exploração pelos humanos dos recursos naturais bióticos e abióticos, para que não prejudique o equilíbrio dos ecossistemas/biomas/Biosfera e o respeito a capacidade de resiliência da natureza. A consciência bioética, o emprego de tecnologias que causam menos impacto na natureza e a mudança de comportamento no consumo e diminuição da geração de resíduos são requisitos fundamentais em prol da sustentabilidade e da governança para lidar com as questões socioambientais locais/globais.

A princípio, temas políticos, sociais e econômicos podem não mostrar que estão diretamente ligadas às questões ambientais. Mas o fato é que a maior parte dos conflitos e desigualdades que ocorrem pelo mundo são resultantes do não acesso de recursos em quantidade e qualidade suficientes para atender as necessidades básicas de todas as pessoas de todos os países e regiões do mundo, seja pela indisponibilidade geográfica ou pelo controle territorial por alguns grupos socioeconômicos.

Os temas ambientais também não são prioridades nas negociações dos arranjos regionais multistatais, todavia, variáveis nacionais e internacionais podem servir como barreiras ou impulsionar a ampliação do escopo das agendas regionais para além das questões comerciais. A hipótese desta pesquisa em desenvolvimento é que as tratativas ambientais são introduzidas no âmbito do Mercosul pela convergência das variáveis internacional e nacionais quando o momento propicia o entrelaçamento dessas variáveis e maior visibilidade para esses assuntos.

Nesse sentido, partimos de duas possíveis variáveis internacionais que poderiam influenciar na agenda ambiental no Mercosul – 1) a Conferência das Nações Unidas para o

Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20, celebrada em 2012, no Rio de Janeiro - Brasil, e 2) a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável, ocorrida em 2015, em New York, EUA, quando a Agenda 2030 e seus 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável foram oficialmente apresentados para os 193 Estados-membros da Organização das Nações Unidas. O objetivo desse trabalho foi investigar como as propostas discutidas nessas Conferências foram, gradativamente, incorporadas nas reuniões e resoluções do Subgrupo de Trabalho 6 - Meio Ambiente, órgão técnico vinculado ao Grupo do Mercado Comum do Mercosul.

Esta pesquisa em desenvolvimento tem como metodologia o levantamento e a análise bibliográfica de artigos científicos, livros e dissertações relacionadas ao tema da pesquisa e, paralelamente, o levantamento e análise de documentos gerados nas instâncias decisórias da estrutura institucional do Mercosul. Não se pretende abordar todos os assuntos e periodicidade das tratativas ambientais no âmbito do Mercosul e, sim, fazer um recorte temporal de 2012 a 2017, que poderá expressar as negociações mais recentes sobre o assunto em estudo.

Para a execução deste trabalho acadêmico havia sido planejado o levantamento de documentos que estavam publicados no site da Secretaria do Mercosur, disponível em www.mercosur.int, quando a pesquisa foi iniciada em 2017 e enviada a proposta de apresentação para esse evento acadêmico. Existem diversas informações nesse site, como as decisões do Conselho Mercado Comum e as resoluções do Grupo Mercado Comum, alguns encontram-se em espanhol e outros também em português. No entanto, muitos documentos produzidos pelo Mercosul, como as atas dos Subgrupos de Trabalho e das Reuniões de Ministros, dentre outras informações, que estavam publicadas no site supracitado foram retirados e/ou indisponibilizados no 1º semestre de 2018, dificultando o acesso aos dados necessários para esta pesquisa em andamento. Uma outra alternativa que haveria para acessarmos as atas das Reuniões dos Ministros de Meio Ambiente do Mercosul e das reuniões dos Subgrupo de Trabalho 6 – Meio Ambiente seria pelo site do *Sistema de Información Ambiental del Mercosur* – SIAM, disponível em <http://mercosurambiental.net/>, no entanto, este tornou-se inoperante em maio/2018 impossibilitando aprofundar nas discussões que estavam planejadas para a execução desse trabalho. Por esses motivos, os materiais documentais utilizados nessa comunicação restringiram-se as Recomendações e Resoluções do Grupo Mercado Comum – GMC e das Declarações e Decisões do Conselho Mercado Comum, disponíveis no site da Secretaria do Mercosur.

II. AS VARIÁVEIS INTERNACIONAIS – A CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2012) E CÚPULA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (2015)

A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, também conhecida como Rio+20, aconteceu de 13 a 22 de junho de 2012, na cidade do Rio de Janeiro, no Brasil. Antecederam a conferência, a III Reunião do Comitê Preparatório, quando se reuniram representantes dos governos para negociações dos documentos que seriam adotados ao final da Conferência, entre os dias 13 a 15 de junho. Entre os dias 16 e 19 de junho foram programados os debates com sociedade civil para discutir os temas prioritários da agenda internacional para o desenvolvimento sustentável e recebeu o nome de “Diálogos para o Desenvolvimento Sustentável”. E entre os dias 20 a 22 de junho aconteceram as reuniões de Alto Nível, com a presença de 193 representantes de Estados-membro das Nações Unidas. Também ocorreram eventos paralelos organizados pela sociedade civil que receberam o nome de “Cúpula dos Povos” e eventos com representantes dos setores produtivos.

Além das reuniões prévias do Comitê Preparatório, chamadas de PrepComs, os países também realizaram encontros informais e abriram para suas sociedades a possibilidade de discutir os temas da Conferência e propuseram possíveis soluções que foram enviadas por escrito para o Secretário da Conferência até o dia 01 de novembro de 2011, para contribuir com o texto-base (“zero draft”) da Rio+20.

A Declaração final da Conferência, intitulada “O Futuro que Queremos”, assinada no dia 22 de junho por mais de 190 chefes de Estados, com poucas ressalvas, conta com 55 páginas e 283 pontos, dividida em 6 partes – I. Nossa Visão Comum; II. Renovação do Compromisso Político; III. Economia Verde no contexto do Desenvolvimento Sustentável e a Erradicação da Pobreza; IV. Quadro Institucional para o Desenvolvimento Sustentável; V. Quadro de Ação e Acompanhamento; VI. Meios de Implementação.

A parte V detalha as áreas temáticas e os temas transversais que foram discutidos na conferência, como erradicação da pobreza, segurança alimentar e agricultura sustentável, água, saneamento e energia, turismo sustentável, transporte sustentável, cidades sustentáveis e assentamentos humanos, saúde, emprego, oceanos e mares, estados insulares em desenvolvimento, países menos desenvolvidos, África, mudanças climáticas, florestas, biodiversidade, desertificação e degradação do solo, montanhas, produtos químicos e resíduos, consumo e produção sustentáveis, mineração, educação, igualdade de gênero e empoderamento das mulheres.

A maior parte do documento reafirma compromissos estabelecidos em outras conferências anteriores, por isso recebeu críticas de delegações governamentais, ecologistas, acadêmicos e movimentos sociais. Todavia, devemos lembrar que as primeiras décadas do século XXI estiveram marcadas por preocupações relacionadas ao terrorismo, segurança, crises econômicas, temas prioritários nas agendas da maioria dos países, que desmobiliza os engajamentos para as tratativas ambientais.

Vale mencionar um legado da Conferência para o Brasil que foi a criação do Centro Mundial para o Desenvolvimento Sustentável – Centro RIO+, com sede no Rio de Janeiro, por meio de parceria entre o governo brasileiro e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, com o objetivo de influenciar políticas e práticas em prol do bem-estar humano e do desenvolvimento sustentável no país e na região.

A Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas foi realizada de 25 a 27 de setembro de 2015, convocada como reunião plenária de alto nível da 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em New York, nos Estados Unidos.

Nesse encontro, os países presentes aprovaram a Resolução da Assembleia Geral (A/RES/70/1) que recebeu o título de “Transformar nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável”, com 40 páginas, 91 pontos de discussão, 17 objetivos e 169 metas.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável pode ser entendido como um conjunto de diretrizes e indicadores que orientarão as Nações Unidas e os Estados-membros que deverão ser trabalhados pelos Estados e pelas Nações Unidas, com o objetivo de alcançar o desenvolvimento sustentável em diversos assuntos. Para tanto, estabeleceram os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas detalhadas e específicas, versando sobre os seguintes temas: 1) Erradicação da pobreza; 2) Fome zero e agricultura sustentável; 3) Promoção da saúde e bem-estar; 4) Educação de qualidade; 5) Igualdade de gênero; 6) Água potável e saneamento; 7) Energia limpa e acessível; 8) Trabalho decente e crescimento econômico; 9) Indústria, inovação e infraestrutura; 10) Redução das desigualdades; 11) Cidades e comunidades sustentáveis; 12) Consumo e produção

responsáveis; 13) Ação contra a mudança global do clima; 14) Vida na água; 15) Vida terrestre; 16) Paz, justiça e instituições eficazes; 17) Parcerias e meios para a implementação.

A Agenda 2030 foi iniciada em 01 de janeiro de 2016 e deverá ser cumprida pelos Estados e instâncias governamentais subnacionais até o final do ano de 2030. A Agenda 2030 e os 17 ODS foram criados de forma ampliada para dar sequência a Agenda 2015 e seus 08 Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), que serviram como parâmetros para os países e as Nações Unidas entre os anos 2000 a 2015.

III. O MERCOSUL E AS TRATATIVAS AMBIENTAIS.

O final da década de 1980 e início de 1990 foram relevantes para o mundo devido a muitas mudanças, notadamente após a Guerra Fria e a dissolução da URSS, que possibilitou diminuir as preocupações com segurança e zonas de influência, e dar espaço para os temas sociais e ambientais nas agendas dos países e das relações internacionais. Além disso, a época foi propícia para a reaproximação dos países pós ditaduras, como na América Latina, e o estabelecimento de acordos de cooperação técnica e de integração regional, com foco no comércio.

O Mercado Comum do Sul, conhecido como Mercosul, nasce nesse contexto, graças a reaproximação dos países no período da democratização, especialmente Brasil e Argentina, e evolução do processo de integração regional na América do Sul, que foi iniciado no ano de 1960, com a assinatura do Tratado de Montevideu e criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) e, posteriormente, substituída em 1980 pela Associação Latino-Americana de Integração (ALADI). Uma série de Tratados e Acordos de cooperação entre Brasil e Argentina foram estabelecidos nos anos de 1980 e, em 1990, Paraguai e Uruguai são convidados a incorporar ao processo integracionista, considerando os laços econômicos e políticos que os uniam aos maiores.

O Mercosul foi criado a partir da assinatura do Tratado de Assunção para constituição do Mercado Comum do Sul, em 26 de março de 1991, pelos países-fundadores Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Esta integração objetiva ser mais profunda, e pretendia passar gradativamente, do nível mais superficial, de uma Zona de Livre Comércio, com a eliminação de barreiras alfandegárias e não alfandegárias; em uma segunda fase estabelecer uma política comercial externa unificada, com Tarifas Externas Comuns (TECs), alcançando a condição de União Aduaneira; e por fim, seus membros almejam tornar-se um Mercado Comum Regional do Cone Sul, com a livre circulação de bens, capitais, pessoas, trabalho, conhecimento; e o estabelecimento de políticas macroeconômicas e setoriais comuns (SEITENFUS, 1997; MENEZES e PENNA FILHO, 2006).

No preâmbulo do Tratado de Assunção está expresso que o objetivo da integração é promover a ampliação dos mercados nacionais, acelerar o desenvolvimento econômico e a justiça social dos países membros; mediante o aproveitamento eficaz dos recursos disponíveis, a preservação do meio ambiente, o melhoramento das interconexões físicas, a coordenação de políticas macroeconômica da complementação dos diferentes setores da economia, com base no princípios de gradualidade, flexibilidade e equilíbrio (MERCOSUR, 1991).

No ano seguinte, em fevereiro de 1992, os Estados-membros do Mercosul se reuniram na cidade de Canela, no Brasil, para discutir previamente os temas ambientais que seriam tratados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, que aconteceria em junho daquele ano, no Rio de Janeiro - Brasil. Nessa reunião foi firmada a Declaração de Canela que reafirmou a crise ambiental e a importância

de ecossistemas equilibrados e, para tanto, demanda o compromisso dos Estados para promoverem a conservação ambiental, através da educação, do financiamento a pesquisa e tecnologias limpas e a codificação do Direito Internacional Ambiental (MERCOSUR, 2006).

Durante a 2ª reunião dos presidentes do Mercosul, realizada em Las Leñas – Argentina, em 1992, o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Mercosul, criou através da Resolução nº 22/92 a Reunião Especializada em Meio Ambiente (REMA), com o objetivo de estabelecer uma instância responsável por analisar a legislação dos Estados-membros e propor medidas de proteção ambiental através de recomendações ao GMC. Apesar da aparente importância que as tratativas ambientais assumiriam no bloco, contudo, a REMA funcionava como estrutura paralela aos mecanismos de tomada de decisão e não se constituía como um subgrupo técnico oficial (IRACHANDE, ALMEIDA, VIEIRA, 2010).

Nos dois anos seguintes a REMA e os subgrupos de trabalhos SGT-7 (política industrial e tecnológica), SGT-8 (política agrícola) e SGT-9 (política energética) analisaram as legislações ambientais nacionais dos respectivos setores dos países membros, fizeram estudos e propuseram a harmonização destas legislações, mas respeitando as especificidades de cada setor e país. A harmonização ambiental não significava a criação de legislação única a ser adotada por todos os países e, sim, o estabelecimento de critérios comuns considerando os aspectos ambientais (IRACHANDE, ALMEIDA, VIEIRA, 2010).

Em 1994, o REMA apresentou a Recomendação nº1/94 junto ao GMC, que através da Resolução nº10/94 aprovou o documento “Diretrizes Básicas de Política Ambiental”, com 11 diretrizes gerais que visavam orientar a harmonização de legislações ambientais, a gestão conjunta dos recursos naturais e linhas de ação para as questões ambientais dos Estados partes, assegurando condições equitativas de competitividade com a inclusão dos custos ambientais nos processos produtivos.

Em 1995 aconteceu a 1ª Reunião de Ministros de Meio Ambiente do Mercosul (RMMA), em Montevideu, instância subsidiária do Conselho Mercado Comum (CMC), que resultou na Declaração de Taranco, no qual expressaram o reconhecimento dos esforços do REMA e recomendaram sua transformação em um subgrupo de trabalho do Grupo Mercado Comum; além disso, pontuaram aspectos relativos as normas ISO 14000, a importância da concertação entre os Estados membros para implementação da Agenda 21 e os Estudos de Impacto Ambiental do Projeto de Hidrovia Paraguai-Paraná. O GMC acatou a recomendação, extinguiu o REMA e criou através da Resolução nº20/95, o Subgrupo de Trabalho 6 Meio Ambiente, como uma instância técnica vinculada a este órgão decisório. Posteriormente, o Conselho Mercado Comum consubstanciou o SGT-6 através da Decisão nº 59/00.

O objetivo do SGT-6 Meio Ambiente é formular e propor estratégias e diretrizes para a promoção do desenvolvimento sustentável, por meio da proteção e a integridade do meio ambiente dos Estados Partes, mas considerando o livre comércio e a consolidação da união aduaneira, e as condições equânimes de competitividade. Segundo Braga (2014) o SGT 6 também auxilia na definição de cotas de exportação e importação de determinados produtos, como madeira, fertilizantes, estabelecimento de medidas fitossanitárias, regulamentos de embalagens, e podem receber denúncias contra crimes ambientais, apesar da responsabilidade de fiscalização e punição ser de competência dos órgãos nacionais ambientais.

Atualmente, o SGT 6 conta com 08 grupos Ad Hoc que fazem os estudos de assuntos específicos, reuniões e apresentam os relatórios que são encaminhadas ao Grupo Mercado Comum. Os grupos Ad Hoc do SGT são: 1) Competitividade e Meio Ambiente (GAHCyMA); 2) Sistema de Informação Ambiental do MERCOSUL (SIAM); 3) Bens e Serviços Ambientais (GAHBSA); 4) Biodiversidade (GAHB); 5) Gestão adequada da Caça

de Espécies Migratórias e Comuns em áreas Transfronteiriças (GAHCAT); 6) Gestão Ambiental de Sustâncias e produtos Químicos (GAHGASQ); 7) Agua de Lastro (GAHAL); 8) Emergências Ambientais (GAHEA).

Segundo informações do site do Ministério do Meio Ambiente do Brasil (www.mma.gov.br), a RMMA é a instância do Mercosul, que responde para o CMC e é responsável por analisar politicamente as questões ambientais sensíveis, que nem sempre são passíveis de serem discutidas no âmbito do SGT 6. Atualmente, estas instâncias - técnica e política - trabalham no fortalecimento das questões ambientais junto as demais instâncias do bloco, dando continuidade a diversos projetos e identificam os temas técnicos e políticos prioritários para tornar a agenda ambiental mais efetiva.

Em dezembro de 1995, os Membros do Mercosul e da Comunidade Europeia firmaram um Acordo de cooperação para a proteção do meio ambiente, através do intercâmbio de informações e experiências, incluindo regulamentos e normas, capacitação para educação ambiental e assistência técnica para execução de projetos e pesquisas (MERCOSUR, 2006).

Nos anos seguintes várias Recomendações, Resoluções, Decisões, Acordos e Protocolos a respeito de temas correlatos as questões ambientais foram produzidas pelas instâncias técnicas, política e decisórias do Mercosul.

Em 22 de junho de 2001, através da Decisão n°02/01 do Conselho Mercado Comum, foi aprovado o documento *Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR*, no qual os países reafirmaram seus compromissos com os princípios estabelecidos durante a Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (1992), com o objetivo de promoverem o desenvolvimento sustentável na região. Este acordo reafirmou os compromissos que haviam sido estabelecidos em outros anteriores, mas incluiu a necessidade de participação dos organismos nacionais competentes e das organizações da sociedade civil. Para esse acordo entrar em vigor, os Estados membros tiveram que ratificar em suas instâncias políticas domésticas e este entrou em vigor em 2004. Posteriormente, foi adotado pela Decisão n°14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004, o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do Mercosul em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, que possibilitaria a colaboração conjunta dos países membros em caso de desastre natural (MERCOSUR, 2006; BRASIL, 2003; BRASIL, 2013).

Em 2002, após a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo, na África do Sul, o Grupo Mercado Comum aprovou por meio da Resolução n° 45/02 as Pautas Negociadoras do SGT-6 Meio Ambiente, com o objetivo de adequá-las a nova realidade e aos instrumentos adotados nos planos nacional, regional e internacional (MERCOSUR, 2006). As pautas que deveriam ser incorporadas na agenda de trabalho do Subgrupo referiam-se a 1) medidas não-tarifárias; 2. Competitividade e meio ambiente; 3. Temas setoriais; 4. Implementação do Acordo Quadro de Meio Ambiente do Mercosul; 5. Instrumentos e mecanismos para a melhoria da gestão ambiental; 6. Sistema de Informação Ambiental do Mercosul (SIAM); 7. O meio ambiente como gerador de oportunidade para a promoção do desenvolvimento sustentável; 8. Proteção e gestão dos recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social; 9. Gestão ambientalmente adequada de substâncias e produtos químicos perigosos; 10. Acompanhamento da agenda ambiental internacional (MERCOSUR, 2006).

No mesmo ano, por meio da Decisão do Conselho Mercado Comum n° 03/02, o Mercosul firmou com a Alemanha o Acordo de fomento a gestão ambiental e produção mais limpa para pequenas e medias empresas. Em 2004, após solicitação da Alemanha para adaptação do texto do Acordo nos seus padrões de cooperação técnica, finalmente, pela

Decisão CMC nº 09/04 e os depósitos da ratificação aconteceram no mesmo ano. Posteriormente, em 2005, através da Resolução GMC nº 23/05, foi negociado um novo Acordo sobre projeto de produção sustentável e competitividade e meio ambiente com a Alemanha e com a coordenação da Agência Alemã de Cooperação (GTZ), com o objetivo de melhorar o desempenho e a eco-compatibilidade dos setores público e privado dos países membros do Mercosul (MERCOSUR, 2006)

Conforme apontado por Leite (2017), em 2007, com base nos preceitos do Tratado de Assunção, foi definido o Regulamento Interno da Reunião de Ministros de Meio Ambiente com o objetivo de avançar na elaboração de mecanismos comuns que possibilitassem o aprofundamento da cooperação regional, auxílio aos órgãos decisórios para lidar com as propostas levadas pelo SGT-6, intermediar a produção do SGT-6, formular acordos ou recomendações e atuar junto aos governos nacionais nos processos de ratificação dos acordos que necessitem a incorporação nos ordenamentos jurídicos dos países. No mesmo ano foi formalizada a Agenda de Cooperação de ministros e do Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente – PNUMA, com o Plano de Trabalho 2007/2008.

Um dos últimos, não menos importante, refere-se ao Acordo sobre o Aquífero Guaraní, firmado entre os Estados membros do Mercosul, em agosto de 2010, baseado em estudos do Grupo Ad Hoc de Alto Nível Aquífero Guaraní, instância provisória e auxiliar do CMC. Este Acordo estabelece a necessidade de maior cooperação pelo conhecimento e gestão responsável dos recursos hídricos subterrâneos transfronteiriços da região. O Acordo ainda não foi ratificado pelo Paraguai, enquanto Brasil (2017), Argentina (2012) e Uruguai (2012) já ratificaram (LEITE, 2017).

IV. ANÁLISE DOCUMENTAL - RESOLUÇÕES DO GMC E DECISÕES DO CMC RELACIONADAS AS TRATATIVAS AMBIENTAIS.

Esta parte da pesquisa foi desenvolvida com base nos documentos disponibilizados no site da Secretaria do Mercosur (<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/4059/11/innova.front/normativa-y-documentos-oficiales>). As Resoluções do Grupo Mercado Comum e as Decisões do Conselho Mercado Comum são obrigatórias a serem cumpridas pelos Estados partes, sendo que alguns desses documentos devem ser internalizados nos respectivos países, na forma de decreto/lei após ratificação, enquanto outros documentos não necessitam ser incorporados ao ordenamento jurídico dos Estados Partes, porque regulamenta aspectos da organização ou do funcionamento do Mercosul. Por esses motivos (disponibilidade dos documentos e nível de hierarquia na estrutura institucional), optou-se por levantar as Decisões e Resoluções produzidas por estas instâncias entre os anos de 2012 a 2017, que tinham como propósito tratar de temas ambientais.

Durante o levantamento desses documentos (Resoluções do GMC e Decisões do CMC) pode-se verificar a baixa importância dada para as questões ambientais diante da escassez de documentos relacionados a esses temas. Diante desse contexto, optamos por aprofundar a pesquisa e investigamos as Declarações do CMC e as Recomendações do GMC que tivessem cunho ambiental.

A seguir, apresentamos dois quadros resumos dos documentos encontrados no site da Secretaria do Mercosur que tinham relação com temas ambientais e/ou com as variáveis internacionais selecionadas conforme o recorte temporal (2012-2017).

QUADRO 1 - DECLARAÇÕES E DECISÕES DO CMC RELACIONADAS A TEMAS AMBIENTAIS DE 2012 A 2017

Ano	Declarações do CMC	Decisões do CMC
-----	--------------------	-----------------

2012	Declaração de Mendonza sobre uso, conservação e aproveitamento soberano e sustentável dos recursos e riquezas naturais dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados	Dec. N° 30/12 - Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul Projeto “Saneamento Urbano Integrado Aceguá/Brasil e Aceguá/Uruguai
2013	Nenhuma sobre temas ambientais	Nenhuma sobre temas ambientais
2014	Nenhuma sobre temas ambientais	Nenhuma sobre temas ambientais
2015		Dec. N° 47/15 - Reunião de ministros e altas autoridades de gestão integral de riscos de desastres (RMAGIR)
2016	Nenhuma sobre temas ambientais	Nenhuma sobre temas ambientais
2017	1. Declaração especial dos Estados Pares e estados Associados do Mercosul sobre a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada. 2. Declaração dos Estados Partes e Estados Associados do Mercosul sobre o Compromisso com o Acordo de Paris 3. Declaração do Mercosul sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável	Dec. N° 13/17- Memorando de entendimento em matéria de cooperação internacional entre o Mercosul e a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) para a promoção da segurança alimentar e nutricional, do direito ao desenvolvimento e do combate à pobreza.

Organização: GARCIA, Tatiana de S. L.

Fonte: Secretaria do Mercosur.

O Mercosul reafirmou em reunião realizada em 21 de julho de 2017, em Mendoza, Argentina, durante a Reunião Ordinária do Conselho do Mercado Comum, o compromisso dos países do bloco com a Agenda 2030 das Nações Unidas. A Declaração Mercosul sobre a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável foi assinada por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai - e os associados - Bolívia (em processo de adesão plena), Peru, Equador, Chile, Colômbia, Guiana e Suriname. A Venezuela se encontrava suspensa do bloco desde dezembro de 2016. O documento (MERCOSUR, 2017) faz referência a 70ª Assembleia Geral das Nações Unidas do ano de 2015, reafirma a importância do equilíbrio entre a dimensão social, econômica e ambiental como fundamental para alcançar o desenvolvimento sustentável, aponta a possibilidade de cooperação e a troca de experiências entre os países do bloco como um dos mecanismos regionais de integração dos quais fazem parte. Na Declaração também está mencionado a realização de dois seminários, um na Argentina e outro no Paraguai, para tratar das ODS. Por fim, congratula os países do bloco que apresentaram voluntariamente os relatórios nacionais no Foro Político de Alto Nível sobre Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

Nesta mesma Reunião do CMC outras declarações foram produzidas e publicadas, posteriormente, no site da Secretaria Mercosur, conforme elencadas no Quadro 1. Essas declarações não têm força de lei, por isso, não são obrigatórias a serem incorporadas pelos Estados partes, mas servem como intenção voluntária destes e demonstram a influência da variável internacional, como a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas (2015) e a Conferências das Partes para Mudanças Climáticas (COP 21), realizada em Paris, em 2015.

Ao pesquisarmos as recomendações e resoluções do GMC pode-se verificar que no período de 2012 a 2017 não foi produzido nada que seria proveniente das reuniões e estudos do SGT

Meio Ambiente. A maior parte das Recomendações versam sobre questões de gênero, valorização das mulheres, combate ao trabalho infantil e agricultura familiar. Importante mencionar que dentro do GMC existem 18 Subgrupos de Trabalho, por

exemplo, os SGT 5 Transportes, SGT 8 Agricultura e SGT 11 Saúde que também lidam transversalmente com questões ambientais, como selo de inspeção técnica veicular, saúde animal, requisitos fitossanitários para importação de sêmen de animais, requisitos fitossanitários para vegetais, regulamento para dejetos líquidos e sólidos de portos, aeroportos, terminais e passos fronteiriços etc.

Também investigamos no site do Ministério das Relações Exteriores do Paraguai (Disponível em: http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/ConsultaMercosur.aspx), local destinado para o depósito dos Acordos que são produzidos no Mercosul e ratificados pelos Estados partes, que para entrar em vigor depende do cumprimento dessas etapas por todos os membros efetivos e signatários.

Dos Acordos, Protocolos e Memorandos firmados entre 2012 e 2017 nenhum trata de temas ambientais e, sim, em sua maioria, a respeito de comércio com países extrabloco, documentos de viagem entre membros dos Estados parte e associados, adesão da Bolívia ao bloco, associação do Suriname ao bloco, facilitação para investimentos no Mercosul, questões de Direitos Humanos, contratações públicas, intercâmbio de informações sobre fabricação e tráfico ilícito de armas, munições e explosivos, contratos internacionais de consumo e questões jurídicas para empresas de seguro.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os estudos integracionistas e regionalistas focam nas questões comerciais, econômicas, jurídicas e normativas dos processos de integração e raros analisam pela perspectiva ambiental, notadamente, os temas ambientais que perpassam as fronteiras políticas, como bacias hidrográficas, aquíferos, mudanças climáticas, resíduos, dentre outros assuntos que impactam o meio ambiente e a sociedade.

Além disso, o baixo interesse das elites políticas, produtivas e intelectuais em assuntos ambientais reverbera, diretamente, na baixa visibilidade e efetividade das instâncias e nos espaços de interlocução criados como suporte ao desenho institucional das Organizações Regionais, que são criados para introduzir e discutir os problemas comuns regionais e fazer convergir possíveis soluções compartilhadas sobre temas diversos temas, como meio ambiente.

A respeito das tratativas ambientais no âmbito do Mercosul, críticos apontam que as reuniões e protocolos não passam de acordos de intenções sem forças de sanção e/ou de persuasão para implementação nos países-membros, e não há política efetiva de gestão compartilhada de recursos naturais no bloco. No entanto, não se pode desconsiderar os diversos projetos de cooperação técnica e financeira voltados para questões socioambientais (energia, agricultura, conservação ambiental, água, segurança alimentar etc) na região do Cone do Sul, custeados por bancos de fomento, fundos de financiamento para o desenvolvimento, Organizações Internacionais e Organizações Não Governamentais Internacionais.

Esta pesquisa em desenvolvimento pode levantar alguns resultados prévios a respeito de como o Mercosul, em suas instâncias decisórias, lidam com as questões ambientais que podem impactar a região e o mundo.

O primeiro ponto é a escassez de informações disponibilizadas no site da Secretaria do Mercosul e nos sites das instâncias públicas nacionais responsáveis pelas tratativas ambientais, podendo apontar a falta de transparência, *accountability* e desatualização.

Segundo ponto, os levantamentos documentais feitos em 2017, que não puderam ser apresentados apropriadamente neste artigo, referem-se as agendas do SGT-6 e do RMMA

que se pautam, predominantemente, em temas ambientais interseccionados com as questões comerciais, econômicas e os pontos tratados nos foros internacionais multilaterais. Isso evidencia que a agenda ambiental do Mercosul é diretamente influenciada pelos interesses comerciais/econômicos domésticos (variável doméstica) e pelas recomendações prescritas nas Conferências Internacionais relacionadas a temas socioambientais.

Terceiro ponto, menos pessimista, ao analisar os documentos supracitados pode-se identificar que novos temas ambientais foram introduzidos na agenda regional e novos acordos de cooperação internacional foram estabelecidos entre o Mercosul e o Fundo das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura, e nesse aspecto podemos inferir que houve influência direta das eventos no âmbito das Nações Unidas que estabeleceu compromisso entre os Estados membros para as questões relacionadas a promoção do desenvolvimento sustentável.

VI. REFERÊNCIAS

BRAGA, Leonardo M. O histórico da incipiente política ambiental do Mercosul. MUNDORAMA, v. N. 82, p. 10/06/2014-1, 2014. Disponível em: <https://www.mundorama.net/?p=14289>. Acesso em jan./2018

BRASIL. Decreto Legislativo nº 333, de 2003. Aprova o texto do Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente, assinado em Assunção, no âmbito do Mercado Comum do Sul - MERCOSUL, em 22 de junho de 2001. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2003/decretolegislativo-333-24-julho-2003-494160-acordo-quadro-1-pl.html>. Acesso em maio/2018.

BRASIL. *Decreto nº 7.940, de 20 de fevereiro de 2013. Promulga o Protocolo Adicional ao Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente do MERCOSUL em Matéria de Cooperação e Assistência frente a Emergências Ambientais, adotado pela Decisão 14/04 do Conselho do Mercado Comum, em 7 de julho de 2004.* Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Decreto/D7940.htm. Acesso em: maio/2018.

CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – RIO +20. *Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio + 20). O Futuro Que Queremos.* Rio de Janeiro, Brasil, 20 a 22 de Junho de 2012. Versão em português. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf> Acesso em maio/2018

IRACHANDE, A. M.; ALMEIDA, L. B. de; VIEIRA, M. M. A.. O Mercosul e a construção de uma política ambiental para os países do Cone Sul. *Política & Sociedade*. Vol. 9, n. 16, São Paulo, 2010, p. 205-223.

LEITE, M. L. T. A. *O Retrato do meio ambiente no Mercosul: o caso do Aquífero Guarani.* In: 6º Encontro da ABRI- perspectivas sobre o poder em um mundo em redefinição, 2017, Belo Horizonte. Anais 6 Encontro da ABRI, 2017.

MENEZES, Alfredo da M.; PENNA FILHO, Pio. *Integração Regional: os blocos econômicos nas relações internacionais.* Rio de Janeiro: Campus, 2006.

MERCOSUR. *Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común.* 1991. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/719/1/CMC_1991_TRATADO_ES_Asuncion.pdf. Acesso em: maio/2018

MERCOSUR. *Medio Ambiente en el MERCOSUR. 2006.* MERCOSUR. Montevideo, Uruguay, 2006. Disponível em: [www.mercosur.int/msweb/SM/es/Publicaciones/Medio%20Ambiente%20en%](http://www.mercosur.int/msweb/SM/es/Publicaciones/Medio%20Ambiente%20en%20)

20el%20Mercosur.pdf. Acesso em: maio/2018

MERCOSUR. *Declaração Mercosul sobre a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável*. 2017. Disponível em: http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4677/1/fccp_2017_acta04_ane12_pt_ods-agenda-2030-rev.pdf Acesso em: maio/2018

NACIONES UNIDAS. Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. A/RES/70/1. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=S

Acesso em: maio/2018.

SEITENFUS, R. A. S. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT KNOWLEDGE PLATFORM. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/summit>. Acesso em: maio/2018.

**TENSIONES INTERNACIONALES Y CONFLICTOS INTERNOS EN LA POS GUERRA FRÍA.
CHILE Y EL “CASO HONECKER”**

MEDINA VALVERDE, CRISTIAN EDUARDO
GAJARDO PAVÉZ, GUSTAVO ALEXANDER
SOTO GAMBOA, ANGEL MAURICIO
ULLOA CASTILLO, ERNA LUZ

TENSIONES INTERNACIONALES Y CONFLICTOS INTERNOS EN LA POS GUERRA FRÍA. CHILE Y EL "CASO HONECKER"

El proceso estudiado se da en un período histórico complejo y, desde el punto de vista jurídico internacional se desarrolla en circunstancias nuevas. Con un Estado alemán que pretendía procesar al ex gobernante de un Estado extranjero, que como tal gozaría de inmunidad. Sin embargo, aquel “Estado extranjero”, es decir, la RDA ya no existía como Estado. Chile debió negociar con Estados que presentaron una situación jurídica nueva. La U.R.S.S. había desaparecido y nuestro país fundamentaría su posición en normas de convenciones internacionales que este último Estado había suscrito, pero Chile negoció con Rusia y no con la URSS. Por su parte la RFA y la RDA constituían para entonces un Estado (Sandrock, 1997).

A nivel interno, el Gobierno de Pinochet había llegado a su fin, gracias al plebiscito de 1988 y las posteriores elecciones presidenciales de 1989, que consagraron a Patricio Aylwin como el nuevo presidente de la nación (1990). Así entonces los Estados involucrados atravesaban complejos procesos políticos internos, a los que se agregó insospechadamente el “caso Honecker”, que generó un punto de conflicto internacional y tensionó la política doméstica de esos años.

La extensión temporal abarca un periodo total de seis años, de 1988 hasta 1994, incluye el período en que el matrimonio Honecker estuvo en la embajada de nuestro país en Moscú y se cierra con la muerte de Honecker en Chile. La temporalidad comprende todo el proceso del llamado “Caso Honecker”, desde 1988, tomando como contexto su salida del poder, 1989, la caída de la RDA y el comienzo del proceso judicial en contra del ex jerarca del partido socialista alemán, pasando obviamente por su estadía en la embajada chilena en Moscú.

Durante este periodo Chile evidenció procesos de cambio profundo en múltiples ámbitos que toman en consideración una serie de hechos fundamentales: el proceso de redemocratización, el interés de los países de la región por profundizar sus vínculos con Chile y las favorables condiciones internacionales para la inserción del país a nivel político y comercial. Los criterios centrales del proceso de reinserción de la administración Aylwin fueron la democracia y los derechos humanos como factores vinculantes con el escenario internacional, el modelo de desarrollo exportador y, por último, una activa y responsable participación a nivel multilateral (Milet, 2012: 315-316). Como es sabido, la reinserción internacional de Chile tuvo como objetivo central afianzar externamente el proceso de transición democrática que se desarrollaba internamente en un escenario incierto y complejo (Rojas, 1997).

La importancia de la propuesta radica en el vacío historiográfico detectado sobre el “caso Honecker”, como afirma un especialista: “*ni hay estudios detallados de esta experiencia tan indicativa*” (Fermendois, 2005: 538. Artaza, M. y Ross, C.: 2012), y que éste sea abordado desde la subdisciplina de la Historia de las Relaciones Internacionales (HRRII. Código UNESCO 550610). Es decir, estudiar el fenómeno internacional desde el punto de vista historiográfico (*historia rerum gestarum*) a partir de tres realidades del fenómeno histórico (*res gestae*): el Estado como parte de un sistema, la sociedad en que está el Estado, y el flujo de las relaciones estatales y no estatales que modelan esa realidad dado que el Estado ya no es el actor central ni unitario de las RR.II. (Fermendois, 2009).

La ponencia señala la inexistencia de estudios específicos del “caso Honecker”, que sean estructurados desde la HRRII. No obstante, el estado del arte alude a menciones fundamentales de las principales obras consultadas. La estructura se articula de acuerdo a niveles específicos, que se ordenan desde la generalidad de las HRRII a lo específico de los pocos trabajos que incorporan la relación de E. Honecker y Chile.

El primer aspecto es el relacionado con las RR.II. en diálogo con la Historia, nivel desde el que se edifica la propuesta (Merle, 1997). Existen obras básicas para el estudio y la comprensión de la HRRII (Renouvin, 1967), las que entregan una visión global de la evolución de esta subdisciplina. J. B. Duroselle desarrolló la teoría de las fuerzas profundas al momento de analizar el estudio de las RR.II. El concepto ha sido acuñado con el objeto de aprehender el fenómeno internacional en todos sus aspectos. Es central pero no supone una relegación del rol del Estado, en cuanto único actor que conduce a la política exterior, política pública que manifiesta el comportamiento y refleja el posicionamiento internacional de esos actores. En consecuencia, los conceptos de Fuerzas Profundas y Estado resultan claves para analizar el peso de las primeras en los criterios centrales que guían a la política exterior del segundo (Renouvin y Duroselle, 2000).

René Girault hizo un balance de la evolución de la HRRII (Relations internationales, 1985). En 2002, la escuela francesa revisó y actualizó el andamiaje teórico y metodológico de sus postulados (Matériaux pour l'histoire de notre temps, 2002). Para 2012, los historiadores internacionalistas franceses se vulcaron a sus métodos y objetos de estudio (Frank, R., 2012), a la vez que encararon los desafíos planteados a la historia desde las filas de la politología y de la disciplina de las RR.II. –francesa y estadounidense-, trazando el mapa de la situación de la escuela francesa en relación con obras metodológicas sobre HRRII tanto de norteamericanos como de alemanes (Hogan, M. y Paterson, T., 1991; Loth, W. y Osterhammel, J., 2000; Trachtenberg, M., 2006). La obra de Frank es un auténtico estado de la cuestión y mapa de la disciplina que *“describe y analiza la metamorfosis de la HRRII”* desde la aparición de la obra de Renouvin y Duroselle. Es un área del conocimiento que se ha renovado profundamente en contacto con las otras ciencias sociales y ha desarrollado una fuerte especificidad en sus métodos y sus enfoques (p. XV). La obra enriquece el instrumento de las fuerzas profundas aporte de Renouvin, y en el análisis de los “procesos de decisión”, contribución duroselliana.

J. C. Pereira ha realizado contribuciones claves para el desarrollo de la HRRII, (Pereira, 1992: 155-182; 2001, 2008) con un acabado recorrido por la disciplina que ha organizado la relación entre estados durante las últimas décadas.

Los estudios nacionales en RR.II. están representados por el trabajo de Eduardo Ortiz (Ortiz:2000) quien define esta disciplina, aclarando desde su objeto de estudio, su misión y labor y como ésta se desarrolla en torno a otras ciencias, como la economía, la sociología y por supuesto la historia, demostrando el carácter multidisciplinar de ellas. Uno de los ponentes (Medina, 2012: 171-193) realizó una construcción histórica del desarrollo de la HRRII como disciplina de estudio en Chile. Abordó la influencia de la escuela francesa y española, el desarrollo de las investigaciones durante el siglo XX, la proliferación de su estudio en los programas de las numerosas universidades, la realización de seminarios y congresos y el aumento de las tesis de grado en torno al análisis internacional. Este autor ha venido trabajando en los últimos años diversos aspectos de la sub-disciplina (Medina: 2013, 2012, 2005, 2006, 2004). En tanto Angel Soto ha venido trabajando sobre los marcos conceptuales para el estudio de las RR.II precisando que *“La política exterior chilena es una política de Estado. (...) compete al Presidente de la República y debiera estar por encima de intereses particulares, sectoriales o partidistas. (...) debe estar condicionada más que por*

políticas interiores por elementos de continuidad, más allá de lo ideológico” (Sanhueza, R. y Soto, A., 2010: 100-115).

En cuanto a la bibliografía sobre el contexto político nacional del período, esta es muy abundante, conocida y ha sido trabajada por los autores de la ponencia En relación al tema propuesto uno de esos trabajos (Cavallo, A., 2012) desarrolla de manera periodística el “caso Honecker”. (Cap. 15 El Alemán, el ruso y el chileno).

De historia de Alemania de finales de siglo XX en relación al tema Diez y Martín (1998) analizan históricamente los años de Honecker. Abarcan tanto la evolución y proliferación de la RDA al mundo, mediante el reconocimiento de numerosos países, incluso Chile y la ONU, hasta su crisis durante los años ochenta. Sobre la política exterior de la RDA hemos consultado varias obras (Scholtyseck, J. 2003; Siebs, B.E., 1999; Bock, S., Muth, I, Schwiesau, H. (ed.), 2010) que nos entregan interesantes coordenadas de análisis y enriquecen nuestra mirada.

Sobre las relaciones germano-chilenas, una reciente obra aborda los lazos económicos y las interacciones transnacionales entre ambos países desde 1850 hasta la actualidad (Rinke, S., Fernandois, J., Dufner, G., 2016). La importancia histórica de Alemania como punto de referencia para las élites chilenas se vio fortalecido durante la Guerra Fría. Mientras que la izquierda reformista estrechó lazos con la RFA, comunistas y socialistas chilenos establecieron relaciones importantes con la RDA. Sobre esos vínculos entre ambos Estados hasta 1973 y los lazos con la izquierda chilena trabajó Emmerling (2013). Otro autor también profundiza la relación entre los gobiernos de Chile y la RDA (Dufner, 2008). Este autor también trabajó sobre las relaciones entre los gobiernos de Santiago y Berlín desde una mirada transnacional (Dufner, 2014).

J. Fernandois ha profundizado en diversos escritos las relaciones entre Chile y la Europa Occidental, en los años que van del sistema democrático al régimen militar en Chile, donde ha abordado el entusiasmo que provocó en el Viejo Continente la llegada de S. Allende al poder (Fernandois, 1985, 1991, 2002, 2003, 2005, 2006, 2008, 2013). Realiza un completo balance y análisis de la actividad política de los gobiernos de Frei Montalva, Allende y Pinochet, dejando ver el giro en la política exterior -desde un protagonismo internacional hacia un aislamiento del mundo-, que señala como las constantes convulsiones internas afectaron el estado de la política exterior chilena (Fernandois, 1991: 433-455). Luego lo complementó con el análisis sobre la política exterior de Aylwin, Frei Ruiz-Tagle y Lagos Escobar. Los que impulsaron la solidificación de la imagen de Chile ante este mundo de cambios vertiginosos y globalizados. Fernandois resalta nuevamente los efectos de la fría política exterior del gobierno militar y sus posteriores consecuencias. Explica cuáles fueron los principales artífices políticos de la década de los noventa y los hitos para las RR.II. chilenas, cómo la detención de Pinochet en Londres y el Caso Irak (Fernandois, 2006: 91-99).

La temática presentada fue luego ampliada (Fernandois, 2005) abarcando las muchas problemáticas que vivió Chile durante 1900-2004. Éste autor reconoce la inexistencia de un estudio detallado sobre el proceso Honecker. Él hace una referencia breve pero certera de las relaciones entre la izquierda chilena y la RDA durante las décadas del setenta y ochenta, uno de los destinos geográficos más importantes para los chilenos exiliados por Pinochet, debido a la cercanía ideológica. La Alemania occidental de H. Kohl mantuvo amistosas relaciones con el gobierno de Aylwin y proximidad con el proyecto político de la Concertación. Este vínculo se tensionó cuando se decidió recibir como “huésped” en la Embajada chilena en Moscú a E. Honecker, quien era requerido por la justicia de la Alemania reunificada.

En un nivel más acabado, al no existir estudios exclusivos desde la HRRII en el “Caso Honecker” hemos seleccionado una bibliografía más cercana al objeto de estudio. A pesar de ello, no investigan exclusivamente el trasfondo de este proceso de la manera como lo planteamos nosotros.

I. Witker (2007) realiza un análisis sobre la relación entre la RDA y América Latina, en el marco de lo que fueron los esfuerzos de la Alemania de Honecker por validarse como nación, esto quiere decir, lograr reconocimiento y entablar relaciones diplomáticas con diversos países (Krämer, 1995). Dentro de este proceso, señala que en un principio el proyecto democrático alemán no estaba entre los intereses chilenos, gradualmente durante la década de los sesenta se fraguó una relación de amistad entre Chile y la RDA, la que fue ratificada definitivamente en los comicios de 1970, con la victoria de S. Allende, gracias a su cercanía ideológica. Se detallan en el texto los vínculos políticos, pero además los de carácter educacional y cultural.

Witker ahonda en la relación entre la RDA y los círculos socialistas chilenos contrarios a Pinochet durante el gobierno militar y esto es lo más relevante para nosotros, ya que explica como Honecker recibió a muchos chilenos exiliados, hecho que gravita en la problemática de este estudio. Además realiza una cronología del caso y su evolución, que abarca desde los últimos meses de gobierno germano oriental hasta la muerte de Honecker en nuestro país.

Luis Corvalán (Corvalán, 2000) realizó una amplia entrevista a la viuda de E. Honecker, Margot Feist, de la cual surgió un libro. Las apariciones en público y las entrevistas que concedió la viuda del ex líder socialista, en todos sus años viviendo en Chile fueron muy escasas, por lo que el trabajo es de valor. En la obra, relata desde su mirada de ex ministra y testigo presencial, como surge la RDA como estado-nación y se afianza como proyecto político. Entrega detalles de cómo vivieron la enfermedad de su marido, su estancia en la Federación Rusa y en la embajada chilena en Moscú. El libro es fuente del proceso íntimo de como la familia Honecker vivió los hechos. Aun así, posee una carga ideológica, propia del pensamiento del autor y la entrevistada. Otro trabajo que relata el proceso de caída, huida y asilo de Honecker es el escrito por su protagonista (Honecker, 1992), una especie de breves memorias. Redactado mientras se encontraba recluido en Alemania entre 1992 y 1993, en los meses posteriores a su hospedaje en la embajada chilena en Moscú. Honecker relata cómo vivió los últimos meses de mandato, “*la campaña de venganza*” instaurada en su contra y sus reflexiones en torno a las imputaciones de la justicia alemana. Concluye el texto haciendo un balance del desarrollo actual de Alemania sin la presencia del socialismo del Este. También hemos revisado un artículo en clave de derecho internacional que toma el caso para profundizar respecto a los derechos de los refugiados (Orrego, 1994) y otro McAdams (1996) que aborda la eficiencia de la justicia alemana para procesar a los ex líderes de las RDA.

En el nivel de tesis, existe una que analiza el proceso desde la perspectiva eminentemente jurídica (Sandrock, 1997) y que incluye la utilización de una bibliografía en alemán que enriquece el trabajo. Otra (Gajardo, 2014) se aproxima en el análisis del objeto desde una perspectiva histórico-diplomática en base a la revisión de algunas fuentes primarias.

Se constata de acuerdo al levantamiento bibliográfico la carencia de un estudio que analice desde la perspectiva de la HRRII el “caso Honecker” y sus implicancias para Chile, o de algún trabajo que utilice la totalidad de fuentes disponibles en los archivos de Chile, Alemania o Rusia. Tampoco existen estudios que hayan trabajado el Archivo Aylwin, la prensa del período o revistas de noticias –chilena, rusa o alemana- en forma exhaustiva y que consideramos relevante al momento de estudiar la política exterior de un Estado, la documentación disponible

en la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados y de Senadores. Tampoco hemos encontrado algún trabajo que utilice las fuentes orales (chilenos, rusos, alemanes) que se vieron involucrados en el “caso Honecker”, los documentos de los partidos políticos, debates parlamentarios, etc..

En Alemania no se han revisado hasta ahora para abordar el “caso Honecker” todos los archivos disponibles. Entre ellos: 1) el Archivo Federal en su sede de Bundesarchiv Berlin-Lichterfelde. Con toda la documentación de la antigua RDA, incluyendo la de su Ministerio de Asuntos Exteriores, órganos centrales del SED (Partido Socialista Unificado) y fondo personal de Erich Honecker (NY 4167). Se puede ver en principio toda la documentación sin restricción; 2) el Comisionado Estatal para los Archivos de la Stasi (<http://www.bstu.bun.de>); 3) Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes; 4) el Zentrum für Zeithistorische Forschungen de Potsdam; 5) la Staatsbibliothek Berlín; 6) Politisches Archiv des Auswärtigen Amtes. Tienen la documentación diplomática de la RFA. Interesan las secciones de Zwischenarchiv (telegramas e informes de las representaciones diplomáticas en el exterior) y Abteilung IV; 7) Iberoamerikanisches Institut; 8) Bundesarchiv Koblenz - Interesa la documentación de los siguientes fondos: a) Presidencia de la República b) Cancillería federal (equivalente a presidencia del Gobierno) c) Oficina federal de información d) Otros ministerios. 7) el Bundesarchiv en su sede Koblenz, donde se custodian los fondos oficiales de la Presidencia de la República, la Cancillería Federal y el Bundespresseamt u Oficina Federal de Prensa.

Sumamos la revisión de los repositorios rusos con fuentes abiertas, como prensa, toda disponible en su Biblioteca Nacional (www.rsl.ru/en); al archivo Estatal Ruso de la Historia Moderna; y el Instituto Estatal de Relaciones Internacionales de la Universidad de Moscú. La fuente oral, los actores que tuvieron relación con el “caso Honecker”, ya sea en Chile, Alemania o Rusia, nos resulta necesaria y también la hemos ido trabajando (Alía, 2014: 341-353; Aróstegui, 2001: 403-417).

I. PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

Ante el vacío historiográfico la perspectiva inicial centrada en el ámbito doméstico se amplió hacia los otros actores internacionales involucrados (Alemania y Rusia). Esto permitió elaborar preguntas iniciales que salen al paso de lo detectado. ¿Cuáles son los factores que influyeron en la determinación de otorgar el título de huésped a E. Honecker en la embajada chilena en Moscú y la no procedencia del asilo? ¿Cómo se explica el denominado “Caso Honecker” en la política doméstica, considerando el juego de las fuerzas partidistas?

¿Cuáles fueron las estrategias diplomáticas que se diseñaron e implementaron en Alemania y Rusia frente al caso? ¿Qué nivel de complejidad supuso a nivel estatal el caso para Alemania y Rusia?

II. HIPÓTESIS

El otorgamiento de protección y socorro a E. Honecker en la misión diplomática chilena en Moscú colocó a Chile en una situación internacional delicada y compleja, que tensionó inesperadamente sus lazos con Alemania y Rusia y que generó a la vez una presión en el nivel de la política doméstica. La motivación para hospedar al ex líder socialista reveló un aspecto de poder en las relaciones internacionales, como lo emocional, no racionalizable, de acuerdo a una mera lógica de costo-beneficio.

III. OBJETIVO GENERAL

Contribuir al conocimiento de la HRRII de Chile de fines del s. XX.

1.- Reflexionar sobre la conducción internacional del Ejecutivo durante el período de estudio propuesto.

2.- Reflexionar sobre el escenario internacional y nacional del período.

IV. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1.- Establecer y analizar el complejo juego de fuerzas que determinó la protección diplomática a E. Honecker en la embajada chilena en Moscú.

2.- Identificar, estudiar y analizar los efectos intermésticos del “caso Honecker” (Manning, 1977).

3.- Analizar los efectos que tuvo el “caso Honecker” en el debate político chileno.

4.- Determinar el impacto del “caso Honecker” a nivel estatal y en la opinión pública de los países involucrados, mediante el estudio de archivos, prensa, revistas de noticias, publicaciones periódicas y entrevistas a los agentes diplomáticos del período.

V. BIBLIOGRAFÍA

Alia, F. (2014), Técnicas de investigación para historiadores. Las fuentes de la historia, (Madrid, Ed. Síntesis).

Artaza, M. y Ross, C.: (2012), La política exterior de Chile, 1990-2009 (Santiago de Chile, USACH/Ril Editores).

Bock, S., Muth, I, Schwiesau, H. (ed.). DDR-Aussenpolitik. Ein Überblick. Frankfurt, LIT, 2010 (3 volúmenes).

Carrió, M. y Fermandois, J. (2003), “Las relaciones entre Chile y Europa Occidental 1945-1975”, Historia, 36, Instituto de Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 7-60.

Cavallo, A. (2012), Historia oculta de la transición. Memoria de una época. 1990-1998 (Uqbar).

Corvalán, L. (2000), La otra Alemania, RDA: Conversaciones con Margot Honecker (Santiago: Ical)

Diez J. y Martín, R. (1998). Historia contemporánea de Alemania 1945 1995 (Madrid: Síntesis).

Dufner, G. (2014), Partner im Kalten Krieg. Die politischen Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Chile (Frankfurt, New York, Campus Verla)

Id. (2008), Chile als Bestandteil des revolutionären Weltprozesses. Die Chilepolitik der DDR im Spannungsfeld von außenpolitischen, ökonomischen und ideologischen Interessen 1952–1973, (Saarbrücken).

Duroselle, J. B. y Renouvin, P. (2000). *Introducción a la historia de las relaciones internacionales*. (México D.F. Fondo de Cultura Económica).

Emmerling, I. (2013), *Die DDR Chile (1960-1989). Aussenpolitok unws Solidarität*, (Berlín: Ch. Links Verlad).

Fernandois, J. (1985), *Chile y el Mundo. 1970-1973. La política exterior del Gobierno de la Unidad Popular y el Sistema Internacional* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).

Id. (1991), “De una inserción a otra: política exterior de Chile, 1966-1991”. *Revista de Estudios Internacionales*. Vol. 24, No. 96, Octubre - Diciembre, p. 433-455.

Id. (2002), “¿Reconstrucción o continuidad? Política exterior de Bonn 1952-1968: el caso de Chile”, *Anales del Instituto de Chile*.

Id. (2003), “Europa Occidental y el desarrollo chileno 1945-1975”, *Historia*, 36.

Id. (2005), *Mundo y fin de mundo. Chile en la política mundial. 1900-2004* (Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile).

Id. (2006), “Inserción global y malestar regional: la política exterior chilena en el ciclo democrático, 1990-2006”, *Revista de Estudios Internacionales*. Vol. 39, No. 154, Julio-Septiembre, pp. 91-99.

Id. (2008), “Del malestar al entusiasmo: la reacción de Bonn ante el gobierno de la Unidad Popular 1970-1973”, *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, 117, 2008, pp. 33-67.

Id. (2009), “La internacionalización de la historia internacional” en *Ampliando miradas. Chile y su historia en un tiempo global* (Santiago de Chile, Ril Editores-Historia UC).

Id. (2013), “La consternación del país amigo: Bonn y Chile 1973-1977”, *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, N° 122, Vol. II, pp. 13-78.

Id. (2013), *La Revolución inconclusa. La izquierda chilena y el gobierno de la Unidad Popular* (Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos).

Frank, R. (2012), *Pour l’histoire des relations internationales*, (Paris, Presses Universitaires de France, Colección “Le noeud gordien”).

Gajardo, G. (2014), *Chile y el caso Honecker. 1988-1994. Aspectos históricos, diplomáticos y políticos de una crisis internacional* (Tesis de Licenciatura en Historia, UCSC).

Hogan, M. y Paterson, T. (1991), (dir.), *Explaining the History of American Foreign Relations*, (Cambridge-New York, Cambridge University Press).

Honecker, E. (1992), *Notas de la cárcel de Mobiter Notizen* (s.l. s.n. s.f.).

Kämer, R. (1995), “De una diplomacia desaparecida. La política exterior de la RDA y sus relaciones con América Latina”, *Estudios Internacionales*, Año 28, N° 110, Abril-Junio, pp. 174-197.

Loth, W. y Osterhammel, J. (2000), *Internationale Geschichte. Themen-Ergebnisse-Aussichten* (Munich, Oldenbourg Verlag).

McAdams, J. (1996), “The Honecker trial: The East German past and the German future”, *The Review of Politics*, vol. 58, N° 1, Winter, 1996, pp. 53-80

Manning, B. (1977), "The Congress, the Executive and intermestic affairs: Three proposals", *Foreign Affairs*, January, pp. 306-324.

Matériaux pour l'histoire de notre temps, n°65-66, 2002. Hommage à René Girault: Pour une histoire des relations internationales.

Milet, P. V. (2012), "La política exterior de Chile: Enfoque histórico, 1990-2010", en Artaza, M. y Ross, C., *La política exterior de Chile, 1990-2009*, (Santiago de Chile, Ril Editores) pp. 315-332.

Medina, C. (2013), "Problemas epistemológicos y metodológicos para la enseñanza de la Historia de las Relaciones Internacionales", en Jara, Mauricio (et. al.), (2013), *Reflexiones sobre la enseñanza de la Historia, Geografía y Ciencias Sociales* (Puntae Arenas, Universidad de Playa Ancha) pp. 171-186.

Id. (2012), "La historia de las relaciones internacionales en Chile: Construcción teórica y balance historiográfico", *Boletín de la Academia Chilena de la Historia*, N° 121, pp. 171 – 193.

Id. (2005), "La historia de las relaciones internacionales como disciplina científica", en Corti, Paola, Moreno, Rodrigo y Widow, José L. (editores): *Historia: el sentido humano del tiempo*, (Ediciones Altazor, Universidad Adolfo Ibáñez). pp. 118-135.

Id. (2006), "Chile, la Unidad Popular y la integración latinoamericana. 1970-1973", en *Revista Tzintzun, Revista de Estudios Históricos* (Instituto de Investigaciones Históricas, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, Morelia, México), N° 44, pp. 101-124.

Id. (2004), *Chile y la integración latinoamericana. Política exterior, acción diplomática y opinión pública. 1960-1976* (Vicerrectorado de Extensión y Difusión de la Cultura, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense de Madrid, España).

Merle, M. (1997), *Sociología de las relaciones internacionales* (Madrid, Alianza Editorial).

Orrego, F. (1994), "The status and rights of refugees under international law: New issues in light of the Honecker affair", 25. *University of Miami Inter-American Law Review* pp. 351-391.

Ortíz, E. (2000). *El estudio de las relaciones internacionales*. (Santiago: Fondo de Cultura Económica).

Pereira, J. C. (2001), *La historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas* (Madrid: Ariel).

Id. (1992), "De la historia Diplomática a la historia de las Relaciones internacionales: algo más que un cambio de término", en *Historia Contemporánea*, Universidad del País Vasco, N° 7, pp. 155 – 182.

Id. (2008), *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*, (Barcelona: Ariel).

Renouvin, P. (1967), *Historia de las Relaciones Internacionales* (Madrid: Aguilar).

Relations internationales, 1985, N° 41 y 42, dossier "Vingt ans d'histoire des relations internationales".

Rinke, S., Fernandois, J., Dufner, G. (2016), *Deutschland und Chile, 1850 bis zur Gegenwart: Ein Handbuch* (Stuttgart: Heinz).

Rojas, F. (1997), "Chile: cambio político e inserción internacional. 1964-1997", en *Estudios Internacionales*, Año 30, N° 119/120, (julio-Diciembre), pp. 376-406.

Sandrock, J. (1997), *El caso Honecker en relación al asilo diplomático y el proceso en la República Federal de Alemania* (Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Pontificia Universidad Católica de Chile).

Sanhueza, Raúl y Soto, Angel (2001), "Marcos conceptuales para la política exterior chilena. 2010-2020", *Diplomacia*, N°, enero-marzo, pp. 100-115.

Siebs, B.E., *Die Aussenpolitik der DDR 1976-1989*. Paderborn, Schöningh, 1999.

Scholtyssek, J. *Die Aussenpolitik der DDR*. München, Oldenbourg Verlag, 2003 (Enzyklopädie deutscher Geschichte, Band 89).

Trachtenberg, M. (2006), *The Craft of International History: A Guide to Method* (Princeton (NJ), Princeton University Press).

Witker, I. (2007) "El caso Honecker, el interés nacional y la política exterior de Chile: contornos y trasfondo de un problema interméstico", *Estudios Públicos Santiago* N° 105, pp. 241 – 265.

Wright, T.; Oñate, R. (2007), "Chilean political exile", *Latin American Perspectives*, vol. 34, N° 4, *Exile and Politics of Exclusion in Latin America*, pp. 31-49.

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE ÀS DROGAS: RE-
PRESSÃO, CRIMINALIZAÇÃO
E DESCRIMINALIZAÇÃO**

DE OLIVEIRA GUIMARÃES, DANIELLE
LUZIA ALZIRA ZUIN, APARECIDA

POLÍTICAS PÚBLICAS DE COMBATE ÀS DROGAS: REPRESSÃO, CRIMINALIZAÇÃO E DESCRIMINALIZAÇÃO

I. INTRODUÇÃO

Esse artigo apresenta as políticas públicas aplicadas ao combate das drogas, perpassando pelos casos da Holanda, Estados Unidos, Portugal e Brasil.

Partimos do pressuposto que o tratamento dado às drogas sugerem duas possibilidades, primeira: ao benefício como medicamento; como substância usada de forma recreativa dentro de um limite não prejudicial; segunda, algo que o Estado precisa conter a qualquer custo. É notório o quão relevante o assunto é nas sociedades contemporâneas, visto que o uso e abuso de drogas interferem em vários aspectos da vida cotidiana e assume grandes riscos no tocante aos agravos socioeconômicos e culturais.

Por fim, aprofunda-se no histórico da política pública portuguesa que optou pela descriminalização do consumo de todas as drogas listadas em seu ordenamento, como também o método usado, os programas públicos voltados à remissão do consumo, concluindo com os resultados da concretização dessas políticas públicas.

II. POLÍTICAS PÚBLICAS E O COMBATE ÀS DROGAS

O sentimento de tensão e medo da coletividade perante a saúde e segurança pública com relação às drogas é assunto em pauta na agenda mundial. Entretanto, o *status* de problema público não poderia ser fundamentado “de uma retratação de condições sociais objetivas nas quais o uso destas substâncias seria necessariamente danoso. Problemas públicos são muito mais confluências de anseios coletivos do que consequências de circunstâncias objetivas” (MORAIS, 2005).

O problema público se deriva em grande parte da divulgação de casos de dependência, compulsividade extrema e casos em que há a associação à criminalidade. Contudo, os casos de uso descomedido são exceções, e não podem ser taxados como resultado padrão de hábitos relacionados ao consumo de drogas, da mesma forma não podem ser incutidos na opinião pública como sendo o único resultado possível.

O centro, ou a zona central, é um fenômeno na esfera dos valores e crenças. É o centro da ordem de símbolos, de valores e crenças que governam a sociedade. O centro é também um fenômeno da esfera da ação. É uma estrutura de atividades, de papéis e pessoas, dentro de uma rede de instituições.

De fato, o problema público é baseado em uma definição da sociedade que estabelece sobre valores e crenças, de modo a proteger e zelar pela proteção familiar, saúde e segurança pública. Além do mais, a justificativa usada pelo Estado ao combate às drogas é centrada nos apelos morais e na preservação da saúde pública, ademais, o uso das políticas públicas em sua forma repressiva, visa nada menos que o bem-estar geral, e a preservação de valores, bem como a coesão social geral. É sobre esse aspecto que o trabalho se direciona.

II.1 O caso da Holanda

A questão das drogas na Holanda entrou em evidência a partir da automedicação, que se tornou uma tradição holandesa no final do século XIX. As drogas utilizadas eram a maconha e a cocaína, e apesar do uso frequente e popular destas drogas, os riscos de disseminação eram restritos em razão da não participação da Holanda em nenhuma guerra na segunda metade do século XIX – diferentemente da França, Alemanha e Estados Unidos -, segundo, não havia a

“doença do soldado”, que era os vários tipos de infecções e vírus que os soldados estavam submetidos ao participarem das guerras devido à insalubridade dos locais.

Em meados de 1953 a posse de maconha se tornou ilegal, posteriormente, nos anos 60, houve elevação do uso de drogas concomitantemente à elevação da política repressiva. Já na década de 70, duas comissões ficaram responsáveis pela criação de uma política pública para as drogas, assim foi realizado um estudo onde se dividiu as drogas entre risco aceitável e inaceitável, a maconha foi considerada como sendo uma droga de risco aceitável podendo ser usada de forma limitada e controlada, já a cocaína e da heroína, foram consideradas drogas inaceitáveis. Em 1976, após a revisão da “Lei do Ópio”, a Holanda aceitou as diretrizes firmadas pelas comissões dos Estados Unidos e o Reino Unido que permitiu à maconha, entretanto, a legalização não foi possível devido aos acordos internacionais assinados, acordos estes que previam a criminalização da maconha. Conquanto, o uso e a venda de maconha foram, e ainda são permitidos, bem quanto às pequenas quantidades de cocaína. Todavia, permaneceu ilegal o consumo e tráfico das drogas pesadas, e foram oferecidos tratamentos aos viciados.

Atualmente, o funcionamento dos locais onde a venda de maconha em pequenas quantidades são permitidas, os chamados *coffee shops*, onde são obedecidas diretrizes estabelecidas pelo governo holandês, que não permitem nenhuma droga considerada pesada no local, além da proibição da venda para menores de 18 anos e em quantidades acima do permitido. De fato, a venda da maconha não gera persecução penal, bem como a posse ou cultivo de até 5 (cinco) gramas, acima disto acarreta multa ou até mesmo a pena de prisão por alguns semanas ou meses.

Enfim, podemos concluir com base nas informações acima que a política pública holandesa para as drogas se sobressai por sua flexibilidade e singularidade, onde o respeito à diversidade das escolhas pessoais se faz presente.

II.2 *As origens do uso de drogas nos Estados Unidos*

As origens do uso de drogas nos Estados Unidos estão ligadas às atividades médicas, à utilização de entorpecentes como anestésico em cirurgias e tratamentos. As primeiras substâncias anestésicas usadas em cirurgias pela medicina moderna foram o éter, utilizada por William Morton e Charles Jackson (1846), e a cocaína, utilizada por William Halstead – pai da cirurgia moderna. A comercialização destas substâncias era feita de modo livre, sem qualquer fiscalização e indicação de sua composição química. Deste modo, surgiu um número significativo de viciados, resultando assim, uma ação preventiva de caráter político criminalizando o uso e o comércio de drogas.

A criação do Departamento do Tesouro o Bureau Federal dos Narcóticos se deu quando a *Harrison Act* (Lei de 1930 – que proibiu o ópio) foi aprovada no Congresso, assim sendo, houve uma campanha para proibição da maconha, nada obstante, em 1931 a maconha foi retirada como um problema significativo. No ano seguinte, este mesmo departamento voltou a considerar a maconha como um problema relevante grave, e promoveu novamente uma campanha que obteve a criminalização da maconha. Acrescente-se a isto, um assassinato cometido por um usuário de maconha, o qual gerou grande repercussão midiática e assim a construção de um problema público. Após a Lei de criminalização da maconha ser aprovada, foi incluído no sistema criminal uma nova categoria, os usuários de maconha. Devido a isto, houve intensa fiscalização da área médica, pois grande parte dos usuários recebia drogas através do sistema médico.

Antes dos anos 60, a maconha era taxada como uma droga que atingia apenas as minorias, mas foi a partir desta década que se tornou insustentável este pensamento, visto que os comportamentos característicos destes anos eram relacionados à liberdade sexual, comunidades hippies, ou seja, não eram somente pessoas com baixa intelectualidade, mas sim de diversos âmbitos sociais. No entanto, esse movimento não foi visto de maneira favorável pelo Estado que

passou a ser combatido e todos a eles relacionados foram marginalizados. Desde 1965, o estado norte-americano passou por várias epidemias de drogas – heroína, cocaína em pó, cocaína de *crack*, metanfetamina - que se caracterizaram por padrões sociais, geográficos e foram, em grande parte, associadas à delinquência. Além do mais, o uso de drogas injetáveis trouxe a propagação da AIDS, que foi responsável por uma grande quantidade de mortes.

O presidente Nixon foi o primeiro a declarar guerra às drogas, mas foi o Presidente Carter que foi significativamente mais enfático no tema, chegando inclusive a se manifestar que as consequências para o uso da maconha não deveriam ser tão graves em relação às outras de maior potencial ofensivo. Além do mais, houve a implementação de programas para países que são fontes de drogas, como o Plano Colômbia e México, que visavam a interceptação e erradicação das mesmas. Atualmente, o cenário é outro, desde as eleições de 1996 não são discutidas as políticas de drogas, e pesquisas feitas com a população mostram a insatisfação e pessimismo em relação ao tema visto que não mais se falam em segurança pública neste quesito.

II.3 *As drogas no contexto brasileiro*

Até o século XX o Brasil esteve em seu papel de observador em relação ao uso e distribuição de drogas nos outros países. Contudo, a recusa de ajuda instrutiva dos Estados Unidos e a falta de condições de natureza material e financeira para barrar o tráfico proveniente dos países vizinhos foram o bastante para as drogas se infiltrarem em nossas fronteiras. Com a edição do código penal brasileiro, houve tipificações penais relacionadas às drogas no Brasil, que previam em seu artigo 281, sobre a comercialização das drogas. Entretanto, nos anos setenta, o Brasil ocupou papel importante como corredor de trânsito da droga o que conseqüentemente elevou a criminalidade em diferentes níveis, o que se prolongou pelas décadas seguintes. Nos anos oitenta, o tráfico de drogas esteve diretamente ligado a consumo individual da droga e os índices de violência, o mesmo se viu nos anos noventa.

Quanto ao combate efetivo ao comércio ilícito de drogas, não podemos nos fixar única e exclusivamente naquilo que diz respeito à repressão. Há necessidade de se criarem mecanismos de recuperação do usuário das drogas e, principalmente, medidas de prevenção que envolvam toda a sociedade (Anais do Senado Federal, 04/03/98).

Na evolução das políticas públicas de combate às drogas no Brasil, tem-se, primeiro, em 1938, sob o governo de Getulio Vargas, com a criação do Decreto-Lei nº891 que visava à fiscalização de entorpecentes e a criminalização do porte de drogas ilícitas. Em destaque, 1964, instaurou-se o Decreto 54.216 que legislava sobre a Convenção única de Entorpecentes com o intuito de zelar pela saúde física e moral. Para completar esta, a Lei nº 5.726/71 “dava as diretrizes as intervenções de saúde embora estivessem restritas aos denominados infratores viciados: aqueles que em razão do vício, não possuíam condições de discernimento acerca do caráter ilícito do seu ato” (BRASIL, 1971). Cinco anos depois, esta lei foi substituída pela Lei 6.368/76, e obteve papel importante na adequação aos tratados internacionais assinados pelo país. Neste mesmo dispositivo, o art. 281 foi revogado e como forma de adequação as mudanças na sociedade, criou nova Lei para regulamentar sobre as drogas, o que trouxe grandes mudanças a trazer a diferenciação de tráfico e o uso de entorpecentes.

O Conselho Federal de Entorpecentes (COFEN) se destaca nessa seara, infelizmente, não obteve recursos suficientes para implementar suas atividades, assim como outros órgãos públicos que na época contavam com problemas financeiros e não tinham o apoio do Estado. Em 1986, houve a criação do Fundo de Prevenção, Recuperação e Combate às Drogas de Abuso (FUNCAB), que começou a operar em 1991, visando instituir políticas de educação, prevenção, tratamento, além das campanhas de conscientização pública. Atribuído a isto, em 1991, estabeleceu-se a Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre drogas na Câmara dos Deputados, o qual resultou um projeto de lei que, entretanto, não foi efetivado.

Em meados de 1995, surge a Lei nº 9.099/95, dispondo sobre os Juizados Especiais Criminais (JECs) e abrangeu um sistema penal menos rígido. Em 2002, o presidente Fernando H. Cardoso promulga o decreto para a criação da Política Nacional Antidrogas, porém, somente em 2005 foi aprovada.

No Brasil, atualmente está em vigor a Lei nº 11.343/2006 que regula sobre o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas – SISNAD, este “prescreve medidas para a prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para a repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas; define crimes e dá outras providências” (BRASIL, 2006). Nesta lei não houve a descriminalização nem a despenalização da droga para uso pessoal, mas também não houve a transformação em contravenção.

A Lei 11.343/06 trouxe, também, inovações às políticas de prevenção, constatadas no artigo 4 e seus incisos, bem como os arts. 19 e 28, que instituem objetivos e princípios a serem observados pelo SISNAD. Além disto, surgiu no âmbito do tráfico de drogas um aumento da pena mínima, de três para cinco anos, que no caso concreto deverá ser analisado pelo juiz a fim de distinguir usuários e traficantes, pois não há parâmetros precisos para diferenciação, o que conseqüentemente, gera insegurança jurídica e até mesmo, arbitrariedades. Acrescenta-se a isto, a ineficácia da lei brasileira a fim de se combater as várias organizações criminosas, pois, em grande parte, a persecução penal recai ao pequeno traficante.

III. PORTUGAL ANTES DE 2001

O primeiro diploma português que regulou as drogas foi o Decreto Lei nº 15/93 após a Convenção das Nações Unidas contra o Tráfico Ilícito de Estupefacientes e de Substâncias Psicotrópicas de 1988, abarcou o disposto na Convenção Única de 1961 sobre Entorpecentes, posteriormente emendada pelo protocolo de 1972 e também na Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas de 1971.

Importante frisar que a legislação daquele país já era, naquela época, mais leniente, uma vez que já estabelecia a diferença entre o traficante e o traficante-consumidor, impondo diferentes penas para cada caso. Embora mais leniente Portugal ainda fosse um país proibicionista e criminalizador do consumo, ensejou a discussão dos fatores que teriam desencadeado tal política.

As drogas em Portugal só vieram se tornar um motivo de preocupação social no final da década de 80 e início da década de 90, pois o uso aberto tornou-se visível, o que preocupou a sociedade em geral, logo, tal constatação era empírica destituída de qualquer estudo, foi essa preocupação social que fez Portugal alterar sua política de drogas.

Entretanto as medidas repressivas tomadas contra o consumo não só não impediram a continuidade dos problemas relacionados com a droga, como também os agravaram: persistiam os consumos problemáticos de heroína, a proliferação do VIH/SIDA e ainda cresceu a oferta de cocaína e de novas drogas sintéticas (VALBOM, 2015).

Dado o insucesso das políticas tomadas ao longo do tempo, Portugal procurou soluções para o problema das drogas, vale ressaltar a Legislação de Combate às drogas que sofreu vinte e três atualizações ao longo dos anos, dentre elas a Lei nº 30/2000 estipula o regime jurídico de consumo de estupefacientes, um marco na descriminalização do consumo. Esta última atualização ocorre após a elaboração de um estudo que, analisando a política de droga daquela época e seus reflexos na sociedade, indicou uma estratégia Nacional de Luta contra Droga elaborada pela Comissão de Estratégia Nacional de Combate à Droga que deu compossível solução a despenalização e o tratamento espontâneo. A lei em questão (Portugal, 2000) tinha como objeto a definição do regime jurídico aplicável ao consumo de estupefaciente e substâncias

psicotrópicas, visando à proteção sanitária e social das pessoas que consomem tais substâncias. Passando a descriminalizar o consumo, a aquisição e a detenção para consumo próprio das substâncias e plantas previstas no Decreto-Lei 15/93, não podendo ultrapassar a quantidade necessária da substância para o uso durante um período de 10 dias.

Vale consignar que a descriminalização não significa legalização, portanto, as autoridades podem: revistar, apreender as substâncias, elaborar auto de ocorrência e até deter o consumidor quando não for possível a identificação imediata garantindo assim o contato do consumidor com a comissão de dissuasão de tóxico-dependências apoiada tecnicamente pelo IPDT (Instituto Português da Droga e da Tóxico-dependência) que manterá um registro central dos processos de contra-ordenação. O principal foco desta política é que o consumidor aceite o tratamento voluntário dispensado pelos serviços públicos de saúde, de reinserção social ou, ainda, por estabelecimentos privados. Aos consumidores não tóxico-dependentes poderão ser aplicadas uma multa ou sanções alternativas, baseadas nas condições específicas do caso concreto, como, por exemplo: a gravidade, o tipo de planta, o consumo público ou privado, dentre outros fatores. A multa recebe um valor diferente, a depender do tipo de substância ou planta, conforme tabelas do DL 15/93 e são pagas em benefício do Estado e do Instituto da Droga e do Tóxico-dependência (IDT). Nos casos em que o consumidor não é tóxico-dependente essa suspensão também pode ser aplicada, caso a comissão designada para analisar o caso conclua que deste modo obterá êxito na prevenção do consumo.

Ressalta-se que, devido aos tratados que Portugal é signatário, não houve alteração quanto ao comércio de drogas ou quanto ao cultivo dessas substâncias, pois o país é comprometido com a erradicação dessas substâncias.

III.1 Programas e efetividade na aplicação da lei em Portugal

A mudança feita na legislação portuguesa alterou a forma de entender o consumidor de drogas, abandonando o preconceito e o estigma de criminoso dado a eles e passando a considerar a necessidade de promover o tratamento, por se tratar, a partir dessa mudança, de um problema de saúde pública. Assim, Portugal baseou suas políticas em campanhas e programas que repercutam os malefícios do consumo e da dependência e os benefícios de uma vida reinserida ao seio social.

Especificamente em relação aos jovens o país adotou um programa denominado “Eu e os outros” que aborda temas como o tabaco, o álcool, os anorexígenos, esteróides, anabolizantes, *cannabis*, *ecstasy*, dentre outras substâncias, como também o enquadramento das substâncias e os problemas gerados direta ou indiretamente pelo uso dessas substâncias. Também faz parte do programa promover o debate acerca de temas como bullying, homofobia, amizades, distúrbios alimentares e outros.

Em âmbito geral, a dissuasão é usada como estratégia de intervenção global e integrada, trabalhando de forma articulada para a redução do consumo de substâncias psicoativas e dependências, a proteção sanitária dos consumidores e das populações e para a prevenção da exclusão social, promovendo através de seus programas a reinserção e a empregabilidade. Logo, a partir da aplicação dos programas é promovida a efetividade legal, uma vez que no texto da referida lei o tratamento e a prevenção são buscados, afastando essas pessoas do rigor da lei penal.

IV. RESULTADO DA APLICAÇÃO DA NOVA POLÍTICA

Conforme pesquisas para o Relatório da Comissão Global de Políticas sobre as drogas, Portugal transformou-se no primeiro país europeu a descriminalizar o uso e a posse de todas as drogas ilícitas. A principal crítica a esta política era baseada na crença que o aumento do uso

ocorreria e também o de problemas associados, o que não ocorreu, segundo estudos que detectaram apenas um leve aumento nas taxas totais do uso de drogas em Portugal nos 10 anos posteriores à descriminalização, mas a um nível consistente com outros países similares em que o uso de drogas permaneceu criminalizado.

Dentro desta tendência geral, tem havido também uma diminuição pontual no uso da heroína, que em 2001 era a principal preocupação do governo português. A conclusão global deles é que a eliminação das penas de prisão, combinadas com o uso de respostas terapêuticas alternativas para as pessoas que lutam contra a dependência de drogas reduziram os índices de uso problemático de drogas.

Em relatórios elaborados em 2015 pelo Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências (SICAD) registraram os seguintes dados, em relação ao quantitativo de apreensões feitas:

Em relação a 2014, registaram-se aumentos no número de apreensões das várias drogas consideradas, sendo de destacar os do ecstasy (+25%), do haxixe (+20%) e da heroína (+11%), face aos verificados a nível da cocaína (+4%) e da cannabis herbácea (+3%). Em relação ao haxixe e à cannabis herbácea, registaram-se nos últimos sete anos os valores mais elevados desde 2002, mantendo-se a tendência de aumento do número de apreensões. Contrariamente aos aumentos nos números de apreensões de heroína e de cocaína verificados em 2015, estes tinham vindo a diminuir continuamente desde 2011. Quanto ao número de apreensões de ecstasy, após os decréscimos verificados entre 2006 e 2009, verifica-se desde então uma tendência para um aumento destas apreensões.

Já em relação às Decisões Judiciais os dados colhidos constatarem diminuição, “apesar das oscilações anuais do número de processos, de indivíduos acusados e de condenados, constatou-se uma tendência de decréscimo na primeira metade da década anterior e, uma ligeira subida na segunda metade, que se prolonga até 2012”. Nos últimos três anos “constata-se uma tendência de descida, salvaguardada a atualização dos dados de 2015 no próximo ano”. (DECISÕES JUDICIAIS, RELATÓRIO ANUAL, 2015)

Dado o carácter abolicionista o seu foco voltasse para o tratamento e dissuasão do consumo, tal medida leva tempo para que a sociedade se reconheça participe às mudanças feitas, absorvendo o teor das campanhas, buscando uma fonte de renda fora do tráfico de drogas, e, caso ainda queiram consumir, o façam de forma que diminua os prejuízos causados.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

São perceptíveis as diferenças entre as políticas públicas sobre drogas em cada país apresentado. A Holanda constituiu grande marco no tratamento contra as drogas ao desenvolver uma política voltada a não criminalização do uso de maconha em pequenas quantidades e amparados em uma rígida fiscalização por parte do Estado.

Por outro lado, a guerra contra as drogas iniciada nos Estados Unidos, onde há uma forte política repressiva que se perpetua até os dias atuais, além da caracterização do usuário como marginais, insere-o na categoria de delinquente.

No Brasil, o objetivo da atual lei de drogas é a ideia de abstinência e se utilizam da persecução penal como um meio de atingi-la, o que não caracteriza uma política pública eficaz. Há de se levar em conta a problemática do Brasil ser um corredor de drogas para os países vizinhos e seu espaço geográfico amplo, o que dificulta a fiscalização e controle do Estado. Soma-se a isto, a má funcionabilidade dos institutos relacionados à educação e a saúde, o que dificulta o alcance de resultados positivos que países como a Holanda e Portugal tiveram.

Portugal tem uma política de descriminalização ousada, pois descriminalizou o consumo de todas as substâncias, não importando se aquela era classificada como forte ou fraca, tal passo

demonstra que independente da droga usada o que realmente importa é o usuário e o tratamento a ser dispensado. Tratamento este que baseou sua política de drogas, buscando a redução dos riscos e a reinserção baseada na dissuasão do uso. Valbom (2011) em entrevistas com técnicos de saúde detectou que ainda há, para eles, necessidade de reforçar equipes, melhorar os níveis de formação, bem como, reforçar estruturas de apoio aos consumidores, visão essa diferente da dos agentes em segurança que continuam tendo uma visão predominantemente criminalizadora.

Embora o país tenha uma política evoluída, e já tenha tido resultados positivos com o afastamento da guerra às drogas, como a diminuição da população carcerária e a redução da incidência de AIDS, ainda lhes falta evoluir com relação ao cultivo ou a disponibilização dessas substâncias para a população consumidora, uma vez que descriminalizado o uso e respeitado o usuário elas terão de ser adquiridas de alguma forma, tal passo ainda não ocorreu devido aos tratados que Portugal, assim como o Brasil, é signatário, nos quais se comprometeram a buscar a erradicação do consumo de drogas. Outro passo a ser dado é incutir na população a redução do uso a fim de evitar os graves problemas gerados, analisando os relatórios elaborados pelo SICAD é fácil perceber o quão a droga ainda é uma figura presente e devastadora de uma maneira social e pessoal, o que acaba por demonstrar que uma política pública de drogas abolicionista só proporciona o poder da mudança para uma sociedade que queira isso, em oposição às políticas repressivas que não conseguem diminuir os índices de consumo ou o de crimes praticados a partir do uso da droga e acabam abandonando e marginalizando todos que convivem direta ou indiretamente com essas substâncias.

VI. REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei 11.343, de 23 de agosto de 2006. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111343.htm>. Acesso em: 07 ago. de 2017.

GONÇALVES, Gabriella Vieira Oliveira. Pensando o tabu: estudo comparado entre Holanda, Portugal e Brasil no tratamento da cannabis. Tese (Graduação em Direito) – Universidade de Brasília. Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, Brasília, 2013. Disponível em: <<http://bdm.unb.br/handle/10483/4658>> Acesso em: 3 ago. 2017.

PORTUGAL. Estratégia Nacional de Luta contra Droga Comissão para a Estratégia Nacional de Combate à Droga. Disponível em: <http://www.sicad.pt/BK/Publicacoes/Lists/SICAD_PUBLICACOES/Attachments/48/ENC_omissao.pdf> Acesso em: 08 ago. 2017

PORTUGAL, Relatório anual elaborado pelo Serviço de Intervenção nos Comportamentos Aditivos e nas Dependências avaliando os níveis de apreensões policiais em 2015. Disponível em: http://www.sicad.pt/BK/EstatisticaInvestigacao/InformacaoEstatistica/Oferta/Lists/SICAD_OFERTAS/Attachments/1/Caracterizacao_Evolucao_Situacao.pdf> Acesso em: 08 ago. 2017

PORTUGAL, Linhas orientadoras do Programa “Eu e os Outros”. Dezembro de 2016. Disponível em: <http://www.sicad.pt/PT/Intervencao/Programas/Prevencao/Documents/SaberMais_ProgramaEu_e_os_outros.pdf> Acesso em: 07 set. 2017.

VALBOM, Mónica Sofia Teixeira. O impacto da descriminalização de substâncias psicoativas para as intervenções de redução de riscos e minimização de danos: estudo de caso do projeto kosmicare/boom festival. Porto, 2015. Disponível em: <<http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/18013/1/Artigo%20Cient%C3%ADfico%20M%C3%B3nica%20Valbom.pdf>> Acesso em: 06 ago. de 2017.

**ACERCAMIENTO CUBA – ESTADOS UNIDOS:
ANUNCIO INESPERADO, DESTINO IMPREVISIBLE**

ARES, ALEJANDRA VIVIANA
LUCÍA, DESAGES
FRANCO, GIULIANO
LUCÍA, VÁZQUEZ ACUÑA

ACERCAMIENTO CUBA – ESTADOS UNIDOS: ANUNCIO INESPERADO, DESTINO IMPREVISIBLE

Cuando en 2014 se anunció el intercambio de prisioneros y restablecimiento de relaciones diplomáticas entre Cuba y Estados Unidos, muchos quedaron asombrados. Desde el triunfo de la Revolución en enero de 1959, hablar de estos dos países evocaba la ruptura de las relaciones diplomáticas, la supresión de la cuota azucarera, la invasión a Bahía de los Cochinos,¹ el bloqueo y sus estragos, el incentivo por parte de EEUU a la emigración de cubanos, atentados. Dentro y fuera de la isla el impacto fue enorme, y despertó tanto apoyos como críticas. Para el gobierno de Raúl Castro fue necesario construir consenso, intentando mostrar a la población los aspectos positivos de esta nueva política (Giraldou, 2016: 45-47). Fuera de Cuba, algunos grupos de exiliados anticastristas y otros sectores de la derecha en todo el mundo continúan desconfiando del régimen que patrocinaba las guerrillas en Latinoamérica.

Más allá de las primeras impresiones que estos sucesos generaron en todo el mundo, al abordar la cuestión académicamente, nos encontramos con que en las políticas exteriores de ambos países hay más continuidades de las que suponíamos. En el caso cubano, se respetan principios fundamentales (profundizaremos más adelante) desde 1959 hasta el día de hoy. Por el lado de EEUU, la administración Obama continuó en gran medida con las mismas políticas imperialistas hacia América Latina que sus predecesores, incluido Bush.

Es fundamental preguntarnos por qué, si vemos continuidades de ambos lados, las relaciones entre estos países han cambiado de tal manera. Por un lado, podemos pensar que, si EEUU mantuvo la misma actitud hacia el resto de América Latina, este acercamiento diplomático es un auténtico triunfo cubano. Por el otro, debemos suponer que existen más factores en juego, más allá de la política exterior específica de estos dos países, y que es allí donde podremos comprender este proceso tan reciente. Nuestro objetivo es analizar esta relación durante el gobierno de Barack Obama. Las modificaciones que Donald Trump impuso y amenaza con imponer a la política de su antecesor respecto de Cuba exceden los límites de nuestro trabajo.

I. MARCO TEÓRICO

Nos resulta imposible abordar la cuestión del imperialismo sin tener en cuenta “El imperialismo, fase superior del capitalismo” de Vladimir Lenin. El folleto es hoy ampliamente conocido y mucho de lo que en él se plantea continúa en vigencia a pesar de los más de cien años transcurridos desde su publicación. Si bien Lenin pasó a la historia como líder de la Revolución Rusa, sus aportes en el plano teórico son inmensos, no sólo dentro del marxismo. El revolucionario ruso buscaba una explicación económica para el fenómeno del imperialismo, sin caer en un estructuralismo demasiado rígido, es decir, sin negar otros aspectos como políticos, culturales o sociales. Por eso, hacía énfasis en la tendencia al monopolio propia de esta etapa particular (y superior) del capitalismo. El monopolio se vincula así con todas las otras características del imperialismo: el predominio del capital financiero a partir de la fusión entre el capital industrial y el bancario (ambos fuertemente monopolizados), la exportación de capital y el reparto del mundo. El monopolio, que comenzó a desarrollarse luego de la crisis de 1873, estaba ya consolidado a principios del siglo XX. Para Lenin, cada crisis aumenta la tendencia al monopolio (Lenin, 2017:18) y, así, se evidencia cada vez más la fase imperialista del capitalismo.

¹El propio Barack Obama habló de invasión a Bahía de los Cochinos en su discurso de diciembre de 2014. (Obama, 2014)

En esta etapa, los bancos han dejado de ser simples intermediarios de pagos y se sumergen en la dinámica monopólica. Además, todo el capital industrial se maneja mediante ellos e incluso los bancos invierten en la industria: es así que Lenin toma la definición de Hilferding de capital financiero como “el capital controlado por los bancos y utilizado por los industriales” (Lenin, 2017:29). Así, se llega a dos aspectos de esta etapa del capitalismo que están más cercanos a lo que usualmente se conoce como imperialismo: la exportación de capital y lo que Lenin llamó “el reparto del mundo” (Lenin, 2017: 42). La exportación de capitales, relacionada profundamente con el desarrollo desigual, se ha tornado fundamental para la reproducción del capitalismo:

“Los capitalistas no se reparten el mundo por su particular maldad, sino porque el grado de concentración alcanzado les obliga a seguir por ese camino para obtener beneficios (...) La época de la fase superior del capitalismo nos muestra que entre los grupos capitalistas se están estableciendo determinadas relaciones *basadas* en el reparto económico del mundo” (Lenin, 2017: 46).

El reparto del mundo, la expansión imperialista, se realiza en pos de conseguir nuevos mercados donde ubicar productos a la vez que enviar población sobrante en el país de origen.

Estas concepciones son problematizadas por los autores James Petras y Henry Veltmeyer, quienes agregan a este análisis que las dinámicas del imperialismo son tanto económicas como políticas: los capitalistas buscan salidas productivas para el capital excedente, tanto fuentes más baratas de materia prima y fuerza de trabajo y mercados. Según los autores, el poder imperial está formado en mayor medida por el Estado imperial, y sus políticas que coinciden con los intereses políticos y económicos. Así el imperialismo actual tiene como objetivo la acumulación de capital para penetrar en los mercados, explotar la fuerza de trabajo a cualquier costo con la intención de extraer plusvalía y, además, crear las condiciones necesarias para el desarrollo económico y social. Por último, postulan que la fluidez de las relaciones entre Latinoamérica y los EEUU es consecuencia de las continuidades y los cambios que pudieran surgir en la región. Por lo tanto, el equilibrio dependerá no solo del mercado mundial sino también de la unión de la propia Latinoamérica (Petras y Veltmeyer, 2012: 182).

II. LA NUEVA REPUTACIÓN CUBANA

Durante el gobierno de Raúl, Cuba ha actuado como mediadora y sede de negociaciones tanto entre las FARC y el gobierno de Colombia, como del encuentro entre el Papa Francisco y el Patriarca ortodoxo ruso Kirill. "Si sigue así, Cuba será la capital de la unidad", afirmó el Papa (El Deber, 2016). Las partes de estas negociaciones consideraron a Cuba como legítima para la mediación en sus conflictos, y esto no es un dato menor. La reputación de la isla para los líderes internacionales evidentemente no se condecía con su inclusión en el listado de países patrocinadores del terrorismo por parte de EEUU.² El hecho de que la máxima autoridad de la Iglesia Católica no sólo decida encontrarse con el patriarca Kirill en Cuba, sino que llame a la isla “capital de la unidad” era impensado hace algunas décadas, dada la pésima relación entre esa institución y el gobierno revolucionario.

III. CUBA EN EL MUNDO

Podría resultar llamativo que algunos países, aliados a EEUU, mantengan vínculos económicos con Cuba. Tal es el caso, por ejemplo, de Canadá que, aunque ha cooperado con su vecino en aspectos políticos de su relación a la isla, se negó a sumarse al bloqueo. Canadá es inversor clave en la isla (Alzugaray Treto, 2015: 429) y, de hecho, ha participado junto con el Vaticano en

²Cuba fue retirada de la lista recién en 2015.

las negociaciones entre Obama y Raúl para la liberación de los presos y el restablecimiento de las relaciones diplomáticas.

Pero si pensamos al mundo actualmente es ineludible hablar de China. Hoy en día, el gigante oriental mantiene excelentes relaciones con La Habana y es uno de sus socios clave. Durante el conflicto chino-soviético, ambos países no habían tenido buenas relaciones. Fue durante el Período Especial, con la necesidad de Cuba de rearmarse luego de la caída de la URSS, que empezó a haber acercamientos entre ambos, especialmente a partir de la visita de Jiang Zemin a la isla en 1993. Entre ambos países existen vínculos tanto económicos como políticos: China es el segundo destino de las exportaciones cubanas, el segundo origen de sus importaciones y otorga distintos tipos de crédito a Cuba (Alzugaray Treto, 2015: 425-427).

El comercio chino con Latinoamérica se “multiplicó por 22 entre 2006 y 2013 (...) [y] las exportaciones regionales a China se multiplicaron por 27 en los últimos 13 años” (Domínguez Guadarrama, 2015: 66). China se ha convertido en el nuevo socio comercial de América Latina: su influencia se manifiesta con claridad en la construcción del canal de Nicaragua, con la intención de dejar de depender del control estadounidense del Canal de Panamá. En este contexto, un significativo sector empresarial norteamericano necesita que se le dé fin al bloqueo para poder competir con China (Rodríguez, Pantoja y Verdecia Tamayo, 2016: 234). De hecho, se han creado grupos de presión en el Congreso estadounidense que podrían contrarrestar las políticas de los conservadores anticastristas y propulsar las iniciativas de Obama.

En tiempos de la Guerra Fría, La URSS había sido “el principal aliado económico, político y militar de Cuba” (Alzugaray Treto, 2015: 430). Actualmente, Rusia pertenece al G8, aunque esté suspendida por la situación de Crimea, y es uno de los actores fundamentales de la guerra en Siria. Las relaciones entre Cuba y Rusia se habían enfriado luego de 1991, pero mejoraron con la llegada de Vladimir Putin al poder ocho años después. De hecho, Rusia es uno de los primeros países que Raúl visitó a partir de su llegada a la presidencia. En el año 2012 se firmó el Programa de Cooperación económico-comercial y científico-técnica que tendrá alcance hasta el 2020. A fines del 2015, el intercambio comercial entre ambos países fue de 135,9 millones de dólares incluyendo las exportaciones rusas compuestas de maquinarias, equipamiento y medios de transporte. Desde la isla, se exportaron materias primas, habanos y ron. El rubro de la electricidad, con la participación de empresas rusas, ha experimentado un gran empuje y planean hacer una gran inversión en materia de tecnología y telecomunicaciones, como indica el sitio web de Sputnik News. Además, dada la situación política y económica en Venezuela, Rusia ha vuelto a enviar petróleo a Cuba.

Vietnam se ha perfilado desde los años 60 como un aliado de la isla desde el momento en que Fidel anunció que se establecerían relaciones diplomáticas y la creación de un comité cubano de solidaridad con Vietnam. En 2016 el Presidente de Vietnam Tran Dai Quang visitó la isla y mantuvieron intercambios respecto a las relaciones bilaterales. Abordaron temas de índole regional e internacional en los que acordaron su intención de profundizar sus vínculos de solidaridad, amistad y cooperación integral en pos de la construcción del socialismo y la defensa de la independencia nacional, el progreso social y la cooperación en el Sudeste Asiático y en América Latina y el Caribe. En el plano económico, el fortalecimiento de estos nexos generó un intercambio comercial que superó los 247 millones de dólares convirtiendo a Vietnam en el segundo socio comercial de Cuba en Asia. Los vietnamitas importan artículos farmacéuticos y exportan a la isla arroz, carbono, química, textiles y tecnología. Asimismo, la nación asiática ha incitado a los cubanos para crear condiciones que fueran favorables para la inversión empresarial y, así, mejorar la balanza comercial. En este sentido, cada vez más empresas vietnamitas están interesadas en invertir en el suelo cubano, más específicamente en la zona del Mariel.

IV. CUBA EN LA REGIÓN

Los primeros años del siglo XXI encontraron a América Latina con regímenes neoliberales en crisis y con la emergencia de nuevos gobiernos que pretendieron relacionarse entre sí eludiendo al imperialismo norteamericano. El proceso de integración regional y la participación cubana en él fueron de tal magnitud que toda la región tenía relaciones con la isla excepto los EEUU. Este último incorporó a Cuba a la Organización de los Estados Americanos (OEA) aunque la estrategia no tuvo éxito y quedó prácticamente en desuso. La pérdida relativa de influencia norteamericana en la región se vislumbró con el florecimiento de diversas organizaciones internacionales, de las que Cuba ha participado activamente, como la Alianza Bolivariana de los Pueblos de Nuestra América (ALBA) surgida en oposición al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y, posteriormente, en la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entre otras. El fracaso norteamericano se evidenció en la IV Cumbre de las Américas de 2005 en Mar del Plata.

Los años posteriores al Período Especial en Tiempos de Paz se caracterizaron por el fuerte vínculo entre Cuba y Venezuela. "Falleció el mejor amigo que tuvo el pueblo cubano" (Castro Ruz, F, 2013) comenzó Fidel Castro una de sus reflexiones días después de la muerte de Hugo Chávez. Si bien Cuba y Venezuela tienen una larga tradición de cooperaciones bilaterales, desde comienzos de este siglo, Venezuela se convirtió rápidamente en el principal aliado de la isla, no sólo a partir del triunfo de Chávez en las elecciones de 1998, sino sobre todo luego del freno al golpe de Estado realizado en su contra en 2002 y la derrota del ALCA en 2005.

Luis Suarez Salazar realiza un análisis de la línea política que EEUU desplegó sobre América Latina durante la segunda presidencia de Obama. El autor considera que, si bien el presidente estadounidense discursivamente planteó en la Cumbre de las Américas en 2009 que se iniciaba una nueva etapa en las relaciones interamericanas, en la práctica se mantuvo una continuidad con las políticas desarrolladas durante las dos administraciones de Bush. En vista de ello, señala que las diversas acciones realizadas tenían como principal objetivo:

- Desestabilizar y derrocar por medios “institucionales” a los gobiernos latinoamericanos y caribeños calificados como “anti-estadounidenses”.
- Contrarrestar las amenazas a la hegemonía estadounidense en el hemisferio occidental.
- Evitar, hasta donde le fue posible, la ampliación del MERCOSUR (Mercado Común del Sur) y la profundización de la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas).
- Dificultar la fundación de la CELAC y tratar de evitar que sus resoluciones de concertación política obstaculicen el “adecuado cumplimiento” de los diversos tratados, acuerdos y planes de acción aprobados en las Cumbres de las Américas.

Para poder lograr dichos objetivos, EEUU impulsó la “política de defensa para el hemisferio occidental hasta 2023”, mediante la cual buscaba lograr alianzas innovadoras con “los países amigos”. De esa manera siguió brindando asistencia militar a Colombia mediante fondos destinados que se consoliden los éxitos previos contra la “subversión” y el narcotráfico. Junto a ello buscaban que fuerzas militares colombianas sigan ofreciendo entrenamiento a oficiales militares del resto de Latinoamérica. Podemos observar que la administración Obama se planteaba como objetivo central recomponer el liderazgo que durante esos años comenzó a ser disputado por China. Para poder contrarrestar dicha situación, se realizaron acciones destinadas a desestabilizar a los gobiernos “antiestadounidenses” como Ecuador, Bolivia y Venezuela.

V. ESTADOS UNIDOS HACIA CUBA

Fue en este contexto que en diciembre de 2014 los presidentes de Cuba y EEUU anunciaron la decisión de restablecer y poder iniciar el camino a la normalización de relaciones diplomáticas entre ambos países. Para Suarez Salazar, el restablecimiento del diálogo no implica la modificación del objetivo central del gobierno de EEUU, que sigue siendo lograr el cambio del “régimen cubano”. Por otro lado, Raúl saludó el planteamiento realizado por Obama pero dijo que su par estadounidense no debe pretender que para mejorar las relaciones mutuas “Cuba renuncie a las ideas por las cuales ha luchado durante más de un siglo, por las que su pueblo ha derramado mucha sangre y ha corrido los mayores riesgos” (Castro Ruz, R, 2014).

Luego del triunfo de la Revolución de 1959, EEUU fue alternando diversas medidas de hostigamiento para lograr recuperar su injerencia dentro de Cuba. La más notoria, y que se mantiene hasta el día de hoy, es el bloqueo por parte de EEUU, que comenzó casi al mismo tiempo que la Revolución. Este adquirió carácter jurídico tardíamente, a partir la sanción de las leyes Torricelli, de 1992 y Helms-Burton, de 1996. Ambas leyes, que continúan la política que sostenía EEUU desde hacía décadas, tienen como objetivo impedir a la economía cubana el vínculo comercial, no solo con EEUU sino también con el resto de los mercados internacionales. Todas las acciones que se toman a partir de la aplicación de las leyes tienen repercusiones negativas para Cuba no sólo en el plano económico sino también en el de la salud, la educación, la ciencia, la industria alimentaria, el turismo, las comunicaciones y la informática, etc.³

El traspaso de mando de Fidel Castro a su hermano Raúl por cuestiones de salud significaba para los EEUU, gobernado por George Bush, la esperanza de que el régimen cubano tendría un fin. Los funcionarios estadounidenses aseguraban que el gobierno cubano estaba frágil porque Fidel era el estandarte de la revolución y nadie estaría a su altura para continuar adelante el legado que tan celosamente protegió. Desde ese momento, cesaron las relaciones bilaterales esperando la muerte de Fidel y, a su vez, planeando el desplome de la isla. Para decepción de muchos, quienes tildaron a Raúl de “el hermano bebé de Fidel” (Kornbluh y LeoGrande, 2015:406), el régimen seguía funcionando con normalidad: el nuevo jefe de estado declaró que estaba dispuesto a mantener las negociaciones con los EEUU siempre que se respetaran los principios de soberanía, respeto y de igualdad. Al no poder materializar su victoria, Bush mantuvo su política de hostilidad.

La llegada de Barack Obama al poder generó grandes expectativas al declarar que “hemos adoptado una política fallida en Cuba desde hace 50 años, y tenemos que cambiarla” (Kornbluh y LeoGrande, 2015:409). Obama tomó algunas medidas de importancia como eliminar las restricciones sobre las remesas y viajes de los residentes y declaró la intención de avanzar en otras medidas como el cierre de Guantánamo y la derogación de las leyes Torricelli y Helms-Burton. Sin embargo, las intenciones quedaron en la nebulosa debido a las presiones de los cubano-americanos de la Florida y congresistas demócratas y republicanos que estaban en contra de toda iniciativa de reiniciar las negociaciones.

Cuba había quedado de lado en la agenda norteamericana puesto que consideraban que, con la eliminación de las remesas sumado al apoyo que dieron a la revocación de la expulsión de Cuba de la OEA, habían cumplido con la isla. Además, los EEUU comenzaron a exigirles a los cubanos que reconocieran sus dádivas y muestras de buena voluntad para poder continuar dialogando y analizando otras medidas. Estas declaraciones, obviamente, no fueron bien recibidas por Raúl a lo que respondió: “El bloqueo quedó intacto... Cuba no ha impuesto sanción alguna contra los Estados Unidos ni contra sus ciudadanos... y, por lo tanto, no es Cuba la que tiene que

³Para más información, sugerimos consultar nuestro artículo “Cuba, EEUU y una persecución incesante” (Ares, Desages, Genoud, Giuliano, Peñaranda, Sorrentino, 2018)

hacer gestos” (Kornbluh y LeoGrande, 2015:415). Obama se convirtió en una gran decepción puesto que continuó con el programa de promoción para la democracia en Cuba⁴ que ya estaba instalada desde hacía décadas. Lo cierto es que EEUU ha intentado todo, excepto la intervención militar directa para encauzar a Cuba en pos de su interés y, por el contrario, la isla ha hecho todo lo posible por mantenerse firme en su independencia y por sostener el régimen a toda costa.

En el 2014, en medio de los diálogos para reanudar las relaciones diplomáticas y finalizar con las hostilidades entre ambos países, se manifestaba como mayor obstáculo el intercambio de prisioneros, en particular la negociación de la libertad de Alan Gross.⁵ Como resultado, Obama aflojó aún más las restricciones de los viajes, elevó el tope de las remesas y anunció la eliminación de Cuba de la lista de patrocinadores del terrorismo; por su parte, los cubanos se comprometieron a liberar otros presos políticos y colaborar con la Cruz Roja.

El 17 de diciembre de 2014 se constituyó como un hito en la historia: EEUU y Cuba anunciaron que reanudarían sus relaciones diplomáticas después de más de 50 años de malas relaciones. Desde el comienzo, ambos Estados dejaron en claro sus posturas frente a la negociación: Raúl planteó su buena disposición al diálogo, pero EEUU debería respetar la igualdad soberana como condición sine qua non. De hecho, sostuvo que “las reformas económicas y políticas en Cuba, solo competían a la sociedad y gobierno cubanos, y que el socialismo no se terminaría” (Domínguez Guadarrama, 2015: 55 y 56). Por su parte, EEUU reconoció que sus acciones encabezadas por el bloqueo económico con el objetivo de “promover el surgimiento de una Cuba estable, próspera y democrática” (Domínguez Guadarrama, 2015: 56) no han llegado a buen puerto.

A pesar del restablecimiento de las relaciones diplomáticas y los pequeños acuerdos a los que llegaron quedó demostrado que no fue un real cambio de enfoque, porque EEUU siempre manejó las mismas premisas: por un lado, el progreso en las negociaciones dependería de que Cuba cambiara su sistema político. Por el otro, un toma y daca entre ambas partes, desigual, siendo la isla la que más debiera dar.

VI. CONCLUSIÓN

Ante el panorama internacional que venimos delineando, podemos inferir que los norteamericanos, de cara la unidad latinoamericana y su pérdida de poder en la región, no tienen más remedio que abrir nuevas estrategias para cumplir su principal objetivo: recuperar y consolidar su influencia en toda América Latina y el Caribe.

La noción de Lenin de que los factores económicos en gran medida determinan al imperialismo queda demostrada en los hechos al observar, en este caso, al imperialismo norteamericano. Es posible ver recurrentemente al gobierno de los EEUU defendiendo los intereses de sectores concentrados de capital (por ejemplo, la industria armamentista, la petrolera). Los intereses de los empresarios norteamericanos en Cuba, particularmente, nunca han estado escondidos: especialmente desde 1898 y hasta 1959 los capitales norteamericanos en la isla eran absolutamente dominantes. El interés perdura.

Luego de la Revolución, el imperialismo norteamericano intentó por múltiples vías volver a someter a Cuba: invasión a Bahía de Cochinos, varios intentos de asesinato al Comandante Fidel

⁴El concepto promoción de la democracia está ligado a la política estadounidense cuyo objetivo es mejorar la gobernabilidad interna de los países que no se adecuan a los intereses norteamericanos. En 1983, el Congreso norteamericano, creó la Fundación Nacional para la Democracia (NED). Ver más en <https://goo.gl/zGf6yn>

⁵Alan Gross es un contratista norteamericano ligado a las operaciones desestabilizadoras de la Agencia de los EEUU para el Desarrollo Internacional en Cuba, sentenciado a 15 años de prisión. Fue liberado el 17/12/2014 como parte de un acuerdo EEUU y Cuba. Ver más en <https://goo.gl/FMpKum>

Castro, fomento de la oposición contrarrevolucionaria a nivel interno, bloqueo económico, batalla ideológica y mediática a nivel internacional. Las estrategias fueron múltiples, se combinaron y superpusieron con otras y perduran en el tiempo. El imperialismo, en pos de alcanzar sus objetivos, ataca con todo lo que tiene, emplea múltiples estrategias.

¿Por qué el intento de sometimiento? Las explicaciones típicas que provee el gobierno norteamericano son, si no falsas, al menos altamente insuficientes. La “defensa de la democracia”, de la “libertad”, se tornan inverosímiles apenas echando un vistazo a los grandes aliados de EEUU, como Arabia Saudita.⁶ Es decir, que la “libertad” de los ciudadanos cubanos o la supuesta falta de democracia en la isla⁷ no pueden ser consideradas motivos para su interés en Cuba. Los objetivos son claros: la defensa de los intereses de las empresas norteamericanas, muchas de las cuales han sido expropiadas por la Revolución. Para que su capital pueda desenvolverse libremente en Cuba, el gobierno estadounidense ha considerado por décadas que era necesario el cambio de la estructura política y de las leyes cubanas.

Hoy en día, viendo que capitales de otros países ingresan a la isla, los grandes capitalistas norteamericanos saben que se están perdiendo una inmensa oportunidad y reclaman a su gobierno para que normalice relaciones y termine el bloqueo.⁸ Lo que parece un acto sin precedentes de Obama no es más que otra forma de defender los intereses del capital monopolizado norteamericano. El ex presidente afirmó el 17 de diciembre de 2014 “Yo no creo que podamos seguir haciendo lo mismo por más de cinco décadas y esperar resultados diferentes” (Obama, 2014).

El restablecimiento de relaciones entre Cuba y EEUU se da en el marco de una continuidad de las políticas exteriores de ambos países. Por el lado de EEUU, se mantienen los principales objetivos hegemónicos sobre la región. Por parte de Cuba, se mantiene la aspiración a establecer nuevas relaciones con el gobierno estadounidense siempre y cuando no se exija un cambio en la estructura social ni de gobierno. Eso no significa que Cuba haya atravesado casi 60 años de puras continuidades. Los cubanos saben que para “defender, mantener y continuar perfeccionando el socialismo” (Castro Ruz, R, 2009) es preciso adaptarse a los tiempos que corren y modificar lo que sea necesario. Raúl encarnó ese objetivo. Es cierto que cuestiones fundamentales se transformaron luego de caída de la URSS, entre ellas la Ley de Inversiones Extranjeras⁹ y el ateísmo del Estado y el Partido. No obstante, Raúl continuó en este sentido y lo profundizó. EEUU ha mantenido por mucho tiempo políticas y, en general, actitudes hacia América Latina, que han atravesado las distintas gestiones demócratas y republicanas. Los métodos fueron cambiando en cada caso y en cada época, pero es evidente que muchas continuidades subyacen: las leyes Torricelli y Helms-Burton implicaron un feroz endurecimiento del bloqueo durante el Período Especial; aun así, el socialismo cubano se mantuvo. Los sucesivos intentos norteamericanos por torcer el brazo de Cuba fracasaron. También hemos mencionado, como afirma Suárez Salazar que, aunque Obama decidió cambiar la forma en que su país se relaciona con Cuba, no lo hizo así con otros países de la región.

⁶La misma página de Wikipedia de Arabia Saudita define a su forma de gobierno como “Monarquía absoluta”.

⁷Nosotros no consideramos que no haya democracia en Cuba. Hemos desarrollado estas cuestiones en un artículo publicado en el N°7 de la revista Ni Calco Ni Copia

⁸Para ver más sobre este tema, consultar: Forbes.com (2015), FRIST, Bill, Cuba’s most valuable export: its healthcare expertise, (online) disponible en <http://onforb.es/1Iz5biN> consultado el 18/09/2017; Forbes.com (2014), MAYNARD, Micheline, Five industries set to benefit from the U.S.-Cuba thaw, (online) disponible en <http://onforb.es/1GQBbcl> consultado el 18/09/2017; nytimes.com (2015), Growing momentum to repeal cuban embargo, (online) disponible en <http://nyti.ms/1HklERY> consultado el 18/09/2017; fpif.org (2015), GUSTIN, Felicia, 3 big benefits for americans to ending the Cuba embargo, (online) disponible en <https://goo.gl/S4gWNA/> consultado el 18/09/2017.

⁹La Ley N° 77 es de 1995, es decir, pleno Período Especial.

Para comprender las complejas relaciones entre ambos países, no podemos aislar nuestro análisis del resto del mundo. En los últimos 58 años el mundo ha cambiado enormemente en múltiples ocasiones y de muchas formas. Si en 1959 nos encontrábamos en plena Guerra Fría, en la década de 1990 asistimos no sólo a la caída de la URSS, aliado fundamental de Cuba, sino también al ascenso del neoliberalismo en casi todo el mundo. Los gobiernos de Raúl y de Obama atravesaron otra época, muy distinta a las que las precedieron, con China y Rusia asumiendo otros roles y otras actitudes. La Iglesia en Cuba abandonó los intentos por hacer caer el socialismo; el trono de San Pedro lo ocupa Bergoglio, quien desde el papado de Juan Pablo II mostró interés en las relaciones Cuba-EEUU.¹⁰ También América Latina cambió profundamente, con muchos gobiernos que ya no mantenían relaciones carnales con EEUU,¹¹ con Venezuela fuerte en tiempos de Chávez, y con alianzas y comunidades de estados independientes del imperialismo del Norte.

EEUU no ha abandonado su voluntad de tener más control político sobre Cuba. La historia del imperialismo muestra que los vínculos políticos son fundamentales a la hora de la expansión del capital. Lenin ya lo demostró con el reparto del mundo por parte de las grandes potencias, estableciendo relaciones coloniales, semicoloniales y de sometimiento en general. El acercamiento diplomático es una nueva forma de intentar defender a los monopolios norteamericanos. La iniciativa finalmente parece haber quedado trunca. No pretendemos adelantarnos a lo que pueda ocurrir en este nuevo panorama de retorno de la derecha en Latinoamérica y de gobierno de Donald Trump. Lo que sí sostenemos es que, cuando se estudian los vínculos entre dos países, no se puede perder de vista el contexto más general en que se inscriben ni las intencionalidades que se esconden.

VII. BIBLIOGRAFÍA

“Arabia Saudita” en Wikipedia https://es.wikipedia.org/wiki/Arabia_Saudita consultado el 18 de septiembre de 2017.

“Rusia reanuda envíos de petróleo a Cuba”, La Jornada en línea. <https://goo.gl/wFBo72> (consultada el 21 de mayo de 2017).

Alonso Tejada, Aurelio, *Iglesia Y Política En Cuba Revolucionaria*. La Habana, Editorial Caminos, 2002.

Alzugaray Treto, Carlos, "Cuba: Definiendo Estrategias De Política Exterior En Un Mundo Cambiante (2001-2011)". EN *Antología Del Pensamiento Crítico Cubano Contemporáneo*, Buenos Aires, CLACSO, 2015, pp. 393-433.

Alzugaray Treto, Carlos, *Crónica de un Fracaso Imperial: La administración Eisenhower y el derrocamiento de Batista*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2000.

Ares, Desages, Genoud, Giuliano, Peñaranda, Vázquez Acuña, “Cuba. Del VI al VII Congreso del PCC: cambios y continuidades” en *Ni Calco Ni Copia – Revista del Taller de Problemas de América Latina*. N°7 – 2017 pp. 147-170.

Ares, Desages, Genoud, Giuliano, Peñaranda, “Cuba, EEUU y una persecución incesante” en *Ni Calco Ni Copia – Revista del Taller de Problemas de América Latina*. N°7 – 2018.

¹⁰ El actual Papa publicó en 1998 Diálogos entre Juan Pablo II y Fidel Castro (Bergoglio, 1998)

¹¹ Relaciones carnales hace referencia a la frase que el entonces canciller argentino Guido Di Tella pronunció en un encuentro con las autoridades del BID en Washington en 1991, respecto de las relaciones que quería mantener con EEUU: “No queremos tener relaciones platónicas: queremos tener relaciones carnales y abyectas”. La frase se ha transformado en símbolo del neoliberalismo en Argentina.

Benzi, Daniele, y Vergara, Mónica, "La Alianza Cuba-Venezuela. Balance De Una Década (2004-2014)". En *Mirando A Cuba Hoy. Reformas Y Configuraciones En Una Nueva Etapa*. Buenos Aires, Imago Mundi, 2016.

Bergoglio, Jorge Mario, *Diálogos entre Juan Pablo II y Fidel Castro*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, Ed.l de Ciencia y Cultura, 1998.

Capote Padrón, Ileana, "El ALBA En El Contexto De La Integración Latinoamericana Y Caribeña". En *El Mundo Contemporáneo En Crisis*, La Habana, Félix Varela, 2013.

Castro Ruz, Fidel. *La Paz En Colombia*. La Habana, Editora Política, 2008.

Castro Ruz, Raúl, "A mí no me eligieron Presidente para restaurar el capitalismo en Cuba ni para entregar la Revolución. Fui elegido para defender, mantener y continuar perfeccionando el socialismo, no para destruirlo" en *Diario Granma* (en línea), 1º de agosto de 2009. <https://goo.gl/JeAZa6> (Visitado 22 Mayo 2017).

Castro Ruz, Raúl, "Discurso íntegro de Raúl en la clausura del IV Período Ordinario de Sesiones de la VIII Legislatura de la Asamblea Nacional", *Granma*. <https://goo.gl/IYrH7R> (Visitado 22 Mayo 2017).

CELAC <http://www.sela.org/celac>.

El Deber. 13/02/2016 "Cuba, De País Aislado A Mediador Internacional". <https://goo.gl/9brgGi> (Visitado 22 Mayo 2017).

Frei Betto, *Fidel Castro y la religión*, Siglo XXI, México, 1988.

Giraldou, Marion. "Buenos Vecinos", Los dilemas del cambio. Explorador: Cuba. *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 2016, pp 45-47.

Gómez Giraldo, Marisol. 2016. *La Historia Secreta Del Proceso De Paz*. Bogotá: INTERMEDIO.

Guadarrama, Ricardo Domínguez, "Cuba Y Estados Unidos: El Largo Proceso Del Reconocimiento". *Latinoamérica. Revista De Estudios Latinoamericanos* 60, 2015, pp. 53-92.

Lenin, Vladimir Ilich. *El imperialismo, fase superior del capitalismo (esbozo popular)*, Fundación Federico Engels, Madrid (online) disponible en <https://goo.gl/L8uy7K> (Visitado 18 Septiembre 2017).

López Palmero, Malena. "La guerra de 1898 y el imperialismo norteamericano" en Pozzi y Nigra (comps.), *Invasiones bárbaras en la historia contemporánea de los Estados Unidos*, Buenos Aires, Maipue, 2009, pp. 55-71.

Obama, Barack, *Statement by the President on Cuba Policy Changes*. [online] Disponible en: <https://goo.gl/P7qE2d> (Visitado 18 May 2017).

Pastrana Buelvas, Eduardo, "Las Relaciones Entre Colombia Y Cuba De Cara A Sus Cambios Internos: Su Rol En La Dinámica Hemisférica". *¿Fin De Ciclo Y Reconfiguración Regional? América Latina Y Las Relaciones Entre Cuba Y Los Estados Unidos - Anuario De La Integración Regional De América Latina Y El Caribe*, no. Edición Especial, 2016, pp. 209-234. <https://goo.gl/nBDVOF> (Visitado 22 Mayo 2017).

Petras, James y Veltmeyer, Henry. Repensar la teoría imperialista y el imperialismo norteamericano en Latinoamérica En Crisis e imperialismo, Ed. John Saxe-Fernández, UNAM, México, 2012.

Pino-Santos, Oscar, "De Magoon a Batista. Estudio del intervencionismo yanqui en Cuba (1902-1958)", en *El asalto a Cuba por la oligarquía financiera yanqui*, Casa de las Américas, La Habana, 1973, p. 100.

Pino-Santos, Oscar, *El asalto a Cuba por parte de la oligarquía financiera yanqui*, Casa de las Américas, La Habana, 1973.

Rodriguez, Efren, Pantoja, Laritza, y Verdecia Tamayo, Manuel de Jesús, "¿Cambio De Enfoque En La Política Exterior De EEUU Hacia Cuba? Incertidumbres Y Certezas". *Revista Enfoques* 14, 2016, pp. 229-251.

Sitio web de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños <https://goo.gl/QPcr94> (Visitado 22 Mayo de 2017).

Sitio web oficial Cuba Debate <http://www.cubadebate.cu/noticias/2016/11/17/declaracion-conjunta-vietnam-cuba/#.WwhrT1UyHDc> (visitado 25 Mayo de 2018).

Sitio web oficial La voz de Vietnam <http://vovworld.vn/es-ES/enfoque-de-actualidad/consolidan-las-relaciones-tradicionales-especiales-vietnamcuba-549969.vov> (visitado 25 Mayo de 2018).

Sitio web oficial de Sputnik News: <https://goo.gl/YNRzDg>

Sitio web oficial de Página12, "La frase sobre las relaciones carnales fue una estupidez", <https://www.pagina12.com.ar/2001/01-01/01-01-25/pag10.htm> (consultada el 30 de mayo de 2018)

Suárez Salazar, Luis. "Cuba: La Política Exterior En El Período Especial". *Revista de Estudios Internacionales* 27 (107-108), 2011, pp. 307-334.

**VI Y VII CONGRESO DEL PCC:
CUBA Y SU PRIMER BATALLA SIN FIDEL**

JUAN PABLO SORRENTINO
PEÑARANDA, MARIANA
GENOUD, CAMILO

VI Y VII CONGRESO DEL PCC: CUBA Y SU PRIMER BATALLA SIN FIDEL

A tan sólo un mes de haber asumido en un histórico “cambio de mando”, el inicio de la presidencia de Miguel Díaz-Canel, el primer presidente después de Fidel y Raúl Castro, parece menos plausible de analizarse, o despierta menos curiosidad, que el tristemente célebre accidente aéreo en la capital del país. Si se realiza la simple operación de utilizar el masivo buscador de información en internet Google para obtener información sobre ambos eventos, los resultados son sintomáticos: en referencia a la asunción de Díaz-Canel, los servidores arrojan un aproximado de cien mil respuestas; mientras que el accidente aéreo mencionado ofrece aproximadamente siete millones de opciones, toda una definición.

En este marco nos proponemos como eje de análisis el panorama político al interior de la isla puesto que desde hace seis décadas, la sociedad cubana en su totalidad es receptora tanto de juicios previos a cualquier tipo de opinión que puedan esgrimir, como de una visión maniquea construida por las grandes cadenas comunicacionales y reproducida por el público en general, que torna difusa la forma en que se desenvuelve la vida política de los cubanos y sus líderes.

Por la cercanía temporal con los hechos, este trabajo es una respetuosa aproximación a estas problemáticas, sin pretender agotar discusión alguna sino hacer las veces de disparador de las mismas. Elegimos analizar un período en particular delimitado en su finalización por la elección del actual presidente Miguel Díaz-Canel, tomando dos puntos centrales en la historia reciente de Cuba: el VI y el VII Congresos del PCC. El primero de ellos, en 2011, implicó el envío de una serie de reformas que ya habían comenzado lentamente a partir de la asunción de Raúl Castro como presidente de Cuba. Estas reformas fueron sobre todo dirigidas a la economía y han impactado fuertemente en lo social. En 2016, el VII Congreso permite revisar muchos de los cambios que ha tenido la isla en estos años y nos pone de cara a lo que quizás sea el próximo desafío: una reforma política.

El menor de los Castro ejerció el cargo de presidente hasta el 18 de abril de 2018, cuando fue sucedido por Díaz-Canel (Noticias, 2018), quien fuera con anterioridad vicepresidente primero. Junto con él se retiró del gobierno toda la generación que combatió en la Sierra Maestra. En febrero del 2016, el PCC anunció que antes de terminado su mandato "entraría en vigor una nueva ley electoral" (Habel, 2016:40). Ante el cambio generacional ocurrido en el poder, se nos presentan algunos interrogantes ¿Se alterará el modo de designación de funcionarios públicos? ¿De qué modo construirán los nuevos líderes de la su propia legitimidad, alejada ya de la de los héroes de la Revolución? La masiva participación electoral en una coyuntura signada por la salida del menor de los Castro, permiten inferir ciertos análisis tendientes a responder por la positiva estas preguntas.

I. CAMBIO DE ÉPOCA

Esta nueva era, no se circunscribe únicamente a un recambio generacional, sino que la actualización del modelo socialista hace alusión a un proceso complejo que no se cristaliza en hechos aislados, sino a una consecución de decisiones, gestos, transformaciones, reflexiones y debates que aún están en ciernes, entrelazando el devenir, tanto del Estado y del PCC, como de todo el pueblo cubano.

En 2006, debido a la enfermedad de Fidel Castro, su hermano Raúl asumió de forma interina el rol de presidente. Desde el primer momento, evidenció su intención de actualizar el

modelo socialista cubano, incitando a un debate a nivel nacional al respecto. Al ser confirmado en su cargo por la Asamblea Nacional del Poder Popular en febrero de 2008, inició un proceso de reformas tanto económicas como sociales, a fin de resolver los problemas que la sociedad planteaba. Entre las medidas tomadas, fueron notorias la eliminación de diferentes trabas legales que limitaban tanto la economía como la vida de los cubanos, así como el libre acceso a los hoteles y la renta de automóviles por parte de ciudadanos cubanos o la liberación de la venta de teléfonos celulares, entre otras de distintos alcances.

Actualmente Cuba se encuentra en una situación económica que dista mucho de ser prominente: el sostenimiento del bloqueo económico promovido por Estados Unidos sumado a la caída de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) en 1990 generaron un aislamiento tal, que si bien fue combatido con distintas estrategias y socios claves (como lo fue la Venezuela chavista), hoy se expresa principalmente en la falta de capitales para el desarrollo industrial de la isla y en la dificultad para alcanzar el autoabastecimiento de productos de consumo. A pesar de haber dejado los años más críticos atrás¹, la crisis que golpea hoy día a Venezuela ha desnudado nuevamente los límites propios de la isla, generando el desarrollo de nuevas relaciones de producción que atiendan las demandas de la sociedad civil y permitan hacer frente a la crisis, tanto política como económica.

Asimismo, en marzo de 2009 la Asamblea Nacional autorizó la reestructuración del Gobierno, con la fusión de varios ministerios y la sustitución de casi la mitad de los ministros. Con todo, los mayores cambios de su gobierno se llevaron a cabo a partir del VI Congreso. En este sentido, las elecciones desarrolladas entre febrero y abril de 2018, son un claro producto de este proceso de cambios y combinación de escenarios: con la asunción de Díaz-Canel se cristalizó la propuesta de Raúl Castro de dejar la presidencia, pasando a ocupar el cargo de Primer Secretario del PCC e impulsando el recambio generacional, sin desatender ni marginar al PCC del Estado. Por su parte, el nuevo presidente cuenta con una larga trayectoria de militancia y dirección tanto en el Partido como en el Estado, lo que evidencia una coherencia histórica y política con el devenir revolucionario, que no se contrapone a las transformaciones propuestas en los lineamientos de ambos Congresos.

II. VI CONGRESO: COMIENZO Y TRAYECTO DE UN ARDUO CAMINO

Debido a cuestiones de fuerza mayor como la crisis del Período Especial, la delicada salud de Fidel Castro y la temporada de huracanes de 2008, el VI Congreso se pudo convocar 13 años después del último, realizado en 1997. En ésta oportunidad, la discusión se abrió a toda la sociedad (no sólo a los miembros del partido) y su punto de partida fue un documento producido por la Asamblea Nacional, que buscaba resolver los problemas actuales de la isla. Un detalle para destacar es que este documento fue producido por la Asamblea, pero discutido ampliamente por las bases del Partido. El “Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social” contó con la participación de 8.913.838 personas (en una población de 11 millones) en más de 163.000 reuniones efectuadas en el seno de las diferentes organizaciones, que culminó el 28 de febrero de 2011.

Analizar los debates que se produjeron al interior del Congreso y los principales lineamientos a ser aplicados dentro de Cuba nos permitirá conocer, en principio, la actualidad del país, marcados por la pulsión de estos cambios y reformas. Para ello, utilizaremos el Informe Central al VI Congreso realizado por Raúl Castro. Allí podemos observar cuáles son las preocupaciones primordiales del ex primer mandatario cubano, así como la evaluación acerca de

¹ La referencia es a los años del “Período Especial en tiempos de paz” inaugurado por la caída de la URSS.

cuáles deben ser las principales medidas a tomar para resolver los conflictos económicos, políticos y sociales de Cuba.²

Lo primero en lo que hace énfasis es en la necesidad de modificar el Decreto-Ley 259, para así ampliar los límites de tierra ociosa a entregar en usufructo a aquellos productores agropecuarios con resultados destacados y, junto a ello, el otorgamiento de créditos a los trabajadores por cuenta propia así como también a la población en general. La modificación de este Decreto-Ley queda inscripta dentro de un plano mayor, que esboza la necesidad de la actualización del modelo económico. Para ello, Raúl Castro planteó la necesidad de que el Comité Central realizara un informe, al menos, dos veces al año, en el que se detalle cómo se está llevando a cabo la implementación del nuevo plan económico. A su vez, se realizó un llamamiento a que la prensa cubana de diferentes formatos y soportes mantenga un seguimiento en forma crítica y una difusión objetiva acerca del modo en que se lleva a cabo la actualización del Modelo Cubano, evidenciando la intención de que dicha actualización involucre a diferentes actores político-sociales en Cuba.

En materia económica, una de las mayores discusiones giró en torno a las inversiones extranjeras. A raíz de ello, en 2014 se sancionó una nueva Ley, que cambió el foco respecto de la anterior -sancionada en los años '90-, buscando dar un margen de maniobra más amplio a quienes estén interesados en invertir en la isla. Los objetivos de esta nueva Ley son la protección y el uso racional de los recursos humanos y naturales de la isla, manteniendo el respeto a la soberanía y la independencia de Cuba. La misma hace hincapié en la ampliación de los mercados de exportación, el acceso a tecnologías de avanzada y la sustitución de importaciones. Estos objetivos refieren claramente a actualizar la economía cubana luego del "Período Especial"; se apunta al cambio de la matriz energética del país mediante el aprovechamiento de fuentes renovables de energía. Sin embargo, no implica una liberalización completa de la economía: tipifica que todos los sectores serán destinatarios de las inversiones, salvo la salud, educación y las instituciones armadas. La aprobación de las inversiones se hará por parte del Consejo de Ministros, dándole un rol central al gobierno cubano en el control de los intereses extranjeros. Para hacer efectiva cualquier inversión, se requiere de un socio nacional o de una autorización especial del Estado para funcionar sin socios cubanos. Las nuevas inversiones se aprueban en altos niveles estatales y no pueden expropiarse, salvo casos de utilidad pública o de interés social. Se intenta así incentivar un mercado interno industrial, indicando que será preferible que las inversiones de capital mixto obtengan la mayor parte de sus insumos dentro de Cuba, aunque permite la importación y exportación de todo lo que sea necesario para su desarrollo.

En lo que a la fuerza de trabajo refiere, los trabajadores pueden ser tanto cubanos como residentes permanentes, alentando la creación de nuevos empleos para el pueblo, lo cual revela el objetivo complementario de atender la demanda de empleo por parte de la juventud, ya sea calificada o no, preocupación que motivó y fue resultado del Congreso.

Otro de los grandes cambios que se generaron a nivel económico a partir del VI Congreso es el desarrollo de un comercio minorista de trabajadores por cuenta propia ("cuentapropismo") que ha cambiado sustancialmente la dinámica de la isla. Esta medida se tomó, en parte, como respuesta a un problema que Cuba arrastra desde hace mucho tiempo: el acceso a la alimentación mediante la libreta de racionamiento. En el VI Congreso se reconocieron los límites de este método y en un intento de estimular tanto la producción de alimentos en el país como aliviar la carga monetaria para el gobierno, se revisó la canasta normada y se trasladó la venta de muchos productos al mercado liberado. La conformación de un mercado cuentapropista permitió al

² En esta investigación se analizan algunos puntos de los presentes en los Lineamientos del VI Congreso, sin el objetivo de agotar el debate sobre aquellos que fueron seleccionados y aquellos que no lo fueron.

Estado reducir en parte su planta de empleados, pudiendo destinar esos fondos a otras cuestiones urgentes. Al mismo tiempo, generó un incipiente mercado laboral que le permitió descomprimir algunos de los reclamos populares, como el ya mencionado previamente, teniendo como portavoz a la juventud.

III. VII CONGRESO: BALANCES, AUTOCRÍTICAS Y PROYECCIONES

El VII Congreso del PCC nos encontró, tras cinco años, con los cambios propuestos en el VI Congreso muy presentes en las discusiones. En su informe, Raúl Castro detalla meticulosamente la implementación de los Lineamientos discutidos en el Congreso anterior y sus problemas. De las resoluciones del VI, se concluye que se han implantado totalmente el 21% de los 313 aprobados, se encuentran implementándose el 77% de ellos, mientras que no se han iniciado el 2%.

Los cambios que lentamente se han desenvuelto son muchos. En este sentido, destaca que los servicios sociales a la población cubana en Educación, Salud, Cultura y Deportes y la Seguridad Social han mejorado, reduciendo sus costos. Al referirse a cuestiones económicas, criticó algunos aspectos de la implementación de los Lineamientos: reconoció que el avance sobre el problema de la dualidad monetaria es lento, que el aumento a los salarios ha sido desigual y que el mercado no ha podido dar respuesta adecuada a las demandas de productos. Asimismo, resalta la política para la inversión extranjera, que permitirá mejorar las deficiencias tanto de productos como de trabajos y desarrollo industrial y tecnológico de la isla.

Notablemente, el informe hace una fuerte autocrítica a la imposibilidad del Partido de llevar a cabo los cambios necesarios: para Raúl Castro “...ha faltado sentido de la urgencia cuando los efectos en la práctica no han sido los deseados y hasta, en ocasiones, contrarios al espíritu de las medidas adoptadas...”. Un ejemplo de esto son los elevados precios de los productos agropecuarios. La oferta en este caso no cubría la demanda del mercado y muchos aprovecharon esa situación para mejorar el margen de ganancia a costa del resto. Reconoció, a su vez, que los salarios y pensiones seguían siendo insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de la familia cubana: aunque el salario medio experimentó un crecimiento del 43% en el período 2010-2015, éste se concentró en los dos últimos años y sobre un sector muy específico de los empleados estatales. Sin embargo, no fue posible extender a la mayoría de las actividades presupuestadas los incrementos salariales previstos en la política aprobada.

Por otro lado, aunque el sector no estatal de la economía creció, mientras que el empleo estatal se redujo de 81,2% en 2010 a 70,8% en 2015, Raúl Castro observó que “se han presentado manifestaciones de corrupción e ilegalidades, ante las cuales el enfrentamiento ha resultado, una vez más, insuficiente y tardío, como es el caso por ejemplo de conductas evasoras del pago de tributos y el ejercicio ilegal de actividades no permitidas”. Y destacó que continúa en fase experimental la creación y funcionamiento de cooperativas de producción no agropecuarias, principalmente en el comercio, la gastronomía, servicios técnicos, pequeña industria y construcción.

Al respecto de la autorización de la entrega en usufructo de las tierras ociosas, Burgos Matamoros ve una progresión en alza desde su establecimiento en 2008 hasta fines del 2014. La autora remarca cambios sustanciales desde el gobierno donde la intencionalidad ha sido otorgar mayor cantidad de tierras en usufructo a campesinos que tuvieran buenos resultados productivos, hacer más ágil todo tipo de procedimientos en cuanto al propósito del usufructo y al otorgamiento de créditos para sus actividades productivas, brindar algunas certidumbres jurídicas que no existían en las regulaciones previas, como la propiedad de las viviendas e instalaciones de trabajo construidas en la tierra usufructuada (Burgos Matamoros, 2016:249).

Parte de estos cambios se relacionan directamente con otra característica que para el gobierno es de suma importancia, referida a la creación de organizaciones cooperativas que se vinculen con la administración y explotación de la tierra que, según la autora Mylai Burgos Matamoros, tiene como objetivo “socializar la producción y distribución de la ganancia, limitando procesos de acumulación individualista por los usufructuarios que obtendrían mayor cantidad de tierras para producir y, si son efectivos, mayores ganancias por la producción realizada” (Burgos Matamoros, 2016:250). De este modo, se deja entrever una intención de aumentar la explotación agropecuaria con el objetivo de generar mayores excedentes, sin perder de vista uno de los preceptos centrales del socialismo vinculado a la limitación de la acumulación individualista producto de la explotación del hombre por el hombre.

Entre los avances económicos, subraya que el PBI creció 2,8% promedio anual, incluso en las condiciones de crisis mundial. Sin embargo, no fue suficiente para asegurar la creación de las condiciones productivas y de infraestructura requeridas para avanzar en el desarrollo y mejorar el consumo. En materia de finanzas externas, menciona que se ejecutó un conjunto de acciones enfiladas al saneamiento de las mismas y en particular el reordenamiento de la deuda, cuestión en la que se lograron resultados significativos. De la misma forma, subraya que el sector turístico mejoró con inversiones extranjeras destinadas a aumentar y modernizar las plazas hoteleras, y el nuevo régimen que permite a los ciudadanos registrados alojar turistas en sus domicilios. Sin embargo, remarca que

“...el incremento del trabajo por cuenta propia y la autorización de la contratación de fuerza de trabajo ha conllevado en la práctica a la existencia de medianas, pequeñas y microempresas privadas que hoy funcionan sin la debida personalidad jurídica y se rigen ante la ley por un marco regulatorio diseñado para las personas naturales dedicadas a pequeños negocios que se realizan por el trabajador y su familia”.

No obstante, el autor Carmelo Mesa-Lago explica que desde la implementación de las medidas vinculadas al desarrollo del cuentapropismo “al menos un 20% de los cuentapropistas fracasa y devuelve su licencia” (Mesa-Lago, 2016: 53-69), resultado de fuertes trabas burocráticas y el temor a la competencia privada, siendo esto una muestra más de la complejidad en la aplicación de los cambios en la isla. Por su parte, Burgos Matamoros resalta que se han implementado cooperativas no agropecuarias de transporte, construcción, comercio, gastronomía e industria entre otros sectores y que “en 2013 había 195 cooperativas en total, 124 constituidas y 71 en proceso, aumentadas a casi 300 en 2015” (Burgos Matamoros, 2016:263). Empero, la autora señala que “optar por oficios de carácter individual y su desarrollo mediante la contratación laboral también individual es un camino seguro hacia el individualismo posesivo que es la base del sistema moderno capitalista contra el cual se ha luchado e intentado construir otro tipo de sociedad” (Burgos Matamoros, 2016:263). He aquí una de las principales pulsiones que deberá afrontar el modelo cubano en esta etapa de reconfiguraciones económicas.

IV. JUVENTUD: DE VANGUARDIAS Y PREOCUPACIONES

Durante el VII Congreso, la discusión sobre la participación política ha tomado un rumbo vertiginoso en cuanto a la inclusión de la juventud y la participación ciudadana, siendo el eje el recambio generacional y la decisión de Raúl Castro de no volver a presentarse para la Presidencia, por lo que la “generación de Sierra Maestra habrá dejado el poder” (Habel, 2016:39). Esta cuestión fue el tema central de la comisión N° 4 del Congreso. La mayor preocupación radica en el decrecimiento en las filas de la organización y el problema de la cooptación de nuevos militantes por el PCC. Se plantearon distintas estrategias orientadas al crecimiento del Partido, al involucramiento y educación de las juventudes, así como a la generación de nuevos cuadros.

Es sumamente importante para estos aires de cambio que toda la población cubana se involucre y se integre en los distintos espacios de discusión. Esta impronta data de los inicios de la Revolución, plasmandose en la Constitución: “todos los ciudadanos, con capacidad legal para ello, tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular [...] (art. 131)” (Guanche, 2015:4). Es decir, para el Estado cubano la participación directa cumple un rol central por encima de la representación.

Si se analizan las determinaciones tomadas por los líderes de la Revolución desde 1959, encontramos que los grupos de jóvenes ocupan un rol protagónico en cuanto a inspiradores y beneficiarios de las mismas. Esto también se observa al repasar su retórica discursiva, atención heredada del ideario martiano. Por esto, no es sorprendente que en períodos críticos o de transformaciones, también sea la juventud el actor que suscite mayores preocupaciones en su rol de promotores del cambio social y herederos del legado revolucionario. Por eso, podemos afirmar que en la actualidad cubana son los jóvenes quienes generan amplios debates y deliberaciones sobre qué hacer desde el Estado y desde el PCC para con su integración en la vida política y desarrollo íntegro en el futuro cubano, como se evidencia en las acciones tomadas desde el “Período Especial”, pero sobre todo repasando los lineamientos tomados en el VI Congreso hasta llegar al VII.

Aún así, al analizar los lineamientos emergentes del VI y VII Congreso, vemos que es allí donde se sistematiza, debate y pone en marcha el accionar del Estado para contrarrestar el desencantamiento de la juventud. Desde la órbita estatal se fomenta la incorporación de los jóvenes al empleo estatal y no estatal³, con medidas diversas a mediano y largo plazo, como ser la nueva Ley de Inversión Extranjera, el desarrollo de la Zona Especial de Desarrollo “El Mariel”, la regulación del cuentapropismo, la incorporación de jóvenes a cargos decisorios en el Estado a través de la ya mencionada “renovación limitada”, e incluso la flexibilización de la política migratoria.

Sumada al accionar desde el Estado, también en el PCC se expresan preocupaciones y reacciones en torno a la juventud. Principalmente en el VI se expusieron preocupaciones de militantes y dirigentes acerca de la merma en la incorporación de jóvenes y el desencantamiento en torno a la participación activa en la política. Por eso, desde 2011 se promueve el redoble de esfuerzos en la captación de nuevos cuadros en todo el territorio cubano, apuntando a que los jóvenes no esperen a sus 30 años para incorporarse, sino que lo hagan desde su adolescencia, tarea en la que el PCC tendrá un rol activo con el fin de ganar la batalla ideológica. Dentro de esta lógica, se plantea también la ampliación en la participación de la Unión de Juventudes Comunistas (UJC) al interior del PCC, como “fuente” de dirigentes. En este sentido, desde el Partido se comparte lo expuesto por el Estado: incorporar a los jóvenes en los cargos decisorios para, paulatinamente, reemplazar la vieja guardia, logrando que las nuevas generaciones se sientan protagonistas y no meros furgones de cola, que sean garantes de la autocritica y promotores del debate. En esta dirección, una de las resoluciones del VII Congreso fue

“Mantener como prioridad en el trabajo del Partido la atención y vinculación permanente con la UJC y las nuevas generaciones, fortalecer y propiciar nuevos espacios de intercambio y garantizar una participación activa del sector juvenil en los procesos económicos, sociales y políticos, sin olvidar la importancia estratégica de su educación y formación político-ideológica para la continuidad del Partido y la Revolución”.

³ Al analizar en el VII Congreso el impacto de los lineamientos del VI, se concluyó que para 2016 el 31% de la gestión no estatal de la economía estaba protagonizada por jóvenes; presencia también importante aunque no cuantificada en las actividades por cuenta propia.

Para finalizar este apartado, es menester hacer una valoración de esta temática sin caer en absolutos, y para ello son útiles las reflexiones de Domínguez García, quien lejos de creer que las preocupaciones y desafíos en torno a la juventud se subsanan con lo hecho hasta aquí, indica que hay que ser cuidadosos, ya que no toda la juventud, por ser un grupo heterogéneo, asimila del mismo modo el accionar de ambos actores y que no existen recetas que transformen en ideal el futuro juvenil cubano: la igualdad de oportunidades no asegura la inclusión, ya que puede degenerar en dependencia y quiebre de la responsabilidad individual.

También Julio César Guanche analiza a este dinámico sector social a partir de las elecciones de la Asamblea del Poder Popular. Allí, observa un creciente aumento del deterioro de los valores morales y cívicos en este y otros sectores de la sociedad cubana, y en las estructuras del propio aparato político estatal. En su opinión, dicho deterioro proviene del hecho de que con la aplicación de las reformas económicas, incrementaron las diferenciaciones sociales generando descontento. Si bien considera que el gobierno es consciente del deterioro social, entiende la necesidad de llevar a cabo de forma inmediata una crítica integral y simultánea de sus causas objetivas y subjetivas. Por esto, concluye que es de suma importancia la renovación de los cargos dirigentes del PCC que dé lugar a cuadros más jóvenes, los cuales enfrentarán los actuales inconvenientes que atraviesa la sociedad cubana.

El norte que debe guiar el accionar del PCC y el Estado es la juventud como protagonista que ejerza su ciudadanía imprimiendo en el Estado sus necesidades e intereses. En este sentido, es menester atender el impacto que tendrá la recientemente iniciada presidencia de Díaz-Canel en los/as más jóvenes, ya que en su figura se evidencia el recambio generacional reclamado por las bases y auspiciado por Raúl, al tratarse de un cubano nacido luego del triunfo revolucionario de 1959.

V. CONSIDERACIONES FINALES

A modo de cierre, es importante tener en cuenta una serie de elementos que se fueron planteando desde el momento en el que Raúl Castro asume el mando en la isla. Ya en 2009 expresaba: "A mi no me eligieron presidente para restaurar el capitalismo en Cuba, ni para entregar la Revolución. Fui elegido para defender, mantener y continuar perfeccionando el socialismo, no para destruirlo"(Castro Ruz, 2009). Lo que en su momento respondía a una serie de especulaciones tanto de la Casa Blanca, como en Cuba, así como también en el resto del mundo, no sólo relacionado al fin del periodo de Fidel, sino sobre todo, a los diferentes perfiles que tienen ambos hermanos.

Un segundo elemento en la misma dirección se relaciona con las declaraciones que el mismo Fidel tuvo en 2010, cuando planteó que "El modelo cubano ya no funcionaba, ni siquiera para nosotros"(Goldberg, 2010). Raúl, alejado de la épica, impronta y trajín histórico de su hermano, ha puesto mucho empeño en generar cambios en Cuba postergados por mucho tiempo.

Del mismo modo se expresa el recientemente electo Díaz Canel, en cuyo discurso de asunción declaró "Aquí no hay espacio para una transición que desconozca o destruya el legado de tantos años de lucha. En Cuba, por decisión del pueblo, sólo cabe darle continuidad a la obra, unidas las generaciones nacidas y educadas en la revolución y la generación fundadora" (CNC Televisión Granma, 2018). En este plano, sería un error entender que dichos cambios se dirigen hacia una reestructuración del capitalismo, y es por ello que este apartado se posiciona como una serie de consideraciones finales mas no así como una conclusión, dado que, teniendo en cuenta la pulsión cotidiana y la difícil implementación de muchos de estos cambios, sumado al volátil panorama regional, las proyecciones que quizás se podían vislumbrar hacia finales de la

administración de Barack Obama, comienzan a esfumarse a partir de las medidas tomadas en los primeros años de la administración de Donald Trump.

Existen en el PCC una revisión y autocrítica de las reformas, su implementación y sus obstáculos. En el discurso de clausura del VI Congreso, Raúl Castro planteó haber dado “un primer paso para cumplimentar lo que acordamos en el Congreso, muy especialmente en lo que se refiere a iniciar un proceso gradual de renovación y rejuvenecimiento de la cadena de cargos políticos y estatales, al tiempo que se mejoró, de manera sustancial, la composición racial y de género” (Castro Ruz, 2011). Dicha renovación se encuentra vinculada directamente con su edad y con la intención de renovar la cúpula del Partido paulatinamente, dejando lugar a nuevas generaciones que continúen los objetivos generales que guiaron a la Revolución Cubana, a la par de la persistencia y profundización de los lineamientos establecidos en el VI Congreso. Por caso, la elección de Díaz Canel con 57 años, nacido tras el triunfo de 1959, es la muestra más clara de este punto, puesto que el promedio de edad rondaba los 70 años.

Lo expuesto hasta aquí nos permite entender cuál fue como Presidente y cual es como Primer Secretario del PCC y guía, el rol del menor de los Castro desde su llegada al poder. Raúl siempre pensó en una Cuba que lo sobreviva y opera en ese sentido. Ambos Congresos fijaron un horizonte definido donde apuntar, el fin de su mandato en este año, y una serie de pasos a seguir. Es necesario tanto para él, como para el PCC y para Cuba establecer una nueva forma de poder y conducción ya sin Fidel, ni la generación del '59. Esa es quizás la tarea más compleja de todas y el verdadero desafío de este momento para Díaz-Canel y su gabinete: como él mismo apuntó, “en esta Legislatura, no habrá espacio para los que aspiren a una restauración capitalista. Esta Legislatura defenderá la Revolución y continuará el perfeccionamiento del socialismo” (CNC Televisión Granma, 2018).

El VI Congreso dio los primeros pasos para la reformulación de la economía y sociedad cubanas. El VII nos pone de cara los siguientes interrogantes: ¿cómo se terminará de redefinir el panorama político al interior de Cuba? ¿Cómo construirá consensos y legitimidad esta nueva generación con Díaz-Canel a la cabeza? ¿Cuáles serán los resultados y el alcance de esta reestructuración económica? El destino de la isla dependerá de cómo se resuelvan estos interrogantes para que los pasos dados hasta ahora no hayan sido en falso. Al inaugurarse un nuevo período de la historia cubana con la elección popular de Díaz-Canel, se le impone al pueblo cubano una doble responsabilidad: sostener y profundizar las raíces de lo logrado bajo el liderazgo de Fidel, Raúl y los comandantes del '59, y hacer florecer una Cuba próspera en un siglo XXI cada día más tormentoso.

VI. BIBLIOGRAFÍA

CNC Televisión Granma (2018). *Discurso íntegro de Miguel Díaz-Canel Presidente del Consejo de Estado y de Ministros*. [video] Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=szyYX8xuVGI> (consultado 30/05/2018).

"Decreto-Ley No. 259 sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo", en Juventud Rebelde (en línea), 18 de julio de 2008. Disponible en: <https://goo.gl/NFmrft> (consultado 27/10/2017)

“Informe Central al 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba, presentado por el Primer Secretario del Comité Central, General de Ejército Raúl Castro Ruz, La Habana, 16 de Abril de 2016, Año 58 de la Revolución”, en el sitio web del Partido Comunista de Cuba, 16 de abril de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/rKqyjP> (consultado 27/10/2017) P4

“Informe Central al VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (III)” en Cuba Debate (en línea), 16 de abril de 2011. Disponible en: <https://goo.gl/IkwbKp> (consultado 27/10/2017).

Noticias, A. (2018). *Cuba cierra jornada electoral con asistencia masiva del pueblo (+Fotos) - ACN*. [online] Acn.cu. Disponible en: <http://www.acn.cu/elecciones/32556-cuba-cierra-jornada-electoral-con-asistencia-masiva-del-pueblo-fotos> (consultado 29/05/2018).

“Resolución acerca del Cumplimiento de los Objetivos de Trabajo aprobados por la Primera Conferencia Nacional y las directrices del Primer Secretario. Proyecciones para su continuidad.”, en el sitio web “Cuba Debate”, 18 de abril de 2016. Disponible en: <https://goo.gl/te5UWJ> (consultado 27/10/2017)

Burgos Matamoros, M., “¿Hacia dónde va el modelo socialista cubano hoy?”. En Carrillo Nieto, J. J., Escárzaga, F., Gunther, M. G., (Coords.) *Los gobiernos progresistas latinoamericanos. Contradicciones, avances y retrocesos*. Editorial ITACA. Universidad Autónoma Metropolitana. México. 2016. P. 263.

Castro Ruz, R., "Texto íntegro del discurso de Raúl en las conclusiones del Congreso del PCC", en Cuba Debate (en línea), 19 de abril de 2011. Disponible en: <https://goo.gl/83wiUc> (consultado 28/10/2017)

Castro Ruz, R., “A mí no me eligieron Presidente para restaurar el capitalismo en Cuba ni para entregar la Revolución. Fui elegido para defender, mantener y continuar perfeccionando el socialismo, no para destruirlo”, en Diario Granma (en línea), 1º de agosto de 2009. Disponible en: <https://goo.gl/wqHKCC> (consultado 28/10/2017)

Domínguez García, M. I. “Cuba 1990-2015: Las juventudes en los cambios de escenarios”. *TALLER (Segunda Época). Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, Vol. 4, N° 6, 2015. Pp. 108-127.

Goldberg, J. "Fidel: 'Cuban model doesn't even work for us anymore'", en The Atlantic (en línea), 8 de septiembre de 2010. Disponible en: <https://goo.gl/Py0k> (consultado 28/10/2017)

Guanche, J. C. *Estado, participación y representación políticas en Cuba. Diseño institucional y prácticas políticas tras la reforma constitucional de 1992*, Instituto cubano del libro, Cuba, 2015.

Habel, J. "¿Será posible una reforma política?", *Los dilemas del cambio. Explorador: Cuba. Le Monde Diplomatique.*, Buenos Aires, 2016, p. 40

Martínez Heredia, F. *El corrimiento hacia el rojo*. Ed. Letras Cubanas, La Habana, 2001.

Mesa-Lago, C. "Normalización de las relaciones entre EEUU y Cuba: causas, prioridades, progresos, obstáculos, efectos y peligros". *TALLER (Segunda Época). Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, Vol. 4, N° 6, 2015, pp. 53-91.

Mesa-Lago, C., "Las reformas estructurales en Cuba y sus implicaciones económicas, sociales y políticas". *Mirando Cuba hoy. Reformas y configuraciones en una nueva etapa*. Colección INDEAL. G. Pulido Llano, M. Ayala y A. Consuegra Sanfiel (eds). Ed. Imago Mundi. Secretaria de Cultura. 2016. 53-69

Suárez Salazar, L. "La "actualización" del socialismo cubano: una crítica utópica", *TALLER (Segunda Época). Revista de Sociedad, Cultura y Política en América Latina*, Vol. 4, N° 6, 2015, pp. 34-52

**DERECHOS CIVILES EN LA FRONTERA
BRASIL-PARAGUAY: EL CASO DE LOS BRASIGUAYOS**

ROSA DA SILVA, PEDRO LUÍS

DERECHOS CIVILES DE LOS BRASIGUAYOS: DIFERENCIAS ENTRE LA LEGISLACIÓN Y LA PRÁCTICA

I. INTRODUCCIÓN

Durante el siglo XX ocurrió en Brasil un proceso de expansión de la frontera agrícola, con un considerable incremento en su área ocupada para la actividad agrícola. Ese fenómeno, empezado en la frontera con Uruguay, se desplazó hacia el norte a lo largo de la frontera con Argentina, Paraguay y Bolivia. En busca de la disponibilidad de la tierra, los colonos llegaron a Mato Grosso a mediados del 1960. Al mismo tiempo, Alfredo Stroessner asume la Presidencia de Paraguay y empieza el planeamiento de la ocupación del este del país, frontera con Brasil. Con esta estrategia, el gobierno paraguayo alienta a los colonos brasileños a cruzar la frontera, ocupando la zona inhabitada del este.

En este momento surge la figura del brasiguayo, ciudadano brasileño – o descendiente – que reside en la región fronteriza. Vive en zonas fronterizas, atraviesa constantemente fronteras nacionales y padece cuestiones relacionadas con sus derechos fundamentales, tales como: derechos de propiedad, estatus migratorio, discriminación, acceso a Salud, educación y seguridad social, llegando a personas sin Estado. Así que fue, y sigue siendo, un gran desafío lograr encontrar una forma para que se pueda asegurar que estos ciudadanos tengan los mismos derechos, independientemente del lado de la frontera en que se encuentren. Este proceso adquiere una importancia fundamental cuando se tiene en cuenta que alrededor de 20% de los habitantes de la región fronteriza de Paraguay tienen nacionalidad brasileña, los llamados brasiguayos – más de 300.000 de personas documentadas, con estimaciones de un total de 600.000 personas, superando la proporción del 80% del total de residentes en algunas ciudades.

Así se analizarán los históricos migratorios y sus orígenes, el desarrollo migratorio en las comunidades orientales de Paraguay y las dificultades que encontraron durante los años. Por último, la relación bilateral entre Brasil y Paraguay no sólo se analizará sobre este tema desde el 1960, sino también las iniciativas relativas a la dinámica de integración del Mercosur, que se vienen ocupando del tema desde el 1990. El objetivo es desarrollar un análisis de los retos encontrados, sus implicaciones, las soluciones adoptadas hasta el momento y los problemas que aún permanecen sin definición, tratando de entender cómo estas situaciones son abordadas por los gobiernos de Brasil y Paraguay actualmente.

II. MIGRACIÓN INTERNA EN EL BRASIL DEL SIGLO XX

La historia de la diáspora *gaúcha*¹ se remonta a la situación colonial del siglo XVII. La posesión portuguesa se caracterizó principalmente por una colonización de explotación. Sin embargo, dos excepciones se destacan dentro de este patrón. La primera fue la disputa sobre la desembocadura del Río Amazonas y la segunda fue la disputa sobre la desembocadura del Río de la Plata, que resultó en la ocupación de lo que hoy corresponde a Uruguay y al estado de Rio Grande do Sul.

Los españoles de pronto se asentaron en el Río de la Plata y fundaron la ciudad de Buenos Aires en 1580. Prado y Pellegrino (2016) señalan que el objetivo era controlar la

¹ Nombre de los originarios del estado del Rio Grande do Sul, que viven en la Pampa y tienen costumbres similares a de los gauchos argentinos.

desembocadura del río que se convertiría en una prometedora vía de comercio de bienes del Imperio Español. Ya los portugueses, asentados en la región en 1680 con la fundación de la Colonia del Sacramento, localidad que cambió constantemente de manos al pasar de los años.

A partir de este momento la Cisplatina (futuro Uruguay) y la provincia de São Pedro do Rio Grande do Sul han sufrido un proceso de colonización y ocupación, que encabezó un proceso de alta militarización y un asentamiento más intensivo que en el resto de la colonia portuguesa. De esta manera, a diferencia del resto del Brasil, Río Grande do Sul tuvo una ocupación de pequeños lotes familiares, hecho posible por el asentamiento de portugueses, italianos y alemanes, que se intensificó desde principios del siglo XIX (Fausto, 2012).

En la Ilustración 1 queda clara la importancia de la Cuenca del Plata al considerar el viaje llevado por Jiménez de Quesada a Sucre – actual territorio de Bolivia. Además, es posible observar cómo más allá de la línea de Tordesillas se encuentra la desembocadura del Río de la Plata. Sin embargo, Fausto (2012) señala que la cartografía de la época era inexacta, así como el Tratado de Tordesillas, lo que hacía que los límites no fueran plenamente respetados.

ILUSTRACIÓN 1 – LAS GRANDES EXPEDICIONES EN LA AMÉRICA DEL SUR



Origen: Duby, 2003, p.280

La naturaleza de esta ocupación es la raíz de un problema de carácter demográfico durante el siglo XX. Estas familias experimentaron una mejora progresiva en su calidad de vida, que redujo la mortalidad. Así, las familias usualmente terminaban reuniéndose con un número razonable de herederos a una parcela de tierra en miniatura, haciendo con que la producción fuera económicamente imposible. La solución de varios de estos herederos fue emigrar a lo largo de la frontera occidental en la dirección norte (Simon, 2009).

El resultado de este proceso, al principio, fue la ocupación del oeste de los estados de Santa Catarina y Paraná, durante la década de 1940. Esa colonización tuvo lugar en un contexto de incentivo a la interiorización de la ocupación del territorio brasileño engendrado por Getúlio Vargas. Por el momento, la Marcha Hacia el Oeste se inició, considerándose una cuestión de desarrollo y seguridad nacional, como señala Schwarcz (2013).

Hasta el lanzamiento de la Marcha Hacia el Oeste en 1938, más del 90% de la población se concentraba en la costa del país. El programa tenía como objetivos: incentivar el desplazamiento demográfico hacia el centro del país, crear colonias agrícolas que facilitasen la fijación de los migrantes y construir carreteras para facilitar el acceso a las nuevas regiones e integrarlas económicamente.

Ya en 1960, el oeste del Paraná tenía una baja disponibilidad de tierras, no sólo por la ocupación resultante de la migración, sino también por los otros dos fenómenos recientes. La primera de ellas fue la creación de grandes fincas, con la expulsión de los antiguos propietarios. Las demarcaciones precarias del tiempo dieron lugar a un proceso de tierra y registros dobles o triples de las propiedades. En posesión de unos pocos recursos, los pequeños propietarios fueron expulsados de sus tierras y se convirtieron en mano de obra libre. Sin embargo, el segundo problema fue la adopción de monocultivos intensivos en mecanización en esas grandes fincas. De esta manera, el proceso de superávit poblacional, que ya estaba ocurriendo debido al agotamiento de la tierra resultante de la ocupación, fue agravado por los agricultores inadecuados y el desempleo de la mano de obra libre.

ILUSTRACIÓN 2 – MIGRACIÓN DE LOS GAÚCHOS A SANTA CATARINA, PARANÁ Y PARAGUAY HASTA 1975



Origen: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – Adaptado por el autor.

La suma de estos tres factores podría haber asegurado la continuidad del proceso de ocupación hacia el estado de Mato Grosso². Y, de hecho, la ocupación de esta zona fue de fundamental importancia para el desarrollo del agronegocio brasileño. Según Magnoli (2009), desde la guerra paraguaya las autoridades brasileñas se han hecho conscientes de la necesidad de integrar física y económicamente la región de Mato Grosso. Debido a la amplia disponibilidad de tierras en la región, los colonos pudieron adquirir grandes lotes. Así, crearon los cimientos del actual agronegocio brasileño, basado en la gran escala en grandes lotes adquiridos a precios asequibles. Sin embargo, la ocupación real de esta área en una escala más grande fue dada solamente en un momento futuro porque solamente en los años 1980 fue encontrada una solución para la acidez de la tierra en el *cerrado* brasileño.

No obstante, hay otro grupo de migrantes que normalmente se ignora cuando se aborda el tema. Debido a las cuestiones climáticas y económicas, a comienzos de 1960 muchos *nordestinos*³ emigraron a las regiones más diversas de Brasil. En un perfil migratorio del éxodo rural, la mayoría de estos emigrantes estaban destinados al sureste, pero algunos optaron por permanecer vinculados a la actividad rural y por eso emigraron al norte, el medio oeste y también a Paraguay. Cabe señalar que esta última migración se hizo en el contexto anterior a la liberación de la adquisición de tierras por los extranjeros en el rango fronterizo de Paraguay en 1967, lo que afectó directamente a su destino como grupo migratorio.

III. BRASILEÑOS EN EL PARAGUAY

En el 1960, el presidente paraguayo Alfredo Stroessner entendió que la baja densidad de la región occidental era un problema para ser solucionado por su país. En busca de una apreciación económica de la región, Stroessner alentó la migración a la región por medio de diversos beneficios. El principal de estos beneficios fue la modificación de la legislación para facilitar a los colonos brasileños la compra de tierras para asentarse en Paraguay.

Los dos principales orígenes de estos movimientos migratorios, durante las décadas de 1960 y 1970, son los temas del campo en Paraná – que creó un contingente de población rural sin tierra – y el acuerdo para la construcción de la central hidroeléctrica binacional de Itaipu. El acuerdo suscrito entre los gobiernos militares de Brasil y Paraguay predijo la construcción de una central hidroeléctrica en el Río Paraná. En 1966 se firmó la Minuta de Iguazu, que predijo la construcción de la planta en el tramo del río Paraná en el que hoy es la unidad generadora. En 1970 se dio el inicio al proyecto de construcción y las obras comenzaron en 1975.

Con el inicio de las obras, el Río Paraná fue desviado a la construcción de la presa. Fabrini (2012) señala que esta desviación desalojó a una cantidad considerable de residentes de la zona, quienes veían sus propiedades inundadas. Lo mismo ocurrió con la conclusión de la presa, que inundó otra área de considerable tamaño y desalojó a un número de familias que vivían en el lugar. Parte de estas familias afectadas por la construcción de la planta formaron el segundo contingente que emigró a Paraguay en busca de nuevas oportunidades en las tierras baratas propiciadas por el gobierno Stroessner.

En 1963 el gobierno paraguayo aprobó las leyes 852/63 y 854/63, que crearon el Instituto de Bienestar Rural y el Estatuto Agrario, que regulaban el uso de la tierra, centrándose en su función social – basada en su productividad. El objetivo del Estatuto y del Instituto era facilitar la migración interna en la dirección este. Entretanto, en 1967 hubo un cambio importante en el

² En los 1960, Mato Grosso do Sul aún hacía parte del estado de Mato Grosso.

³ Nombre de los originarios del noreste brasileño.

derecho de la tierra en Paraguay. La nueva Constitución paraguaya de 1967 abolió la prohibición de la compra de tierras paraguayas por ciudadanos extranjeros – un movimiento clave para la aparición de los brasiguayos.

Estas medidas legales se alinean con el plan de Stroessner para la ocupación del este paraguayo, el Marcha al Este, de 1961. Todos los beneficios dados a los brasileños derivan de una mayor aproximación de los gobiernos, iniciada en el 1930 y reforzada con la llegada de Alfredo Stroessner al poder en Paraguay (Moreno, 1966).

Bajo la égida de las nuevas leyes del gobierno paraguayo, las empresas originarias de Brasil tuvieron una concesión para vender tierras paraguayas a los brasileños, y el proceso de ocupación se inició oficialmente. La opción de lanzar la migración brasileña a Paraguay se debió a la necesidad de atraer capital, *know-how* y mano de obra para el Paraguay oriental. Los agricultores brasileños detenían el dominio del monocultivo de exportación mecanizada y poseían capital básico para invertir – esto por cuenta de la alta apreciación de sus tierras en Brasil. La actitud de Stroessner y de su Parlamento está de acuerdo con lo que Bauman (2010) define como la tarea del Estado capitalista: la provisión de capital y de la fuerza de trabajo.

La opción para el monocultivo exportador fue dada por la voluntad paraguaya de ajustarse al sistema de comercio mundial que emergió en la posguerra. Frieden (2008) destaca el ascenso del sistema de Bretton Woods. La liberalización del comercio se ha acentuado y el volumen de intercambios ha aumentado de manera cada vez más acelerada. De esta forma, había pocas opciones de inserción sostenible en el comercio mundial que tener productos de exportación para generar divisas, y consecuentemente la posibilidad de importar bienes. La opción de Stroessner fue por el monocultivo de cereales.

Por lo tanto, el proceso en Paraná se repitió en Paraguay. Los agricultores de menor capacidad financiera llegaron al lugar⁴, eliminando la cubierta vegetal nativa en busca de una preparación para la agricultura. Poco después llegaron los grandes agricultores que tomaban posesión de estas tierras – muchas veces las compraban y tantas otras lo hacían a través de la falsificación de documentos – y muchos de estos pioneros, e incluso nativos paraguayos, se encontraron sin propiedades para desarrollar sus actividades rurales. Los grandes hacendados trajeron el monocultivo y la alta mecanización, generando una masa marginada en la nueva área de ocupación.

Sin embargo, antes de que los *gaúchos* llegasen al Paraguay bajo la tutela de la nueva Constitución, los *nordestinos* ya habían llevado a cabo actividades en la región. Encontraron la región con su vegetación nativa como cubierta del suelo, que obstaculizaba la actividad agrícola. Así, se dedicaron a remover esa cubierta vegetal y a pelear por el espacio con migrantes paraguayos para desarrollar su agricultura de subsistencia.

Con la consolidación de las grandes propiedades y la dificultad de regularizar la tierra de las pequeñas, muchos brasileños terminaron volviendo a Brasil. Otro problema que se produjo en Paraguay desde el inicio de este proceso fue la tensión entre los colonos extranjeros y el pueblo paraguayo. Lo primero tema fue la diferencia étnica. Los paraguayos están mayoritariamente formados por la etnia guaraní, mientras que los colonos brasileños, en su mayoría, descienden de portugueses, alemanes e italianos. Esta división fue evidenciada más adelante por el proceso de la exclusión de la tierra, que condujo a habitantes paraguayos de la frontera a un proceso de la marginación cuando fueron expulsados de sus tierras de origen.

⁴ En ese caso, principalmente los guaraní y los *nordestinos*.

Se suman a los problemas de exclusión de los campesinos paraguayos, los problemas inherentes a la expansión del agronegocio. Los problemas medioambientales se han llevado a cabo por el uso de plaguicidas agrícolas, la deforestación y el desprecio de la legislación laboral local. Se deriva de estos factores una gran tensión social entre brasileños y paraguayos, que dura hasta hoy, con intensidad que varía con el tiempo, pero que se intensificó con la deposición de la dictadura de Stroessner y el avance en la libertad para la organización de los grupos campesinos de Paraguay.

IV. SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS CIUDADANOS FRONTERIZOS DE BRASIL Y PARAGUAY

El término *brasiguayo*⁵ tiene contextos diferentes, pero con el tiempo, el término pasó a ser empleado genéricamente para nombrar a todos los que abandonaron Brasil y se establecieron en Paraguay. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta *brasiguayo* es la situación irregular de su estatus migratorio. El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE-Brasil) estima que existen 330.000 brasileños residentes en Paraguay, el segundo mayor contingente de brasileños en el extranjero. Sin embargo, es importante señalar que esta estimación sólo tiene en cuenta a los que están legalmente allí. Dependiendo del autor, el cálculo puede aumentar considerablemente cuando se contabilizan los inmigrantes indocumentados.

Durante las décadas de 1960 y 1970, muchos brasileños tuvieron grandes dificultades para obtener documentos permanentes. La burocracia era extremadamente hostil al inmigrante, mostrándose compleja y costosa. Los documentos emitidos por el gobierno eran muy caros y siempre transitorios, lo que generó una inseguridad jurídica muy grande sobre la situación migratoria e incluso sobre la propiedad de la tierra, ya que podrían apropiarse indebidamente en caso de deportación. Actualmente, la Organización Internacional de Migrantes (OIM) estima que hay más de 300.000 brasileños que residen en Paraguay de manera indocumentada.

Es importante destacar el papel del gobierno en el proceso de concentración de la tierra. Conforme Piketty (2010), el proceso de desigualdad se consolidó en el período de posguerra, con un expresivo incremento a partir de los años 1970 y 1980. Además, el autor señala que el proceso de desigualdad ha evolucionado de diferentes maneras en varios países, lo que indica que las acciones del gobierno fueron fundamentales para que este proceso se acentuase en varios países. La falta de políticas públicas y la presencia efectiva de la burocracia parecen haber sido decisivas para que el proceso de concentración haya avanzado tanto en la región.

Esta falta de política pública se reflejó en la inmensa dificultad de los brasileños en la regulación de la tierra adquirida. Este problema tiene varios orígenes, uno de los cuales es la compleja legislación de la tierra. Otra cuestión importante fue el bajo nivel de presencia del gobierno en las regiones migratorias, lo que facilitó la ocupación y la venta ilegal de lotes, con títulos de propiedad muy frágiles. Estos fueron superpuestos por otros, con múltiples propietarios, de acuerdo con Szekut y Oliveira (2016).

Sin embargo, hay un tercer factor, que consiste en los diferentes orígenes de estos colonos – paraguayos, *nordestinos* y *gaúchos* – y consecuentemente las diferentes situaciones en las que se han asentado en la región. Así, los paraguayos y los *nordestinos* enfrentaron serias dificultades en relación con la convivencia con los nativos paraguayos y los migrantes de la región sur. La tensión entre los *nordestinos* y los *gaúchos* se debió a la cuestión de la tierra y la disputa sobre ellas. Los emigrantes del sur, a causa de su poder económico, tenían una mayor facilidad para el

⁵ Inicialmente el término fue empleado para caracterizar los campesinos que retornaran de Paraguay. Después, perdió su sentido original y pasó a caracterizar los brasileños y descendientes que viven en tierras paraguayas.

asentamiento de la tierra paraguaya. Pero estas ya estaban ocupadas, en realidad, por los emigrantes del noreste que llegaron años antes en Paraguay. Con relación a los nativos paraguayos, añadimos a la cuestión agraria la tensión étnica. Estos tres grupos han cuestionado el dominio de las tierras de la región desde la llegada de migrantes al este de Paraguay. Así, la mayor parte del pueblo del noreste regresó a Brasil en el contexto de la redemocratización, engrosando las filas del Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y dando lugar a la expresión "brasiguayos" en su sentido original.

A pesar del gran avance en el nivel de infraestructura de Paraguay, el país ha sido deficiente en muchos aspectos. Esta cuestión era evidente en la zona oriental del país. Debido a la falta de apoyo del gobierno, los pequeños propietarios (paraguayos y *nordestinos*) se vieron obligados a ceder al poder económico de los *gaúchos* y poner sus propiedades a la venta. Este fenómeno de concentración de tierras, con una considerable masa de campesinos sin hogar, es un gran punto de fricción entre brasileños y paraguayos hasta nuestros días, generando inseguridad en la integridad física de los migrantes, así como en la inseguridad legal.

También debido a la dificultad que enfrentaba en el proceso de ocupar la zona oriental del Paraguay, la comunidad brasileña formó varios grupos cerrados, deliberadamente optando por la agrupación en determinadas regiones. Actualmente hay ciudades en las que los brasileños son mayoritarios con relación a la cantidad de paraguayos. El efecto de esta aglomeración es la negación de la cultura guaraní en estas localidades. En estos lugares el idioma empleado es el portugués, la moneda es lo Real, aunque estén en territorio paraguayo. Esa situación se pone aún más evidenciada en la ciudad de San Alberto – cuya población es 90% de brasileños – donde los habitantes eligieron a un alcalde de origen brasileño.

A causa de este fenómeno, muchos paraguayos entienden que la etnia guaraní se está borrando dentro de su propio territorio. Una de las reivindicaciones brasileñas es la enseñanza de la lengua portuguesa en las escuelas, en lugar de la lengua guaraní, con la que los brasileños no se identifican. Para los paraguayos esto se considera escandaloso, siendo interpretado como una negación de la cultura del país donde viven los brasiguayos. A causa de esta situación, existe una tensión étnica que se suma a los conflictos del campo.

Como un todo, los problemas relacionados con la seguridad jurídica de los migrantes sólo han empezado a resolverse por medio de la integración regional, en particular la introducción del Mercosur. Desde el punto de vista de las formalidades, el Tratado de Asunción fue un hito en el sentido de la libre circulación de las personas. Aunque no exista una reglamentación específica a este respecto, el Tratado prevé, en su preámbulo, que el nuevo bloque que surgió se basaría en la libre circulación de los factores de producción, que incluye a la fuerza de obra.

El reglamento sobre el tema se produjo, de hecho, bajo la firma del Acuerdo de Residencia de los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Firmado el 6 de diciembre de 2002 en Brasilia, en sus Artículos 4 y 5, se define la documentación necesaria para la visa de residencia temporal y permanente que se solicitará. Es importante notar que, con la excepción de un registro criminal negativo, no hay requisitos exclusivos para otorgar los permisos. Teniendo efecto a partir del 28 de julio de 2009, este acuerdo garantiza que cada brasileño tiene el derecho de residencia en Paraguay garantizado, y los paraguayos tienen los mismos derechos en relación con la estancia en Brasil.

Además, el acuerdo prevé que se otorguen otras garantías importantes a los migrantes dentro del bloque. La igualdad de derechos civiles respecto de los nacionales del país en el que se encuentra el inmigrante, el derecho de reunión familiar (mismo que no sean ciudadanos de los países signatarios del acuerdo), se contemplan explícitamente en el Artículo 9, igualdad de tratamiento en cuestiones laborales, el derecho a la libre transferencia de recursos, el derecho de

los hijos de los inmigrantes, especialmente a la nacionalidad y el acceso a la educación fundamental. Este acuerdo fue de suma importancia para que muchos brasileños pudieran regular su situación de residencia en Paraguay.

En 2009, por iniciativa conjunta de los gobiernos brasileño, paraguayo y de la OIM, se estableció el Programa de Regularización de Inmigrantes Brasileños en Paraguay. Aprovechando el instrumento acordado en el Mercosur, esta acción itinerante buscó facilitar el acceso de los inmigrantes indocumentados al sistema de registro del gobierno paraguayo. Con este fin, los representantes del gobierno se trasladan a las ciudades y facilitan las formalidades de estos brasileños. Para combatir esta situación de dificultad, la caravana con los funcionarios de los gobiernos brasileño y paraguayo ya concede la documentación al migrante en dos días, a una tasa mucho menor que la practicada por los otros canales gubernamentales y a una velocidad muy superior.

Ese programa es fundamental para solucionar la cuestión de la indocumentación y sus consecuencias más variadas en su vida cotidiana. La primera es la falta de acceso a los servicios básicos de salud para su familia y la educación de sus descendientes. La falta de regularización también impide el acceso a los servicios bancarios y dificulta el acceso a la vivienda regular, la electricidad, entre otros servicios. También es importante señalar que existe una gran dificultad para acceder al mercado de trabajo. Testimonios de brasileños informan que incluso el mercado informal se ha reducido al requerir progresivamente que los trabajadores tengan al menos el registro de residencia para el ejercicio de sus actividades.

Volviendo al análisis del Acuerdo de Residencia de los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, el Artículo 9 registra que los Estados signatarios se esforzarían por lograr esfuerzos conjuntos a los asuntos de seguridad social. Para eso, Chile y Bolivia pueden integrar – e incluso ampliar – el instrumento firmado anteriormente en el marco del Mercosur, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur. El documento firmado en 1997 y con la entrada en vigor en el año 2005, prevé que los trabajadores transnacionales puedan dar cuenta de sus contribuciones sociales realizadas en los demás países del bloque para el ejercicio de la jubilación.

Sin embargo, surgió un nuevo problema para los brasileños que viven en Paraguay. En 2011 hubo la promulgación de la Ley de Seguridad Nacional. Su principal efecto para los migrantes es la incapacidad de adquirir tierras en la franja fronteriza – 50km contabilizados desde el límite nacional. La ley no tiene ningún efecto en los extranjeros que ya tienen tierras en este rango. Otro factor que mitiga los efectos de la ley es el hecho de que muchos descendientes de brasileños hoy tienen ciudadanía paraguaya, lo que hace que la ley no afecte a estos. Sin embargo, el problema principal es la cuestión de la regularización de los terrenos ocupados hoy por brasileños con escasa documentación o incluso ocupados irregularmente. A causa de la nueva legislación, los migrantes que podrían regular su ocupación en esta vía hasta entonces, hoy ya no tienen esta posibilidad. De esta manera, su destino más probable es engrosar las filas de los movimientos de los trabajadores sin tierra.

En cualquier caso, la consolidación de estos acuerdos a nivel del Mercosur es esencial para el pleno ejercicio de los derechos como ciudadano que se ejercerá en ambos lados de la frontera. Sin embargo, es necesario aumentar las garantías en busca del libre tránsito efectivo de personas entre Brasil y Paraguay. En este sentido, ya se están negociando nuevas iniciativas para los ciudadanos en la situación migratoria.

En la actualidad se están llevando a cabo dos negociaciones que amplían los derechos de los ciudadanos transnacionales, en términos bilaterales, según la Nota 374/2016, publicados por el Palácio do Itamaraty (2016). El primero es el Acuerdo sobre las Localidades Fronterizas

Vinculadas. Basándose en la pieza del mismo nombre firmada en 2005 con Argentina, es posible asumir algunos beneficios que se pueden lograr si se alcanza un acuerdo entre los dos gobiernos. El acuerdo concluido con Argentina prevé que las áreas urbanas contiguas sean consideradas como libre circulación para los residentes en esta región. Con este fin, los residentes están registrados e identificados, extendiendo las instalaciones de circulación dentro de esa región específica. Entre estos beneficios se encuentra la libertad de trabajar en la región contigua de la frontera, así como la equivalencia de los requisitos de formación y el ejercicio profesional. De manera similar, los derechos laborales y sociales están garantizados para ser iguales para aquellos que ejercen actividades de trabajo más allá de la frontera. También se garantizó el derecho a acceder a la educación pública en términos de gratuidad y reciprocidad, así como condiciones similares para el cuidado de la salud. Otro derecho garantizado es el libre tránsito de mercancías y productos de subsistencia. Por último, es importante destacar la propuesta de urbanismo de manera conjunta entre los municipios contiguos, con los gobiernos comprometidos a crear líneas de transporte urbano entre estas áreas y la ejecución de un plan director coordinado entre los municipios de ambos países.

V. CONCLUSIÓN

Al tomar en cuenta el espacio de tiempo en el que la migración brasileña se dirigió hacia Paraguay, se puede notar dos momentos distintos. La primera es cuando el proyecto de Stroessner para atraer a los brasileños – sobre todo su capital y *know-how* sobre el monocultivo del terrateniente – fue exitoso. Este período estuvo marcado por las dificultades de infraestructura en la región, los conflictos y, sobre todo, el abandono de la burocracia estatal. De esta manera, los migrantes han tenido muchas dificultades para ejercer plenamente sus derechos, ya sea el más básico, como el derecho a tener documentación, incluso los derechos de tener seguridad jurídica en relación a sus posesiones.

En una segunda fase, idealizada en los años 1990 y comenzada a partir de los años 2000, surge un momento en el que los Estados se encargan de integrar a estos migrantes más apropiadamente a las sociedades en las que residen. Primero con el Tratado de Asunción, que asumió el compromiso de buscar la libre circulación de factores productivos, y posteriormente con el acuerdo de residencia de nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile, que regulaba las posibilidades de circulación sin restricción dentro de estos países, según lo establecido en el Decreto 6.975 por la Presidencia da República (2009). Este acuerdo fue clave para permitir la inclusión social de todos los migrantes, ya que es esencial que exista en una situación documentada para requerir plenos derechos.

Es posible darse cuenta de que se han hecho muchos avances, sobre todo en materia de hitos jurídicos para la documentación de estos migrantes y programas para que accedan al estado paraguayo. Sin embargo, la profusión de estos hitos jurídicos no afecta automáticamente el acceso a la burocracia local y el efecto de estos derechos. Por lo tanto, para que el acceso a los derechos civiles sea completo, deben reanudarse los esfuerzos conjuntos de los gobiernos para incluir a estos migrantes, además del marco jurídico, como en el programa regularización de brasileños en Paraguay, finalizado en 2009.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bauman, Z. (2010). *Capitalismo parasitario*. Rio de Janeiro: Zahar.

Duby, G. (2003). *Atlas historique mondial*. Paris : Larousse.

Fabrini, J. (2012). Conflitos de terra na fronteira Brasil-Paraguai e a luta dos brasiguaios. En Encontro Nacional da Geografia Agrária. (21ª: 2012: Uberlândia). Uberlândia: UFU.

Fausto, B. (2012). História Concisa do Brasil. São Paulo: USP.

Frieden, J. (2008). Capitalismo Global. Rio de Janeiro: Zahar.

Palácio do Itamaraty. (2016). Nota 374. Brasília: MRE.

Disponibile en:

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14825-comunicado-conjunto-brasil-paraguai>

Presidência da República. (2006). Decreto 5.722. Brasília: DOU.

Disponibile en:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5722.htm

Presidência da República. (2009). Decreto 6.975. Brasília: DOU, 2009.

Disponibile en:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm

Magnoli, D. (2009). História das Guerras. São Paulo: Contexto.

Moreno, A. (1966). La época de Alfredo Stroessner: valoración política, histórica y filosófica. Assunción: Comumeros.

Piketty, T. Le capital au XXe siècle. Paris : Éditions du Seuil.

Prado, M. y Pellegrino, G. (2016). História da América Latina. São Paulo: Contexto.

Schwarcz, L. (2013). História do Brasil Nação: 1808-2010. Volumen 4 Olhando para Dentro 1930-1964. Rio de Janeiro: Objetiva.

Simon, P. A diáspora do povo gaúcho. Brasília : Senado Federal.

Szekut, A. y Oliveira, J. (2016). A presença dos brasileiros na recente colonização do Paraguai. Revista Mediações. Está indicando: Volumen 21, número 2, de la página 303 a la 331.

COOPERAÇÃO LUSÓFONA E SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL

PALMEIRA, JOSÉ

COOPERAÇÃO LUSÓFONA E SEGURANÇA MARÍTIMA NO ATLÂNTICO SUL

I. INTRODUÇÃO

Quinhentos anos depois da chegada de Vasco da Gama à Índia, culminando uma empreitada náutica que aproximou povos e culturas, a globalização acentuou-se e constitui o principal marco geopolítico das primeiras décadas do século XXI.

Um conjunto de acontecimentos políticos alterou o sistema internacional contemporâneo. O fim da Guerra Fria, na sequência da implosão da União Soviética (1991), acelerou o processo de globalização, e a bipolarização geopolítica (entre os blocos da Guerra Fria) deu lugar a um mundo multipolar, após uma transição marcada pela unipolaridade norte-americana. A emergência de novas potências, como os BRICS¹, e de grupos *ad-hoc*, como o G7+1 e o G20, criados como alternativa à incapacidade de reforma das Nações Unidas, tornaram o multilateralismo a regra nas relações internacionais.

A evolução tecnológica e a globalização financeira e dos mercados incrementaram a interdependência dos Estados e abalaram o sistema vestefaliano em que assentavam. Uma outra consequência, foi a liberalização do comércio mundial, empreendida sobretudo a partir da institucionalização da Organização Mundial do Comércio (1995).

A entrada em funcionamento da OMC, sucessora dos acordos gerais de tarifas e comércio (GATT²), foi quase coincidente com a entrada em vigor da Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar (1994), aprovada em Montego Bay (1982). O facto de a maior tonelagem de mercadorias do comércio mundial ser transportada por via marítima, reforça o papel dos Estados costeiros e sobretudo daqueles que possuem maior área de zona económica exclusiva, não só em termos de potencial económico, mas também ao nível da responsabilidade em garantir a segurança dos espaços marítimos sob sua responsabilidade.

Concomitantemente com esta realidade ressurgiu o fenómeno da pirataria, sobretudo em estreitos e golfos, como o da Guiné, no Atlântico Sul, levando ao seu patrulhamento por Estados terceiros e organizações internacionais. Em simultâneo, o mar é lugar de diferentes tipos de tráfico ilegal, designadamente com rotas que ligam a América do Sul à Europa, passando por África.

A incidência destas ocorrências no Atlântico Sul, em cujas costas se situam a maioria dos Estados membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, chama a atenção para o interesse em avaliar qual o contributo que esta organização internacional poderá dar em termos da segurança marítima. Neste sentido, será analisada a política de cooperação encetada pela CPLP, tanto no plano da Defesa, como no domínio específico da segurança marítima e tendo como enfoque o Atlântico Sul, espaço que aqui tem uma conotação geopolítica, pelo que é definido a sul do trópico de Câncer e da área de intervenção da OTAN (Organização do Tratado do Atlântico Norte), banhando, por isso, as costas ocidental africana e oriental centro e sul-americana. O objetivo é avaliar as potencialidades e as vulnerabilidades da CPLP no cumprimento do propósito das Nações Unidas ao nível dos contributos regionais à segurança e à paz.

1 Acrónimo de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

2 General Agreement on Tariffs and Trade.

II. “MAR LUSÓFONO”

O Atlântico Sul é, em grande medida, um “mar lusófono”, atendendo à predominância de países de língua portuguesa em ambas as suas costas (América do Sul e África) e também como arquipélagos (Cabo Verde e São Tomé e Príncipe).

Com uma extensa linha de costa (7,4 mil quilómetros) e uma vasta zona económica exclusiva (3,6 milhões de quilómetros quadrados), o Brasil destaca-se no lado do continente sul-americano. Do lado africano, o relevo vai para Angola, na África Austral, enquanto na área do Golfo da Guiné se localizam São Tomé e Príncipe e a Guiné Equatorial. Entre a linha do Equador e o trópico de Câncer ficam a Guiné Bissau e Cabo Verde, numa zona de transição para o Atlântico Norte a que pertence Portugal.

Pelo seu potencial manifesto ou latente, Brasil, Angola e Portugal foram um “triângulo estratégico” lusófono (José Palmeira 2006: 203-207), com potencial de intervenção ao nível da segurança marítima no Atlântico Sul, tirando partido da cooperação multilateral desenvolvida no âmbito da CPLP. A organização fundada em 1996 adotou uma Estratégia para os Oceanos, em 2009 (CPLP 2009), e uma Identidade no Domínio da Defesa, em 2015 (CPLP 2015), depois de ter criado um Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa, um Centro de Análise Estratégica e de ter encetado exercícios militares conjuntos e combinados (Felino) (CPLP 2018).

A cooperação da CPLP em termos de segurança marítima é natural atendendo a que os seus nove Estados membros têm sob a sua jurisdição áreas marítimas que “perfazem no seu conjunto cerca da 7,6 milhões de quilómetros quadrados de mar, significando cerca de 2,5 por cento da superfície marítima do globo” (Luís Bernardino 2011: 47).

III. EIXO BRASÍLIA-LUANDA

Embora a CPLP seja o espaço multilateral de cooperação entre os países lusófonos, os seus Estados membros priorizam a sua inserção regional, com relevo para o Brasil, aspirante ao papel de ator global, comprovado pela sua propositura a membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas, e para Angola, membro ativo de diversas organizações regionais africanas.

No caso do Brasil, destacam-se as suas ligações à Organização dos Estados Americanos (1948), Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (1986), Mercado Comum do Sul (1991), CPLP (1996) e União das Nações Sul-Americanas (2008), bem como a sua cooperação com a União Europeia (2007), a Índia e a África do Sul (IBAS), mais a China e a Rússia (BRICS) e ainda no âmbito das relações América do Sul-África (ASA).

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS), proposta brasileira que seria objeto, em 1986, de uma resolução aprovada pelas Nações Unidas (ONU 1986), foi o corolário de uma iniciativa lançada pela África do Sul tendente à criação de uma Organização do Tratado do Atlântico Sul (réplica sulista da OTAN), a que o Brasil contrapôs um tratado envolvendo o Mercosul e a África Austral.

A ZPCAS aproxima os países costeiros sul-americanos e africanos e representa para o Brasil “um fórum privilegiado para a cooperação Sul-Sul” (António Patriota 2013).

A ZPCAS (1986) e a CPLP (1996), cuja fundação dista uma década, são dois espaços multilaterais comuns ao Brasil e Angola, países cujas relações bilaterais remontam a 1975, ano em que o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência angolana. A cooperação económica, técnico-científica e cultural foi objecto de um acordo entre os dois países, em 1980. A guerra civil angolana, entre 1975 e 2002, afetou a sua política interna e externa, tendo a cooperação entre os dois países sido relançada em 2010, com a celebração de uma parceria

estratégica, selada pelos então chefes de Estado, Lula da Silva (Brasil) e José Eduardo dos Santos (Angola). Mais tarde, em 2014, os respectivos ministérios da Defesa assinariam um memorando de entendimento técnico no domínio da Defesa.

Além das duas organizações já citadas, Angola integra vários espaços geopolíticos regionais, com destaque para a Comunidade Económica de Estados da África Central (1991), Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (1992), Comissão do Golfo da Guiné (2001), União Africana (2007), Conferência Internacional da Região dos Grandes Lagos (2008) e Fórum dos Países Africanos de Língua Portuguesa (2014).

Angola tem é membro, desde 2007, da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), dado o seu potencial a nível energético, capacidade que partilha com o Brasil que, no entanto, tem rejeitado a sua inclusão naquele cartel do petróleo. Esta característica, que é comum a outros membros da CPLP, terá facilitado a adesão da Guiné Equatorial à CPLP (2014), país influente no Golfo da Guiné e também dotado de potencial energético (Ruben Eiras 2012).

A cooperação entre o Brasil e Angola, tanto no plano bilateral como multilateral, aproxima os respectivos continentes no Atlântico e constitui um exemplo da cooperação Sul-Sul que ambos privilegiam. Nesta aproximação a África, o Brasil tem potenciais vantagens face a concorrentes como a China ou a Índia. Além da questão geográfica, que resulta da sua maior proximidade com a África ocidental, releva uma maior afinidade cultural, tendo em conta que uma percentagem significativa da sua população (cerca de 50 por cento) é afro-brasileira. Além disso, o Brasil não vai propriamente à procura de fontes de energia, como as grandes potências do hemisfério norte. Por outro lado, o Brasil contrapõe um *softpower* ao *hardpower* norte-americano, simbolizado pela presença da 4ª frota dos Estados Unidos da América no Atlântico Sul.

Embora constitua uma potência regional nas áfricas Austral e Central, Angola tem um elevado défice ao nível do poder naval. A cooperação técnico-militar estabelecida entre Brasília e Luanda, em 2014, contempla o apoio brasileiro a um Plano de Desenvolvimento do Poder Naval angolano. O atual Presidente da República de Angola, à época ministro da Defesa, reconhecia aquando da celebração do acordo que “temos bastantes riquezas a defender e a nossa principal fonte de financiamento está no mar” (João Lourenço 2014). No âmbito do mesmo acordo, Angola negociou a aquisição ao Brasil de sete navios patrulha, destinados a “missões de vigilância e policiamento, controlo de navegação e de poluição, busca e salvamento, combate a tráfico de drogas, contrabando e pesca ilegal e apoio às operações militares” (Augusto Cunha 2014).

Angola criou um Centro Nacional de Vigilância Marítima, mas a segurança marítima é uma área onde é fundamental a cooperação multilateral, havendo, por isso, que “reforçar os bons exemplos de cooperação, como é o caso da Organização Marítima da África Ocidental e Central – OMAOC, assinada entre 25 países da região, desde a Mauritânia a Angola, dos quais 20 são costeiros e 5 não têm fronteiras marítimas” (Manuel Barros 2014).

IV. GOLFO DA GUINÉ

O Golfo da Guiné é uma das principais zonas de insegurança marítima, no Atlântico Sul, com a ocorrência de atos de pirataria, tendo como alvo sobretudo petroleiros, além de casos de tráficos humano e de estupefacientes (em trânsito entre a América do Sul e a Europa). Angola é um dos três membros da CPLP (a par de São Tomé e Príncipe e da Guiné Equatorial) que integram a Comissão do Golfo da Guiné, cuja sede foi instalada em Luanda, em 2007.

Dados da Organização Marítima Internacional e da União Europeia revelam que o Golfo da Guiné “ocupa a segunda posição na lista das regiões marítimas do mundo mais afectadas por pirataria e roubo armado” (Diário de Notícias 2018). Segundo a mesma fonte, desde o início de 2018 “ocorreram 41 ataques a navios (incluindo 29 ao largo da Nigéria) que resultaram em 56 reféns” e nos três primeiros meses de 2018 “o número de ataques triplicou face ao período homólogo de 2017 (que totalizou 13 ataques) e o de reféns quase quadruplicou (em 2017 foram 15 reféns”. Portugal foi um dos países que participou num exercício internacional destinado a combater e dissuadir a pirataria naquela região, em março de 2018 (Lusa 2018).

O tráfico humano e de estupefacientes tem outras rotas entre a América do Sul (Brasil incluído) e a Europa (sendo Portugal uma das portas de entrada), passando pela África Ocidental, onde pontificam dois países lusófonos, Cabo Verde e a Guiné Bissau, sendo este último mais visado, devido à instabilidade política que o tem afetado.

V. ÁFRICA OCIDENTAL

O arquipélago de Cabo Verde integra a região da Macaronésia, da qual também fazem parte os arquipélagos das Canárias, da Madeira e dos Açores, estes inseridos no Atlântico Norte. A Macaronésia institucionalizou-se como um espaço de cooperação, em 2010, com o apoio dos três Estados a que pertencem as ilhas (Portugal, Espanha e Cabo Verde), bem como da União Europeia (UE) e da Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO).

Integrada por um Estado africano que tem uma Parceria Especial com a UE (Cabo Verde) e por três regiões ultraperiféricas da UE - uma espanhola (Canárias) e duas portuguesas (Madeira e Açores) -, a Macaronésia definiu como áreas de cooperação, entre outras, a segurança marítima, os transportes marítimos e a investigação oceanográfica.

Localizados no “Atlântico médio”, no interface de movimentadas rotas marítimas internacionais, designadamente a oeste do estreito de Gibraltar e nos eixos euro-africano e euro-latino-americano (incluindo o canal do Panamá), os quatro arquipélagos são constituídos por 28 ilhas, habitadas por 3 milhões de pessoas. A importância geoestratégica deste espaço geopolítico levou a OTAN a realizar em Cabo Verde, em 2006, o seu primeiro exercício militar fora da sua área natural de acção, a operação *NATO Response Force* (designada *Steadfast Jaguar*).

Cabo Verde é um dos Estados membros da União Africana e da CEDEAO com maior ligação à UE, com quem celebrou, em 2007, uma parceria especial. Segundo o Serviço de Ação Externa da União Europeia (2018), “Cabo Verde é um parceiro importante da UE em matéria de segurança marítima, particularmente na luta contra o tráfico de droga e contra a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada na África Ocidental, domínios nos quais Cabo Verde fez esforços louváveis”. Concretamente, “[...] Cabo Verde adotou legislação nacional convergente com o direito internacional (como a Convenção de Budapeste sobre Cibercriminalidade), [...] trata-se de um pilar com forte potencial para intensificar os nossos esforços comuns visando enfrentar as ameaças à segurança regional e interna, incluindo a criminalidade relacionada com a droga e a criminalidade comum” (UE 2018).

No balanço aos dez anos de vigência da parceria, a UE constata que “Cabo Verde é igualmente um parceiro fundamental para a implementação da Estratégia da UE para o Golfo da Guiné e seu respetivo plano de ação”. Regista ainda que “[...] a disponibilidade de Cabo Verde em acolher um dos Centros de Coordenação Multinacionais previstos na arquitetura da segurança marítima no âmbito do processo de Yaundé, nomeadamente para a Zona G

[Cabo Verde, Guiné-Bissau, Senegal, Gâmbia e Mali], é um gesto muito positivo que a UE apoiará ativamente” (UE 2018).

Na Macaronésia, região de transição entre o Atlântico Norte e o Atlântico Sul, convergem as estratégias marítimas de vários espaços geopolíticos - Estratégia da CPLP para os Oceanos (2009), Estratégia Europeia de Segurança Marítima (2014), Estratégia Marítima Integrada de África 2050 (2014) e Estratégia Marítima Integrada da CEDEAO (2014) – sendo a segurança marítima uma preocupação comum.

VI. CONCLUSÃO

Sete dos nove membros da CPLP são Estados costeiros do Atlântico, com particular incidência no Atlântico Sul, onde pontificam o Brasil, na América do Sul, e Angola, nas áfricas Austral e Central, abrangendo o Golfo da Guiné, onde também se situam os “lusófonos” São Tomé e Príncipe e Guiné Equatorial.

Mais a norte, na África Ocidental, a Guiné Bissau e Cabo Verde são os dois membros da CPLP que integram a CEDEAO, sendo a região afetada por fluxos de tráfico de seres humanos e de estupefacientes, este com origem na América do Sul (incluindo o Brasil) e tendo como destino a Europa (sendo Portugal uma das portas de entrada).

Neste “Atlântico médio”, de transição entre o Atlântico Sul e o Atlântico Norte, destaca-se a institucionalização, em 2010, da Macaronésia, enquanto espaço geopolítico de cooperação, reunindo Cabo Verde, dois arquipélagos portugueses (Madeira e Açores) e um espanhol (Canárias), tendo entre outros propósitos a ação conjunta no domínio da segurança marítima.

Na região atlântica da Macaronésia convergem as estratégias de segurança marítima da CPLP (através de Cabo Verde e Portugal), da União Europeia (com Portugal e Espanha), da CEDEAO (incluindo os lusófonos Cabo Verde e Guiné Bissau) e da União Africana (com os lusófonos, atlânticos, Angola, São Tomé e Príncipe, Guiné Equatorial, Guiné Bissau e Cabo Verde).

Para além da cooperação multilateral nos domínios da Defesa e dos Oceanos que funciona no âmbito da CPLP, destaca-se a cooperação bilateral Brasil-Angola que contempla o apoio de Brasília a Luanda na melhoria dos seus meios destinados à vigilância marítima.

Uma das regiões mais problemáticas é o Golfo da Guiné, objecto de uma intervenção internacional que inclui a União Europeia, e de entre os seus membros Portugal, destinada a prevenir e combater o foco de pirataria que ameaça a segurança marítima na região.

Portugal (tal como Espanha) e a União Europeia também investem na segurança marítima na área da África Ocidental, afetada por tráficos ilícitos que ligam a América do Sul à Europa, sendo disso exemplos o exercício militar efectuado pela OTAN em Cabo Verde (2006) e a parceria especial celebrada entre este país africano e a UE (2007), cujo balanço (ao fim de dez anos) é considerado positivo por ambas as partes.

Pelo exposto se constata que há uma efectiva cooperação no domínio da segurança no Atlântico Sul envolvendo países de língua portuguesa que se situam nas duas margens do oceano ou são arquipelágicos. Essa cooperação estabelece-se no domínio multilateral (CPLP) e também bilateral, ou envolvendo organizações regionais integradas por países lusófonos (como a ZPCAS, Comissão do Golfo da Guiné, CEDEAO, Macaronésia, União Africana e UE).

A falta de recursos para atuar no domínio da segurança marítima é comum aos países africanos de língua portuguesa ribeirinhos do Atlântico, sendo este facto exponenciado pela

sua localização no epicentro ou na periferia de áreas problemáticas, como o Golfo da Guiné e África Ocidental.

O Brasil, pelo seu potencial intrínseco, e Portugal, enquanto membro da UE e da OTAN, contribuem, por razões da sua própria segurança mas também da segurança colectiva, para a prevenção e combate à criminalidade do Atlântico Sul, tanto no plano das relações bilaterais entre Estados lusófonos, como operacionalizando a cooperação para a Defesa e no domínio dos Oceanos institucionalizada no âmbito multilateral da CPLP.

VII. BIBLIOGRAFIA

AIP (2014): “São Tomé e Príncipe: Integração regional na CEEAC e relacionamento com países da CPLP”. Em: *Lusofonia Económica*, maio.

Almeida, Eugénio/Bernardino, Luís (2013): “A Comissão do Golfo da Guiné e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Organizações interzonais para a persecução da segurança marítima na Bacia Meridional Atlântica”. Em: *Revista Militar*, 2532, pp. 43-61.

Barros, Manuel (2014): “A Segurança no Golfo da Guiné: Uma Visão Marítima Angolana”. Em <http://idi.mne.pt/conferencias/conferencia-seguranca-do-golfo-da-guine/>.

Bernardino, Luís (2011): “A Segurança Marítima no seio da CPLP: Contributos para uma Estratégia nos Mares da Lusofonia”. Em: *Nação e Defesa*, 128, pp. 41-65.

Bernardino, Luís (2013): *A Posição de Angola na Arquitetura de Paz e Segurança Africana: Análise da Função Estratégica das Forças Armadas Angolanas*. Coimbra: Almedina.

Bernardino, Luís/Azevedo, Francisco (2015): “A nova identidade da CPLP no domínio da Defesa. Impactos para a centralidade geoestratégica de Portugal”. Em: *Lusíada - Política Internacional e Segurança*, 12, pp. 105-129.

CPLP (2009): “Estratégia da CPLP para os Oceanos”. Em https://cplp.defesa.pt/Normativos/20090720_CPLP_Estrategia_Oceanos.pdf.

CPLP (2015): “Identidade da CPLP no Domínio da Defesa”. Em https://cplp.defesa.pt/Normativos/20150526_IDENTIDADE%20DA%20CPLP%20N O%20DOMINIO%20DA%20DEFESA.pdf.

CPLP (2016): “Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa”. Em https://cplp.defesa.pt/Normativos/20060915_Protocolo%20Cooperacao%20CPLP%20D ominio%20Defesa.pdf.

CPLP (2018): “Componente da CPLP em Defesa”. Em <https://cplp.defesa.pt/Pages/home.aspx>

Cunha, Augusto (2014): “Angola compra navios patrulha no Brasil”. Em: <http://www.angonoticias.com/Artigos/item/44026/> (8 de Setembro).

Eiras, Ruben (2012): “A era do petróleo em português”. Em: *Expresso*, 22 novembro.

EMGFA (2018): “Participação nacional em missões internacionais”. Em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes> (18 de abril).

Lourenço, João (2014): “Brasil/Angola: Rubricado memorando no domínio da Defesa”. Em [http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2014/8/36/\(7](http://www.portalangop.co.ao/angola/pt_pt/noticias/politica/2014/8/36/(7) de setembro).

Lusa (2018): “Combate à pirataria no Golfo da Guiné envolve militares portugueses”. Em <https://www.dn.pt/Common/print.aspx?id=9226538> (29 de maio).

OMI (2014): “Fortalecimiento de la Protección Marítima en Africa Occidental y Central”, Em www.imo.org.

ONU (1986): “Declaration of a zone of peace and co-operation in the South Atlantic”. Em <http://www.un.org/documents/ga/res/41/a41r011.htm>.

ONU (2018): “Carta das Nações Unidas”. Em <http://www.gddc.pt/direitos-humanos/textos-internacionais-dh/tidhuniversais/onu-carta.html>.

Palmeira, José (2006): *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*. Lisboa: Prefácio.

Palmeira, José (2012): “Cooperação entre Estados Lusófonos: A Segurança no Atlântico”. Em: *Eixo Atlântico*, 19, pp. 39–50.

Palmeira, José (2014): “Potencial geopolítico da CPLP na segurança internacional”. Em Martins, M./Cabecinhas, R./ Macedo, L/Macedo, I. (eds.): *Interfaces da Lusofonia*. Braga: CECS, pp. 191-198.

Palmeira, José (2015): “Potential Lusophone Role in Atlantic Security”. Em: *Portuguese Studies Review*, 23 (1), pp. 97-115.

Patriota, António (2013): “VII Reunião Ministerial da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Texto-base do discurso do Ministro das Relações Exteriores António de Aguiar Patriota, Montevideu, 15 de janeiro de 2013)”. Em <http://77www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/discursos>.

Pavia, José (coord.) (2011): *A Política Externa de Angola no Novo Contexto Internacional*. Lisboa: Quid Juris.

Rouquié, Alain (2009): *O Brasil do Século XXI*. Lisboa: Piaget.

Sousa, Carlos (2014): “Brasil, possibilidades de cooperação para a segurança da África”. Em <http://idi.mne.pt/conferencias/conferencia-seguranca-do-golfo-da-guine/>.

Stuenkel, Olivier (2012): “O Brasil na África: uma ponte sobre o Atlântico?”. Em <http://www.postwesternworld.com/2012/04/02/>.

UE, Serviço Europeu de Ação Externa (2018): “Comunicado conjunto (Parceria Especial UE/Cabo Verde)”. Em https://eeas.europa.eu/delegations/cabo-verde/33679/comunicado-conjunto-parceria-especial-uecabo-verde_pt.

**AS DISPUTAS DE DELIMITAÇÃO DE FRONTEIRA
MARÍTIMA NO MAR DO CARIBE:
A QUESTÃO DA ILHA DE AVES**

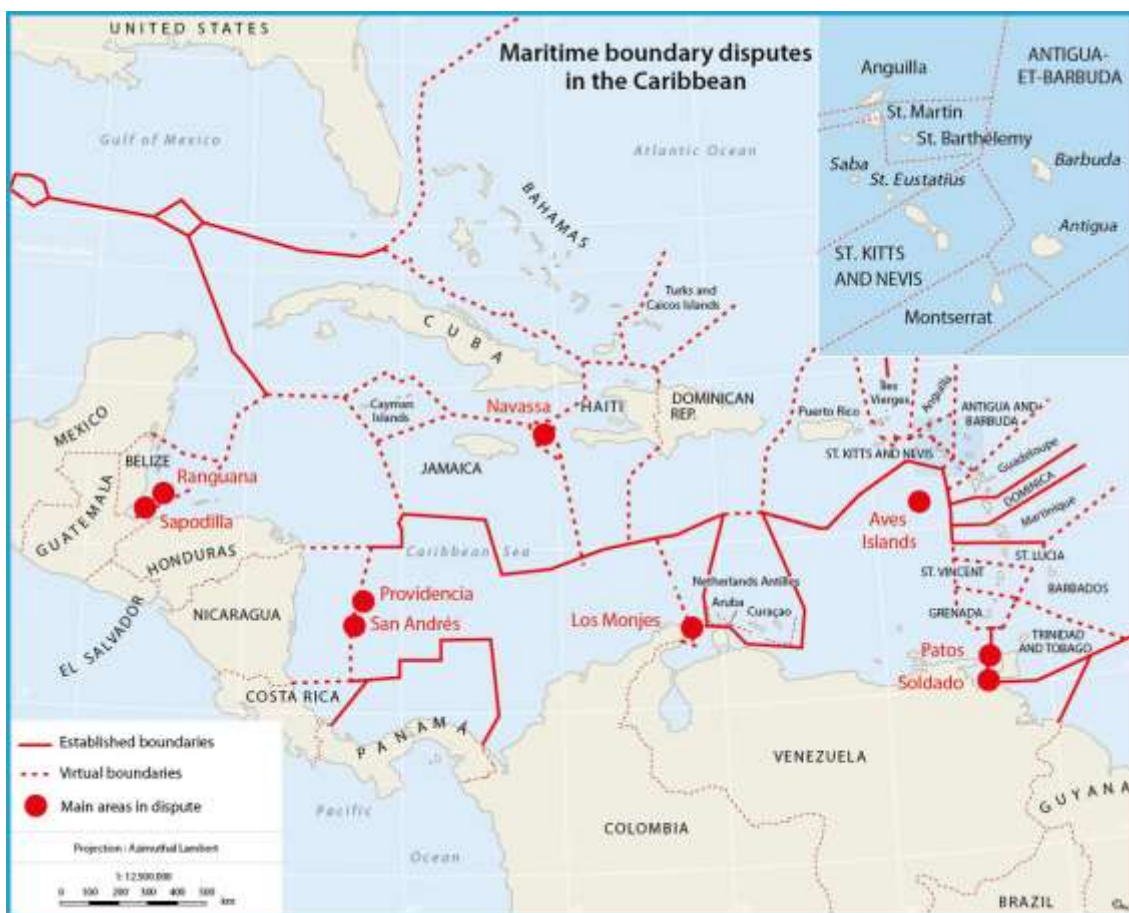
SEABRA VENANCIO, DAIANA
MARINS PEREIRA CARNEIRO, MONAH

AS DISPUTAS DE DELIMITAÇÃO DE FRONTEIRA MARÍTIMA NO MAR DO CARIBE: A QUESTÃO DA ILHA DE AVES

I. INTRODUÇÃO

Os Estados costeiros possuem, na atualidade, uma dimensão territorial terrestre, marítima e aérea. Com o desenvolvimento tecnológico, o mar cresce continuamente em importância econômico-estratégica para os países litorâneos. De acordo com o mapa abaixo (Figura 01), é possível visualizar que no Mar do Caribe os Estados possuem fronteiras que se sobrepõem umas às outras e como algumas destas não possuem delimitação (linha tracejada) e as que possuem (linha reta), ainda assim, não são totalmente reconhecidas, como é o caso da delimitação marítima da Venezuela sobre a Ilha de Aves, na qual os Estados das Antilhas menores não reconhecem seus limites e único Estado que possui as fronteiras marítimas delimitadas no Caribe é o Panamá:

FIGURA 01 – DISPUTAS MARÍTIMAS NO MAR DO CARIBE (ADENET-LOUVET, ET AL., 2016)



A Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar (CNUDM) criou diversas divisões do espaço marítimo, das quais destacam-se: (i) o mar territorial (MT), que tem até 12 milhas náuticas (MN) de extensão; (ii) a zona contígua (ZC), que tem largura de até 24 MN; (iii) a zona econômica exclusiva (ZEE), que não se estenderá além de 200 MN e (iv) o alto mar, que é área fora da jurisdição de qualquer Estado. O estudo dessa repartição jurídica do mar é relevante para compreender a situação da Venezuela, que possui limites marítimos não delimitados com os Estados de São Cristóvão e Nevis, Montserrat (Reino Unido),

Dominica, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Granada. Todos estes Estados arquipelágicos ratificaram a CNUDM e encontram-se na parte mais oriental do território marítimo da Venezuela, na Fachada Atlântica ou centro-oriental. A Venezuela, ao contrário, não é parte da CNUDM nem do Tratado Americano de Soluções Pacíficas de 1948, também conhecido como Pacto de Bogotá, que indica a jurisdição da Corte Internacional de Justiça (CIJ) para resolver quaisquer controvérsias entre os Estados que o ratificaram.

Neste artigo, a Ilha de Aves será apresentada considerando o seu contexto histórico na disputa, bem como o “efeito da ilha de Aves”, nome dado à situação ocasionada quando a Venezuela decretou que a ilha era um território que se somava à ZEE. Além disso, serão analisados brevemente os aspectos que motivaram a rejeição da CNUDM por parte da Venezuela.

II. HISTÓRICO DA ILHA DE AVES

A Ilha de Aves é o território mais extremo do Estado venezuelano, como é possível observar no mapa abaixo (Figura 02):

FIGURA 02 – ILHA DE AVES (ADENET-LOUVET, *ET AL.*, 2016)



Sua importância reside tanto nos 135.000 km² que geram de território marítimo ao Estado venezuelano, quanto pela economia derivada do guano¹. A Ilha de Aves possui uma longitude de 600 metros e sua largura é de 30 a 80 metros, dependendo do nível do mar. Como descrito em textos oficiais da Venezuela, a ilha é composta por uma vegetação descontínua, sendo um refúgio de aves, tartarugas e outras espécies migratórias.

Apesar de em nenhum período ter sido realizado o domínio presencial pela Espanha, o registro oficial sobre a ilha data de 1587, quando Álvaro Sanchez Lopez a reclamou para a Coroa Espanhola. Mas é em 1854 que começa a história da Ilha de Aves com a chegada de grupos de comerciantes norte-americanos que perceberam a oportunidade de explorar o guano daquela ilha.

Segundo Isidro Morales (1983, p. 113), esses comerciantes atuaram com respaldo do Congresso norte-americano, que concedia direitos exclusivos aos cidadãos que “descobrissem qualquer ilha, rocha ou corais” que não estivesse sob jurisdição ou ocupado por outro Estado. Com isso, os comerciantes se organizaram para explorar diversas ilhas no Caribe, incluindo a Ilha de Aves.

Com a divisão da Grã-Colômbia e a independência da Venezuela, o Estado venezuelano, que adotou as disposições do governo espanhol, integrou as ilhas do seu entorno como parte do seu território, de modo que, embora não houvesse ocupação, a jurisdição das ilhas cabia à ex-colônia até decisão final. Com isso, o capitão venezuelano Domingo Dias chegou à ilha e, ao verificar a exploração, permitiu que se explorasse o guano, desde que os comerciantes americanos reconhecessem a soberania da Venezuela sobre aquele território, o que foi aceito, mas por pouco tempo. Os mesmos comerciantes acabaram por violar o acordo e fincaram a bandeira americana na ilha, permitindo a exploração por outros barcos e comerciantes (Morales Paul, 1983, p. 114).

O fato irritou tanto as autoridades venezuelanas quanto os comerciantes que, após serem expulsos da ilha, levaram o fato ocorrido ao Departamento de Estado norte-americano, reivindicando que, como não havia domínio de nenhum Estado, aquele território poderia pertencer a eles. A questão, no entanto, só foi resolvida após o *Convenio sobre la Isla de Aves*, em janeiro de 1859, no qual os comerciantes abriram mão da reclamação pela posse da Ilha, sendo ressarcidos pelo governo venezuelano com uma quantia de 130.000 dólares, como pode ser observado no 3º artigo: “*Article 3. In consideration of the above agreement and indemnification, the government of the United States, and the individuals in whose behalf they have been made, agree to desist from all further reclamation [for] the Island of Aves, [abandoning to the republic of Venezuela whatever rights might pertain to them.]*” (Sanford, 1861)

Ao mesmo tempo em que o Estado venezuelano resolvia a questão em torno da exploração e da reclamação da Ilha de Aves com os comerciantes americanos, em fevereiro de 1854 a Holanda direcionou uma fragata à ilha para reclamar sua soberania sobre aquele território, bem como solicitou ao cônsul, Sr. Lansberg, visitar a capital Caracas com o objetivo de apresentar os dados geográficos de propriedade sobre a ilha.

A reclamação holandesa se apresentava complexa para os venezuelanos devido aos argumentos não condizerem com as coordenadas da Ilha de Aves, mas sim com as ilhas próximas às colônias holandesas de Curaçau, Saba e São Eustáquio. Ocorria um equívoco, tanto geográfico quanto nominal, pois confundiam o Arquipélago de Aves, localizado na parte mais ocidental do território venezuelano, com a Ilha de Aves, localizada na parte oriental do território marítimo da Venezuela, próxima a Porto Rico.

¹ Guano é a matéria resultante do acúmulo de excrementos e de cadáveres de aves marinhas, utilizada como fertilizante.

Além disso, com os sucessivos saques que os cidadãos judeus-holandeses sofreram em Coro no ano de 1855 (cidade da Venezuela, localizada na Dependência Falcón), a relação com a Holanda se deteriorava e a ameaça naval e diplomática aumentava, apresentando como única via um arbitramento para que a questão fosse resolvida. Somada a isso, a exploração do guano aumentava o interesse de ambos os Estados sobre a ilha. Manuel Donis Rios (1989, p.179) aponta que a corrida pelo guano por estrangeiros no Caribe era algo comum à época, devido a alguns territórios europeus terem perdido fertilidade.

Sem muitas opções, a Venezuela firmou um acordo em 05 de agosto de 1857 para indenização dos comerciantes holandeses estabelecidos em Coro e aceitou submeter a questão da soberania da Ilha de Aves a uma arbitragem internacional, a qual ficou a cargo de um Estado que fosse escolhido de “comum acordo” entre as Partes em litígio, sendo escolhida a rainha Isabel II da Espanha para arbitrar a sentença.

Como pode ser observado no documento “*Arbitral award relating to the issue of control and sovereignty over Aves island, raised between Venezuela and the kingdom of the Netherlands*”, a sentença foi arbitrada em 1865 a favor da Venezuela. (United Nations, 1895) Dentre os pontos levantados pela sentença contra a posse da Ilha pelos Países Baixos e a favor da Venezuela, consistia a não existência de provas diretas de ocupação dos Países Baixos, a não ser pescadores e mapas desconcentrados, que uniam a Ilha de Aves com a Ilha de Saba por meio de um banco de areia, o que era inviável devido à distância de 40 léguas entre as duas ilhas (Morales Paul, 1983, p.117). Além de o Estado venezuelano contrapor os pontos apresentados pelos Países Baixos, fundamentou seu direito também em função do domínio de seu antecessor sobre a Ilha, que no caso foi a Espanha.

Após o fim da divergência sobre a soberania da Venezuela sobre a Ilha de Aves, em 1972 a ilha foi transformada em uma reserva natural e, nos anos seguintes, foram formalizados os principais acordos de delimitação da Venezuela no Mar do Caribe. Nos tratados de delimitação com os Estados da França, Países Baixos e Estados Unidos; a Ilha de Aves é mencionada tanto como ponto de referência, como ponto de coordenadas, deixando claro em seus textos se tratar de uma ilha.

Atualmente, o cerne da questão das disputas marítimas em relação à Ilha de Aves decorre da dúvida sobre esta ser ou não uma ilha. Essa controvérsia gera problemas de delimitação marítima com os Estados arquipelágicos de São Cristovão e Nevis, Montserrat (Reino Unido), Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Granada, como será analisado no próximo tópico.

III. A CNUDM E A VENEZUELA

A Venezuela recusou-se a fazer parte da CNUDM por identificar que diversas disposições do texto desta eram incompatíveis com os interesses venezuelanos no mar e as indefinições quanto às fronteiras terrestres e marítimas. No discurso proferido na III Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar (1973-1982), a representação diplomática do país afirmou que:

[...] esta firma no significa ni puede ser interpretada como una modificación de su posición a respecto de los artículos 15, 74 y 83 y el párrafo 3 del artículo 121 de la Convención. Estas disposiciones, por las razones expuestas por la Delegación de Venezuela en la Sección Plenaria del 30 de abril de 1982, son inaceptables para Venezuela, que no está, por consiguiente, vinculada por estas normas y no está dispuesta a vincularse por ellas em modo alguno.

Os artigos da CNUDM citados no discurso são referentes à delimitação do MT entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente (art.15), à delimitação da ZEE

entre Estados situados frente a frente (art.74) e à delimitação da plataforma continental entre Estados com costas adjacentes ou situadas frente a frente (art.83). O artigo 121 da CNUDM dispõe sobre o regime de ilhas e seu terceiro parágrafo estabelece que os rochedos inadequados à habitação humana ou à vida econômica não devem ter ZEE nem plataforma continental. (*United Nations*, 1982)

Como é possível verificar, todos os artigos citados interferem, direta ou indiretamente, nas disputas marítimas que a Venezuela possui com Estados vizinhos. Porém, a questão da qualificação da Ilha de Aves enquanto “ilha” ou “rochedo” é a mais importante para o desenvolvimento deste trabalho, uma vez que os Estados próximos à Ilha de Aves não querem que esta seja qualificada como “ilha” para evitar que a Venezuela tenha direito à ZEE e à plataforma continental.

IV. DISPUTAS ENTRE A VENEZUELA E DEMAIS ESTADOS SOBRE AS DELIMITAÇÕES MARÍTIMAS ENTORNO DA ILHA DE AVES

Entre os motivos apresentados pelos Estados arquipelágicos acerca da não delimitação do território marítimo com a Venezuela, encontra-se o questionamento da soberania venezuelana na Ilha de Aves, além da divergência quanto ao fato de esta não ser considerada uma ilha, mas uma rocha. Tal discussão é determinante, uma vez que, de acordo com o CNUDM de 1982, somente ilhas possuem em seu entorno MT e ZEE. Dessa forma, para os Estados arquipelágicos, a Venezuela não possui ZEE em torno da “rocha” de Aves. Portanto, a delimitação não pode ser realizada por meio de sobreposições de território marítimo, ou seja, por Equidistância.

Em 1978, a Venezuela tornou pública a *Ley por la cual se establece una zona económica exclusiva a lo largo de las costas continentales e insulares de la República de Venezuela*. (FAO, 1978) Esta lei estabelece uma ZEE a partir da costa marítima e em torno dos territórios insulares da Venezuela, incluindo-se a ilha de Aves. Essa legislação surge no âmbito das negociações existentes em torno do Direito do Mar, que antecederam a edição da CNUDM em 1982.

A publicação da Lei de 1978 ocorreu sem maiores debates por alguns anos, até que o Estado de Dominica questionou a soberania e a jurisdição da Ilha de Aves e, posteriormente, os vizinhos São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas seguiram o mesmo caminho (Daniels H, 2011, p.6).

Com a entrada em vigor da Constituição Bolivariana da Venezuela em 1999, o Estado arquipelágico de Granada suspendeu as negociações que tinham sido iniciadas no mesmo ano. Em 2000, a Assembleia Nacional da Venezuela torna público o *Acuerdo de Reconocimiento a La Armada Bolivariana de Venezuela por la Defensa y Resguardo de la Soberanía Nacional de Isla de Aves*, considerando a importância da Ilha e associando-a com a extensão do território marítimo que agrega a Venezuela, como pode ser observado no trecho: “[...] que la importancia de isla de Aves radica en la extensión de la Zona Económica Exclusiva venezolana integrada por las Dependencias Federales y el Mar Territorial, de los cuales 135 kilómetros cuadrados son generados por Isla de Aves pertenecientes soberanamente al Estado venezolano y que éste posee de pleno derecho [...]”. (Venezuela, 2013)

Ainda como resposta ao pronunciamento do presidente Hugo Chávez, em 22 de outubro de 2000, na Base Científica Naval sobre o domínio e resguardo da Ilha de Aves e do seu território marítimo, os Estados arquipelágicos com delimitação pendente com a Venezuela realizaram um pronunciamento conjunto na Comunidade do Caribe (CARICOM), questionando a soberania e a jurisdição da Ilha de Aves, bem como o discurso do presidente, como pode ser observado pelo trecho da Declaração:

Heads of Government were made aware of important issues surrounding the delimitation of maritime areas in the Eastern Caribbean between certain CARICOM Member States and Venezuela. They rejected the public statements made by the President of Venezuela, regarding the geographic feature that he referred to as Bird Island. Heads of Government stressed that any future discussions on this issue must be conducted in accordance with applicable principles of international law. In this regard, they highlighted the critical importance of the UN Law of the Sea Convention 1982, as the universal instrument representing the codification of international law of the sea. Heads of Government declared their support for the maritime integrity of the affected Member States of the Community, including relevant maritime areas and called on all states to respect the rules and principles contained in the Convention.[...] (CARICOM, 2001)

Desde então, os Estados arquipelágicos têm discursado no CARICOM e na Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS) acerca das delimitações marítimas pendentes com a Venezuela, procurando sempre negociações no âmbito regional e instituições internacionais. A Venezuela, ao contrário, opta por negociações bilaterais, tanto por não fazer parte da CNUDM, quanto por entender que as delimitações com cada um dos Estados arquipelágicos devem respeitar suas particularidades geográficas. Assim sendo, tanto a Venezuela quanto os Estados arquipelágicos realizaram suas reclamações, negando a soberania e a característica da Ilha, ou afirmando sua soberania e reforçando a presença na Ilha.

Entre as medidas tomadas pela Venezuela, além de transformar a Ilha, em 1972, num Santuário da Fauna Terrestre e, em 1978, instalar uma Base Naval Científica para a realização de estudos acerca da manutenção desse território, com a aplicação de instalações artificiais. Isso ocorre porque a Ilha de Aves tem sofrido uma deterioração do seu território devido a furacões e grandes tempestades no Caribe.

Devido a um possível desaparecimento futuro da ilha, foi desenvolvido um estudo em 1999 pela Academia de Ciências Físicas, Matemáticas e Naturais da Venezuela com o título de “*Proyecto para preservar el habitat de la tortuga chelonia mydas*”. O projeto foi questionado, tanto por levantar questões relacionadas a meios para deter a erosão do solo, quanto por sugerir a utilização da empresa estatal Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA) como uma das possíveis financiadoras, sendo que a região apresenta estudos de prováveis depósitos de hidrocarbonetos e gás. Além dos Estados arquipelágicos dizerem que o interesse venezuelano não é para preservar o habitat, mas o território da ilha e os direitos dele decorrentes, como a exploração exclusiva dos recursos na ZEE.

Em junho de 2006, durante uma visita a Venezuela, o primeiro-ministro de Dominica, Roosevelt Skerrit informou que o país estava encerrando a disputa pelo território da ilha, mas não sobre a questão marítima. Com essa declaração, que trouxe alguma confusão nas explicações jornalísticas, ficou claro que Dominica abria mão do território da Ilha, mas o espaço marítimo ainda seria reclamado, como os outros Estados o fazem desde 2001, e mantém até hoje esta posição. (The Sun, 2015)

Embora as disputas sobre os territórios terrestres e marítimos tenham surgido antes da independência da Venezuela, foi com a nova *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela* (CRBV), de 1999, que as mudanças legislativas influenciariam a atuação da Venezuela sobre seus domínios marítimos. Entre as mudanças, destacam-se os documentos que surgiram após a CRBV, com três leis orgânicas (Ley de Zonas Costeras, 2001, Ley de Dependencias Federales, 2011 e Ley de Frontera, 2013), dois Planos (Plan Nacional de Ordenación del territorio, de 2009 e o Plan de Ordenación Integrada de las Zonas Costeras de Venezuela, de 2013) e dois decretos (Decreto N°1.787 e Decreto N°1.859) decorrentes da promulgação da nova Constituição e com o objetivo de regulamentá-la. Como apontou o então presidente Chávez em um mapa do Palácio de Miraflores no ano de 2012, os limites marítimos são “*los límites reales de Venezuela. El límite de la patria*” ao qual denominara como

“Venezuela Azul”. (Noticias24, 2012) Estes espaços foram nomeados e subdivididos em marítimo ou aquático, que incluem o insular, o lacustre e o fluvial e o espaço aéreo, que inclui o espaço ultraterrestre.

A disputa terrestre da Venezuela com a Guiana vem desde 1814, embora a disputa marítima comece em 1939, após um decreto venezuelano delimitando seu espaço marítimo. Em julho de 1999, as crises entre o Governo da Venezuela e da Guiana aumentaram quando a Guiana outorgou concessões de exploração e exploração de hidrocarbonetos para empresas americanas nas áreas marítimas da região de Esequibo. A Guiana ignorou todos os discursos proferidos por Hugo Chávez, então presidente da Venezuela, e não alterou sua política de concessão. Contudo, no mesmo ano, os representantes da Guiana e da Venezuela fizeram uma reunião na ONU para revisar o estado das negociações. São frequentes as crises envolvendo embarcações em áreas marítimas em disputa entre os dois Estados, degradando a relação entre eles.

Em discurso na ONU em 1962, o chanceler Falcón Briceño declarou a nulidade do Laudo Arbitral de Paris 1899, que delimitou as fronteiras entre a Guiana e a Venezuela, e solicitou que novos meios fossem utilizados para estabelecer as fronteiras entre os Estados. (CONATEL, 1962) Em 17 de fevereiro de 1966, a Guiana e a Venezuela celebraram o Acordo de Genebra, que estabelecia uma comissão mista entre os dois países com o objetivo de buscar um dos meios de solução pacífica de controvérsias listadas no artigo 33 da Carta da ONU. (United Nations, 1966) Em cumprimento do Acordo de Genebra, o Secretariado-Geral das Nações Unidas estava conduzindo as negociações através de bons ofícios. Em 30 de janeiro de 2018, o Secretário-Geral António Guterres, seguindo a orientação de seu antecessor, Ban Ki-moon, concluiu que não houve avanços significativos e indicou que a Corte Internacional de Justiça (CIJ) deveria ser utilizada para solucionar a controvérsia. (United Nations, 2018) Em 29 de março de 2018, a Guiana ingressou contra a Venezuela na CIJ e o caso está pendente. (International Court of Justice, 2018)

V. CONCLUSÃO

As disputas com os Estados arquipélagos do Caribe são em torno do território marítimo da Ilha de Aves, que é o ponto mais distante do território continental da Venezuela e possibilita mais 200 MN de jurisdição sobre os recursos vivos e não vivos a um território de apenas 2.5km de extensão. Com isso, os Estados arquipélagos no entorno à Ilha de Aves observaram, após a edição da CNUDM, que a referida ilha se encaixa na descrição de rochedo – portanto, sem direitos a ZC e ZEE. Esta situação motivou a Venezuela a instalar uma base científica militar na Ilha, bem como transformá-la em bioma de preservação das espécies marinhas de trânsito. Enquanto isso, os Estados do Caribe se referem à ilha como “rochedo de Aves” e realizam declarações contrárias à posição da Venezuela, que não aceita negociar ou ceder o *status* de território marítimo que a Ilha de Aves possui.

É interessante notar que, diferentemente da Colômbia, que tem ampliado sua atenção e segurança externa para as questões em aberto com outros Estados, a Venezuela tem retrocedido, muito por conta dos problemas internos pelos quais tem passado desde que sanções foram impostas ao governo de Nicolás Maduro pelos EUA por desrespeitar os direitos humanos de grupos oponentes ao governo. Estas sanções, bem como as quedas e crises nos setores econômicos e sociais da Venezuela, fizeram com que o governo recuasse nos discursos de segurança e soberania no que diz respeito às questões marítimas. Desta forma, o contexto atual pode resultar num recrudescimento das iniciativas do Estado venezuelano em se afirmar no espaço marítimo.

VI. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Adenet-Louvet, Nadia, *et al.* (2016): “Atlas Caribe”. Disponível em: <http://atlas-caraiibe.certic.unicaen.fr/en/image-255.jpg>. (14/03/2016).

CARICOM (2001). “Communique Issued at the Conclusion of the Twenty-Second Meeting of the Conference of Heads of Government of the Caribbean Community, 3-6 July 2001, Nassau, The Bahamas” Disponível em: <https://caricom.org/communications/view/communique-issued-at-the-conclusion-of-the-twenty-second-meeting-of-the-conference-of-heads-of-government-of-the-caribbean-community-3-6-july-2001-nassau-the-bahamas> (25/04/2018).

Carneiro, Monah Marins Pereira/Venancio, Daiana Seabra (2018): “A projeção dos Estados costeiros sobre o mar e as disputas de delimitação marítima: um estudo do caso Nicarágua v. Colômbia”. Em: Borges, Thiago Carvalho/ Zanella, Tiago V./ Subtil, Leonardo de Camargo (ed.): *Direito do mar: reflexões, tendências e perspectivas*, vol. 2. Belo Horizonte: Editora D’Plácido.

Carneiro, Monah Marins Pereira (2016): *O papel da OEA e da UNASUL nas disputas marítimas protagonizadas pela Colômbia e Venezuela*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval.

CONATEL (1962): “Discurso del canciller Marcos Falcón Briceño ante la ONU en 1962”. Disponível em: <http://www.conatel.gob.ve/discurso-del-canciller-marcos-falcon-briceno-ante-la-onu-en-1962/> (25/04/2018).

Daniels H., Elias R (2011): *La Fachada Atlántica Venezolana. Reflexiones*. Septiembre, 2011.

FAO (1978): “Ley por la cual se establece una zona económica exclusiva a lo largo de las costas continentales e insulares de la República de Venezuela”. Disponível em: <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/ven1606.pdf> (25/04/2018).

International Court of Justice (2018). “Application instituting proceedings. Arbitral Award of 3 October 1899 (Guyana v. Venezuela)”. Disponível em: <http://www.icj-cij.org/files/case-related/171/171-20180329-APP-01-00-EN.pdf> (25/04/2018)

Morales Paul, Isidro (1983): *La delimitación de áreas marinas y sub-marinas al norte de Venezuela*. Caracas: Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas e Sociales.

Noticias24 (2012): “Presidente Chávez señala “el límite de la patria”: la Venezuela azul”. Disponível em: <http://www.noticias24.com/venezuela/noticia/112762/presidente-chavez-senala-el-limite-de-la-patria-la-venezuela-azul-video/> (29/04/2018).

Sanford, H.S. (1861): *The Aves Island case, with the correspondence relating thereto and discussion of law and facts being the official documents published by order of the Senate of the United States*. Washington: Senate of the United States.

United Nations (1865): “Arbitral award relating to the issue of control and sovereignty over Aves island, raised between Venezuela and the Kingdom of the Netherlands.” Disponível em: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXVIII/115-124.pdf (29/04/2018).

United Nations (1899): “Award regarding the Boundary between the Colony of British Guiana and the United States of Venezuela”. Disponível em: http://legal.un.org/riaa/cases/vol_XXVIII/331-340.pdf (25/04/2018).

The Sun (2015): “Loud silence over Bird Island”. Disponível em: <http://sundominica.com/articles/loud-silence-over-bird-island-2531/> (25/04/2018).

United Nations (1966): “Agreement to Resolve the Controversy over the Frontier between Venezuela and British Guiana (Geneva Agreement)”. Disponible em: <https://peacemaker.un.org/guyana-venezuela-border66> (25/04/2018).

United Nations (1982): “United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982”. Disponible em: http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/closindx.htm (25/04/2018).

United Nations (2018): “Secretary-General Chooses International Court of Justice as Means for Peacefully Settling Long-Standing Guyana-Venezuela Border Controversy”. Disponible em: <https://www.un.org/press/en/2018/sgsm18879.doc.htm> (25/04/2018).

Venezuela (2013): “Acuerdo de reconocimiento a la Armada Bolivariana de Venezuela por la defensa y resguardo de la soberanía nacional de Isla de Aves” . Disponible em: <http://cidep.com.ve/files/acuerdos/2013/A2013-030.pdf> (25/04/2018).

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DILMA (2011-2016): LAS RELACIONES SUR-SUR

DESIDERÁ NETO, WALTER ANTONIO

LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO DE DILMA ROUSSEFF (2011-2016): LAS RELACIONES SUR-SUR

I. INTRODUCCIÓN

La política exterior del gobierno Dilma (2011-2016) ha sido caracterizada por la continuidad de las líneas generales puestas en práctica por el gobierno Lula (2003-2010), pero con reducción del activismo internacional del país. La coyuntura global contribuyó para la progresiva pérdida de la efervescencia de la inserción internacional del país como potencia emergente – en paralelo a una crisis doméstica política y económica. Asimismo, la estrategia de cooperación Sur-Sur – por medio de la formación de coaliciones y/o por la prestación de cooperación al desarrollo – siguió en el centro de la política exterior. Así, esta ponencia tiene el objetivo de evaluar cuáles factores contribuyeron para que la misma estrategia tuviera resultados diferentes a lo largo del tiempo, además de señalar tres fases vividas por el gobierno Dilma.

El texto está dividido en cuatro secciones, empezando por esta introducción. En la segunda sección, se analizan las relaciones de Brasil con su entorno regional, con foco en el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la Comunidad de los Estados Latinoamericano y Caribeños (Celac), además de algunas relaciones bilaterales. La tercera sección trata de las relaciones globales, con foco en las Cumbres América del Sur – Países Árabes, América del Sur – África, el Fórum India, Brasil y Sudáfrica (IBAS) y las cumbres de los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica), además de un pequeño apartado de China. La conclusión está en la cuarta sección, donde se proponen las fases del gobierno y son indicadas las posibles causas de la retracción.

II. LAS RELACIONES SUR-SUR REGIONALES

En el inicio del gobierno de Lula (2003-2010), Argentina y Brasil propusieron una renovación para el Mercosur como forma de superar las dificultades que el bloque enfrentaba. En el llamado Consenso de Buenos Aires, fueron decididas nuevas prioridades a la integración regional, de modo que se dedicara más atención a las dimensiones social, política, distributiva y participativa. Las nuevas características adquiridas por el bloque no cambiaron a lo largo del gobierno de Dilma (2011-2016). En cierto modo, las cuestiones relacionadas con las nuevas dimensiones de la integración tuvieron un poco más de espacio para desarrollarse, y por ello siguieron en el centro de los avances – aunque sin grandes innovaciones. El gobierno brasileño, con apoyo de su sector privado, ha tomado la iniciativa de reanudar las negociaciones del acuerdo con la Unión Europea (UE), pero el proteccionismo ha crecido mucho en la visión del gobierno de Argentina, dificultando los avances. Así, el tema comercial y la firma de tratados con terceras partes siguió en segundo plano. Del lado distributivo, se debe señalar que los proyectos del Fondo para la Convergencia Estructural de Mercosur (Focem), vigente desde 2007, continuaron siendo ejecutados, pero la asignación anual de los recursos ocurrió de manera irregular, resultando en una reducción de los aportes.

La coyuntura política regional tampoco ha contribuido para la formación de consensos en el Cono Sur. En 2012, el presidente paraguayo, Fernando Lugo, fue destituido de su cargo por un golpe parlamentario, llevando a la suspensión del país de las decisiones de Mercosur y Unasur. Con ello, ha sido posible consolidar la entrada plena de Venezuela al bloque – la cual estaba bloqueada por el Senado de Paraguay. Con la vuelta a la normalidad democrática, Asunción fue invitado a volver al bloque a finales de 2013.

Horacio Cartes, tras su elección en Paraguay, visitó Brasilia y buscó el diálogo, con el objetivo de normalizar las relaciones bilaterales y dar seguimiento a los aspectos positivos que la asociación trajo en los años Lula-Lugo. En esa visita, los temas económicos principales en discusión han sido la integración logística – carreteras, ferrovías y vías fluviales – y productiva entre las dos partes.

En el caso de Argentina, el periodo 2011-2016 estuvo marcado por las disputas comerciales bilaterales con Brasil. La situación macroeconómica y de las cuentas exteriores argentinas empeoró progresivamente desde 2012 con la desvaluación del precio internacional de la soya. Así, el gobierno intensificó la adopción de medidas proteccionistas para evitar la pérdida de divisas. El país instauró en aquel año la Declaración Juramentada Anticipada de Importación (DJAI), que sacó las licencias automáticas de todos los procedimientos de importación del país. La situación de las cuentas externas se puso aún peor con la entrada en escena del problema de los fondos buitres, que empezaron a reclamar el pago de los títulos de crédito que no participaron de la restructuración del *default* de 2001.

Ante esa situación, el gobierno de Dilma tomó la decisión de esperar hasta que la coyuntura económica argentina mejorara y, por lo tanto, no adoptar medidas que pudieran contribuir a su empeoramiento. Así, la agenda económica dentro de Mercosur quedó vaciada a lo largo de todos estos años. Brasilia asistió a la caída secuencial de sus exportaciones de mejor calidad y, consecuentemente, el refuerzo de la primarización de su pauta global de productos vendidos al exterior. Es importante señalar aún que Brasil ha sido el país más afectado por las medidas proteccionistas argentinas, sea en términos absolutos o relativos. En marzo de 2013, por ejemplo, el superávit brasileño a quien combatía el gobierno argentino llegó a convertirse en un déficit.

Con relación a Venezuela, el principal reto para la política exterior brasileña ha sido la creciente crisis política y económica en la cual ha entrado el país desde 2013. La muerte del presidente Hugo Chávez debido a un cáncer en el inicio de aquel año generó un problema de sucesión en el país. En la disputa electoral, el bloque chavista liderado por Nicolás Maduro consiguió ganar otra vez contra Henrique Capriles, pero el margen de victoria se ha convertido muy estrecho: un 50,6%. La necesidad de devaluar el cambio para impulsar las exportaciones y financiar los gastos en moneda local hicieron crecer de manera vertiginosa los índices de inflación (llegó a tres dígitos anuales), aumentando la crisis de desabastecimiento, generando convulsión social y produciendo una crisis política cada vez más violenta en el país.

En la ocasión de la visita del nuevo presidente venezolano a Brasil, la presidenta Dilma ofreció apoyo para el enfrentamiento de las dificultades económicas, como el fornecimiento de algunos de los productos que estaban convirtiéndose escasos en los mercados venezolanos. En otra frente, empresas brasileñas harían inversiones en Venezuela para la explotación de coque verde y urea, productos con potencial exportable a Brasil que podrían contribuir para la reducción del superávit comercial brasileño. Sin embargo, pese a toda esa buena voluntad, Brasilia no tenía en su estrategia medidas para, por un lado, presionar Caracas a ajustar las graves distorsiones económicas en su país y, por otro lado, ofrecerse a mediar la creciente división entre gobierno y oposición. Por lo tanto, aunque la ayuda sirviera de atenuante para la crisis económica, esta no contribuía a la superación de la segregación política que el endurecimiento del régimen de Maduro y de la revuelta de los opositores estaban produciendo.

En el plano continental, tras el depósito de la ratificación del tratado constitutivo de Unasur por el noveno país en 2011, la organización suramericana entró oficialmente en funcionamiento. Pasados algunos años, se puede observar que el organismo se ha

convertido en un potencial instrumento para la gobernanza regional autónoma de las relaciones internacionales de América del Sur. De todas maneras, como bien señalaron Comini y Frenkel (2014, 2016), la ausencia de jerarquización formal entre una amplitud tan grande de consejos especializados ha producido en Unasur, con el paso de los años, una jerarquización de hecho entre ellas. En esa dirección, las áreas temáticas que presentaron una evolución más vigorosa fueron los casos de la defensa, de la infraestructura y planeamiento, además de la protección de la democracia y el acompañamiento de procesos electorales.

De todas maneras, la verdad es que en su conjunto Unasur se reveló muy ambiciosa cuando contrató sus objetivos, y por ello muchas dimensiones dejaron que desear en su desarrollo individual. Un ejemplo emblemático es el Banco del Sur. Aunque haya sido creado en 2007, Brasil ha preferido seguir operando con su Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y no ha ratificado el tratado. Por ello, el banco regional no recibió los aportes financieros del principal país. Así, jamás llegó a entrar en funcionamiento. El caso es importante por dos razones: 1) revela como el liderazgo brasileño y su apoyo a las iniciativas, como *paymaster* de la integración, es determinante para el destino de los proyectos; 2) siendo una iniciativa de la cual participan apenas los países de Mercosur y de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos (Alba-TCP) (los suramericanos), demuestra también como la progresiva división del continente entre dos grupos con inserción externa distintas fue impidiendo el avance de algunas iniciativas en América del Sur.

De hecho, la formalización de la creación de la Alianza del Pacífico (AP) provocó una competición entre dos modelos de desarrollo en el seno de Unasur. Dando seguimiento a un proceso de negociaciones iniciado en 2011, Chile, Colombia y Perú, junto con México, firmaron el Acuerdo Macro de la AP a mediados de 2012. El nuevo bloque tiene como objetivos centrales la liberalización de los flujos económicos entre sus miembros y su promoción comercial conjunta ante terceras partes. De esa manera, es un bloque esencialmente económico y abierto, lo que ha contrastado con el desarrollo reciente de Mercosur, que apostó por las nuevas dimensiones de la integración y exhibió baja disposición a firmar acuerdos comerciales con terceras partes. De hecho, mientras a lo largo de 2012 Mercosur enfrentaba sus crisis debido al proteccionismo argentino y a la suspensión paraguaya, la AP celebraba la velocidad con la cual ha podido bajar hasta cero más de un 90% de las líneas tarifarias en las relaciones comerciales intrabloque. La ralentización del crecimiento económico de los países del Mercosur en aquel año, en un momento en el cual los países andinos de la AP presentaban tasas robustas, fue otro motivo para que comparaciones empezaran a multiplicarse en los medios de comunicación. Ello generó un clima de competición entre los dos modelos, que tuvo como principal implicación regional el cuestionamiento respecto a la capacidad de liderazgo brasileña en el continente.

Por fin, con respecto a las relaciones internacionales de Brasil con los demás países de América Latina y Caribe como un todo, el desarrollo de la dinámica de cumbres impulsada a partir de la creación de la Celac ha sido la novedad más importante del periodo 2011-2016. La meta central de la comunidad es crear un mecanismo formal de diálogo y concertación política entre todos los países de la región – un paso adelante con relación a los históricos trabajos desarrollados por el Grupo Latinoamericano y Caribeño (GRULAC) junto a la Asamblea General de las Organización de las Naciones Unidas (AGNU). Es un tipo de regionalismo multidimensional, pero sin muchas decisiones vinculantes. El análisis de las declaraciones conjuntas de las cumbres de Celac apunta para la existencia de más dos dimensiones principales de actuación del organismo: la realización de contactos con

terceras partes y la organización de la visión sobre cooperación Sur-Sur (Llenderozas, 2013; Ayllón, 2015).

Desde el punto de vista de la política exterior brasileña, la creación de la Celac tenía algunas motivaciones importantes. En primer lugar, era una oportunidad de promover un acercamiento a México y América Central, los cuales estaban involucrados en acuerdos comerciales con Estados Unidos y, desde luego, quedaron fuera de Unasur. Segundo, buscaba crear una amplia instancia regional sin la participación de los dos países desarrollados del norte, con el objetivo de emancipar a la región de los aparatos de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ampliar la influencia brasileña y presionar por la reincorporación cubana. Tercero, buscaba socios para apoyar las miradas del Sur sobre los diferentes temas de la política internacional, además de las candidaturas a los puestos en las organizaciones internacionales. En este punto, la candidatura mexicana a la dirección general de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2013, en competición con la candidatura brasileña, ha revelado los límites de esta estrategia – aunque los demás países de la comunidad hayan apoyado al candidato brasileño y, en el caso de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO, en la sigla inglesa), todos hayan apoyado a Brasil. Con relación a Estados Unidos, la reaproximación de la superpotencia con Cuba a finales de 2014 ha sido prueba de la capacidad de presión de todos estos mecanismos – aunque pese también la preocupación americana con el avance chino en su área directa de influencia.

III. LAS RELACIONES SUR-SUR GLOBALES

Terminados los dos mandatos de Lula, la llegada de Dilma a la presidencia en 2011 (hasta 2016) no trajo expectativas de que grandes cambios ocurrieran en la política exterior del país. Dilma venía del mismo partido de Lula y había sido ministra-jefa de la Casa Civil en su gobierno de 2005 a 2010, así que su elección indicaba un cuadro de continuidad de las iniciativas brasileñas en política exterior. De hecho, la cooperación Sur-Sur siguió siendo la estrategia central de inserción internacional del país, aunque se hayan observado algunos cambios en una u otra parte. En esa dirección, tras pocos días del anuncio oficial de su victoria en 2010, la presidenta hizo una declaración respecto al caso de la iraní Sakineh Mohammadi Ashanti – condenada a la muerte primero por lapidación, debido a adulterios, después por la horca, acusada del homicidio de su marido – en la cual consideraba las penas impuestas a aquella mujer una barbaridad. Por ello, se ha creado la expectativa de que iban ocurrir ajustes en la política exterior brasileña en los temas relacionados con los derechos humanos (incluyendo cuestiones de género), así como en el propio relacionamiento bilateral de Brasil con Irán. De hecho, tras el rechazo de la mediación hecha por el país (en asociación con Turquía) para el caso del programa nuclear iraní en 2010, en el gobierno de Dilma las relaciones de Brasil con Irán sufrieron un enfriamiento diplomático. La diplomacia bajo el comando de Dilma buscó tomar posicionamientos más contundentes en algunos casos específicos de evidente violación de los derechos humanos – algunas veces señalando los problemas, en otros casos alejándose del país en cuestión.

A lo largo de la Primavera Árabe, el gobierno brasileño se ha posicionado de forma genérica favorable a los procesos de democratización. De esa manera, evitó manifestarse específicamente sobre los asuntos internos de los países, apenas condenando las dictaduras como forma de gobierno. Al mismo tiempo, con ocasión de la intervención occidental en Libia en 2011, Brasil, acompañado de los demás BRICS (a la excepción de Sudáfrica, inicialmente), se abstuvo en la votación de la resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) que autorizaba la operación en dicho país. La Resolución 1973 (2011) fue aprobada por los demás miembros del consejo con base en el concepto de la Responsabilidad de Proteger (el “R2P”, aprobado el año 2005 en la Cúpula Mundial), por

medio de la cual fue autorizado el empleo de “todos los medios necesarios” para alcanzar la pacificación libia. El bloque de los emergentes, por su parte, alegó que esa permisión era abusiva.

Ante los excesos practicados por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Brasil ha propuesto la cualificación de la discusión a partir del concepto de la Responsabilidad al Proteger (el “RwP”), enfatizando la necesidad de que haya una mayor reflexión sobre la implementación del empleo de la fuerza. Tras el inicio de los bombardeos aéreos al país, Sudáfrica pasó a apoyar la propuesta brasileña. Sin embargo, aunque India también haya apoyado a Brasil, los otros dos países de los BRICS evitaron posicionarse sobre el concepto, el cual acabó progresivamente perdiendo relevancia en el régimen de seguridad internacional – y todavía no ha sido aprobado por la AGNU. La propia diplomacia brasileña acabó poniendo el tema en segundo plano con el paso de los años. Ese revés señaló la pérdida relativa de la capacidad de Brasil para movilizar agendas en la política internacional a inicios de la década de 2010.

Pasando al campo de la prestación de cooperación para el desarrollo, la cual presentó aumentos anuales en los dispendios brasileños entre 2005 y 2010, los datos señalan que en los años más recientes hubo un estancamiento de ese crecimiento, llevando a una reducción. Si en el trienio 2008-2010 Brasil dedicó R\$ 3,21 billones para esos proyectos, en el trienio inmediatamente siguiente, 2011-2013, ese valor cayó para R\$ 2,84 billones (en valores corrientes), una reducción del orden de un 11,5% (IPEA y ABC, 2016). Además de significar una caída relevante, ese movimiento representa un importante cambio de tendencia.

Con relación a la dinámica de realización de cumbres con los agrupamientos inaugurados por la diplomacia del gobierno Lula, tuvieron continuidad con la misma frecuencia ASPA (América del Sur – Países Árabes), ASA (América del Sur – África) y BRICS (ya con Sudáfrica). Por contra, el Fórum IBAS no mantuvo la periodicidad de sus encuentros y su última cumbre ha sido en 2011 (Tswana, Sudáfrica) – y todavía permanece incierto si ellas volverán a ocurrir. En 2013, cuando el grupo conmemoró diez años de existencia, tampoco hubo una reunión de alto nivel para hacer un balance de las actividades de la década, reafirmar los compromisos existentes y/o contratar nuevos.

De hecho, desde que fue iniciada la secuencia de cumbres de los BRICS con el representante africano como quinto miembro, el mantenimiento de encuentros exclusivos del Fórum IBAS fue progresivamente pareciendo un coste innecesario. De todas formas, es fundamental atenerse a dos importantes diferenciales del IBAS que, aunque continúen en operación, pueden correr el riesgo de perder importancia: 1) el Fondo IBAS de Alivio al Hambre y a la Pobreza, una iniciativa que no tiene paralelo directo en los BRICS y que posee proyectos concluidos en Burundi, Cabo Verde, Guinea-Bissau, Haití, Palestina y Sierra Leona; 2) y la asertividad de la demanda por la reforma del CSNU y por una plaza permanente para cada uno de los países del IBAS (aunque con propuestas distintas de Brasil e India, de un lado, y Sudáfrica, del otro).

Además de la participación en las reuniones de esos agrupamientos Sur-Sur, el gobierno Dilma se valió de un canal adicional para, al mismo tiempo, marcar el perfil de Brasil como país defensor del mundo en desarrollo y realizar sus demandas sobre las cuestiones que le eran más importantes de acuerdo con la coyuntura: la reunión de apertura de la AGNU. A lo largo de su mandato, la presidenta compareció en todas las asambleas anuales y, conforme a la tradición histórica, presentó los discursos de inauguración en nombre de Brasil. Ese ha sido el palco más importante de la diplomacia presidencial de su gobierno – teniendo en vista que, en comparación con los gobiernos anteriores, Dilma se ha dedicado menos a los viajes internacionales.

Entre las cuestiones abordadas por la mandataria, cinco de ellas aparecieron en todos los pronunciamientos de 2011 a 2015, permitiendo que puedan ser clasificadas como prioritarias para su gobierno. Estas son: 1) la crisis económica internacional, desplegándose en la alegada guerra cambiaria y en la necesidad de reforma de las instituciones de la gobernanza global (las financieras y las demás); 2) los cambios climáticos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Rio+20) y, después, los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS); 3) la cuestión palestina y el derecho de esa nación constituir a un Estado; 4) la reforma del CSNU; 5) y la Primavera Árabe y el concepto de RWP, desembocando en la discusión sobre la crisis humanitaria en Siria, el malogro de las intervenciones occidentales en ese tipo de situación, y llegando a la crisis de los refugiados.

De las coaliciones Sur-Sur de las cuales Brasil forma parte, el agrupamiento BRICS fue el único que presentó un avance significativo en sus metas e instituciones a lo largo del gobierno Dilma. En su desarrollo, ya contando con la participación de Sudáfrica desde 2011, sus relaciones pasaron por dos etapas más o menos distintas en función de los cambios experimentados por el contexto internacional en el período 2008-2016. En un primer momento, que va de 2009 a 2012, en el cual las políticas anticíclicas adoptadas por los BRICS fueron capaces de mitigar los efectos de la crisis financiera internacional, la dimensión externa del bloque ha sido destacada. Dicho de otra manera, en las primeras cumbres los líderes se preocuparon más en ajustar sus visiones respecto a la mayor cantidad posible de temas de la política internacional, de forma que se proyectara una coalición con algún grado de cohesión y se superaran las críticas que señalaban la existencia de muchas diferencias en las posiciones de política exterior de los cinco países. El lugar común encontrado para los abordajes adoptados fue la constante búsqueda para el desarrollo como paño de fondo, posición típica del tercer-mundismo.

En un segundo momento, entre 2013 y 2015, en que la crisis se hizo sentir con más severidad por los cinco miembros del grupo, aunque el diálogo por la ampliación de consensos en la dimensión externa no haya sido abandonado, se ha abierto un espacio considerable para la discusión de una dimensión interna de las relaciones entre los BRICS. En esa dirección, los países del agrupamiento han empezado a dar salida a una amplia agenda orientada a sus flujos económicos cruzados y a la cooperación para el desarrollo que prestan y reciben unos de los otros, teniendo como elemento simbólico la creación del Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) y el Arreglo Contingente de Reservas (ACR). Esas iniciativas revelan una estrategia común de apostar en un salto cualitativo sobre varias dimensiones de los flujos que suceden entre los países del agrupamiento como alternativa para enfrentar el escenario internacional de crisis económica.

Es bastante consensual que el fenómeno más importante de las relaciones internacionales en los primeros quince años del siglo XXI se refiere a la ascensión del Este Asiático y, especialmente, de China, como el centro dinámico de la economía global. Para Brasil, la consolidación china como principal potencia emergente del sistema internacional acabó revelándose la más importante fuente de oportunidades y de retos a incidir sobre sus estrategias de desarrollo nacional y de inserción externa. Entre los vectores de esa relación bilateral, la cooperación científica y tecnológica ha estado presentándose como un positivo canal de intercambio de conocimientos esenciales para el avance productivo de sectores de la economía brasileña. Merecen mención los proyectos de desarrollo tecnológico con énfasis en: producción y lanzamiento de satélites; nanotecnología; biotecnología; fármacos; y sector agrícola (Pires, Paulino e Cunha, 2015). En el campo de las relaciones comerciales, sin embargo, los resultados son ambiguos. Al mismo tiempo que las exportaciones para China se convirtieron en una relevante fuente de dólares para la economía brasileña, la composición de la pauta de productos intercambiados caracterizó una relación asimétrica y vulnerable, en la cual Brasil vende bienes primarios – principalmente mineral de hierro,

petróleo y soya – y adquiere una gama variada de manufacturados. Por ello, se verificó paralelamente la consolidación de una paulatina primarización de la pauta exportadora de Brasil, colaborando con una transformación de la propia estructura productiva nacional.

IV. CONCLUSIÓN

Apostando en la estrategia de cooperación Sur-Sur iniciada en el gobierno Lula y continuada en el gobierno Dilma, Brasil buscó una inserción en el sistema internacional como actor global y una proyección como potencia emergente. Tomando las relaciones Sur-Sur como foco específico, el análisis del período indica que, aunque el país haya presentado importantes conquistas, no se puede dejar de señalar también que ha tenido reveses relevantes, los cuales impactaron negativamente en la promoción de su estatus de potencia emergente en el mundo entre 2011 y 2016. Estos reveses parecen resultar tanto del deterioro de las condiciones económicas y políticas internacionales impulsado por la Gran Recesión, como también por una menor creatividad para lanzar iniciativas por parte de la política exterior implementada por el gobierno Dilma.

De esa forma, debe ser señalado que son frutos directos de la cooperación Sur-Sur las elecciones de José Graziano da Silva para la dirección-general de la Organización de las Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación (FAO, sus siglas en inglés) en 2011 y 2015 y de Roberto Azevêdo para la dirección-general de la OMC en 2013, una vez que fueron fundamentales los votos de los países del Sur Global (latinoamericanos, caribeños y africanos) para que se concretizaran. También fue esencial el apoyo de estos países para que la Rio+20 haya sido capaz de construir un consenso alrededor de algunos resultados importantes para la agenda del mundo en desarrollo, como el lanzamiento de la discusión de los ODS y la Agenda Post-2015/2030.

Por otro lado, el rechazo del Acuerdo Tripartite para la cuestión nuclear de Irán ha expuesto la fragilidad del país al intentar involucrarse en las agendas prioritarias de las potencias occidentales. Los difíciles despliegues de algunas otras iniciativas reforzaron esa imagen: la baja adhesión concreta al concepto de RWP; el tratamiento irrespetuoso recibido de Israel e Indonesia; el impase de la Ronda Doha y la creciente dificultad del G-20 comercial de permanecer unido en sus demandas; además del propio malogro en promover la reforma del CSNU y conquistar una plaza permanente en el órgano.

En la región, ha sido un periodo en el cual se ha observado una notable reducción del entusiasmo brasileño para crear o perfeccionar las instituciones existentes. En ese sentido, en Mercosur la única iniciativa que ha recibido una atención considerable del gobierno ha sido el relanzamiento de las negociaciones con la UE – un caso en el cual había apoyo del sector privado doméstico, pero también había restricciones externas, en el bloque y en la contraparte. Por otro lado, el gobierno no ha conquistado el apoyo necesario del legislativo para aprobar las elecciones directas de los mercodiputados o para internalizar el Código Aduanero Común. Tampoco las condiciones externas generales y bilaterales eran favorables: el golpe en Paraguay, el proteccionismo argentino y la crisis política en Venezuela consumieron la mayor parte de las energías, en un contexto marcado por un endurecimiento de la crisis internacional, la caída del crecimiento económico y de la recaudación fiscal y el fin del ciclo de alta de las commodities. En su conjunto, ha sido un periodo caracterizado de manera general por la inercia institucional de la integración regional, pero en algunos casos presentando retrocesos, como la reducción en la ejecución de los proyectos del Focem.

En Unasur, la división interna entre países con inserción externa de corte más liberal y otros más desarrollistas ha sido otro factor que contribuyó a dificultar la formación de nuevos consensos. Con ello, han crecido las críticas en el sentido de que estos procesos

presentaban carácter ideológico y que, de manera general, eran ineficientes en la conquista de sus objetivos. Aunque Celac haya presentado un desarrollo considerable en la definición de sus finalidades año tras año y haya tenido importantes conquistas, especialmente la presión por la reincorporación de Cuba a la OEA, la política exterior brasileña no ha sido contundente en la divulgación de su papel en ese proceso y, por tanto, no ha podido capitalizar con esa victoria – la cual fue acreditada al Papa Francisco.

Por todo ello, es posible identificar tres fases vividas por la política exterior del gobierno Dilma. La primera, de 2011 hasta agosto de 2013, está caracterizada por la continuidad de la estrategia del gobierno anterior, cuando todavía había proposiciones importantes: el concepto de RWP, la creación del Banco de los BRICS, el desarrollo del Consejo de Defensa de Unasur y la propuesta de los ODS en la Rio+20. De agosto de 2013 hasta el final del primer mandato, la política exterior pierde el activismo y se convierte reactiva. Son factores que llevan a esta situación el cambio de ministros (y el caso del senador boliviano), el escándalo del espionaje con Estados Unidos, el empeoramiento de la crisis argentina, el fin del ciclo de alta de las commodities y las protestas domésticas contra el gobierno. La última fase, de 2015 hasta mayo de 2016 (fecha final del impeachment), es una fase en la cual se ha ensayado volver a hacer proposiciones, con el lanzamiento de la idea de la “diplomacia de resultados”. Sin embargo, el escenario de crisis fiscal, económica y política ha impedido a esa estrategia prosperar.

V. REFERENCIAS

AYLLÓN, B. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC): concertación diplomática y gobernanza regional. *Pensamiento Propio*, n. 42, 2016, p. 215-242.

COMINI, N.; FRENKEL, A. Una Unasur de baja intensidad. Modelos en pugna y desaceleración del proceso de integración de América del Sur. *Nueva Sociedad*, n. 250, mar./abr. 2014, p. 58-77.

_____. Unasur. De proyecto refundacional al fantasma del Sudamexit. *Anuario de la Integración Regional de América Latina y Caribe*, n. 13, 2016, p. 181-207.

IPEA; ABC. *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional (2011-2013)*. Brasília: IPEA: ABC, 2016.

LLENDEROZAS, E. Latin American foreign policy and the community of Latin American and Caribbean States. *Austral*, v. 2, n. 4, jul./dic. 2013, p. 175-196.

PIRES, M. C.; PAULINO, L. A.; CUNHA, A. T. Brasil, China e a cooperação Sul-Sul. In: RAMANZINI Jr., H.; AYERBE, L. F. (Orgs.). *Política externa brasileira, cooperação Sul-Sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015. p. 139-78.

**QUEM DIZ O DIREITO INTERNACIONAL?
POR UM NECESSÁRIO RECONHECIMENTO
DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS
FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

CARDOSO SQUEFF, TATIANA
BARBOSA LOSS, FERNANDA

QUEM DIZ O DIREITO INTERNACIONAL? POR UM NECESSÁRIO RECONHECIMENTO DOS REFUGIADOS AMBIENTAIS FRENTE ÀS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

I. INTRODUÇÃO

Reconhece-se a realidade contemporânea como aquela lotada de riscos e incertezas, dentre as quais as mudanças climáticas destacam-se justamente pelas consequências delas advindas, permeando diversas áreas, dentre as quais o Direito deveria ser uma. Afinal, justamente por estar ‘atrás do seu tempo’ (OST, 2001), o Direito – cujo papel é regular as condutas dos indivíduos – deveria modificar-se para acompanhar o(s) desenvolvimento(s) da sociedade, reconstruindo-se “temporalizadamente”, rearticulando o passado e o futuro em razão das suas constantes transformações.

Ocorre que o interlocutor que tem como objetivo fazer com que o Direito possa “transcender” para além de um estaticismo socialmente paralisante, normalmente é originário do Norte global, o qual carrega consigo um rol de verdades absolutas que seriam (para si) reproduzíveis a todas as regiões mundanas. Conduta esta que, ao desconsiderar as particularidades locais, acaba mantendo na contemporaneidade as estruturas de dominação existentes ainda no colonialismo, mesmo que a independência e a descolonização já tenham formalmente ocorrido (QUIJANO, 1997).

Esse é o caso do Direito dos Refugiados – ramo do Direito Internacional que persiste em deixar de reconhecer formalmente a existência de novas categorias de pessoas que deveriam ser tuteladas por si, notadamente, aquelas que se deslocam para além das fronteiras nacionais em razão de situações catastróficas que tem a sua origem nas mudanças climáticas. Não reconhecimento este que se encontra amparado pelo entendimento de certos países do Norte global, os quais recusam debater este tema nos foros internacionais, temendo que um potencial alargamento do conceito de refugiado faça com que um alto número de imigrantes chegue aos seus territórios pleiteando a mesma tutela já destinada aos refugiados “clássicos”.

Nessa perspectiva, o presente texto tem como objetivo expor a necessidade de reconhecer-se os deslocados ambientais enquanto ‘refugiados’, mesmo que estes não preencham rigorosamente os requisitos previstos pela Convenção de Genebra de 1951 sobre a Condição de Refugiados (ACNUR, 1951: art. 1). Isso, pois, há uma evidente necessidade de o Direito (Internacional) se adaptar a essa realidade social corrente, especialmente no que diz respeito à concessão de direitos específicos (que realmente ampare o indivíduo em situação de hipervulnerabilidade) para aqueles que se veem obrigados a sair de seus países de origem em razão das alterações ecológico-climáticas do seu entorno.

Demanda essa que seria especialmente necessária para certos países do Sul global como (mas não limitados a) Tuvalu, Fiji, Ilhas Salomão, Ilhas Marshall, Maldivas, Bangladesh, Quênia, Papua Nova Guiné, Somália, Iêmen, Etiópia, Chade e Ruanda (VIDAL, 2009), os quais se veem em meio a situações devastadoras e que encontram barreiras de notório caráter imperialista para oferecer uma solução aos seus nacionais. Motivo pelo qual, os objetivos da presente pesquisa não se limitam a averiguar as consequências das mudanças climáticas aos Estados e a consequente criação de “deslocados climáticos”, mas também a destacar a colonialidade do saber existente no Direito (Internacional) e como o não reconhecimento de “refugiados ambientais” é um exemplo

da (contínua) presença do imperialismo nessa área do conhecimento, que constantemente limita as vozes que podem conjecturá-lo.

II. AS MUDANÇAS CLIMÁTICAS E OS CONSEQUENTES DESLOCAMENTOS HUMANOS.

As mudanças climáticas são um fenômeno que desestabilizam a estrutura original da atmosfera do planeta, causando uma série de consequências sem precedentes ao ser humano, à fauna e a flora. De acordo com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (ONU, 1992: art. 1§2), as mudanças climáticas podem ser definidas como “uma mudança de clima que possa ser direta ou indiretamente atribuída à atividade humana, que altere a composição da atmosfera mundial e que se some aquela provocada pela variabilidade climática natural observada ao longo de períodos comparáveis”.

Ela tem origem ainda na primeira modernidade, pela promoção do crescimento e da integração socioeconômica através da industrialização, sendo apontada como uma das fontes da força negativa que age contra o meio ambiente saudável, haja vista o manuseio e o consumo de recursos naturais sem fiscalização ou controle (CLAPP e DAUVERGNE, 2005: 5-10). Os exemplos mais comuns da problemática ambiental decorrente das mudanças climáticas são diretamente o aumento da temperatura média do planeta, a desertificação, a escassez de alimentos, o degelo e o consequente aumento do nível dos mares, para citar alguns dos possíveis desdobramentos (BECK, 1996: 16).

A desertificação é decorrente dos solos desmatados, da alteração do curso de rios, da construção de represas e principalmente das queimadas, as quais não permitem ao solo um período de descanso para então serem destinadas à pecuária (CLAPP e DAUVERGNE, 2005: 95). Estudos demonstram que 10% das terras férteis do globo já se encontram nesse estágio, cuja consequência está no êxodo rural (SQUEFF, 2016: 15), o que ocasiona a migração de inúmeras pessoas aos centros urbanos (intra/extra-fronteiriços) para que possam – potencialmente – obter melhor qualidade de vida.

A escassez de alimentos para a população mundial que hoje ultrapassa a marca de sete bilhões de habitantes (WB, 2000: 26-28; DIAMOND, 2005: 490-499) é outro problema oriundo não só do próprio êxodo rural¹, mas das mudanças climáticas em si. Essas alterações no clima tornam os alimentos mais escassos em certas regiões, por alterarem as precipitações de chuva, ocasionarem uma intensa oscilação de temperaturas (GORE, 2006: 112, 178 e 317), sem olvidar da intensidade dos desastres naturais, como terremotos, tsunamis e furacões, os quais limitam o acesso da própria população a determinados tipos de mantimentos, gerando inúmeros problemas de saúde no ser humano² e motivando largamente a sua emigração para uma localidade que lhes possa (parecer) ser mais segura (WEYERMULLER, 2010: 3)

O degelo, causado pelo aumento das temperaturas no planeta³, altera muito a região polar na sua biodiversidade, como também influencia o resto do planeta, nos padrões de precipitação e na habilidade de absorção de CO₂, afetando diretamente os setores de agricultura e pesca, bem

¹ Um exemplo é a colheita de grãos em nível mundial, a qual ao invés de aumentar, tal como no período de 1950-1980, não tem crescido a partir da década de 1990, o que leva ao problema da escassez (LOMBORG, 2001: 93-96).

² Estudos calculam que há cerca de um bilhão de pessoas subnutridas no mundo (WFP, 2009: 94).

³ A Terra já aqueceu 0.8° nos últimos 100 anos, sendo 0.2° por década nos últimos 30 anos, quando se deu início à revolução industrial. Mesmo se as concentrações de gases que promovem o efeito estufa fossem estabilizadas hoje em dia, sofreriamos ainda um aquecimento de 0.6°, haja vista a maior contenção de calor dentro da atmosfera. (BRUNNÉE e LEVIN, 2008: 58).

como na disponibilidade de água doce e, ainda, colabora para o próprio efeito estufa, haja vista a maior liberação de metano na atmosfera (DIXON-HOMER, 2008: 43-4). Outro problema direto originário do degelo é o aumento dos níveis do mar, os quais vêm gerando outros problemas de ordem social, como a criação de deslocamentos humanos oriundos das ilhas do Pacífico, dentre outras regiões, por serem obrigadas a emigrar pela “invasão” dos oceanos (SANTOS, 2009: 67).

Assim, é inegável que as mudanças climáticas deflagram a possibilidade de destruição de condições de vida no planeta. Todavia, importante avultar que as mudanças climáticas não geram apenas “distúrbios” diretos na Economia, na Política, no Ambiente, senão também indiretos, tais como o deslocamento de indivíduos como citou-se anteriormente. Afinal, trata-se de pessoas que não podem mais permanecer em seu país de origem em razão da desestabilização gerada pelas alterações ecológico-climáticas do seu entorno, provocando a impossibilidade da continuação de suas vidas usuais (RODRIGUES e CARDOSO, 2012: 141).

Situação essa que, por consequência, apresenta imensas reverberações no âmbito jurídico o qual precisa gerenciar os danos e riscos climático-ambientais veloz e intensamente produzidos pela segunda sociedade moderna⁴, a fim de que se possa minimizar as suas nefastas consequências, as quais geram problemas indizíveis à pessoa humana e aos seus direitos mais íntimos. Afinal, sem receber proteção jurídica devida, o indivíduo deslocado forçadamente pelo clima resta (ainda mais) vulnerável que um cidadão “local”, pois desprovido de condições/meios para enfrentar o problema, demonstrando maior fragilidade no que pertine a sua capacidade de se reestabelecer e/ou se adaptar (SANTOS, 2015: 79).

III. AS LIMITAÇÕES DO CONCEITO DE “DESLOCADOS CLIMÁTICOS/AMBIENTAIS”.

Evidente, portanto, a existência de pessoas que se deslocam por força da progressiva e expressiva ocorrência de alterações climáticas do planeta, que fazem com que sua permanência em uma determinada localidade não seja mais possível. Assim, os deslocados ambientais (*environmentally displaced people*) são genericamente identificados como pessoas vítimas de acontecimentos ambientais que acabam saindo temporária ou definitivamente de seus países de origem, em direção de outra cidade ou nação, em busca da possibilidade de melhores condições de vida (OIM, 2007).

Entretanto, não obstante tal aceção apontar um problema recorrente na modernidade, ela não possui um arcabouço jurídico que possa sustentá-la, de modo a combater o crescente fluxo migratório no plano global. Isso porque, eles não são considerados refugiados. Para que uma pessoa seja declarada como tal, é necessário que ela tenha se deslocado por causa de um fundado temor de perseguição, com base na raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, consoante a Convenção de Genebra sobre Refugiados de 1951. Além disso, os refugiados “típicos” encontram-se fora de seu país de origem por causa dos ditos temores, impedindo-os de regressar ao mesmo, muito embora possam efetivamente um dia fazê-lo.

⁴ A primeira modernidade era aquela exteriorizada a partir da revolução industrial, cujos riscos e perigos eram previsíveis e calculáveis. A segunda modernidade, de onde advém a referida 'segunda sociedade moderna', atual, caracteriza-se pelo “surgimento de riscos globais, imprevisíveis, incalculáveis, invisíveis, transtemporais, transnacionais” (CARVALHO, 2008: 147). Inclusive, os riscos e perigos atuais são potencializados pela conduta humana sem o seu próprio pré-conhecimento (WEYERMULLER, 2010: 3), o que acaba por condicionar os acontecimentos futuros de consequência negativa (LUHMANN, 1992: 163) de alcance global, como as mudanças climáticas e os consequentes deslocamentos de indivíduos (CARDOSO, 2011: 943-969).

Já os deslocados pelas mudanças climáticas fogem não por causa de um temor ou de uma perseguição efetiva, cometida por um agente estatal ou por outro indivíduo, baseada em algum tipo de discriminação, mas sim por causa da situação climática que torna o local de origem e/ou domicílio permanente impróprio e insustentável para manter ou reproduzir a vida humana, terminando por, muitas vezes, impedir o seu regresso – não sendo esta, inclusive, uma possibilidade na grande maioria dos casos enfrentados pela modernidade, tal como ocorre com o aumento dos níveis dos mares ou das temperaturas médias locais (GOFFMAN, 2006).

Logo, as pessoas que migram forçadamente (em razão do clima) para outros Estados em busca de um recomeço esbarram em uma série de burocracias e empecilhos de ordem política, econômica, social, cultural e etc., pois não têm *status* (ou proteção) contemplados em nenhuma normativa internacional que gere obrigações aos Estados (MYERS, 2005). E ao não receber nenhuma proteção específica/mínima/básica do Direito Internacional, encaixam-se enquanto (“meros”) estrangeiros – literalmente ‘o outro’, ‘o diferente’, os quais, na maioria dos países, têm seus direitos reduzidos drasticamente por não serem nacionais.

Muito embora exista em diversas nações o corolário da igualdade entre os indivíduos, é incomum que os ‘migrantes comuns’ (isto é, excepcionando-se aqueles que recebem proteção específica do Direito Internacional, como os refugiados, asilados e apátridas) desfrutem dos mesmos direitos civis, políticos, sociais, econômicos e culturais que um cidadão nacional, de modo que tais pessoas terminam por restar à margem da sociedade (PEREIRA, 2011) e enfrentar uma verdadeira situação de ‘racismo ambiental/climático’ (RODRIGUES e SQUEFF, 2016: 49). Exemplos desses direitos reduzidos seriam, no âmbito cível, da liberdade de ir, vir e ficar, de associação e de expressão de religião; no âmbito político, de votar e ser votado; no âmbito social, das condições de trabalho, acesso à saúde e à educação; no âmbito econômico, de acesso ilimitado ao mercado; e no âmbito cultural, de manifestar a sua cultura – para citar alguns.

Assim sendo, esses indivíduos que se deslocam forçadamente em razão do clima, passando por mudanças significativas em suas vidas para que possam ter seus direitos mínimos resguardados, terminam por tê-los duplamente violados haja vista a inflexibilidade do termo ‘refugiado’ e a intolerância daqueles que não interpretam de maneira abrangente a definição cunhada na Convenção de Genebra 1951 somada ao seu Protocolo de Nova York de 1967. Consequentemente, são pessoas em contínua situação de vulnerabilidade, as quais não recebem o tratamento adequado pelo Direito Internacional, em que pese necessitem de um quadro normativo que as acolha.

Frente a isso, a questão que se deve perguntar é: por que não considerá-los refugiados? Até mesmo porque, essa definição tem como pressuposto a “necessidade premente de se proteger a vida humana, assegurando os pré-requisitos indispensáveis para salvaguardar o valor e a dignidade humana, assim como seu desenvolvimento adequado” (RODRIGUES e CARDOSO, 2012: 143), indiferentemente do local de origem ou do local onde a pessoa esteja, fundado no princípio da igualdade e em prol da diminuição da vulnerabilidade⁵ (muito embora haja a necessidade de o Estado ser parte dos documentos internacionais afeitos a essa temática).

⁵ São as palavras de Cláudia Lima Marques e Antônio Herman Benjamin (2006: 144): “A igualdade é uma visão macro do homem e da sociedade, noção mais objetiva e consolidada, em que a desigualdade se aprecia sempre pela comparação de situações e pessoas: aos iguais trata-se igualmente, aos desiguais trata-se desigualmente para alcançar a justiça. Já a vulnerabilidade é filha deste princípio, mas noção flexível e não consolidada a qual apresenta traços de subjetividade que a caracterizam: a vulnerabilidade não necessita sempre de uma comparação entre situações e sujeitos. Poderíamos afirmar, assim, que a vulnerabilidade é mais um estado da pessoa, um estado inerente de risco ou um sinal de confrontação excessiva de interesses [...], e uma situação permanente ou provisória [...], é a noção instrumental que guia e ilumina a aplicação [de] normas protetivas e reequilibradas, à procura do fundamento da igualdade e da justiça equitativa”.

Apesar disso, a adoção dessa posição parece encontrar uma forte resistência, notadamente por certos países do Norte global, os quais se recusam a debater esta possibilidade nos foros internacionais, temendo um alto influxo de migrantes aos seus territórios pleiteando a mesma tutela já destinada aos refugiados “clássicos”, nos termos da Convenção de Genebra de 1951, em detrimento de sua soberania e, logo, da consideração destes indivíduos enquanto estrangeiros.

IV. O RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO AMBIENTAL COMO FORMA DE COMBATE À PRELENTE ‘COLONIALIDADE DO SABER’ NO PLANO INTERNACIONAL.

Parte do globo defende a possibilidade de encaixar os deslocados climáticos enquanto refugiados, desde que tomem como base a proteção regional conferida a esses indivíduos na África (através da Convenção da Organização da Unidade Africana Regendo Aspectos Específicos dos Problemas de Refugiados na África de 1969) e das Américas (com base na Declaração de Cartagena da Organização dos Estados Americanos de 1984), as quais fundamentam a tutela – enquanto refugiados – daqueles que sofrem de maciças violações de direitos humanos (SQUEFF, 2017: 87-104). Apesar disso, diversos países – em especial aqueles situados no Norte global – assinalam ser impossível tal designação, sem, com isso, afetar os refugiados propriamente ditos (MCADAM, 2011: 114-116; THE ECONOMIST, 2018).

Estes sustentam que o termo “refugiado” é apontado em tais documentos regionais à pessoas que fogem de seus países porque sua vida, sua segurança ou sua liberdade têm sido ameaçadas pela violência generalizada, pela violação maciça dos direitos humanos ou por outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública da nação, as quais normalmente ocorrem em situações de conflitos internos ou em *failed states*, de modo que seria impossível apontar de forma direta a condição de refugiado à alguém por motivos ambientais senão por uma construção em cima de um conceito já alargado (RODRIGUES e CARDOSO, 2012: 143). Inclusive, subentende-se do seu posicionamento que a Convenção “mãe” de 1951 não permitiria tal dedução, sendo “muito pontual” (para não dizer “questionável”) o que fora feito nos documentos regionais, embora sejam eles considerados legais ante a sua aprovação dentro dos respectivos ordenamentos.

Oposição essa que é facilmente vislumbrada como (mais um) resquício do imperialismo levado a cabo pelos países do Norte global no plano do Direito Internacional. Afinal, a ampliação do termo ‘refugiado’, muito embora fosse igualmente auxiliar pessoas desses Estados que igualmente se encontrassem em situação de vulnerabilidade ocasionada pelas consequências das mudanças climáticas, impende em possibilitar e reconhecer que outras localidades podem igualmente ‘dizer o Direito’, retirando os países do Norte global do centro do (re)conhecimento jurídico, tal como por séculos ocuparam.

E para o Norte global, a enunciação do Direito não poderia advir do não europeu (ou o norte-americano desde a metade do Século XX), pois considerado “como um sujeito inferior, inculto, iletrado, irracional, pagão, bárbaro e primitivo” (SÍVERES e SANTOS, 2013: 131). Nesse viés, o único que poderia produzir, de fato, uma alternativa não seria o sul-americano, o africano ou o asiático – ou seja, aquele que mais sofre as consequências das mudanças climáticas exatamente por não possuir meios para lidar com as mesmas, terminando por gerar um fluxo emigratório grandioso –, vez que caberia a esses apenas a função de reprodução do Direito já existente.

Situação essa que denota a ‘colonialidade do saber’ dessa área do conhecimento, mesmo que a independência e a descolonização já tenham formalmente ocorrido (QUIJANO, 1997). Isso porque, conforme Fernanda Frizzo Bragato (2015: 58) “a expansão colonial europeia não

provocou apenas a expansão global de seu domínio econômico e político, mas das concepções epistemológicas em todas as suas vertentes [...]. A partir desta perspectiva, a Modernidade é o signo da superioridade europeia”.

Desta feita, a ‘colonialidade do saber’ refere-se à supressão e a dominação das culturas e do conhecimento dos povos não-europeus, pautada na existência de “um [único] modo de produzir conhecimento” a ser mundialmente repetido, qual seja, o europeu (QUIJANO, 1992: 446). Este seria o administrador do saber, ignorando quaisquer outras possibilidades quando não advindas do mesmo *locus*, posto que desprovidas de universidade e validade.

Essa é a realidade das relações internacionais: ainda hoje “[p]arece haver consenso em tomarem-se como dados os substratos filosóficos e políticos determinantes d[a] [Europa para a] construção normativa internacional”, sem questioná-la ou adaptá-la às realidades e/ou anseios do Sul global (SQUEFF e GOMES, 2017: 373). Situação essa que termina por marginalizar as nações que compõe esse “bloco” no que compete à construção do conhecimento, indiferentemente se essas são as mais atingidas pela realidade contemporânea, de modo que as suas ambições acabam dissipando-se no espaço (LANDER, 1999:53), em uma perfeita impressão do que viria a ser a geo-política do conhecimento elucubrada por Walter D. Mignolo (2008)⁶.

Assim sendo, o reconhecimento da condição de refugiado ao deslocado ambiental/climático tal como vem realizando certas regiões do Sul global (SQUEFF, 2017: 87-104) serviria não apenas para oferecer uma tutela jurídica específica àqueles que se encontram fora do seu país de origem e/ou nacionalidade na tentativa de diminuir a vulnerabilidade na qual eles se encontram, mas funcionaria igualmente enquanto uma possibilidade de romper com a lógica eurocêntrica que ainda permeia o Direito Internacional, destacando a possibilidade de outras localidades também reagirem “ativa e altivamente” às consequências da contemporaneidade, tal como são os efeitos das mudanças climáticas, apontando o arcabouço jurídico específico a ser designado a esses indivíduos, o qual é inclusivo e realmente preocupado com o ser humano, independentemente da sua procedência, em detrimento da sua consideração enquanto “mero” estrangeiro.

V. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho tinha como objetivo destacar a necessidade de reconhecer-se mais uma categoria de refugiados, não só em razão das consequências das mudanças climáticas por efetivamente fomentarem o deslocamento crescente de indivíduos para além das fronteiras nacionais, mas igualmente por ser essa uma forma de “libertação” de indivíduos recorrentemente oprimidos pela perpetuação do entendimento de que existiria um único *locus* de rearticulação/temporalização do Direito.

Afinal, os atualmente chamados ‘descolocados ambientais’ impõe um problema a ser enfrentado pela sociedade internacional como um todo – de Norte à Sul, imprimindo um novo viés a ser observado de modo a garantir a plena assecuração dos direitos humanos daqueles que se encontram forçados a deixar seus domicílios em busca de uma vida segura (RODRIGUES e CARDOSO, 2012: 154), sem interferência direta do Estado acolhedor. É a forma de responder ao problema dos deslocados talvez esteja na simples argumentação de que todos podem dizer o Direito, independentemente do hemisfério em que encontram.

⁶ Explica o autor: “[P]retendo substituir a geo e a política de Estado de conhecimento de seu fundamento na história imperial do Ocidente nos últimos cinco séculos, pela geo-política e a política de Estado de pessoas, línguas, religiões, conceitos políticos e econômicos, subjetividades, etc., que foram radicalizados (ou seja, a sua óbvia humanidade negada. Dessa maneira, por ‘Ocidente’ eu não quero me referir à geografia por si só, mas à geopolítica do conhecimento” (MIGNOLO, 2008: 290).

Assim sendo, se as mudanças climáticas geram impactos em diversas localidades, sejam essas situadas no Norte ou no Sul global – todas têm o direito de se pronunciar no que diz respeito aos seus anseios e necessidades, projetando um Direito (Internacional) mais inclusivo e compreensivo quanto à recepção de pessoas que estejam passando por dificuldades originárias das alterações ecológico-climáticas do seu entorno, tal como seria a declaração da situação de ‘refúgio ambiental’, atribuindo a esses indivíduos a mesma proteção que seria conferida a um refugiado “clássico” ou “regional”, sem a qual ele pode restar fadado à viver em situação de vulnerabilidade, envolto de fragilidades as quais muitas vezes põe em risco a sua essência humana.

Por fim, cumpre lembrar as sábias palavras de Hanna Arendt (1989: 234), as quais se alinham com o que foi defendido ao longo do texto no sentido de reconhecer os deslocados climáticos/ambientais enquanto refugiados, concluindo precisamente o ora exposto: a privação dos direitos do indivíduo “afeta substancialmente a condição humana, uma vez que o ser humano privado de suas qualidades [...] vê-se privado de sua substância, vale dizer: tornado pura substância, perde a sua qualidade substancial, que é ser tratado pelos outros como semelhantes”.

VI. REFERÊNCIAS

ACNUR (1951). *Convenção de Genebra sobre a Condição de Refugiados*. Disponível em: <www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf>. Acesso em 06 out. 2017.

ARENDDT, Hanna (1989). *Origens do Totalitarismo*. Tradução: Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das Letras.

BECK, Ulrich (1996). Teoria de la Sociedad del Riesgo. In: BECK, Ulrich. *Las Consecuencias Perversas de la Modernidad*. Trad. Celso Sánchez Capdequi. Barcelona: Anthropos.

BRAGATO, Fernanda Frizzo (2015). O que há de novo no constitucionalismo latino-americano: reflexões sobre o giro descolonial. In: GOMES, Ana Cecília de Barros; STRECK, Lenio Luiz; TEIXEIRA, João Paulo Allain. *Descolonialidade e Constitucionalismo na América Latina*. Belo Horizonte: Arraes.

BRUNNÉE, Jutta; LEVIN, Kelly (2008). Climate Policy beyond Kyoto: the perspective of the European Union. In: BERNSTEIN, Steven; BRUNNÉE, Jutta; DUFF, David. *A Globally Integrated Climate Policy for Canada*. University of Toronto Press, Toronto.

CARDOSO, Tatiana de A. F. R. (2011). A Atribuição de Responsabilidade Civil Internacional aos Estados por Mudanças Climáticas: possibilidades. In: *Anais do VI Simpósio Dano Ambiental na Sociedade de Risco*. Florianópolis: UFSC.

CARVALHO, Délton W. (2008). *Dano Ambiental Futuro: A Responsabilização Civil pelo Risco Ambiental*. Forense Universitária, Rio de Janeiro.

CLAPP, Jennifer; DAUVERGNE, Peter (2008). *Paths to a Green World: The Political Economy of the Global Environment*. Boston: MIT Press.

DIAMOND, Jared (2005). *Collapse: how societies chose to fail or succeed*. New York: Penguin Group.

DIXON-HOMER, Thomas (2008). Positive Feedbacks, Dynamic Ice Sheets and the carbonization of the Global Fuel Supply: the New Sense of Urgency about Global Warming. In: BERNSTEIN, Steven; BRUNNÉE, Jutta; DUFF, David. *A Globally Integrated Climate Policy for Canada*. University of Toronto Press, Toronto.

GOFFMAN, Ethan (2006). Environmental refugees: How many, how bad? *In: CSA Discovery Guide*. Disponível em: < <http://www.csa.com/discoveryguides/refugee/review.pdf>>. Acesso em 06 out. 2017.

GORE, Albert (2006). *An inconvenient truth: the planetary emergency of global warming and what we can do about it*. Melcher Media, New York.

LANDER, Edgardo (1999). Eurocentrismo y colonialismo en el pensamiento social latinoamericano. *In: CASTRO-GÓMEZ, Santiago; RIVERA, Oscar Guardiola; BENAVIDES, Carmen M. Pensar (en) los intersticios: Teoría y práctica de la crítica poscolonial*. Bogotá: CEJA.

LOMBORG, Bjorn (2001). *The Skeptical Environmentalist: measuring the real state of the world*. Cambridge: Cambridge University Press.

LUHMANN, Niklas (1992). *Sociologia del Riesgo*. Tradução: Javier Torres Nafarrate. Guadalajara: UIA.

MARQUES, Claudia Lima; BENJAMIN, Antonio Herman (2006). *Comentários ao Código de Defesa do Consumidor*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais.

MCADAM, Jane (2011). Refusing 'refuge' in the Pacific: (de)constructing climate-induced displacement in international law. *In: PIGUET, Etienne; PECOUD, Antonie; GUCHTENEIRE, Paul De. Migration and Climate Change*. London: Cambridge University Press/UNESCO.

MIGNOLO, Walter D. (2008). Desobediência epistêmica: a opção descolonial e o significado de identidade em política. *Cadernos de Letras da UFF*, Rio de Janeiro, n. 34, pp. 287-324.

MYERS, Norman (2005). Environmental Refugees: an emergent security issue. Praga: OSCE.

OIM – ORGANIZATION FOR INTERNATIONAL MIGRATION (2007). *Expert Seminar: Migration and the environment*, International Dialogue on Migration - n. 10. Genebra: OIM.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (1992). *United Nations Framework Convention on Climate Change*. Disponível em: <unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf>. Acesso em 06 out. 2017

OST, François (2001). *O Tempo do Direito*. Lisboa: Ed. Piaget.

QUIJANO, Aníbal (1997). Colonialidad del Poder, Cultura y Conocimiento en América Latina. *In: Anuario Mariateguiano*. v. 9, n. 9. Lima: Amatua.

QUIJANO, Aníbal (1992). Colonialidad y Modernidad/Racionalidad. *Perú Indígena*, Lima, v. 13, n. 29, pp.11-20.

PEREIRA, Gustavo Oliveira (2011). *A pátria dos sem pátria: direitos humanos & alteridade*. Porto Alegre: UniRitter Ed.

SÍVERIS, Luiz; SANTOS, José Roberto (2013). O conhecimento como princípio da colonialidade e da solidariedade. *Conjectura: Filos. Educ.*, Caxias do Sul, v. 18, n. 3, set./dez, pp. 124-137.

RODRIGUES, Dulcilene de; CARDOSO, Tatiana de A. F. R. (2012). O combate aos deslocados ambientais: uma correlação entre direitos humanos, dignidade da pessoa humana e meio ambiente. *Ciências Sociais Aplicadas em Revista – UNIOESTE*, v. 12, n. 23, pp. 139-158.

RODRIGUES, Dulcilene de Ap. Mapeli; SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso (2016). Da sociedade do risco à deflagração do fenômeno dos refugiados do clima: a exclusão da tutela jurídica como uma questão de racismo ambiental. *Revista Videre*, Dourados/MS, a. 8, n.16, pp. 45-60.

SANTOS, Filipe D. (2009). Desafios Ambientais Criados pela Grande Aceleração do Pós-Guerra. *Nação e Defesa*, Lisboa, n. 122, s. 4, pp. 61-78.

SANTOS, Jader de O (2015). Relações Entre Fragilidade Ambiental e Vulnerabilidade Social na Susceptibilidade aos Riscos. *Mercator*, Fortaleza, v. 14, n. 2, mai./ago, pp. 75-90

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso (2016). *Análise Econômica do Direito Ambiental: perspectivas internas e internacional*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso (2017). A expansão do conceito de refugiado: contribuições do Sul Global. *Iuris Dicere – Revista de Direito das Faculdades João Paulo II*, v. 2, pp. 87-104.

SQUEFF, Tatiana de A. F. R. Cardoso; GOMES, Joseli F. (2017). Corte Interamericana para Americanos: a decolonização dos direitos humanos e os perigos do uso da fertilização cruzada entre as cortes europeia e americana. In: BIACCHI, Eduardo; SQUEFF, Tatiana; BRANDÃO, Clarissa. (Orgs.). *Direitos Humanos, Feminismo e Decolonização na América Latina*. Rio de Janeiro: Agora 21/Multifoco, pp. 367-426.

THE ECONOMIST (2018). The Economist explains Why climate migrants do not have refugee status. *The Economist*, mar. 6. Disponível em: <<https://www.economist.com/the-economist-explains/2018/03/06/why-climate-migrants-do-not-have-refugee-status>>. Acesso em 20 mai. 2018.

VIDAL, John (2009). Global warming could create 150 million 'climate refugees' by 2050. *The Guardian*, nov. 3. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/environment/2009/nov/03/global-warming-climate-refugees>>. Acesso em 06 out. 2017.

WEYERMULLER, André R. (2010). *Direito Ambiental e Aquecimento Global*. São Paulo: Ed. Atlas.

WB – WORLD BANK (2000). *World Development Report 1999/2000: entering the 21 century and the changing development landscape*. New York: Oxford University Press.

WFP – WORLD FOOD PROGRAMME (2009). *Climate Change and Hunger: Responding to the Challenge*. Rome: WFP.

BUEN VIVIR AS A FRAMEWORK OF ANALYSIS

JUUTINEN, MARKO TAPANI

THE PROBLEM OF NEOLIBERAL CIVILIZATION: BUEN VIVIR AS AN ALTERNATIVE FRAMEWORK OF ANALYSIS

I. INTRODUCTION

This paper has two key concepts: civilization and neoliberal globalization. The concept of civilization is fundamentally a value judgement or a representation of some social system as a civilization. Neoliberal globalization on the other hand refers to an actual system. These two concepts, however, are analytically joined, because neoliberal globalization in political practice is represented as civilization. This paper seeks to present a critical conceptualization of that connection – neoliberal civilization.

Neoliberal civilization as an analytical construct is useful to analyze the political implications of global transformations from a philosophical standpoint. This has two advantages. First, it gives tools to conceive of international order with regard to its defining philosophical fundamentals. Specifically, by pointing out the defining philosophical fundamentals of international order, we can better understand and evaluate the changes within global system – and their political nature. Global transformations have been a key focus of international relations scholarship in 21st century because of undeniable changes of great magnitude. The loss of US hegemony and the growing influence of developing countries and in particular the rising powers like China and India is an important element of those changes. Another is the emergence of new international organizations, many founded by non-Western powers like the BRICS. New Development Bank and the Belt and Road Initiative are two notable examples of new initiatives that with direct impact on international order.

Much of IR scholarship on global transformations have focused on the international state system and changes within it, or on international organizations and their relations. In addition, there is increasing number of scholarship on indigenous traditions to evaluate and analyze politics (e.g. Acharya and Buzan 2009; Juutinen 2018). These new perspectives seeks to answer to the euro-centric nature of IR scholarship and social sciences in order to improve our understanding of human life and social relations. However, to effectively engage in critical rethinking and improving not only the human life but the wellbeing of the planet, what is needed is critical understanding of the philosophy of the current system. To improve something, we need to know what exactly is in need of improvement. Consequently, by reviewing the philosophical fundamentals of 'neoliberal civilization', this paper seeks to point out philosophical problems of it – or targets for improvement. This is the second advantage.

Finally, after presenting the conceptualization of globalization as neoliberal civilization, this paper shortly presents *Vivir Bien*, a latin American tradition of philosophy, as a potential avenue to target the fundamental problems of neoliberal civilization.

Paper is structured as follows: key concepts, review of previous studies on the key concepts, presentation of neoliberal civilization, review of its philosophical foundations, short review of *Vivir Bien*, and conclusions.

II. CONCEPTUAL FRAMEWORK

The two key concepts of this paper are civilization and neoliberal globalization. Civilization refers to the destiny for all humanity, presenting an image of most of the good things that we hitherto have accomplished to create shared by the whole planet (Febvre 2009: 107). It is

also a descriptive concept, sometimes linked to culture, but always to the present condition of peoples from different areas and different cultures. 'Civilization' always refers to civilized people, whoever they are (Mill 2009: 67). In its maybe most general meaning, civilization is a form of organized social life, the better organized, the more civilized, which definition leaves space for a plural and descriptive approach (Mill 2009: 69; Williams 2009: 19). Civilization is about social reality, where interpretations of what we see and experience, if backed by popular support, help to construct the world according to that interpretation. Thus, civilization, depending on its definition, is a powerful concept that indeed has or can have crucial political meaning not unlike any other political idea (Krieken 2009: 65; Hobson 2004: 190-200).

A peculiar trait of civilization is that it refers to an ideal system, set above other systems, which, being incorporated into it, or subordinated to it, are defined and guided by it. A world-civilization would be an idealistic general system to which particular systems relate as parts to a whole. As a concept that simultaneously refers to something real while representing it as something necessary and positive, 'civilization' is a contested concept. It is always a somewhat vague concept, a broad term and a word that can be bent and used by people according to their own world view (Mignolo 2005: 70; Elias 2009: 185).

Second concept is neoliberal globalization. According to Sousa Santos (2007: 4, 5), neoliberal globalization was initiated in mid 1980s with the leadership of Ronald Regan in US and Margaret Thatcher in Great Britain (Sousa Santos 2007: 4, 5). The trend in political economy had begun earlier during the Nixon presidency with US adoption of floating exchange regime in 1971. A definite land mark might be in 1973, when the Chicago Boys began their neoliberal experimentation in Chile, or at latest in 1979, when Thatcher got elected in Britain. (Patomäki 2009: 423-433; Harvey 2007: 22, 24.)

Chicago boys refer to economists from the Chicago school of economics, who dominated the Chilean economic policy from 1975 onwards (Paramio 2006: 21). In Plehwe's and Milowski's (2009: 158) interpretation, Chicago school of economics is fore-mostly founded upon the values of Mont Pelerin Society, and influenced not only by Milton Friedman, but also by Friedrich Hayek and other scholars sharing these same grounds. Milton Friedman believed, that given the condition of flexible markets, the price mechanism would correct imbalances between supply and demand, and that government interventions would lead to inflation, deeper crisis and inefficiency (Friedman 1975). In Chile, the Chicago boys reduced public expenses with 27 percentages, halved public investments, radically lowered the import customs and started privatization of public property (Paramio 2006, 21). Ludwig von Mises, on the other hand, was not only the teacher of Hayek, an economist from the Austrian school, but also one of the founding members of neoliberal agency group, Mont Pelerin Society (MPS).

III. REVIEWING LITERATURE ON CIVILIZATION AND NEOLIBERAL GLOBALIZATION

Taken separately, there is plenty of literature on both neoliberalism and civilization, and on international political economy and discourses. Apart from the aspect of political economy, civilization has been the object of study in cultural studies, because the concepts of culture and civilization are often linked together (see Huntington 2009a: 109). Immanuel Wallerstein, who mostly speaks of capitalism as a world system denominating this system with the word civilization, also speaks of the cultural aspect of civilization. Doing that, Wallerstein speaks of plural civilizations, while in respect to the capitalist system, he speaks of one civilization, a world system. (Wallerstein 1984: 152-3, 165.)

Civilization within the framework of discursive practices has been applied, in particular, on analysis of colonialism (Adas 2004; Hobson 2004) and post-colonialism (Krieken 2009; Mann & Watt 2011). In chapter 4, I will present some related research on this subject. In chapter 5, the same will be done on neoliberalism. For time being, the focus is on research with the combination of the two aspects as implied by the conceptualization 'neoliberal civilization'.

The connection between civilization and capitalism, especially in the liberal tradition, is thought to be as follows: capitalism is the means of progress, and progress is what civilization is all about. The connection has been made in two classics of social science, in Max Weber's *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism*, and in *Capitalism, Socialism, and Democracy* by Joseph Schumpeter (Wallerstein 1991b: 219, 221). Friedrich Hayek wrote in his *Constitution of Liberty*, that “the history of civilization is the account of progress which, in the short space of eight thousand years, has created all that we regard as characteristic of human life (Hayek 2006: 37). Hayek, who was a main advocate of liberalism as a civilizing principle, was not alone in lining the concept of civilization with the idea of progress and development. This was done earlier in *Civilization* by Lucien Febvre (2009: 114), who quotes from Francois Guizot the following: “The idea of progress and development seems to be me to be the fundamental idea contained in the word civilization”.

Immanuel Wallerstein is one of the most notable students of civilization as a capitalist system. His systems analysis has been helpful for my own attempt to conceptualize the system of international political economy as a feature of civilization. Conceived of as a system, civilization is dressed with a concrete form, furnished with attributes, and from an abstract object of destiny, a horizon for human development, it becomes a thing with distinct features. These features and this system, are by Wallerstein analyzed with respect to the laws of capitalist accumulation, indebted to Marx's groundbreaking work on subject.

Wallerstein argues, that capitalism has become such a feature of a global system, that economics cannot be ousted out from politics, or the social sphere of human action, but rather, that the economic activity within this capitalist system has become to take such a dominant position over other aspects of social life, that the international capitalist system becomes an attribute of civilization. (Wallerstein 1983: 42, 43.) In *World-Systems Analysis* (Hopkins & Wallerstein 1982: 42) we read: the “arena of modern social action and modern social change has been and continues to be the modern world-system, which emerges in the sixteenth century as a European-centered world-economy”. This world system has “one economy, multiple states, and multiple cultures”, and it is based on “the cosmology of more, more of everything, more for everybody, but more particularly (or if necessary) for me or us”. (Wallerstein 1984: 153, 165.)

Boaventura de Sousa Santos shares Wallerstein's claims that the influence of capitalism is no confined to the economic sphere of live. Instead, the economic sphere of life has taken over other spheres of social life: “probably more than ever, global capitalism appears as a civilizational paradigm encompassing all domains of social life” (Santos etc. 2007: xix). I already mentioned Stephen Gill, who in 1995 wrote that neoliberalism has taken such a hold of our social life, that he used the word 'market civilization' to describe it. Since then, Gill has studied how the economic rationales of neoliberalism affect the political, and established the term 'new constitutionalism' to describe that relationship: with constitutionalism referring to neoliberal orthodoxy (Gill 1995: 399; 1998, 30; 2011.) Teivo Teivainen's (2002) case study from Peru, *Enter Economism, Exit Politics*, affirms Gill's more general findings.

According to Santos and Wallerstein, the rationales of the capitalist system have formed the Western sciences and epistemology. The epistemology of modernity is derived from the capitalist class structures. Social good is defined in relation to what is conducive to capitalist

reproduction; development as that which serves the capitalist interest of stockholders and international capitalist class; and as far as international relations are concerned – Third World, indigenous peoples and global peripheries are areas, which lack behind the Western concept of development along the lines of capital accumulation and construction of such a political, social, and economic infrastructure that will best serve the purposes of capital accumulation. (Santos 2007; Wallerstein 1991a).

The idea of Western civilization as the one idea defining progress and development, was also the object of Walter Mignolo's book, *The Idea of Latin-America* (2005). Like Santos and Wallerstein, Mignolo criticizes the Western ontology of growth, and sets the former formation of Latin American identity in the context of European colonization. The concepts of developing world, and the Third World, are both Eurocentric conceptualization of what kind of social development is preferable. Another recent work on the subject is *Civilizing Missions in Colonial and Postcolonial South Asia: From Improvement to Development* (2011), by Michael Mann and Carey Watt.

What is common in these latter approaches, is that the history of capitalism is described as a history of civilization in the sense that the emergence of a capitalist class did not only alter the class structure of their respective countries by creating the class of laborers, but it also took hold of the idea of destiny and extended its grip of power via proprietorship on foreign lands and people. The capitalist system thus structured the societies of nation states, the relation between center and peripheries within countries and globally, and it created the image, on its own terms, of what was to be thought of the future. In this sense, Fukuyama's last man, destitute of the horizon of bright destiny, is left living the present reality by his own choices, by his own wits, by his own efforts, combined with those his comrades. This man is the last, because of the modern education he no longer cherishes utopias of times, when everyone will be equal, when heaven will ascend to earth, or nothing of the sort, but instead, lives the present day, because the present day is the only time and the only state, which he can change, and with certainty experience (Fukuyama 1992: 116, 306).

Wallerstein's systems analysis is heavily indebted to Marx' work, especially the notion of capitalist accumulation, and the historical process of class conflict, which in time will set the capitalist system in crisis. According to Wallerstein, crisis consists of the economic squeeze, the political squeeze and the ideological squeeze. The economic squeeze is caused by the internal tensions in the mode of production. Strive for higher profits and lowers costs in global economy will tend to diminish the global aggregate demand. It lies in the interest of each company, to move their production facilities to countries, where labor costs are low, meaning, where social expenditure on health, pension, and insurance are low, and where workings hours come cheap. But if all companies choose this strategy, the potential to consume will decrease. In global peripheries the labor movement is much weaker than in the Western world, further, social security infrastructure is non-existent or on a very basic level. The working people are more dependent on their jobs as their primary source of subsistence, and accordingly, they lack the capacity to negotiate significantly higher wages. This further aggravates the problem of global aggregate demand. (Wallerstein 1991a: 24, 25; also Robinson 2005: 319.)

The political squeeze refers to the conflicting interests of the proprietor class. They are united in their interest in preserving the domination of productive forces, and divided competition in effective usage of them, which then results the economic squeeze, and the inability of retaining the political unity as a class. Third strand of the crisis of civilization is the ideological squeeze. It consists of the anti-systemic movements, opposing the polarization of global distribution of income, and of the increasingly pressing environmental concerns.

(Wallerstein 1991a: 24, 25.) Robinson (2005: 319) elucidated this as the 'crisis of legitimacy and authority' caused by millions of excluded people questioning the legitimacy of the global system.

It is not necessary to consider the capitalist system as a civilization, or as a system of broader scope, to be able to understand and study the effects of capitalist world system and neoliberalism on other aspects of social life. The connection is made on some literature, but on some, it is left out entirely. In some research, civilization is either equaled with capitalism, or not mentioned, perhaps because other words are seen more fit to the particular perspectives of these research. Thus, Teivainen does not mention civilization in his *Enter Economics, Exit Politics*, nor is civilization a key word in Gill's *Power and Resistance in the New World Order* (2011), or his even more recent article, *Towards a Radical Concept of Praxis: Imperial 'Common Sense' Versus the Post-Modern Prince* (2012). Civilization is neither the topic in Joseph Stiglitz' critical analysis of globalization, *Globalization and Its Discontents* (2004), nor in his treatise of the recent economic crisis, *Freefall. Free Markets and the Sinking of the Global Economy* (2010). Other critics of the current economic praxis, like Heikki Patomäki, does not use civilization in his analysis of neoliberalism and world economy, and how they collide with democracy, sustainable growth, and bring about global imbalances (see Patomäki 2009, 2012).

In Oswaldo de Rivero's *Myth of Development: Non-Viable Economies and the Crisis of Civilization*, Peruvian former ambassador, writes about the same things as Stiglitz, Patomäki, Gill, Teivainen, who all speak about economic crisis, crisis of uneven development, global imbalances, and environmental problems, but de Rivero seeks for a more comprehensive word to describe the nature of the problem, and that word, is civilization, which thus is used in a sense akin to the usage by Santos and Wallerstein. We are experiencing

“a crisis of our unsustainable urban civilization that is spreading inexorably to all parts of the planet, thus making water and food scarce and expensive and using up contaminating fossil fuels. Our global urban civilization is incapable of recycling or replacing the fossil energy it uses and which is heating up the planet; so far, it has also been unable to change the patterns of consumption which are destroying its own habitat. Our civilization thus operates in the same way as a cancerous cell that goes on destroying the organism off which it lives. The crisis is far-reaching in the sense that it is ethical and based on the ideology of material progress at any price, a self-destructive ideology which believes that the planet can provide us with infinite resources and absorb unlimited pollution.” (de Rivero 2010: 2, 3.)

IV. NEOLIBERAL CIVILIZATION

Today, neoliberal globalization appears as a general system, and it is represented as idealistic, civilizing and necessary (Gill 1995; Hayek 2006; Fergusson 2011). In Foucauldian terms, 'neoliberal globalization' implies the dominant discursive practices of the present world system, characterized by the subjection of social relations to the rationales of free markets within the framework of neoliberal political economy. Foucault's 'discursive practice' refers to those ideas and practices that define the relations between people within a given framework. (Shapiro 1981: 129-131). Discursive practices can imply the submission of actors to hegemonic constellations of truth, as suggested by Stephen Gill (1995: 401-2).

A 'discursive practice' is an analytical conceptualization of social relations. For the purposes of this presentation, it is helpful in providing an analytical separation between the representation of neoliberal globalization from the and reality of it. Namely, there is no such system of international political economy (IPE) that could be explicitly defined as a defining feature of civilization – that is, accepted by most people as the objective truth about

development, progress, and globalization. A neoliberal system of IPE, however, does exist. So does the idea of civilization.

Representations, or the 'regime of representation', have been studied especially in the context of colonial powers (Hobson 2004; Mann & Watt 2011). Foucault himself did not address issues of explicitly political knowledge, although he did note that his mode of analysis could be applied on them (Shapiro 1981: 131). According to Christina Rojas (2002: xx), the concept of representation refers to a practice of representing objects of desire in a profitable manner for one's own interests. According to Baudrillard's conceptualization, representations are appearances of reality without a correspondence between the representation and the thing that is being represented. Thus, simulation of representation refers to the creation of semblances of reality. (Chandler 2008: 68.)

Political, social and cultural systems are not independent of the system of political economy. The stronger the power structures of a system of political economy are the stronger is the upper hand of this system over other systems. Thus, it is possible to think of the capitalist system of neoliberal cast as a system that defines others systems and in this sense is a general civilization (see for ex. Gill 1995; Wallerstein 1991a; Santos 2007: xix).

Consequently, what might be called 'neoliberal civilization' denotes the representation of the neoliberal globalization as an integral or necessary part of the a general human civilization. The discursive totality of neoliberalism produces and defines social relations within international political economy on the one hand by constructing knowledge, disseminating ideas, legitimizing practices, and constructing agendas in accordance with neoliberal ideas, and on the other hand by excluding those ideas and practices that do not comply with the neoliberal framework of truth.

V. PHILOSOPHICAL FUNDAMENT OF NEOLIBERAL CIVILIZATION

According to Mises, Hayek and Friedman, individual choice is the foundation of philosophy of science – and accordingly, I argue, one of the philosophical fundamentals of neoliberal civilization. According to Mises (1957: 3, 4), metaphysics is not a science, because what is scientific, is derived from scientifically established experiences: metaphysics, shamans, religions, or anything which pertains to the realm of the invisible, can offer nothing but personal statements. Scientific knowledge of human action is thus confined to the process of choosing. Mises writes, "these acts of choosing are determined by thoughts and ideas about which, at least for the time being, the natural sciences do not know how to give us any information". This renders normative science impossible: all values are of subjective origin, and from subjective and individual things there is no other way to develop binding rules, norms, and values for all human action but the way of slavery and totalitarianism. (Mises 1957: 11, 22, 26, 35; Popper 1966.)

According to Mises (1949: 15, 21), objectivity of science can only be found in the subjectivity of the act of choosing. Thus, economic science, based on individual choice, is "above all schools of dogmatism and ethical doctrines, it is free from valuations and preconceived ideas and judgments, it is universally valid and absolutely and plainly human".

Friedrich Hayek on the other hand developed what is called evolutionary epistemology. It is influenced by work of Popper, and was developed by Donald T. Campbell. In Campbell's interpretation, useful changes are passed over to next generations and slowly become part of the genetic heritage of population. Thus, we see a progress towards perfection, which may appear as if guided by some invisible hand, but which only is a process of trial and error, and the survival of the best practices. Human theory of knowledge should be built on this notion, not upon

normative ideologies. (Campbell 1988: 394-398, 419, 425, 434.) When Hayek (1988) discussed evolutionary epistemology in his *The Fatal Conceit*, he referred to Campbell's work.

The mechanism of this process of evolution is active, if men are allowed to choose, commit errors, and learn from them. A more commonly known term or perhaps more Hayekian term is the spontaneous order, which he develops in *Constitution of Liberty*. For Mises and Hayek, economics is the best known form of theory of human action, and is based on solid grounds of human epistemology. But the science based on freedom of action is not merely confined to economic matters: the underpinning notion of liberty is the very foundation of evolution, of civilization and of progress. (Hayek 2006: 19, 23, 51; Mises 1957: 309.) Liberty is the key concept in Hayek's political philosophy. It is of outmost importance for the preservation and growth of not only the Western civilization, but for any civilization. In somewhat similar manner did Francis Fukuyama write in his *The End of History and the Last Man* (1992), and Niall Ferguson in his *Civilization, The West and the Rest* (2011). In his *Constitution of Liberty* (1960) Hayek claimed that without liberty progress ceases. Without liberty, human society will enter into a phase of stagnation, and soon, the road to civilization is transformed into a Road to Serfdom, like Hayek wrote in his book with this title in 1944.

Consequently, by setting individual choices and the markets at the center of philosophy of science and civilization, these scholars provide an intellectual tool to delegitimize and social justice as well as legitimize subjection of nature and society to individual gain. As a philosophical fundament, I argue, this is the key philosophical problem of neoliberal civilization.

VI. IN SEARCH OF ALTERNATIVES: VIVIR BIEN

Prior to the European Enlightenment, philosophy of science was based on a theocentric philosophy. God was the ultimate authority of civilization and the church its main spokesmen. Neoliberal theorists have provided a means to build theories on social organization without reliance on the authority of priests, but instead of doing away with suppression, have replaced one form of suppression with another. Indigenous perspectives offer different avenues to rethinking the philosophical foundations of social life even for empirically oriented philosophy. *Vivir Bien* is one such perspective.

According to Fernando Huanacuni Mamani, proponent of *Vivir Bien* and Bolivia's current foreign minister, the concept refers to an indigenous philosophy. According to Huanacuni, it is an age-old philosophy forming part of a shared ancestral heritage of the first nations of the whole of Abya Yala, the Americas (Huanacuni 2010: 27). In Aymara, it is called *suma qamaña*, in quechua *sumak kawsay*, and in Mapuche *kymegen*. It means 'to live well', and more specifically, a life, state of being, and coexistence of the kind that corresponds to the attributes of plenitude, excellence, beautiful and sublime. (Huanacuni 2010: 37, 39, 15).

Suma qamaña is a way of life, worldview, and a political program. As a way of life and philosophy, it embodies an idea of harmony between all the existing, a kind of harmony that implies union and connection even if the objects of existence seem separate. Our sense of individuality arising from our perceptive capacities and our subjective desires does not break our bonds with the father cosmos or the mother earth, Pachamama, nor with our proper communities. If so would happen, however, the fault lies within our choices or in us breaking the harmony. Nevertheless, it should not be broken. The sense of harmony should be cherished in all its forms and aspired in all our actions.

How gravely this communitarian philosophy contradicts individuality and freedoms of neoliberal civilization becomes clear from its conception of community. Community is conceived

of as compound of us, and we is defined as "the mountains, flowers, insects, stones, rivers, everything" (Huanacuni 2010: 17) practical terms, *suma quamaña* implies that the welfare of a community is defined by the welfare of nature surrounding it and by the welfare of its members. In this culture of sharing, richness and property are comprehensive concepts, which embody sharing and caring. Indeed, richness for the sake of possessing either material luxuries or power is a result of a rather condemnable vice – vice because it brakes the union with our human communities and the Pachamama.

The concept of development and progress is also at odds with *suma quamaña*: how could people increase their own possessions and socio-economic wellbeing by harming their mother (the earth), and their brothers and sisters (the members of the animal and vegetable realms? *Suma quamaña* thus implies that the earth is nobody's possession but rather that we belong to the earth (Huanacuni 2010: 71).

These ancestral ideas from the peoples of Abya Yala, while at odds with capitalism, communism and the culture of consumerism, still have much to give to the children of Pachamama. We have more mouths to feed, but we think less about sharing. Global power transformations have already created a immense and still rising middle class in Asia, but instead of spending less, we compete more. We cut down rainforests to fuel our cars, kill our brothers and sisters for oil to further harm the Earth, and pride ourselves with the level of development that has costs the lives of innumerable brothers and sisters from the animal and vegetable kingdoms.

Consequently, the perception of planetary life as a totality, where all its parts and their welfare is linked together, is able to provide a philosophical foundation for social life that legitimized concerns with social justice and environment – without resorting to authority of neither priests nor party commissions. Of course, this notion is far from an actual political programme and secondly, being of general nature, it can serve as a basis for many kinds of political programmes.

VII. CONCLUSION

This paper had two objectives. It sought to conceptualize global order without reference to state politics or international institutions – and in this manner to provide an additional framework to analyze global change. Second, by examining the philosophical foundations of neoliberal civilization the article sought to point out the deep roots of problems within that system as well as where to improve our understanding of planetary life. Finally, the paper reviewed *Vivir Bien* or *suma quamaña* as an alternative philosophical perspective. *Suma quamaña* is a philosophy for a simple live. It resonates with the teachings of Jesus, Buddha or Gandhi, who ones said, we should "learn to live simply, so that others may simply live".

Global transformations have elicited number of scholarly responses. For example the role of BRICS have been an object of plenty studies with participant in the BRICS Academic Forum arguing that it is a novel innovation for a pluralist world order. True, the BRICS is a symptom of changing international hierarchy between states. But how is the BRICS relation to neoliberal civilization? Is it not in supportive of it? And correspondingly, is the BRICS promoting a planetary perspective to global and economic policies (aca *Vivir Bien*) or just seeking to elevate their individualistic interests? (See Juutinen 2017; Juutinen and Käkönen 2016; Bond 2016, Gudynas 2016.)

VIII. REFERENCES

- Acharya, Amitav and Buzan, Barry (2009), *Non-Western International Relations Theory. Perspectives on and beyond Asia*. London: Routledge.
- Adas, Michael (2004), "Contested Hegemony: The Great War and the Afro-Asian Assault on the Civilizing Mission Ideology", *Journal of World History*, 15 (1): pp. 31-63.
- Bond, Patrick (2016), "BRICS banking and the debate over subimperialism," *Third World Quarterly* 37:4, 611–629.
- Campbell, Donald T. (1988), *Evolutionary Epistemology*.
- Chandler, David (2008), *The EU's Promotion of Democracy in the Balkans*. In Laidi, Zaki (ed.) *Eu Foreign Policy in a Globalized World*, London: Routledge.
- Febvre, Lucien (2009), *Civilization*. In Bowden, Brett (ed.), *Civilization, Critical Concepts in Political Science*, I, Oxon: Routledge. pp. 92-130.
- Ferguson, Niall (2011), *Civilization. The West and the Rest*. New York: Penguin Press.
- Friedman, Milton (1975), *There's No Such Thing as a Free Lunch*. LaSalle, Illinois: Open Court.
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*. New York: Macmillan.
- Gill, Stephen (1995), "Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism", *Millennium - Journal of International Studies*, 24 (3): 399-423.
- Gudynas, Eduardo (2016) "Beyond varieties of development: disputes and alternatives", *Third World Quarterly* 37:4, 721–732
- Harvey, David (2006), *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Hayek, Friedrich A. (1956 [1944]), *The Road to Serfdom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Hayek, Friedrich A. (1988), *The Fatal Conceit, the Errors of Socialism*. London: Routledge.
- Hayek, Friedrich A. (2006 [1969]), *The Constitution of Liberty*. London: Routledge.
- Hobson, John M. (2004), *Eastern Origins of Western Civilization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Huanacuni Mamani, Fernando (2010), *Vivir Bien/Buen Vivir. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales*. Lima: Instituto Internacional de Integración.
- Juutinen, Marko (2018), "Kautilyan foreign policy analysis: Sino-Indian dynamics in South Asia and the Indian Ocean region", *Journal of the Indian Ocean Region*, DOI: 10.1080/19480881.2018.1472859
- Juutinen, Marko (2018), "The BRICS Dilemma", Observer Research Foundation (ORF), Raisina Debates, September 2017, available at <http://www.orfonline.org/expert-speaks/brics-dilemma/>
- Juutinen, Marko and Käkönen, Jyrki (2018), *Battle for Globalisations? BRICS and US Mega-Regional Trade Agreements in a Changing World Order*, New Delhi: Observer Research

Foundation, 2016, 92 pages, available at http://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2016/03/Book_Battle-For-Globalisation.pdf

Krieken, Robert van (2009), *The Barbarism of Civilization. Cultural genocide and the 'stolen generations'*. In Bowden, Brett (ed.), *Civilization, Critical Concepts in Political Science*, III, Oxon: Routledge. pp. 62-81.

Mignolo, Walter D. (2005), *The Idea of Latin America*. Oxford: Blackwell.

Mises, Ludwig von (1949), *Human Action, A Treatise on Economics*. New Haven: Yale University Press.

Mises, Ludwig von (1957), *Theory and History, An Interpretation of Social and Economic Evolution*. New Haven: Yale university press.

Patomäki, Heikki (2009), "Neoliberalism and the Global Financial Crisis", *New Political Science*, 31 (4): 431-442.

Patomäki, Heikki (2012), "The problems of legitimation and potential conflicts in a world political community", *Cooperation and Conflict* 47 (2): 239-259.

Popper, Karl R. (1962), *Open Society and Its Enemies*. Fifth edition.

Robinson, William I. (2005), "Global Capitalism: The New Transnationalism and the Folly of Conventional Thinking", *Science & Society* 69 (3): 316-328.

Rivero, Oswaldo (2010), *Myth of Development: Non-Viable Economics and the Crisis of Civilization*. London: Zed-Books.

Rojas, Christina (2002), *Civilization and Violence. Regimes of Representation in Nineteenth-Century Colombia*. London: University of Minnesota Press.

Santos, Boaventura de Sousa (2007), *Human Rights as an Emancipatory Script? Cultural and Political Conditions*. In Santos, Boaventura de Sousa (editor), *Another Knowledge Is Possible. Beyond Northern Epistemologies*, London: Verso. pp. 3-40.

Shapiro, Michael J. (1981), *Language and Political Understanding. The Politics of Discursive Practices*. London: Yale University Press.

Wallerstein, Immanuel (1991a), *Unthinking Social Science. The Limits of Nineteenth-Century Paradigms*. Cambridge: Polity Press.

Wallerstein, Immanuel (1991b), *Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World-System*. Cambridge: Cambridge University Press.

**ESPIONAGEM, INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA
INTERNACIONAL: ANÁLISE TEMÁTICA
SOB O PONTO DE VISTA DO ORDENAMENTO
JURÍDICO BRASILEIRO, ESTRATÉGIAS E DESAFIOS**

JOSE JARDEL PEREIRA DE OLIVEIRA

ESPIONAGEM, INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA INTERNACIONAL: ANÁLISE TEMÁTICA SOB O PONTO DE VISTA DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO, ESTRATÉGIAS E DESAFIOS.

I. INTRODUÇÃO

A indústria cinematográfica americana sempre soube explorar bem o imaginário popular ao trazer em várias produções o tema da espionagem em seus enredos. Os episódios de James Bond, um espião inglês que rodava o mundo a serviço do governo britânico em trajes elegantes, usando tecnologia de ponta em seus equipamentos, explodindo coisas e matando pessoas usando seu famigerado jargão, “Meu nome é Bond, James Bond”, sobrevivem até os dias atuais no inconsciente coletivo. Diversos foram os filmes contextualizados em guerras onde espiões eram presos e submetidos à tortura para que contassem seus segredos e quando não eram mortos. Em outras películas, países negociavam seus espiões como moedas de troca na resolução de contendas quando estes eram capturados em ação.

Porém, deixaremos de lado a ficção e analisaremos a espionagem internacional num contexto real envolvendo Estados nacionais enquanto entes jurídicos, refletindo sobre os limites da atuação destes Estados e a competência para aplicação de sanções aos que infringem as normas internacionais. E ainda, sobre suas responsabilidades em face da comunidade internacional.

Convém abriremos um parêntese para a abordagem da Teoria Geral do Estado, a fim de ratificarmos a figura do Estado enquanto ente dotado de soberania e autonomia, bem como enquanto sujeito de direitos e deveres nas relações com a comunidade internacional.

Analisaremos este tema sob o ponto de vista do Direito Internacional, ressaltando o consenso da comunidade internacional sobre a espionagem quando diante de um contexto de conflitos armados e as posições majoritárias relativas à espionagem em tempos de paz.

Em seguida, traremos uma leitura da legislação brasileira sobre o tema e, por fim, sob uma perspectiva mais específica e regional, abordaremos a política de inteligência e Segurança Pública no Brasil, especialmente no Estado do Ceará.

II. O ESTADO NO DIREITO INTERNACIONAL: SOBERANIA E RESPONSABILIDADE

Bonavides (2000: p.107) nos traz como irrepreensível o conceito de Estado elaborado por Jellinek (1922), qual seja, “o Estado é a corporação de um povo, assentada num determinado território e dotada de um poder originário de mando”.

A concepção de estado nacional se mostra um fenômeno recente ao analisarmos a história da humanidade, tendo suas raízes históricas a partir do século XVII com a Paz de Westphalia que, num sentido amplo, deu origem à nova ordem legal e política das relações entre os Estados, possibilitando o surgimento das Relações Internacionais e de uma política internacional que reconhecia a soberania nacional, a não intervenção em assuntos internos e a independência destes Estados enquanto sujeitos de direitos.

No contexto das Relações Internacionais, o Estado possui características e prerrogativas exclusivas que os torna distintos de qualquer outro ator internacional e lhe confere alguns elementos constitutivos: povo, território fixo e permanente, governo, soberania e finalidade.

Atualmente a doutrina diverge quanto à soberania ser verdadeiramente um elemento constitutivo do Estado, todavia, para o nosso estudo, interpretaremos a soberania como o poder que o Estado detém de impor suas decisões dentro de seu território, além de não reconhecer nenhum poder superior com capacidade para mitigar sua competência.

Podemos dizer que a soberania de um Estado pode ser dividida em duas categorias, a interna e a externa. Sobre a soberania interna, esta significa dizer que o poder estatal, dentro de seu limite territorial, é soberano e superior a todos os indivíduos ou grupos existentes atinentes ao seu espaço geográfico.

Afirma Dallari (1995: p. 69) que a soberania é característica indivisível, portanto, “não se deve confundir a teoria da divisão do poder [...] com uma forma de divisão da soberania, pois a chamada divisão do poder é, na verdade, uma distribuição de funções”.

No que diz respeito à soberania externa, esta é atrelada ao reconhecimento de um determinado Estado perante os demais enquanto sujeito de direitos e ente independente. Podendo ainda, no exercício de sua soberania, decretar a guerra ou celebrar a paz, celebrar tratados, representar e ser representado diplomaticamente em organizações internacionais e requerer prestação jurisdicional em cortes e tribunais internacionais.

Dizemos que um Estado é soberano quando este dita suas regras internas sem interferências de terceiros, sejam eles também Estados ou organizações, todavia, quando integrado à comunidade internacional, tem por dever aceitar as normas estabelecidas por ela e, sobretudo, pelo Direito Internacional.

Todavia, sendo os Estados detentores de personalidade jurídica, estes assumem direitos e deveres, e entre os deveres está o de reparar os danos por ele causados a outros países. Assim, “a responsabilidade internacional é o vínculo jurídico que se forma entre o Estado que transgrediu a norma de direito internacional e o Estado lesado, visando ressarcimento desse dano” (Del’Omo, 2006: p. 130).

A responsabilidade internacional dos Estados prescinde de três requisitos: ato ilícito, imputabilidade e prejuízo ou dano. O ato deve ser ilícito perante o direito ou à comunidade internacional, mesmo que o direito interno do Estado o admita lícito. A imputabilidade deverá ser apurada pelo nexos causal que liga o ato ilícito ao responsável por sua violação. O dano poderá ser moral ou patrimonial e constitui o elemento indispensável pela responsabilização.

Assim, tão logo verificada a efetividade do dano, a reparação poderá ocorrer por vias diplomáticas, que é o meio mais comum, por negociações e acordos bilaterais ou por decisões arbitrais de cortes internacionais competentes.

III. ESPIONAGEM: CONCEITO E DISCUSSÃO SOBRE (I)LICITUDE

A atenção dada à espionagem remonta de tempos demasiado antigos, mas os historiadores adotam o consenso de que seu ápice de atividade advém da época da Guerra Fria, onde os Estados Unidos e a União Soviética travavam entre si uma luta silenciosa, técnica e discreta com objetivo de interferir e atrapalhar os objetivos políticos, econômicos ou estratégicos um do outro.

É comum associarmos a espionagem às agências ou serviços de inteligência como a CIA (Estados Unidos), MI6 (Reino Unido), KGB (URSS), Mossad (Israel), Santa Aliança (Vaticano), BND (Alemanha) e ABIN (Brasil). Isso se deve justamente à falta de consenso sobre o termo espionagem por parte dos estudiosos do assunto. Para melhor compreensão, usaremos a definição da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) que define a espionagem como sendo “a

ação realizada por um agente adverso que busca obter, de maneira clandestina acesso a informações sensíveis ou sigilosas do governo em benefício de outros países, organizações, grupos de interesses ou empresas”.

Através da espionagem, empresas, governos ou particulares, buscam informações úteis para a obtenção de vantagens financeiras, geopolíticas, militares e científicas e para isso usam de vários artifícios que vão desde a tradicional infiltração física de agentes em território adverso ou em organizações estatais, às invasões cibernéticas como nos dias atuais.

Quando abordamos a espionagem em tempos de guerra, a comunidade internacional já consolidou seu entendimento sobre a licitude de algumas práticas por entender que “vale tudo” dentro de um contexto beligerante, pois, o *jus in bello* respalda a ação dos Estados, excetuando-se apenas, a violação das leis de guerra ou atentados diretos ao direito humanitário, como uso de armas químicas ou de destruição em massa.

A Convenção de Haia também traz à baila uma definição de espião e o tratamento jurídico atribuído a este em tempos de guerra. Segundo o texto, considerar-se-á espião o indivíduo que, age clandestinamente ou dissimuladamente, a fim de obter informações na zona de operações de um Estado beligerante, com a intenção de comunicá-las à parte adversa. Contudo, a Convenção é silente quanto à ilicitude do ato em si da espionagem e sua definição busca objetivamente distinguir os combatentes oficiais, uma vez que os países são bastante intolerantes com seus inimigos, mais ainda quando diante de uma situação de traição.

Dessa forma, concluímos tacitamente que, as leis que compõe o ordenamento jurídico internacional, entendem que a espionagem, inserida num contexto beligerante, é admitida e não havendo o que se falar em causas de ilicitude.

O Tribunal Penal Internacional é o órgão competente para julgar o cometimento dos crimes de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade. Todavia, não há menção da espionagem descrita no seu rol de competências, deste modo, não há como o agente responsável pela espionagem ser submetido à sua jurisdição para que se apure uma possível responsabilização e aplique-se uma conseqüente punição. Também, não há convencionada a responsabilização do Estado para o qual trabalha o espião, não podendo ser atribuída àquele qualquer violação às normas de Direito Internacional.

Os estudiosos da responsabilização e punição dos Estados dividem essa discussão em três correntes: a da ilicitude, a da licitude e a do casuísmo.

Os que advogam a corrente da ilicitude entendem que, a espionagem, principalmente em tempos de paz, atinge diretamente a soberania do Estado espionado e ao violar a privacidade, viola igualmente o direito interno do país espionado, constituindo um ilícito internacional.

A segunda linha de pensamento defende que a espionagem mesmo em tempos de paz, não constitui ilícito internacional por falta de legislação relacionada ao tema. Todavia, entendem que, caso o espião seja capturado pelo país espionado, este não deixaria de responder penalmente segundo as leis internas, porém, o país de sua nacionalidade não poderia sofrer nenhuma sanção, uma vez que este país espião estaria exercendo seu direito de legítima defesa ratificado na própria Carta da ONU.

A terceira e última corrente argumenta que a verificação de existência e prática de ilícito internacional deve ser feita observando o caso concreto, sobrepondo as condições e os prejuízos causados ou não pelos atos de espionagem.

IV. A ESPIONAGEM NO ÂMBITO DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO.

A atual legislação brasileira é vacilante no que se refere à espionagem. Não se encontra, no direito pátrio, um tratamento jurídico específico sobre o tema, inexistindo conceituação legal acerca da figura da espionagem. Também é bastante tímida a abordagem do tema pela doutrina nacional, e raríssimas são as orientações jurisprudenciais que a ele façam referência, fatores que, decisivamente, num primeiro momento, pela ausência de delimitação teórica e aplicação técnica, tornam laboriosa a pesquisa neste campo.

Nada obstante, cumpre observar que o ordenamento jurídico brasileiro não é de todo alheio ao assunto, tratando-o, de forma esparsa, em alguns dispositivos legais de natureza penal e penal militar, que prescrevem a aplicação de sanções relacionadas às condutas de obter, de ter acesso, de apropriar-se, de violar segredo, de divulgar, etc., sem autorização, dados e informações que devam permanecer sob o domínio privado de seu titular ou que estejam protegidos por sigilo.

O termo espionagem é comumente associado à atividade clandestina de levantamento de informações e obtenção de dados sigilosos de um ente estatal por meio da atuação de agentes secretos (espões) integrantes de órgãos de inteligência de outro governo, com finalidades militares, políticas, econômicas, tecnológicas, etc. Nessa acepção restrita, a espionagem é consequência de uma ação estatal, inserindo-se, portanto, no contexto do direito internacional.

A Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), órgão da Presidência da República Federativa do Brasil, responsável por fornecer informações estratégicas e confiáveis para subsidiar o processo de tomada de decisões pelo Executivo Federal em assuntos ligados à segurança do Estado e da sociedade brasileira, define espionagem como “a ação realizada por um agente adverso que busca obter, de maneira clandestina, acesso a informações sensíveis ou sigilosas do governo brasileiro e de instituições nacionais para beneficiar outros países, organizações, grupos de interesse ou empresas”.

Do conceito supra, infere-se que a espionagem pressupõe a prática de conduta comissiva, levada a efeito por indivíduos denominados espões, cuja característica essencial é o disfarce, a fim de obter informações que, por sua natureza, não estão disponíveis em fontes abertas, tendo em vista a sua importância estratégica para a defesa dos interesses nacionais e a segurança de um determinado Estado, e comunicá-las à parte adversa interessada.

O texto do Anexo II da 1ª Convenção de Haia sobre o Direito e os Costumes de Guerra Terrestre, de 1899, posteriormente ratificada pelo Brasil, traz uma definição de espião, no contexto da espionagem militar, entendido como “o indivíduo que, agindo clandestinamente ou sob falsos pretextos, obtenha ou busque obter informações na zona de operações de um Estado beligerante, com a intenção de comunicá-las à parte adversa”. Transcreve-se abaixo o texto original, em francês:

Art. 29. Ne peut être considéré comme espion que l'individu qui, agissant clandestinement ou sous de faux prétextes, recueille ou cherche à recueillir des informations dans la zone d'opérations d'un belligérant, avec l'intention de les communiquer à la partie adverse. Ainsi les militaires non déguisés qui ont pénétré dans la zone d'opérations de l'armée ennemie, à l'effet de recueillir des informations, ne sont pas considérés comme espions. De même, ne sont pas considérés comme espions: les militaires et les non-militaires, accomplissant ouvertement leur mission, chargés de transmettre des dépêches destinées soit à leur propre armée, soit à l'armée ennemie. A cette catégorie appartiennent également les individus envoyés en ballon pour transmettre les dépêches, et, en général, pour entretenir les communications entre les diverses parties d'une armée ou d'un territoire. (Convenção de Haia, Anexo II, 1899)

Em geral, as informações confidenciais obtidas pela atuação de agentes disfarçados estão relacionadas a questões de natureza militar, política, econômica, domínio de tecnologias avançadas, etc., e o acesso a tais dados sigilosos ocorre tanto de forma física como de maneira virtual, por meio de operações de espionagem cibernética. Fato é que a obtenção desses dados sigilosos implica prejuízos ao país alvo da ação de espões, comprometendo objetivos estratégicos nacionais e afetando a condução das relações internacionais.

No ordenamento jurídico brasileiro, encontramos alguns dispositivos que tratam de infrações penais relacionadas ao contexto da espionagem militar, isto é, atinentes à obtenção desautorizada de informações ligadas à defesa do Estado brasileiro.

O Código Penal Militar brasileiro (Decreto-lei 1001/69), ao tratar dos crimes militares em tempo de guerra, dedica um capítulo (Capítulo IV) para delitos relacionados à espionagem. O art. 366 do referido Código, nomeado com a rubrica Espionagem, aplica, em grau máximo, pena de morte para o agente que praticar qualquer dos crimes previstos nos arts. 143 e seu § 1º (Consecação de notícia, informação ou documento para fim de espionagem)¹, 144 e seus §§ 1º e 2º (Revelação de notícia, informação ou documento)², e 146 (Penetração com o fim de espionagem)³, em favor do inimigo ou comprometendo a preparação, a eficiência ou as operações militares.

Também a Lei de Segurança Nacional (Lei n.º 7.170/83), ao definir os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social brasileiras, trata diretamente de condutas criminosas relacionadas à espionagem. O art. 13 da referida lei pune com pena privativa de liberdade de até

¹ Consecação de notícia, informação ou documento para fim de espionagem

Art. 143. Conseguir, para o fim de espionagem militar, notícia, informação ou documento, cujo sigilo seja de interesse da segurança externa do Brasil:

Pena - reclusão, de quatro a doze anos.

§ 1º A pena é de reclusão de dez a vinte anos:

I - se o fato compromete a preparação ou eficiência bélica do Brasil, ou o agente transmite ou fornece, por qualquer meio, mesmo sem remuneração, a notícia, informação ou documento, a autoridade ou pessoa estrangeira;

II - se o agente, em detrimento da segurança externa do Brasil, promove ou mantém no território nacional atividade ou serviço destinado à espionagem;

III - se o agente se utiliza, ou contribui para que outrem se utilize, de meio de comunicação, para dar indicação que ponha ou possa pôr em perigo a segurança externa do Brasil.

² Revelação de notícia, informação ou documento

Art. 144. Revelar notícia, informação ou documento, cujo sigilo seja de interesse da segurança externa do Brasil:

Pena - reclusão, de três a oito anos.

Fim da espionagem militar

§ 1º Se o fato é cometido com o fim de espionagem militar:

Pena - reclusão, de seis a doze anos.

Resultado mais grave

§ 2º Se o fato compromete a preparação ou a eficiência bélica do país:

Pena - reclusão, de dez a vinte anos.

³ Penetração com o fim de espionagem

Art. 146. Penetrar, sem licença, ou introduzir-se clandestinamente ou sob falso pretexto, em lugar sujeito à administração militar, ou centro industrial a serviço de construção ou fabricação sob fiscalização militar, para colher informação destinada a país estrangeiro ou agente seu:

Pena - reclusão, de três a oito anos.

15 (quinze) anos o agente que comunica, entrega ou permite a comunicação ou a entrega, a governo ou grupo estrangeiro, ou a organização ou grupo de existência ilegal, de dados, documentos ou cópias de documentos, planos, códigos, cifras ou assuntos que, no interesse do Estado brasileiro, são classificados como sigilosos.

Completa o parágrafo único do mesmo artigo que incorre na mesma pena quem, “I - com o objetivo de realizar os atos previstos neste artigo, mantém serviço de espionagem ou dele participa; II - com o mesmo objetivo, realiza atividade aerofotográfica ou de sensoramento remoto, em qualquer parte do território nacional; III - oculta ou presta auxílio a espião, sabendo-o tal, para subtrai-lo à ação da autoridade pública; e IV - obtém ou revela, para fim de espionagem, desenhos, projetos, fotografias, notícias ou informações a respeito de técnicas, de tecnologias, de componentes, de equipamentos, de instalações ou de sistemas de processamento automatizado de dados, em uso ou em desenvolvimento no País, que, reputados essenciais para a sua defesa, segurança ou economia, devem permanecer em segredo.

Percebe-se, pois, que a legislação pátria trata com inteiro rigor os crimes relacionados à espionagem com finalidade militar, praticada em prejuízo da defesa ou segurança do Estado brasileiro, inclusive com a aplicação da pena capital, sanção de caráter excepcionalíssimo em nosso país, cuja aplicação só se permite em caso de guerra declarada, em conformidade com o art. 5º, XLVII, *a c/c* art. 84, XIX, ambos da Constituição da República Federativa do Brasil.

A espionagem, por outro lado, analisada em sentido amplo, levando-se em consideração a ação ou o efeito de espionar, isto é, a conduta de recolher, sem autorização, as informações de alguém, em proveito próprio ou alheio, pode ser estudada também sob a perspectiva do direito interno de determinado país, desatrelada, portanto, do contexto de serviços de inteligência e dos segredos de Estado, envolvendo situações ligadas à espionagem de cidadãos comuns, por meio da contratação de detetives particulares, à espionagem industrial, com a atuação de agentes a serviço de grupos e organizações privados, à espionagem cibernética, pela atuação de hackers que invadem sistemas e banco de dados públicos ou privados, etc.

Considerada a espionagem nesse sentido, a legislação brasileira possui vasto rol de normas que a ela se aplicam, tanto no âmbito do direito penal como nas esferas cível e administrativa. A título de exemplificação, o Código Penal brasileiro (Decreto-lei 2.848/40), em Seção intitulada “Dos crimes contra a inviolabilidade dos segredos”, prevê, no art. 154-A⁴, incluído pela Lei n.º

⁴ Invasão de dispositivo informático (Incluído pela Lei n.º 12.737, de 2012) Vigência

Art. 154-A. Invadir dispositivo informático alheio, conectado ou não à rede de computadores, mediante violação indevida de mecanismo de segurança e com o fim de obter, adulterar ou destruir dados ou informações sem autorização expressa ou tácita do titular do dispositivo ou instalar vulnerabilidades para obter vantagem ilícita: (Incluído pela Lei n.º 12.737, de 2012) Vigência

Pena - detenção, de 3 (três) meses a 1 (um) ano, e multa. (Incluído pela Lei n.º 12.737, de 2012) Vigência

§ 1º Na mesma pena incorre quem produz, oferece, distribui, vende ou difunde dispositivo ou programa de computador com o intuito de permitir a prática da conduta definida no caput. (Incluído pela Lei n.º 12.737, de 2012) Vigência

§ 2º Aumenta-se a pena de um sexto a um terço se da invasão resulta prejuízo econômico. (Incluído pela Lei n.º 12.737, de 2012) Vigência

§ 3º Se da invasão resultar a obtenção de conteúdo de comunicações eletrônicas privadas, segredos comerciais ou industriais, informações sigilosas, assim definidas em lei, ou o controle remoto não autorizado do dispositivo invadido: (Incluído pela Lei n.º 12.737, de 2012) Vigência

Pena - reclusão, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa, se a conduta não constitui crime mais grave. (Incluído pela Lei n.º 12.737, de 2012) Vigência

§ 4º Na hipótese do § 3º, aumenta-se a pena de um a dois terços se houver divulgação, comercialização ou transmissão a terceiro, a qualquer título, dos dados ou informações obtidos. (Incluído pela Lei n.º 12.737, de 2012) Vigência

12.737/12, o crime de invasão de dispositivo informático, a cujas sanções está sujeito aquele que “Invadir dispositivo informático alheio, conectado ou não à rede de computadores, mediante violação indevida de mecanismo de segurança e com o fim de obter, adulterar ou destruir dados ou informações sem autorização expressa ou tácita do titular do dispositivo ou instalar vulnerabilidades para obter vantagem ilícita”.

A Lei n.º 9.279/96, denominada lei de propriedade industrial, estabelece figuras típicas relacionadas à espionagem industrial, inseridas no rol de crimes de concorrência desleal, punindo com pena de detenção as condutas de divulgar, explorar ou utilizar-se, sem autorização, de conhecimentos, informações ou dados confidenciais, utilizáveis na indústria, comércio ou prestação de serviços, excluídos aqueles que sejam de conhecimento público ou que sejam evidentes para um técnico no assunto, a que teve acesso mediante relação contratual ou empregatícia, mesmo após o término do contrato; ou por meios ilícitos ou mediante fraude.

Oportuno também destacar a recente Lei n.º 13.432/2017, que dispõe sobre o exercício da profissão de detetive particular, "o profissional que, habitualmente, por conta própria ou na forma de sociedade civil ou empresarial, planeje e execute coleta de dados e informações de natureza não criminal, com conhecimento técnico e utilizando recursos e meios tecnológicos permitidos, visando ao esclarecimento de assuntos de interesse privado do contratante." (art. 2º), e a Lei n.º 13.441/2017, que altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei n.º 8.069, 1990), prevendo a infiltração de agentes de polícia na internet, com o fim de investigar crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente. A lei permite que os agentes, escondendo sua real identidade, ingressem em organizações criminosas, a fim de colher informações sobre seus integrantes, sobre os delitos praticados, sobre a forma de atuação, etc., levantando as provas necessárias ao desmonte do grupo criminoso.

Em síntese, percebe-se no ordenamento jurídico pátrio um conjunto de dispositivos legais, a maioria de caráter penal, ligados direta ou indiretamente à espionagem. No Brasil, a doutrina e a jurisprudência sobre o tema são rarefeitas, sobretudo se considerada a espionagem fruto da ação de um Estado contra outro. Isso talvez se deva ao fato de a República Federativa do Brasil reger-se, em suas relações internacionais, de acordo com o art. 4º da Constituição da República de 1988, pelo princípio da solução pacífica de conflitos, de modo que a figura da espionagem, tal como vista nas cenas de filmes, é evento excepcional em terras brasileiras. Apesar disso, a espionagem está presente, de algum modo, no ordenamento jurídico pátrio, porque condutas a ela assemelhadas, aqui e acolá, ganham a atenção do legislador, surtindo efeitos jurídicos na vida dos brasileiros.

V. A POLÍTICA DE INTELIGÊNCIA E SEGURANÇA NO BRASIL

Desde o advento da Constituição Federal Brasileira de 1988, idealizada nos moldes garantistas e de respeito à dignidade humana, a temática Segurança Pública passou a apresentar relevância estratégica no cenário jurídico e político do Brasil. Como reza o art. 144, da

§ 5º Aumenta-se a pena de um terço à metade se o crime for praticado contra: (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012) Vigência

I - Presidente da República, governadores e prefeitos; (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012) Vigência

II - Presidente do Supremo Tribunal Federal; (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012) Vigência

III - Presidente da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Assembleia Legislativa de Estado, da Câmara Legislativa do Distrito Federal ou de Câmara Municipal; ou (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012) Vigência

IV - dirigente máximo da administração direta e indireta federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal. (Incluído pela Lei nº 12.737, de 2012) Vigência

Constituição Cidadã (1988), *in verbis*: “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”.

Todavia, as últimas décadas no Brasil trouxeram novos desafios para a pasta da segurança pública e aos poderes constituídos. Fatores como: o incremento das organizações criminosas; a expansão do narcotráfico; a corrupção sistêmica nas esferas de poder político e econômico; o incremento da situação de vulnerabilidade da população, o tráfico ilícito de armas, os elevados índices de homicídios nos Estados e o aumento dos crimes digitais, terrorismo, crimes financeiros foram alguns pontos relevantes para que se aumentasse a população carcerária (uma das terceiras maiores no mundo), bem como, a sensação de insegurança junto aos cidadãos.

A atuação das forças policiais se fez necessária no cotidiano das pessoas, exigindo uma atuação eficiente das polícias civis e militares, bem como, de outros atores de segurança pública. Visando evitar o excesso ou abuso no exercício do poder de polícia, o Alto Comissariado das Nações Unidas criou um manual de formação em direitos humanos para as forças policiais, onde cada servidor se compromete em observar os seguintes princípios éticos e fundamentais em sua conduta, ensina a doutrina:

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão cumprir os deveres que lhe são impostos pela lei em todas as ocasiões servindo a sua comunidade e protegendo todas as pessoas contra atos ilegais, em conformidade com o alto nível de responsabilidade exigida pela sua profissão. Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei não deverão cometer qualquer ato de corrupção. Dever-se-ão opor frontalmente a tais atos e combatê-los.

Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei deverão respeitar e proteger a dignidade humana, bem como, defender e garantir os direitos humanos de todas as pessoas.

Todas as atividades da polícia deverão respeitar os princípios da legalidade, necessidade, não discriminação, proporcionalidade e humanidade. (Greco, Rogério (2016): *Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais*. 7 ed. Niterói: Impetus.)

Em face desta problemática, bem como, mediante a pressão internacional, tendo em vista que o Brasil é signatário de tratados e convenções internacionais, onde se comprometeu em preservar os direitos humanos como direitos fundamentais, o Estado passou a perceber a necessidade premente em se investir na segurança pública e a destinar valores do orçamento público para se atingir a este desiderato.

Ademais, houve a percepção de que as polícias deveriam agir integradas e a partilhar informações com o fito de reduzir os índices de criminalidade crescentes no país. Processo este que ainda está em fase de implementação no Brasil.

No ano de 2018, foi alterada a lei nº 13.502\17, por meio da medida provisória nº 821\2018, onde foi instituído o Ministério Extraordinário da Segurança Pública com sede em Brasília. No Estado do Ceará, especificamente, funciona o Departamento de Inteligência Policial (DIP) coordenado pela Polícia Civil para combater a expansão de organizações criminosas, advindas principalmente das grandes metrópoles como Rio de Janeiro e São Paulo. A Polícia Militar possui o trabalho de inteligência exercido pelo chamado “serviço reservado”, bem como a Polícia Federal que também possui o seu setor próprio de inteligência policial, o Centro de Inteligência Policial.

A estrutura da inteligência da Polícia Federal encontra-se disposta na lei nº 9.883/99, juntamente com os decretos nº 3.695/00 e 4376/02, sendo estes conteúdos de acesso à todos. Na ocasião, foram instituídos o Sistema Brasileiro de Inteligência, o SISBIN, e o Sistema de Inteligência e Segurança Pública, o SSISP.

O trabalho de inteligência da Polícia Civil tem duas principais funções: a primeira é a de coletar os dados de segurança pública produzidos por esta instituição, consolidando todas essas informações estratégicas para a utilização do Delegado Geral e pela própria Polícia Civil, além de fornecer informações para a inteligência estatual e a segunda função é a de uma vez consolidada aquela informação com os demais órgãos de segurança, ela é disponibilizada para a utilização legal pelo Delegado Geral e enviada ao sistema de inteligência federal. Ademais, o Departamento de Inteligência Policial (DIP) atua quando investigações são avocadas pelo Delegado Geral ou quando é solicitado o apoio por parte de alguma delegacia.

No que tange à parte estrutural, no Estado do Ceará, a capital Fortaleza foi dividida em Áreas Integradas de Segurança (AIS) para que o aparato policial fosse mais bem distribuído e gerido, em uma tentativa de dar celeridade às demandas existentes e aproximar a população dos policiais civis, militares, peritos e do corpo de bombeiros.

VI. INTELIGÊNCIA NA PRODUÇÃO DE CONHECIMENTO

Na Lei nº 9.883/99, há a seguinte definição de inteligência:

Art. 1º.

§ 2º Para efeitos de aplicação desta Lei, entende-se como inteligência a atividade que objetiva a obtenção, análise e disseminação de conhecimentos dentro e fora do território nacional sobre fatos e situações de imediata ou potencial influência sobre o processo decisório e a ação governamental e sobre salvaguarda e a segurança da sociedade e do Estado.

Portanto, a inteligência deve ser entendida como uma forma de obtenção de conhecimentos que gerarão efeitos nas políticas públicas, no anseio popular e na coibição da criminalidade.

Mister se faz ressaltar que o trabalho de inteligência está adstrito à observância da legalidade, impessoalidade e sigilo das informações obtidas. O policial deverá exercer a sua função a partir de dados, tais como, fotos, vídeos, delações apócrifas, dentre outros e a partir deste ponto gerar conhecimento. As informações coletadas não poderão servir de base para a persecução penal, como pensam alguns. Todavia, podem servir de norte para a implementação das políticas da instituição, tal como o combate à pedofilia pelo ciberespaço; embasar as decisões tático-operacionais da polícia, como a organização de operações simultâneas no país, dentre outros.

Na coleta das informações pela atuação da inteligência, o servidor deve ter uma postura ética, profissional, sem estrelismos, buscando a verdade real, independentemente de suas convicções pessoais ou político-partidárias. Ademais, a polícia também se preocupa em proteger o conhecimento amealhado pela inteligência e isso se faz através do serviço da contra inteligência. Por este mecanismo, procura-se proteger o conhecimento amealhado pela inteligência, utilizando-se de agentes infiltrados, protegendo a fonte da informação dentre outros.

Com o incremento das organizações criminosas, não apenas no Brasil, mas como fenômeno mundial, bem como, atos de terrorismo, corrupção endêmica e crimes financeiros, a inteligência se apresenta como instrumento essencial na luta contra a criminalidade do século XXI. Ressalte-se que o serviço de inteligência ficará sob o controle do poder legislativo para garantia da preservação dos direitos humanos como direitos fundamentais. Aquele que é detentor de informação tem em poder, fato este perceptível desde os primórdios até os dias atuais, devendo ser utilizada para melhorar a qualidade de vida das pessoas e assegurar o direito de todos à segurança pública.

VII. CONCLUSÕES

A espionagem é fato corriqueiro nas relações entre os países desde os tempos mais remotos, bem antes mesmo da aceção de estados nacionais tal qual temos hoje. Estes atos de espionagem se configuram e se caracterizam pela obtenção de informações ou dados sigilosos de determinados países ou empresas.

Quando esta atividade se dá num contexto de conflito armado, é entendimento pacífico entre os países a licitude desses atos. As divergências aparecem quando a questão é abordada sob a vigência de tempos de paz.

Os estudiosos do tema ainda não chegaram a um consenso sobre a questão e daí surgem três correntes de pensamento medindo forças entre si para sanar a dúvida, são elas: a ilicitude, a licitude e o casuísmo, as duas primeiras completamente divergentes e esta última estabelecendo um meio termo dependente de interpretação para sua aplicação.

Outro fato importante trata da responsabilidade internacional dos estados quando do cometimento de ilícitos internacionais. Nesse ponto a doutrina já é bem resolvida em estabelecer a obrigação de reparação quando um Estado causa um dano a outro.

Contudo, o que se observa é a falta de interesse dos países de levar a questão da espionagem à Corte Internacional de Justiça para que se possa chegar a um entendimento sobre o assunto e/ou uma possível legislação pertinente.

Na prática, os Estados vêm optando por resolver essas questões no plano estritamente diplomático, como em casos de troca de espões ou solicitação informal de retirada, como o que acontecia corriqueiramente no período da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética, e aplicações de outros tipos de sanções como a declaração de *persona non grata* para aqueles casos de espões descobertos, conforme prevê a Convenção de Viena. Ademais, com os avanços tecnológicos contemporâneos, a espionagem vem tomando novas formas e utilizando-se de outros meios ou recursos como os cibernéticos ou utilizando-se da própria proteção diplomática prevista na Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas.

Na legislação brasileira, o tema espionagem é recente e sua aplicabilidade está fortemente relacionada ao Direito Penal Militar, todavia, disposições mais recentes como a Lei de Acesso à Informação têm reforçado os estudos nesse campo.

Ainda sob a perspectiva brasileira, o termo corriqueiramente utilizado pelas forças de segurança é “inteligência” e não espionagem, e tem se tornado uma base sólida nas políticas relacionadas à Segurança Pública no território nacional.

VIII. REFERÊNCIAS

Agência Brasileira de Inteligência. Fontes de ameaça. “Espionagem”. Disponível em: <http://www.abin.gov.br/atuacao/fontes-de-ameacas/espionagem/>. (Acesso em: 15 ago. 2017).

Bonavides, Paulo (2000): *Ciência Política*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros.

Bonavides, Paulo (2010): *Teoria Geral do Estado*. 8. ed. São Paulo: Malheiros.

Brasil. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. (Acesso em: 29/10/2017).

Brasil. Decreto-Lei Nº 1.001, de 21 de outubro de 1969. Código Penal Militar. *DOU* de 21 de outubro de 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1001.htm. (Acesso em: 29/10/2017).

Brasil. Decreto-Lei Nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *DOU* de 31 de dezembro de 1940. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848.htm. (Acesso em: 29/11/2017)

Brasil. Decreto Nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas. *DOU* de 12 de setembro de 1945. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm. (Acesso em: 22 ago. 2017).

Brasil. Decreto Nº 56.435, de 8 de junho de 1965. Promulga a Convenção de Viena sobre Relações Diplomáticas. *DOU* de 11 de junho de 1965. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D56435.htm. (Acesso em: 22/08/2017).

Brasil. Lei Nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983. Define os crimes contra a segurança nacional, a ordem política e social, estabelece seu processo e julgamento e dá outras providências. *DOU* de 15 de dezembro de 1983. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L7170.htm. (Acesso em: 22/04/2018).

Brasil. Lei Nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial. *DOU* de 15 de maio de 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/19279.htm. (Acesso em: 22/04/2018).

Brasil. Lei Nº 13.432, de 11 de abril de 2017. Dispõe sobre o exercício da profissão de detetive particular. *DOU* de 12 de abril de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13432.htm. (Acesso em: 22/04/2018).

Brasil. Lei Nº 13.441, de 8 de maio de 2017. Altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), para prever a infiltração de agentes de polícia na internet com o fim de investigar crimes contra a dignidade sexual de criança e de adolescente. *DOU* de 9 de maio de 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13441.htm. (Acesso em: 13/05/2018).

Castro, Thales (2012): *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Convenção de Haia (1907): “*Convenção para a Solução Pacífica dos Conflitos Internacionais, 1907*”. Disponível em: https://docentes.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/sis_MA_31680.pdf (Acesso em: 22/08/2017).

Dantas, Rafael (2017). *Entenda como funciona a área de inteligência da Polícia Federal*. Disponível em: <https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/entenda-como-funciona-a-area-de-inteligencia-da-policial-federal>. (Acesso em: 13/04/2018).

Dallari, Dalmo de Abreu (1995): *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo: Saraiva.

Del’Omo, Florisbal de Sousa (2006): *Curso de Direito Internacional Público*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense.

Forcese, Craig (2011): “Spies without borders: International Law and Intelligence Collection”. *Journal of National Security Law e Policy*. Disponível em: http://jnslp.com/wp-content/uploads/2011/06/05_Forceses.pdf. (Acesso em: 23/09/2017).

Greco, Rogério (2016): *Atividade policial: aspectos penais, processuais penais, administrativos e constitucionais*. 7 ed. Niterói: Impetus.

- Judt, Tony (2008): *Pós-Guerra, uma história da Europa desde 1945*. Rio de Janeiro: Objetiva.
- Kissinger, Henry (2012): *Diplomacia*. São Paulo: Saraiva.
- Martin, Gilbert (2016): *A história do século XX*. São Paulo: Planeta.
- Mazzuoli, Valério de Oliveira (2015): *Curso de Direito Internacional Público*. 9. ed. rev. e amp. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Mello, Celso Albuquerque (2004): *Curso de Direito Internacional Público*. 15. ed. Rio de Janeiro: Renovar.

**POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA
DO TRANSPORTE PÚBLICO ÔNIBUS:
UM RECORTE DE TRÊS CAPITAIS BRASILEIRAS,
A LUZ DOS DIREITOS HUMANOS**

OLIVEIRA PASSOS DE BRAGANÇA FERRO, SANDRA REGINA

OLIVEIRA PASSOS, DANTE FLÁVIO

LISBÔA DE BRAGANÇA FERRO, LUIZ BRUNO

TEIXEIRA MARQUES DE SOUZA, VERÔNICA

POLÍTICA DE MOBILIDADE URBANA DO TRANSPORTE PÚBLICO ÔNIBUS: UM RECORTE DE TRÊS CAPITAIS BRASILEIRAS, A LUZ DOS DIREITOS HUMANOS

I. CONCEPÇÕES SOBRE DIREITOS HUMANOS

Os Direitos humanos são apresentados por Souza Filho (2009) como algo que “[...] não podem ser considerados universais, porque são poucos os Estados que os aceitaram como concebidos”. Para o autor, “[...] cada povo construir seus próprios direitos humanos, assim não existiriam direitos humanos universais, mas sim um Direito universal de cada povo elaborar seus direitos humanos com a única limitação de não violar os direitos humanos dos outros povos” (SOUZA FILHO, 2009, p. 83 e 84).

Santos (2001, p. 16) alerta para a “[...] superação do debate entre universalistas e relativistas, pois a polarização de conceitos é prejudicial para a concepção emancipatória dos direitos humanos”. Propõe uma visão multicultural dos direitos humanos, que, para ele, precisa ser “[...] fundamentada no diálogo intercultural, com a finalidade de criar um multiculturalismo emancipatório”(p. 18). Afirma ainda o autor: “O multiculturalismo seria uma pré-condição para uma relação equilibrada, que além de reforçar a ligação entre a legitimidade local e a competência global, também representa uma política contra hegemônica de direitos humanos” (p. 19).

A história dos direitos humanos deve ser lida como uma história em desenvolvimento, obrigando a interpretá-la sobretudo como um conjunto de processos de diferente índole (normativos, institucionais, sociais, políticos...) que potenciam oportunidades de luta pela dignidade humana (ESTÊVÃO, 2012, p. 7). Entretanto, a discussão atualmente é a sua efetivação.

O artigo 5º da Constituição Federal preconiza que:

Art. 5º - Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]

[...] (BRASIL, 1988).

Porém, mesmo fazendo uma previsão legal dos direitos humanos, esses são difíceis de serem conceituados, devido à sua grande amplitude.

Lérias (2012) questiona onde se encontra o ser humano nesse processo? [...]; “no mundo crítico do capitalismo, as classes e não os indivíduos tornaram-se os indutores da história” [...] (LÉRIAS, 2012, p. 32).

No plano internacional, o Muro de Berlim é um dos maiores questionamentos que se faz sobre a proteção dos direitos humanos. “Infelizmente, nesses últimos cinquenta anos, o mundo conheceu a ‘guerra na paz’ . Ao mesmo tempo em que se consagrou o objetivo de paz e promoção de direitos humanos na Carta da ONU e outros tratados, a prática dos Estados contrariou seus discursos” (RAMOS, 2012, p.129).

Para Sarlet (2011, 88-89):

[...] a dignidade da pessoa humana, na condição de valor fundamental atrai o conteúdo de todos os direitos fundamentais, exige e pressupõe o reconhecimento e proteção dos direitos fundamentais de todas as dimensões. Assim, sem que se reconheçam à pessoa humana os direitos fundamentais que lhes são inerentes, em verdade estar-se-á negando-lhe a própria dignidade.

Assim, Fonseca e Ferro (2014, s/p) aduzem que “[...] os direitos humanos são algo comum a todos os homens, independente de raça, sexo, classe social, religião, etnia, e derivam do reconhecimento da dignidade inerente a todo ser humano, os quais devem ser garantidos pelos poderes públicos”.

Com a formulação dos direitos humanos, emerge a origem do desenvolvimento sustentável, sendo sua expressão dita pela primeira vez em 1980, e seu conceito formalizado no *Relatório de Brundtland*, o qual define desenvolvimento sustentável como aquele que “[...] atende as necessidades do presente, não deixando de se preocupar com as gerações futuras” (SENTER, 2010).

Conforme Derani (1998, p.100), “A realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pressupõe a obediência ao princípio da defesa do meio ambiente nas atividades econômicas.” Já, segundo Agazi (2010), deve-se seguir um modelo de organização em que os pobres reclamam seus direitos e participam da economia com suas próprias mãos.

De acordo com Fonseca (2007, p.129) , “[...] a abordagem ‘ecocêntrica’ pretende superar a percepção antropocêntrica da titularidade dos direitos, questionando a prioridade que se atribui às necessidades humanas, em detrimento das outras formas de vida e da própria natureza”.

Por esse motivo, a visão do homem com relação ao meio ambiente não deve ser antropocêntrica e sim biocêntrica (BECKERT, 2003), segundo a qual o homem deve ter uma visão transdisciplinar de pensamento sistêmico e plural (CAPRA, 2007), “[...] para analisar as conjecturas sociais inerentes aos diversos atores, e não solicitar uma servidão somente para o homem, o que traduz o retorno dessas consequências para a coletividade de maneira difusa” (FONSECA; FERRO, 2014, s/p).

São necessárias políticas públicas interligadas, pois são elas que fundamentam a interligação do homem com o seu meio ambiente como forma de evitar a sociedade de risco pautada em uma crise socioambiental (BECK, 2011), para que, dessa forma, os direitos humanos encontrem possibilidades para o desenvolvimento sustentável de uma cidade.

Ou seja, a promulgação de uma lei, ou o estabelecimento de diretrizes políticas não são ações suficientes, pois é necessário também que outras políticas funcionem para que o direito do cidadão seja garantido.

A oferta de transporte público com garantia dos direitos humanos dos cidadãos precisa estar alinhada com o funcionamento de outros direitos fundamentais e sociais. Por isso a importância em conhecer o Sistema de Transporte Público no Brasil.

II. POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPORTE, ÔNIBUS, NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183 fala sobre a política urbana, que compreende um completo legal para política de transporte público. Uma das suas regulamentações é sobre o Plano Diretor das cidades, obrigatório para as cidades acima de 20 mil habitantes.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de

sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Outras leis no ordenamento jurídico brasileiro dispõem sobre transporte público, a exemplo da 10.257, de 2001, denominada de Estatuto da Cidade, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, no inciso I do art. 2º consagra entre as diretrizes gerais da política urbana a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Artigo 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais.

A lei de Mobilidade Urbana, Nº 12.587/2012, vem regimentar de maneira especial o acesso universal das pessoas. No caput do parágrafo 3º da Lei 12.587/2012, dispõe sobre o Sistema nacional de Mobilidade Urbana que é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestrutura para garantir os deslocamentos de pessoas e cargas.

Além do aparato legal que possui a política de transporte público, ônibus, segue quadro que mostra segundo Vasconcellos a evolução da política de transporte no Brasil.

QUADRO 1 – EVOLUÇÃO DA POLÍTICA DE TRANSPORTE NO BRASIL

FASE	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS DA SITUAÇÃO NO PERÍODO
1	1930 - 1960	Construção da rede rodoviária nacional de suporte estrutural ao modelo de mobilidade com o automóvel. Urbanização com transporte público desregulamentado e sem motorização privada. Maioria dos deslocamentos feitos a pé, em bicicleta e no transporte público.
2	1960 - 1980	Urbanização acelerada, com início da motorização privada. O automóvel passou a servir quantidades significativas de deslocamentos. A regulamentação do transporte público criou um dos maiores sistemas do mundo.
3	1980 - 1990	Urbanização com motorização acelerada e máximo uso do transporte público. Regulamentação e VT garantem a sobrevivência do transporte público empresarial por ônibus. O abandono do projeto de sistemas integrados de transportes públicos abriu definitivamente o caminho para a motorização privada da sociedade brasileira.
4	1990 - 2000	A aplicação do novo código de trânsito reduz mortes e inicia nova fase de tratamento do tema. A entrada do carro 1.0 inicia a massificação da propriedade de automóveis, declínio do aumento populacional e do uso do transporte público.
5	2000 - 2010	A entrada da motocicleta sinaliza o fim do ciclo de implantação da

		política de motorização privada. Mais da metade dos domicílios já possui algum veículo privado. O transporte público começa a desaparecer das cidades com menos de 60 mil habitantes.
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fonte: VASCONCELOS, 2014, p 268.

No Brasil do ano de 2010 até os dias atuais o que se pode acompanhar foram as manifestações de rua contra as condições de mobilidade urbana nas grandes cidades, em que a luta por projetos que instituem gratuidades de tarifas para determinados grupos de usuários, desonerações fiscais (Balbim et al., 2013) e o transporte como direito social na Constituição Federal (FONSECA, 2014) foram alvos de mobilizações de classes que buscam a qualidade na prestação do serviço público de transporte.

A Constituição Federal no artigo 175 define como deve ser ofertado o transporte público. “Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre:”

- I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;
- II - os direitos dos usuários;
- III - política tarifária;
- IV - a obrigação de manter serviço adequado

Quanto a competência, o artigo 30, V da Constituição Federal complementa dispondo que compete aos municípios “organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial” (VADE MECUM, 2014, p.20).

Com relação aos princípios da Administração Pública, o artigo 37, elenca: Princípio da Legalidade, da Supremacia do Interesse Público sobre o Interesse Privado, da Impessoalidade, da Indisponibilidade do Interesse Público, da Continuidade do Serviço Público e da Moralidade.

A lei 8987/95, surge para operacionalizar a previsão Constitucional, estabelecendo em seu art. 6º § 1º que “serviços públicos adequados são aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas.”

Desta forma, pode-se apontar que o sistema de transporte público no Brasil não tem propostas concretas de melhoria devido aos investimentos nos transportes individuais e falta de estrutura física do trânsito.

Para Liberati, (2013, p.89, 90) “as políticas públicas representam a coordenação dos meios colocados à disposição do Estado, de forma a harmonizar as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”. Os questionamentos surgem sobre quais são as preferências da sociedade e quem as define.

Isso representa dizer que o desenvolvimento e implantação de um sistema de transporte público coletivo planejado, nas cidades, é fruto das chamadas políticas públicas que buscam atender as necessidades da população.

A cidadania é definida por WARAT, ele concorda que para que esta exista é necessário que atenda as demandas sociais (2004, p. 411) “A cidadania como um reclamo ético-estético-político por uma melhor qualidade de vida social; a possibilidade de algo mais digno para o conjunto de uma sociedade”

Outro conceito de cidadania como o estado de pertencer a uma comunidade capaz de lutar pelos direitos de seus integrantes como o “direito de ter direitos” é de Hannah Arendt (1993, p.299-302).

A política de transporte deve buscar a eficiência serviço urbano, através da cidadania. A eficiência pode ser entendida como: “emprego adequado dos meios para o alcance de resultados”, a eficácia representa o foco no resultado Nohara (2012, p. 193).

[...] a política de transporte urbano é essencial para garantir melhores condições de deslocamento de pessoas e mercadorias, à medida em que utilize recursos institucionais, técnicos e econômicos para preparar as cidades brasileiras para um novo patamar de eficiência. (ANTP, 2011).

Desta forma, entende-se que o uso do ônibus aparece com o crescimento das cidades e por forças do mercado. A sua essencialidade é colocada em pauta no momento em que ela pode ser delegada, tendo em vista, os interesses de sua prestação ser econômicos por parte de suas prestadoras (VASCONCELLOS, 2014).

Internacionalmente, as cidades vêm procurando adequar os planos de mobilidade urbana. O caminho tem sido amoldar a acessibilidade, uso do solo urbano e o transporte. Várias cidades no mundo, a exemplo de Amsterdã na Holanda, a população utiliza bicicletas, possuindo mais de 400 km de ciclovias bem sinalizadas e com bicicletários. Outro exemplo é Bogotá, na Colômbia, que implantou o *Bus Rapid Transit* (BRT), fazendo com que a população deixasse de usar transporte individual para usar ônibus. A mesma coisa aconteceu em Nova York, com a introdução do sistema BRT em alguns bairros e na *Times Square*, no coração da cidade, deu prioridade ao pedestre e ao ciclista, tornando-se uma área livre de automóveis. O modelo de Bogotá foi copiado da cidade de Curitiba, no Brasil (REIS, 2015).

Cidades da Austrália (Melbourne, Sydney e Perth) vêm desenvolvendo estudos de superação de como os aspectos institucionais podem ser barreiras no processo de planejamento sustentável de uma cidade. O estudo aponta que o caminho é diminuir investimentos na produção de carros e aumentar o incentivo no uso do transporte público (CURTIS; LOW, 2012).

O sistema integrado de transporte público é considerado uma das estratégias para melhoria da mobilidade urbana. Alguns exemplos são: Munique, Paris, Portland, Estocolmo e Toronto (VUCHIC, 2007).

No Brasil, a definição de política pública está expressa no artigo 1º da Lei 12.587/2012 como instrumento para desenvolvimento urbano objetivando à integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município (BRASIL, 2012).

Essa proposta de política vem trazer benefícios a saúde urbana como instrumento do desenvolvimento sustentável humano se for desenvolvida de forma integrada com outras políticas públicas, como a política de saúde, urbana, transporte, educação, etc. (OPAS, 2007).

III. MOBILIDADE URBANA NAS CIDADES DE CURITIBA, ARACAJU E JOÃO PESSOA

A cidade de Curitiba, capital do Estado do Paraná, está localizada na Região Sul do Brasil e tem população estimada de 1.908.359 habitantes (IBGE, 2017b).

O sistema de transporte de Curitiba foi uma inovação na década de 1970. Segundo dados do site da Prefeitura Municipal (CURITIBA, 2014), o Sistema Integrado de Transporte de Passageiros Urbano e Região Metropolitana garante a integração físico-tarifária de 14 municípios da Grande Curitiba. Sua estrutura define a Rede Integrada de Transporte (RIT). Para dar prioridade ao transporte coletivo, a Rede Integrada de Transporte conta com 81 km de canaletas exclusivas, garantindo a circulação viária do transporte coletivo. As linhas da RIT são caracterizadas por cores e capacidade dos veículos.

João Pessoa é capital da Paraíba e está localizado na Região Nordeste do Brasil, com população estimada de 811.598 habitantes (IBGE, 2017c).

Segundo o site da Prefeitura Municipal (JOÃO PESSOA, 2014), o transporte público é feito, em grande parte, por linhas de ônibus sendo uma das capitais com a maior frota de ônibus do Nordeste. É possível ir para qualquer lugar da cidade pagando-se apenas uma passagem. As conexões podem ser feitas através de um Terminal de Integração do Varadouro, onde o passageiro pode descer e pegar um novo ônibus sem precisar pagar uma nova passagem.

Aracaju, capital do Estado de Sergipe, está localizada na Região Nordeste do Brasil e é o menor Estado do país, tem população estimada de 650.106 habitantes (IBGE, 2017a).

Aracaju, capital do Estado de Sergipe, tem o serviço de transporte público prestados por oito concessionárias, cujos ônibus interligam os municípios de Aracaju e sua região metropolitana, composta por três municípios. Esses serviços são oferecidos pelo Sistema Integrado Metropolitano (SIM) e pelo Sistema Integrado de Transportes (SIT).

O modelo de transporte coletivo vigente nas três cidades é o Sistema Integrado de transporte (SIT). Esse sistema foi implantado entre as décadas de 1970 e 1980. O SIT foi idealizado com vistas a racionalizar a oferta de serviço à demanda, tornando o transporte coletivo mais barato para a população, através do qual o pagamento de uma tarifa única permite aos usuários a utilização de praticamente todas as linhas da cidade, aumentando substancialmente a mobilidade e acessibilidade dos usuários (ARAÚJO et al, 2011). Essas informações demonstram que os investimentos em política pública, modalidade ônibus, ocorreram de forma evoluída apenas nesse período.

O transporte individual sempre foi prioridade ao transporte coletivo, e, nas últimas décadas, como o aumento do poder aquisitivo da população o número de veículos triplicou, a falta de planejamento do espaço urbano fez o trânsito na cidade virar um caos (VASCONCELLOS, 2014).

Assim, pode-se apontar que o sistema de transporte público no Brasil, e em especial nas capitais analisadas, não tem propostas concretas de melhoria devido aos investimentos nos transportes individuais e falta de estrutura física do trânsito. As expectativas são no sentido da necessidade do repensar sobre as questões voltadas à problemática ambiental, e esta sim, possa fazer surgir um novo agir da sociedade, empresários e gestores públicos (VASCONCELLOS, 2014).

IV. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

IV.1 *Material e métodos*

IV.1.1 Tipo de estudo

Utilizou-se a pesquisa seccional, de caráter quali-quantitativo, a fim de permitir a análise mais acurada das questões relacionadas à satisfação dos usuários do transporte público das cidades de Curitiba, João Pessoa e Aracaju..

IV.1.2 Instrumentos de coleta de dados

A coleta de dados foi feita através de entrevista semiestruturada aos usuários dos terminais de integração de ônibus urbano das capitais supracitadas. O instrumento é composto de 45 questões sobre as variáveis mobilidade, acessibilidade e direitos humanos.

As perguntas possuem cinco alternativas que são: Discordo Totalmente (DT), Discordo Parcialmente (DP), Indiferente (In), Concordo Parcialmente (CP) e Concordo Totalmente (CT).

IV.1.3 Amostragem e critérios de inclusão e exclusão

O tamanho amostral foi calculado com base na média do volume de passageiros transportados por mês, segundo informação da SMTT, que serviram de base para cálculo da amostra da pesquisa de 320 questionários.

Os critérios de inclusão e exclusão foram:

Inclusão: Passageiros maiores de 18 anos das cidades selecionadas

Exclusão: Passageiros analfabetos, pessoas alcoolizadas e os que não tiverem discernimento das faculdades mentais.

IV.1.4 Procedimentos

Como instrumentos de coleta de dados primários foram aplicados os questionários com os usuários nos terminais de integração, durante os turnos matutino, vespertino e noturno, de segunda a domingo.

O levantamento junto aos usuários do transporte coletivo foi complementado com informações de fontes secundárias, como manuais, estatutos e normas, acervos/cadastros da Superintendência Municipal de Transporte e Trânsito das cidades pesquisadas.

Os usuários foram abordados e convidados a participar da pesquisa, e os que aceitaram, assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

IV.1.5 Processamento e análise dos dados

O processamento dos dados foi feito por meio da categorização por análise descritiva com frequência absoluta e percentual das variáveis com nível de significância 95% .

IV.1.6 Aspectos éticos

Devido ao fato de envolver o levantamento da percepção dos usuários de transporte coletivo nos terminais de integração, o projeto foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa

Envolvendo Seres Humanos (CEP) e aprovado com o número do Parecer: 702.154 na data de 26/06/2014.

V. RESULTADO E DISCUSSÃO

Os resultados estão sendo apresentados através de 320 questionários aplicados usuários nas cidades de Curitiba (200 questionários), Aracaju (40 questionários) e João Pessoa (80 questionários).

Quanto a mobilidade, foram estabelecidos tópicos: uso do ônibus pelos usuários, acessibilidade e percepção sobre direitos humanos.

A Tabela 1 mostra a relação entre o tempo de viagem e quanto ao tipo de sexo que mais usa o serviço público de transporte.

Através da Tabela 1, pode-se observar que, para os usuários de Curitiba, tanto homens (50%) quanto mulheres (50%) consideram o transporte público ruim, a acessibilidade aos pontos de ônibus é avaliada com 36% como Ruim, Muito Ruim com 12%, representando 48% resultado negativo com relação ao direito ao acesso ao serviço de transporte, ônibus.

Em João Pessoa, 56,7% dos homens também apontam a acessibilidade como Ruim 30% seguidos de 1% como Muito Ruim. Já os aracajuanos, 57% das mulheres indicam a acessibilidade ser Ruim 16% seguidos de Muito Ruim 20%.

Estes resultados apontam para a possível necessidade de revisão da política pública de mobilidade urbana atrelada à de transporte público para configuração da garantia ao direito, prevista no *caput* do artigo 3º da Lei 12.587/2012 que dispõe sobre o Sistema nacional de Mobilidade Urbana que é o conjunto organizado e coordenado dos modos de transporte, de serviços e de infraestrutura para garantir os deslocamentos de pessoas e cargas.

TABELA 1 - DISTRIBUIÇÃO DOS USUÁRIOS PESQUISADOS QUANTO À ACESSIBILIDADE AO PONTO DE ÔNIBUS DE ACORDO COM O SEXO (N=320)- ARACAJU, JOÃO PESSOA E ARACAJU- 2015

Sexo	Curitiba					João Pessoa					Aracaju				
	MR	R	B	MB	E	MR	R	B	MB	E	MR	R	B	MB	E
Masculino	9	33	25	21	12	23	15	8	0	0	10	6	1	0	0
Feminino	15	39	28	13	5	14	15	6	0	0	10	10	2	1	0
% Total	12	36	26,5	17	8,5	46	37	17	0	0	50	40	7,5	2,5	0

Fonte: Pesquisa de campo (2015).

Legenda: Muito Ruim = M R; Discordo Totalmente = DT; Ruim = R; Discordo Parcialmente = DP; Bom = B; Indiferente = I; Muito Bom = M B; Concordo Parcialmente= CP; Excelente = E; Concordo Totalmente = C.

A Tabela 2 apresenta a percepção dos usuários sobre os direitos humanos.

TABELA 2- DISTRIBUIÇÃO POR SEXO DOS NÍVEIS DE SATISFAÇÃO DO USUÁRIO COM DIREITOS HUMANOS

Sexo/DH	DH/Curitiba		DH/ Aracaju		DH/ João Pessoa	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Masculino	12	76	15	2	4	36
Feminino	12	80	20	3	9	24
%	12%	78%	87,5%	12,5%	16%	74%

Fonte: Pesquisa de campo (2015)

Conforme tabela 2, para a maioria dos aracajuanos, existe respeito aos direitos humanos dos passageiros transportados pelo sistema de transporte público. Mais uma vez é um resultado contraditório, entretanto, conclui-se que, quanto à satisfação do sistema de transporte, ônibus, os aracajuanos sentem-se insatisfeitos, mas conseguem entender que esse mesmo sistema vem respeitando a aplicação de seus direitos humanos, porque a definição de direitos humanos, no que concerne à conceituação de humanidade varia de pessoa a pessoa, de sociedade a sociedade, e nem sempre os do lado de cá têm a mesma concepção daqueles do lado de lá, e assim a objetivação do cumprimento do uso do direito ao transporte público, ônibus, perpassa pela visão do que seria humanidade para o usuário (SANTOS, 2001).

Para 78% dos curitibanos e 74% dos pessoenses, não existe respeito quanto aos direitos humanos dos usuários transportados nas respectivas cidades. Entretanto, quanto aos aracajuanos, 87,5% dos entrevistados afirmam que existe respeito aos direitos humanos dos passageiros transportados pelo sistema de transporte público.

De forma geral, os resultados da pesquisa, na percepção dos usuários pesquisados quanto à satisfação em relação ao sistema integrado de transporte, não são satisfatórios nas três capitais pesquisadas, possuindo percentuais mais elevados de insatisfações para Aracaju e João Pessoa. Entretanto, é curioso observar nos resultados que Curitiba, apesar de ser modelo para as demais, também precisa de melhorias.

VI. CONCLUSÃO

Na percepção dos usuários, no tocante à acessibilidade, em sua maioria, nas três capitais pesquisadas, os pesquisados estão insatisfeitos com o sistema de transporte coletivo, na sua modalidade ônibus. A pesquisa apontou que os usuários precisam do sistema de transporte urbano para realização de suas atividades diárias, mas quanto ao acesso a esse serviço muito ainda precisa ser feito. A acessibilidade refere-se ao usuário em condições físicas normais, como também para os que possuem dificuldade de acesso, como os vulneráveis, idosos, mulheres grávidas e com criança de colo e deficientes.

Importante esclarecer que a mobilidade dos usuários foi apontada como precária e a acessibilidade mais deficiente ainda. Nas três capitais, avançar na resolução da melhoria de programas dentro das políticas públicas é fundamental.

A avaliação dos usuários quanto a percepção do sistema coletivo pelos usuários, por ônibus, das cidades de Curitiba, João Pessoa e Aracaju quanto ao atendimento dos seus direitos enquanto cidadãos, constatou-se que apenas para a maioria dos aracajuanos, os direitos humanos dos cidadãos que usam o ônibus vêm sendo respeitados, enquanto para maioria dos usuários das demais capitais pesquisadas esse direito não vem sendo cumprido.

O entendimento é porque a definição de direitos humanos, no que concerne à definição de humanidade, varia de pessoa a pessoa, de sociedade a sociedade. Mas, através da maioria dos dados coletados nas mais de 40 perguntas feitas aos mesmos usuários, os resultados indicam a necessidade de fiscalização na aplicação da política pública de transporte por parte da sociedade e do Estado/Município, para diminuição dos índices negativos quanto à forma que deve funcionar a prestação do serviço público conforme estabelece o art. 6º § 1º da Lei 8.987/95: “[...] serviços públicos adequados são aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (BRASIL, 1995).

Os resultados indicam a possibilidade de os gestores públicos e da iniciativa privada melhorarem a prestação do serviço de transporte, ônibus, quanto à acessibilidade. Mesmo

existindo um sistema integrado para contribuir com a mobilidade e acessibilidade, muito ainda precisa evoluir quanto à efetivação da política de transporte público.

As sugestões do trabalho são que, a partir desses resultados, outros pesquisadores continuem aprofundando a temática com dados cada vez mais precisos sobre a realidade da política de transporte público. E que investimentos em transporte coletivo passem a ser prioridade em detrimento dos investimentos em transporte individual.

A vida urbana urge por resoluções dessa problemática; criação de estratégias de parcerias entre os entes públicos e privados também pode ser um caminho na busca da melhoria da qualidade do serviço de transporte que hoje possui sua integração como visualizado nas capitais pesquisadas, mas muito ainda precisa evoluir quanto à acessibilidade e mobilidade a luz dos direitos humanos.

VII. REFERÊNCIAS

- AGAZI, Isolda. Busca-se novo modelo de desenvolvimento. Genebra: IPS, 2010.
- ARACAJU. Prefeitura Municipal de Aracaju. Disponível em: <www.aracaju.se.gov.br> Acesso em 12 jan. 2014.
- ARAÚJO, Rosana Melo de; et al. Transporte público coletivo: discutindo acessibilidade, mobilidade e qualidade de vida. *Psicol. Soc.* Vol.23 / nº 3. Florianópolis Sept./Dec. 2011.
- ARENDDT, H. O que é liberdade? In: _____. Entre o passado e o futuro. São Paulo: Perspectiva, 2007.
- ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE TRANSPORTE PÚBLICO (ANTP). Transporte Público. Disponível em: <http://hist.ntp.org.br/telas/transito/capitulo1_transito3.htm>. Acesso em: 15 maio de 2014.
- BECK, Ulrich. Sociedade de risco. Rumo a uma outra modernidade. Tradução Sebatião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.
- BECKERT, Cristina. Dilemas da ética ambiental: estudo de um caso. *Revista Portuguesa de Filosofia*, Lisboa: N. 59, 2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Aprovada em 05 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo*, Brasília, DF, 13 fev.1995. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18987cons.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.
- BRASIL. . Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo*, Brasília, DF, 11 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm>. Acesso em: 24 out. 2017.
- BRASIL. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e

6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Poder Executivo, Brasília, DF, 04 de janeiro de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>. Acesso em: 20 abr. 2017.

CAPRA, Fritjof. A teia da vida. São Paulo: Cultrix, 2007.

CURITIBA. Prefeitura Municipal de Curitiba. Disponível em: <<http://www.curitiba.pr.gov.br/>> Acesso em 12 jan. 2014.

CURTIS, C.; LOW, N. Institutional barriers to sustainable transport. Ashgate, Farnham, Surrey, 2012 .

DERANI, Cristiane. Meio ambiente ecologicamente equilibrado: direito fundamental e princípio da atividade econômica. Advocacia Pública e Sociedade, São Paulo, nº 3. 1998.

ESTÊVÃO, C. V. Direitos humanos, justiça e educação na era dos mercados. Porto: Porto Editora, 2012.

FERRO, S. R. O. P.; FONSECA, Vania. Direito social a mobilidade urbana: Análise do ambiente construído do usuário do transporte público da cidade de Aracaju - SE /Brasil. In: CONPEDI João Pessoa. Anais.... João Pessoa, 2014.

FONSECA, Fúlvio Eduardo. A convergência entre a proteção ambiental e a proteção da pessoa humana no âmbito do direito internacional. Rev. Bras. Polít. Int.50 (1): 129, 2007.

FONSECA, Vania. FERRO, S. R. O. P. Mobilidade urbana e os direitos humanos dos usuários do transporte público de Aracaju, SE/ Brasil. In: CONPEDI INTERNACIONAL BARCELONA. Anais... Barcelona, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Aracaju. Panorama. (2017a). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/se/aracaju/panorama>>. Acesso em: 23 set. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Curitiba. Panorama. (2017b). Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/curitiba/panorama>>. Acesso em: 23 set. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). João Pessoa. Panorama. (2017c). Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/joao_pessoa/panorama>. Acesso em: 23 set. 2017.

JOÃO PESSOA. Prefeitura Municipal de João Pessoa. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/>> Acesso em: 12 jan. 2014.

LÉRIAS, Reinéro Antonio. O processo penal e os direitos humanos sob os grilhões de nosso passado inquisitorial. Revista Argumenta, Jacarezinho - PR, n. 16, p. 13-42, Fev. 2013. Disponível em: <<http://seer.uenp.edu.br/index.php/argumenta/article/view/212/211>>. Acesso em: 30 maio 2015.

LIBERATI, Wilson Dinizeti. Políticas públicas no estado constitucional. São Paulo: Atlas, 2013.

REIS, Manoel de Andrade Silva. Mobilidade urbana: um desafio para gestores públicos. Cadernos FGV Projetos. Nº 24. Ano 2015.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma concepção multicultural dos direitos humanos. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, jan/jun 2001.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição da República de 1988. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

SETER, Flavia. Sustentabilidade e direitos humanos - Uma análise histórica. (2010) In: WebArtigos.com. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/articles/35362/1/Sustentabilidade-e-Direitos-Humanos/pagina1.html>>. Acesso em: 15 maio de 2014.

SOUZA FILHO, Carlos Frederico Marés de. O renascer dos povos indígenas para o direito. Curitiba: Juruá, 2009.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas. 2. ed. São Paulo: Annablume, 2009.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara de. Políticas de transporte no Brasil: a construção da mobilidade excludente. São Paulo: Manole, 2014.

VUCHIC, V. R. Urban TRANSIT: Systems and technology. Wiley, 2007.

WARAT, Luis Alberto. Territórios desconhecidos. A procura surrealista pelos lugares do abandono do sentido e da reconstrução da subjetividade. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2004.

DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA NO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA – PE, BRASIL

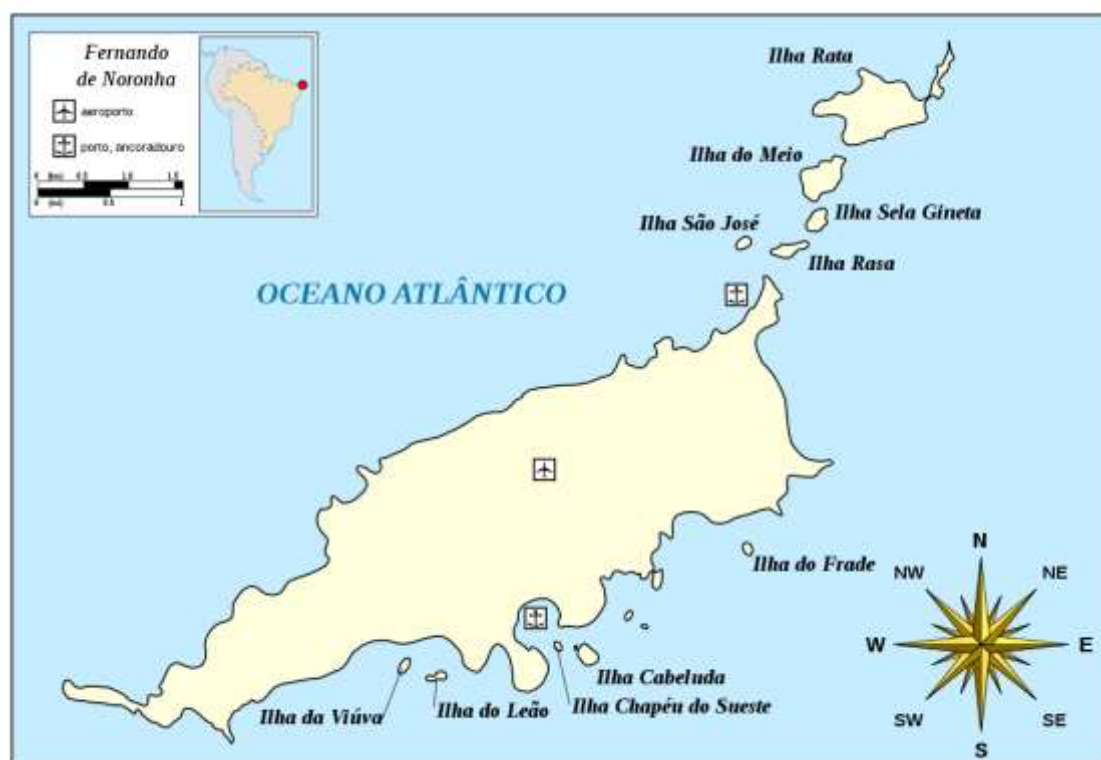
TATIANA DE SOUZA LEITE GARCIA

DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA TERRITORIAL-AMBIENTAL NO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA – PE, BRASIL¹

I. CARACTERIZAÇÃO DO OBJETO DE ESTUDO

O arquipélago de Fernando de Noronha é composto por 21 ilhas e ilhotas de origem vulcânica (Figura 1 com 11 ilhas) no Oceano Atlântico, totalizando 26 km², localizado a 545 km de Recife (PE) e 360 km de Natal (RN) (Figura 2). A ilha principal, Fernando de Noronha, mais conhecida como Noronha, tem a população estimada em 3016 pessoas, com densidade demográfica é de 154,55 habitantes por km² (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2017), sendo que há partes da ilha que não são habitadas porque estão delimitadas como Unidade de Conservação. A população residente se encontra em 15 aglomerados. A ilha principal também dispõe de 3 estabelecimentos de saúde (SUS), 1 escola de pré-escola e 1 escola de ensino fundamental e médio, 1 estrada federal com 7,9 km, a BR-363, 1 aeroporto e 2 portos.

FIGURA 1- ILHAS QUE COMPÕE O ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA



Fonte: Wikipedia Fernando de Noronha
Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Fernando_de_Noronha

¹ Este trabalho é um esboço de pesquisa que se pretende dar seguimento em um pós-doutorado, sendo que o problema que se pretende analisar foi detectado em quatro visitas realizadas na ilha principal do arquipélago nos anos de 2010, 2011, 2012, 2017. A princípio, as visitas não objetivavam traduzir-se em pesquisa de campo, mas a observação in loco e as diversas conversas com os moradores locais, serviram de motivação para o levantamento dos dados sobre o tema em questão, que são escassos.

FIGURA 2 – DISTÂNCIA DO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA DO CONTINENTE BRASILEIRO



Fonte: Site do Arquipélago Ilha Fernando de Noronha
Disponível em: <http://www.ilhadenoronha.com.br/ailha/ailha.php>

Devido a relevância e singularidade ambiental (vegetal e animal) e a necessidade de conservação dos ecossistemas marinhos, o Arquipélago é protegido por duas Unidades de Conservação Federais: o Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha (PARNAMAR FN) e a Área de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha-Rocas-São Pedro e São Paulo (APA FN). Em 2001, Fernando de Noronha e o Atol das Rocas foram designados pela Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO) como Sítio do Patrimônio Marinho, reiterando sua importância estratégica para a conservação da biodiversidade marinha (PARNORONHA, 2018).

No que tange os aspectos humanos em Fernando de Noronha, de 1500 até 1737, os portugueses não perceberam a importância estratégica do arquipélago. Segundo, em 1534, o arquipélago de Fernando de Noronha foi invadido por ingleses e, em 1556 até 1612, por franceses. No ano de 1612 foi relatado por um missionário a presença de um português e dezessete índios de ambos os sexos, deportados por moradores de Pernambuco. Em 1628, a ilha foi invadida por holandeses, que foram desalojados dois anos após pela expedição comandada por Rui Calaza Borges, a mando de Mathias de Albuquerque em 14 de janeiro de 1630. Anos depois os holandeses invadem novamente a ilha e a controlam durante dezenove anos, utilizando-a como local de tratamento e convalescença de doenças, como escorbuto e a disenteria sanguínea que atingiam suas tropas estacionadas em Pernambuco. Nesse período, a ilha passou a chamar-se Pavônia, em homenagem a Michiel de Pauw, um dos diretores da Companhia das Índias Ocidentais. Em 1646, os holandeses constroem um pequeno forte que, posteriormente, serviu como base para erguer o Forte de Nossa Senhora dos Remédios.

O povoamento da ilha de Fernão pelos portugueses iniciou em 1737, com fortificações, núcleos urbanos e presídios. De acordo com informações disponibilizadas pelo MMA/ICMBIO (2005), a igreja de Nossa Senhora dos Remédios marcou o povoamento português, concluída em 1772. Provavelmente começaram a ser enviados os primeiros presos para a ilha, que gerou mudanças ambientais na ilha em decorrência da destruição de grande parte da cobertura vegetal, derrubando-se árvores para evitar a fuga e os esconderijos de prisioneiros, além da introdução de espécies exóticas ao local.

Durante a II Grande Guerra, a União solicitou a transformação do arquipélago em uma base avançada de guerra, e modificou sua condição política, em 1942, para distrito federal, administrado pelo Ministério do Interior, com apoio das Forças Armadas até 1988. Noronha foi

administrada pelo Exército até 1981, pela Aeronáutica até 1986 e pelo Estado Maior das Forças Armadas até 1987. Durante a administração militar do arquipélago, foram construídos o aeroporto, a estrada, as escolas e o hospital. No período de 1737 até 2016 a Ilha de Fernando de Noronha permaneceu sob a égide de comandantes de presídio, governadores do território federal e administradores por Pernambuco nessa ordem.

Acordos foram celebrados entre o governo brasileiro e os Estados Unidos para a instalação de americanos no arquipélago durante o período de 1942 a 1945 para atender a possíveis demandas de base na II Grande Guerra, e de 1957 a 1962 estabeleceu-se base de rastreamento de satélites, operada pela NASA (MMA/ICMBIO, 2005).

A partir da constituição de 1988, a União devolveu Noronha ao estado de Pernambuco e mudou sua condição para Distrito Estadual, da Região Metropolitana de Recife. O administrador-geral do arquipélago é indicado pelo governador e referendado pela Assembleia Legislativa, e conta com conselho formado por 07 representantes da comunidade. Noronha não é um município. Desde então, a Aeronáutica, instância das Forças Armadas do Brasil e vinculada ao Ministério da Defesa, está no arquipélago com a função de defesa, mas detém o controle de parte do território do arquipélago.

O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia federal criada em agosto de 2007, vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, está encarregada de proteger o ambiente do arquipélago, através de ações para a gestão das Unidades de Conservação e educação ambiental. com uma base avançada do Centro Nacional de Pesquisa e Conservação de Tartarugas Marinhas (Tamar).

A principal atividade econômica da ilha principal é o turismo. Algumas praias são de livre circulação e enquanto outras têm controle de acesso pelo ICMBio ou pela empresa Econoronha. Algumas ilhas do arquipélago são visitadas por embarcações para a prática de mergulho com cilindro, autorizadas pelo ICMBio. As praias e trilhas da ilha principal que têm controle no acesso são aquelas que estão contidas nas Unidades de Conservação.

Desde 1989 os visitantes que desembarcam em Fernando de Noronha pagam uma taxa diária de permanência denominada Taxa de Preservação Ambiental - TPA, estabelecida e cobrada para uso do governo do Estado de Pernambuco. Esta taxa varia de acordo com os dias de permanência e é cobrada em UFIRs (Unidade Fiscal de Referência).

Os moradores de Noronha reclamam que os valores das TPAs cobrados dos turistas não são devidamente revertidos para melhorias de infraestrutura, social e ambiental da ilha, apesar de contrariamente encontrarmos as informações sobre essa destinação nos relatórios e sites oficiais do governo de Pernambuco.

Em 2010, o ICMBio realizou licitação para concessão para exploração de atividades de apoio à visitação e cobrança de ingressos para acessar as praias e trilhas do Parque Nacional Marinho Fernando de Noronha. A Econoronha, única empresa participante e vencedora da concorrência, ficou obrigada a cumprir um plano de investimentos conforme Edital e Projeto Básico.

A empresa terá o direito de ingresso nas praias que estão na área do Parque, além de ter a exclusividade na exploração comercial em pontos de apoio à visitação, centro de visitantes, com a contrapartida de prover melhorias de infraestrutura para os turistas nas trilhas e estradas, lojas de conveniências, aluguel de equipamentos de *snorkeling* etc, durante 15 anos. A concessão está em vigor desde 2012.

II. A SOBREPOSIÇÃO NO CONTROLE TERRITORIAL EM FERNANDO DE NORONHA

A hipótese preliminar deste esboço de pesquisa é que o arquipélago de Fernando de Noronha é uma “pepita de ouro”, por isso, os atores estatais e não estatais disputam e articulam-se no controle de porções territoriais da ilha principal, cuja principal atividade econômica é o turismo.

O primeiro ponto a levantar de conflito no controle territorial refere-se à fragmentação administrativa, dado que o Arquipélago de Fernando de Noronha tem seu território dividido entre o Governo do Estado de Pernambuco – Distrito Estadual de Fernando de Noronha, o Comando da Aeronáutica e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA.

Segundo informações disponibilizadas no MMA/IBAMA (2005), a Área de Proteção Ambiental de Noronha é administrada pelo Governo do Estado de Pernambuco – Distrito Estadual de Fernando de Noronha e pelo IBAMA, cada instância com suas devidas competências; sendo que parcela dessa área está sob a Comando da Aeronáutica. O restante do Arquipélago correspondente a área do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha que está sob administração do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis –IBAMA e parte foi concedida para gestão para a empresa Econoronha. Diante desse quadro, a área sob jurisdição do Estado de Pernambuco – Distrito Estadual de Fernando de Noronha corresponde a aproximadamente 33,70%; a área sob jurisdição do Comando da Aeronáutica corresponde a aproximadamente 13,51%; e, a área sob jurisdição do IBAMA corresponde a aproximadamente 52,79% da porção terrestre do Arquipélago de Fernando de Noronha. Dados a respeito da porcentagem territorial sobre administração da Econoronha não foram encontrados.

O segundo ponto em observação refere-se ao conflito fundiário entre o direito de acesso à terra para aqueles que são considerados noronhenses, descendentes diretos daqueles que vivem na ilha há gerações; e os interessados em investir no ramo turístico da ilha e que para isso também almejam adquirir propriedades.

O decreto-lei no 9.760 de 15 de setembro de 1946, em seu artigo 1, alínea “d”, aponta que as ilhas situadas nos mares territoriais ou não, se por qualquer título legítimo não pertencerem aos Estados, Municípios ou particulares, deveriam ser consideradas bens da União. Apesar do Arquipélago de Fernando de Noronha ter sido reincorporado pelo estado de Pernambuco, esse território continua a ser da União, condição que impossibilita os moradores de serem donos de seus terrenos e faz com que todos os interessados em obter um terreno tenham que se submeter aos critérios formais e informais da ADEFN e da Comissão de Controle Migratório, Moradia, Veículos e Embarcações de Fernando de Noronha, gerando conflitos entre a comunidade, investidores externos e a Administração do Distrito Estadual de Fernando de Noronha – ADEFN (MMA/IBAMA, 2005: 373).

No entanto, nas visitas *in loco* e conversas com moradores pode-se constatar que a concessão de uso do solo, que deveria ser usufruída somente pelos legítimos noronhenses é, em muitos casos, compartilhada com pessoas de fora da ilha que almejam investir no ramo turístico. Sabe-se de diversos investidores brasileiros e estrangeiros, até mesmo famosos e políticos, que se associaram com noronhenses para conseguir desenvolver novos meios de hospedagem, comércio, serviços de transporte e passeio para atender a demanda turística.

Essa injeção de capital apresenta pontos positivos e negativos. Positivos porque gera novos negócios, empregos e renda. Negativos porque aumenta a especulação fundiária e o custo

de vida na ilha, que já sofre com a logística para trazer os produtos do continente e a burocracia para entrada e saída de todos os tipos de produtos da ilha. Durante as quatro visitas feitas à ilha principal pode-se perceber o aumento do número de estabelecimentos comerciais e relatos do alto custo de vida e precariedade das condições de moradia dos locais.

O terceiro aspecto refere-se ao conflito na exploração turística por uma empresa, especificamente, na visitação de praias e trilhas do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha. Anteriormente essas áreas eram administradas pelo ICMBio, dada sua competência. A concessão de uma área de conservação para a iniciativa privada gera desconfortos, especialmente porque haverá exploração econômica, e não se sabe se a capacidade de carga e o controle de visitantes será um parâmetro fiscalizado pelo ICMBio. No termo do contrato de concessão, a empresa deverá fazer diversos investimentos em infraestrutura, como melhoria das vias de acesso aos mirantes e praias, implantação de trilhas suspensas e decks, contratação de monitores e construção de cinco pontos de informação e controle, estacionamento, sanitários, duchas, guarda-volumes, lanchonete e loja de souvenirs. O contrato de concessão tem duração de 15 anos, o qual estabeleceu que 14,7% da nova tarifa serão repassados ao ICMBio, enquanto 85,3% da arrecadação dos ingressos ficará para a EcoNoronha, além da fonte de receita com o faturamento das lojas e lanchonetes no parque. Todavia, a empresa está vetada de vender bebida alcoólica e preparar alimentos nas lanchonetes. A partir de setembro de 2012, a Econoronha começou a cobrar essa nova tarifa que vale por 10 dias de visitação, no valor de R\$99,00 para brasileiros e R\$198,00 para estrangeiros; de modo que a inclusão de mais uma taxa encarece a visitação à ilha e às praias e trilhas do Parque Nacional Marinho de Fernando de Noronha.

Um último aspecto a mencionar, não menos importante, refere-se à posição geográfica do arquipélago estratégica do arquipélago e a extensão territorial que propicia ao Brasil uma zona de defesa, área de pesquisa e exploração econômica.

Conforme mencionado no início, este é um esboço preliminar de um futuro projeto de pesquisa de pós-doutorado e, portanto, de maneira nenhuma apresenta todos os aspectos sobre o tema que se pretende discutir, mas sim, receber possíveis contribuições dos coordenadores do painel e dos presentes que poderão auxiliar na construção desta pesquisa.

O princípio da governança pressupõe que todos os stakeholders interessados no tema em questão – uso sustentável dos recursos marinhos e do território em Fernando de Noronha – deveriam participar das negociações para levantar os problemas, trazer seus dilemas e visões, e propor soluções conjuntas, de modo que ao se estabelecer as responsabilidades sobre as questões em discussões, todos tenham participado do processo e sentem-se comprometidos a alcançá-lo. Diante desse preceito, a principal pergunta que servirá de motivação para essa pesquisa é: Por que no arquipélago de Fernando de Noronha, considerado patrimônio ambiental e histórico do Brasil e patrimônio marinho pela UNESCO, só teve seu primeiro plano de manejo produzido em 2017 e ainda não implementaram instâncias para uma efetiva governança ambiental e territorial?

III. REFERÊNCIAS

GONÇALVES, Rogério P. B. *O Termo de Ajustamento de Conduta como instrumento mediador de conflitos de competências administrativas ambientais: o caso de Fernando de Noronha*. 2009. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão Pública para o Desenvolvimento do Nordeste). Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO E BIODIVERSIDADE – ICMBIO. *Plano de Manejo de Proteção Ambiental de Fernando de Noronha – Rocas, São Pedro e São Paulo*.

Brasília, 2017. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/plano-de-manejo/plano_de_manejo_parna_ferando-de-noronha.pdf . Acesso em maio/2018

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Dados de Fernando de Noronha*. 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pe/fernando-de-noronha/panorama> . Acesso em: maio/2018.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE/ICMBIO. *Análise da APA Fernando de Noronha – Rocas – São Pedro e São Paulo*. Encartes 1 e 2. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/servicos/A-PM_APA_Fernando_de_Noronha_-_Encartes_1_e_2.pdf Acesso em set./2017

PARNORONHA – PARQUE NACIONAL MARINHO DE FERNANDO DE NORONHA. Disponível em: <https://www.parnanoronha.com.br>

SANTANA *Et Al.* A Importância das Unidades de Conservação do Arquipélago de Fernando de Noronha. *HOLOS*, Ano 32, Vol. 7, p. 15-31

SITE OFICIAL DO ARQUIPÉLAGO DE FERNANDO DE NORONHA. Disponível em: <http://www.prontotecnologia.com.br>

ZANIRATO, Silvia H.; TOMAZZONI, Edegar L. *A sustentabilidade do turismo em Fernando de Noronha (PE-Brasil)*. Revista Turydes: Turismo y Desarrollo, n. 17 (diciembre 2014). Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/turydes/17/noronha.html>

**FRONTERA BRASIL-VENEZUELA:
ENTRE LA CRISIS MIGRATORIA Y LOS PROYECTOS
DE INFRAESTRUCTURA**

CAMILO PEREIRA CARNEIRO

FRONTERA BRASIL-VENEZUELA: ENTRE LA CRISIS MIGRATORIA Y LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

I. INTRODUCCIÓN

En el plano histórico de las relaciones internacionales, Brasil y Venezuela dan inicio a sus interacciones en 1843 y mediante el Tratado de Límites y Navegación Fluvial de 1859 (Nunes, 2011, pág. 1). El relacionamiento no ha seguido una trayectoria lineal sino una senda de altibajos, determinada, en algunos casos, por efecto de la adhesión a procesos democráticos de izquierda; y en otros casos, por la simpatía o no con procesos dictatoriales. Esta fue la característica común de las relaciones internacionales entre ambos países en la década de 1960 (Boersner, 2011, pág. 4).

En virtud de las prioridades geopolíticas distintas de Brasilia y Caracas, la relación entre los países fue marcada por un gran alejamiento que duró muchas décadas. Entre los motivos para tal alejamiento, pueden ser destacados: la falta de complementariedad económica; la inexistencia de medios de transporte conectando los dos territorios; las concentraciones poblacionales orientadas hacia direcciones opuestas (Venezuela hacia el Caribe y Brasil hacia el Atlántico y la Cuenca del Plata); la barrera geográfica representada por la Amazonia y la dependencia de Venezuela frente a los EEUU, en función de las exportaciones de petróleo.

La relación de alejamiento entre Brasilia y Caracas cambiaría a finales del siglo XX, cuando Brasil y Venezuela pasan a desarrollar iniciativas de cooperación en diversas áreas. Este nuevo momento se inició con la firma de acuerdos, como el Tratado de Cooperación Amazónica y el Protocolo de la Guzmanía. Posteriormente, los dos países también se convierten en asociados en acuerdos multilaterales en América del Sur: IIRSA – Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (2000), UNASUR (2008) y Mercosur (Venezuela fue incorporada como miembro de pleno derecho en 2012). Sin embargo, esa aproximación fue bastante profundizada en virtud de la buena la relación entre los gobiernos de Hugo Chávez y de Lula da Silva. A partir de 2013, con la crisis económica en Venezuela y, a partir de 2015, con la crisis político-institucional en Brasil, las relaciones entre los dos países entraron en un nuevo momento, marcado por la incertidumbre.

Con la crisis económica, la lucha diaria por la supervivencia y derechos básicos se tornó una realidad en Venezuela y resultó en aumento de la pobreza y de la inmigración. Actualmente, más de 550 mil venezolanos están radicados en Colombia, buscando un mejor futuro. Otro país que se convirtió en un destino de oportunidades para los venezolanos es Brasil. La ciudad fronteriza de Pacaraima (Brasil), ciudad gemela de Santa Elena de Uairén (Venezuela), se convirtió en la principal puerta de entrada para la población desempleada de Venezuela que ingresa en Brasil.

Sin embargo, en 2016 la relación entre Brasil y Venezuela fue impactada con la salida de la presidenta Dilma Rousseff y las nuevas directrices de la política exterior brasileña bajo el gobierno de Michel Temer. El nuevo gobierno de Brasil se ha posicionado en instituciones internacionales como el Mercosur (ahora con la predominancia de gobiernos de derecha) y viene actuando para que el gobierno venezolano realice cambios en el sistema político y económico del país.

La presente investigación tiene el intento de comprobar que los proyectos de infraestructuras y las políticas migratorias en América del Sur dependen de la conjuntura política (la existencia de gobiernos alineados en dado momento histórico). Los intereses geopolíticos de

potencias de otros continentes interfieren en las iniciativas de integración y constituyen un riesgo para proyectos autónomos de integración regional y de desarrollo socioeconómico en Sudamérica. El presente trabajo consiste en una investigación exploratoria con métodos cualitativos y tendrá como recorte temporal y espacial y enfocará la realidad de la frontera entre Brasil y Venezuela en las dos últimas décadas (1998-2018).

II. LAS RELACIONES BRASIL-VENEZUELA Y LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Con respecto a la historia de las relaciones bilaterales entre Brasil y Venezuela, Nunes (2011) afirma que esta puede ser dividida en dos períodos: 1859-1978 (16 acuerdos bilaterales firmados) y 1979-2016 (71 acuerdos bilaterales firmados). Hasta fines de la década de 1970, las relaciones diplomáticas entre los dos países fueron marcadas por pocos momentos de controversia (Venezuela rompió relaciones con su vecino austral entre 1964 y 1966 en virtud del golpe de estado en Brasil) y poca cooperación. Venezuela privilegiaba las relaciones con Caribe y EEUU, mientras Brasil, en Sudamérica, tenía relaciones más estrechas con sus vecinos australes.

La institucionalidad del regionalismo en Amazonía se limita al Tratado de Cooperación Amazónica – TCA (1978) y a la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica – OTCA (1997). Las formulaciones y propuestas de desarrollo regional, con el grupo de países operando de manera coordinada y sincronizada para la Amazonía, se agota en el TCA, cuya organización ocurrió veinte años después de haber sido firmado. Por otra parte, el nivel de eficiencia de los acuerdos es muy bajo. Según Santos (2012), OTCA fracasó hasta ahora debido a una absoluta falta de recursos materiales y financieros, lo que refleja el nivel de interés de los Estados miembros en la cooperación regional.

Dentro del marco de entendimiento en el cual se han desarrollado las relaciones entre Brasil y Venezuela, la problemática de los “*garimpeiros*” (minería ilegal en la selva amazónica) generó en los años 90 tensiones que impulsaron la decisión de reforzar el control y la cooperación en la frontera. En ese sentido, el Protocolo de La Guzmanía, de 1994, fue firmado con el objetivo de fomentar el acercamiento y la cooperación bilateral. Para Lockhart (2012), los años 90 fueron un período de acercamiento entre los gobiernos brasileño y venezolano y significaron un momento de rompiendo con la histórica indiferencia entre los dos países, que firmaron acuerdos concretos de cooperación en explotación de recursos naturales en la frontera amazónica.

En 1998 fue terminada la pavimentación de la carretera que une Manaus (la capital del Amazonas brasileiro) a Caracas. La obra fue considerada por los gobiernos de Brasil y Venezuela como un factor de integración y estímulo al comercio entre los dos países. A su vez, en relación a los proyectos de energía eléctrica, en 2001, los gobiernos de Brasil y Venezuela inauguraron el “*Linha de Guri*”. El sistema marcó el inicio de la cooperación en el suministro de energía entre los dos países. Desde entonces el estado de Roraima recibe electricidad del complejo hidroeléctrico de Guri/Macáguas, localizado en el río Caroni, en el estado de Bolívar. Según Gehre (2012), la cooperación también tiene su lado negativo. La Compañía Electrobras y la Compañía Energética de Roraima no producen energía suficiente para abastecer el estado que, dependiente de la electricidad venezolana, ha sido impactado por los períodos de sequía que impiden el funcionamiento normal de la hidroeléctrica de Guri.

Otro hito importante en la relación Brasil-Venezuela ocurrió durante el gobierno Lula (2003-2010), con la creación del Proyecto Brasil-Venezuela en el seno del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil con el fin de ampliar las relaciones entre los sectores públicos y privados de los dos países (Venezuela paso a tener a su disposición proyectos de energía, oficinas del *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea* –, *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária –*

Embrapa – y financiamientos del banco público brasileño *Caixa*). Empresas brasileiras pasaron a exportar para Venezuela carnes bovinas y de aves de corral, azúcar y medicamentos. Según Cruz y Agostini (2013), en 2012 Brasil fue el cuarto principal exportador para Venezuela, al proveer casi el 10% del total de las importaciones del país. Un intercambio comercial que fue impulsado debido a la afinidad ideológica del petismo con el bolivarianismo.

Sin embargo, la integración económica entre Brasil y Venezuela encuentra un obstáculo en los problemas de infraestructura de transportes existente en la frontera amazónica. Estos problemas podrían ser mitigados si se implementaran los proyectos de IIRSA para el Eje del Escudo Guayanés (Santos, 2012).

Las interacciones transfronterizas entre Brasil y Venezuela se producen principalmente en los centros urbanos ubicados en la frontera internacional, las llamadas ciudades gemelas. Ciudades que ejercen influencia económica, cultural y política en los territorios que abarcan una zona fronteriza que va más allá de los límites locales y nacionales. Esa realidad es materializada por las ciudades gemelas de Pacaraima, con aproximadamente 11.700 habitantes (IBGE, 2017), situada en el estado brasileiro de Roraima, y Santa Elena de Uairén, con 30 mil habitantes (INE, 2011), situada en el estado de Bolívar, en Venezuela (ver mapa 1).

MAPA 1 – FRONTERA BRASIL-VENEZUELA



Autor: Camilo Pereira Carneiro, 2016.

No obstante el desarrollo de algunos proyectos de infraestructura en los estados ubicados en la zona de frontera, la baja densidad poblacional y el peso reducido de la economía son características que aún persisten en la frontera Brasil-Venezuela. En 2015, el estado de Bolívar tenía 1.824.190 habitantes y una densidad poblacional de 7 hab./km² (INE, 2015) aproximadamente, mientras que el estado brasilero de Roraima para ese mismo año contaba con una población de 505.670 habitantes y una densidad poblacional de 2,2 hab./km² (IBGE, 2017).

III. LA FRONTERA BRASIL-VENEZUELA Y LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA

Con sus 2.199 kilómetros de extensión, la frontera Brasil-Venezuela es la más extensa de Venezuela y de las zonas menos pobladas en ambos países. Según Santos (2012), tanto la Amazonía brasilera, como la Amazonía venezolana no presenciaron hasta hoy un amplio y vigoroso ciclo económico suficiente para dirigir y para caracterizar un período de la historia de sus países. Por el contrario, ellas permanecen como una especie de ahorro representado por enormes activos de biodiversidad (la mayoría desconocida, siendo explotada casi siempre de forma indiscriminada).

Caracterizada por una baja densidad demográfica, la frontera Brasil-Venezuela pasó a recibir un importante flujo de personas en los últimos años, cuando Brasil se convirtió en uno de los principales destinos de los migrantes venezolanos. Entre 2010 y 2016: 82.487 venezolanos entraron en Brasil. El número de solicitantes de refugio venezolanos en Brasil pasó de 829, en 2015, para 3.368, en 2016, y 7.600 en los primeros seis meses de 2017 (Simões, 2017).

La crisis económica venezolana tuvo inicio en 2013, al final del gobierno de Hugo Chávez y desde entonces viene agravándose. Venezuela sufrió en 2017 una retracción de 7,4% en la economía. El país registra altas tasas de desempleo y una de las más altas tasas de inflación del planeta: 13,860% (FMI, 2018). Además de los factores externos (interferencia de los Estados Unidos) y de los errores del gobierno de Nicolás Maduro, la caída del precio del petróleo en el mercado internacional (de US\$ 112 para menos de US\$ 40 entre 2014 y 2016) fue un duro golpe para Venezuela. El petróleo es responsable por 1/3 del PIB y 80% de las exportaciones del país y financia la mitad de los gastos públicos. Con la crisis económica, la lucha diaria por la supervivencia y derechos básicos se tornó una realidad en Venezuela y resultó en aumento de la pobreza y de la inmigración. Actualmente, más de 550 mil venezolanos están radicados en Colombia, buscando un mejor futuro. Otro país que se convirtió en un destino de oportunidades para los venezolanos es Brasil.

Sin embargo, en 2016 la relación entre Brasil y Venezuela fue impactada con la salida de la presidenta Dilma Rousseff y las nuevas directrices de la política exterior brasileña bajo el gobierno de Michel Temer. El nuevo gobierno de Brasil se ha posicionado en instituciones internacionales como el MERCOSUR (ahora con la predominancia de gobiernos de derecha) y viene actuando para que el gobierno venezolano realice cambios en el sistema político y económico del país.

El gobierno Michel Temer pasó a apoyar medidas neoliberales, el alejamiento de los países bolivarianos (Venezuela y Bolivia) y hace esfuerzos para retomar la alineación de Brasil con los Estados Unidos. Las medidas agravaron la pérdida de prestigio y la reducción de la actuación de Brasil en el escenario internacional. En el nuevo contexto político importantes nombres del polémico gobierno brasileño son favorables a la idea de negar la visa a los venezolanos.

En Roraima la infraestructura es precaria y la población sufre con la sobrecarga de los servicios de salud y educación. Grupos de indios inmigrantes venezolanos son los que viven en

las peores condiciones. El abrigo para refugiados venezolanos inaugurado en Pacaraima en noviembre de 2017 tiene capacidad para solamente 200 personas. En el actual escenario geopolítico suramericano las cuestiones migratorias están siendo tratadas con un fuerte sesgo ideológico, a menudo los inmigrantes son chivos expiatorios de crisis políticas y económicas con las que no tienen ninguna relación. El subcontinente testimonia gobiernos neoliberales en el poder en importantes países como Brasil, Argentina y Chile. Gobiernos que privilegian las tradicionales funciones de la frontera – seguridad y control –, que se hoy imponen en perjuicio del ideal de integración regional.

IV. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Desde su inicio, el gobierno Temer pasó a apoyar medidas neoliberales, el alejamiento de los países bolivarianos (Venezuela y Bolivia) y hace esfuerzos para retomar la alineación de Brasil con los Estados Unidos. El nuevo gobierno posee una postura hostil al gobierno de Nicolás Maduro, lo que dificulta una solución adecuada a la cuestión de la crisis migratoria venezolana.

El estado fronterizo de Roraima, que viene soportando los costos de la migración venezolana, es uno de los más pobres y menos poblados de Brasil. Ese estado, que al inicio del siglo XX fue contemplado por proyectos de integración de infraestructura, como líneas de transmisión de energía eléctrica y conexiones de fibra óptica desde Venezuela, ahora se encuentra en posición crítica y sufre las consecuencias de la dependencia de la energía que viene desde Venezuela y por los cambios en la política externa brasileña.

En los primeros meses de 2018 existían alrededor de 30 mil venezolanos en el estado fronterizo de Roraima. Con la justificativa de que la inmigración venezolana es responsable por el aumento de la criminalidad y sobrecarga de los servicios de salud y educación, que no logran atender la gran cantidad de personas que llegan todos los días, en agosto de 2017, el gobierno de Roraima solicitó al presidente Michel Temer refuerzo de las Fuerzas Armadas en la frontera con Venezuela. Debido a la poca atención que recibió del gobierno federal, en abril de 2018, la gobernadora de Roraima presentó una demanda en el Tribunal Supremo de Justicia de Brasil (STF) pidiendo el cierre de la frontera entre los dos países.

Actualmente, los inmigrantes venezolanos viven una situación de abandono en la frontera y sufren los efectos de una coyuntura marcada por la hostilidad entre los gobiernos de Brasil y Venezuela. El visado de refugiado, que podría garantizar una serie de derechos a los inmigrantes, es dificultado por las autoridades brasileñas. El gobierno de Brasil no viene empleando medidas eficaces para disminuir las dificultades y el sufrimiento de los venezolanos. Este contexto demuestra la fragilidad del proceso de integración sudamericano, que tras dos décadas de profundización, aún depende más de las relaciones personales entre los jefes de gobierno y sus orientaciones políticas que de las instituciones y de los acuerdos entre los Estados nacionales.

V. BIBLIOGRAFÍA:

Boersner, Demetrio. (2011): Situación actual y perspectivas de las relaciones entre Venezuela y Brasil. Caracas: Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales.

Cruz, Valdo; Agostini, Renata. (2013): Brasil agora cobra “calotes da Venezuela”. In: Folha de S. Paulo, 28-10-2013, en línea: <http://www1.folha.uol.com.br/mundo/2013/10/1363029-brasil-agora-cobra-calotes-da-venezuela.shtml> (consulta 04-04-2016).

FMI. (2018). *Inflation rate, average consumer prices*, en línea: <http://www.imf.org/external/datamapper/PCPIPCH@WEO/WEOWORLD/VEN>.

Gehre, Thiago. (2012): La construcción de la alianza entre Venezuela y Brasil (1810-2012). *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, 7 (14), pp. 53-84.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017): *Cidades*, en línea: <http://cidades.ibge.gov.br> (consulta 20-04-2018).

INE – Instituto Nacional de Estadística. (2011): XIV Censo Nacional de Población y Vivienda, en línea: <http://www.ine.gov.ve/documentos/Demografia/CensodePoblacionyVivienda/pdf/bolivar.pdf> (consulta 20-04-2018).

_____. (2015). Proyecciones de población, en línea: http://www.ine.gov.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=98&Itemid=51.

Lockhart, Nicolás Falomir. (2012): Integración Sudamericana: la Influencia de los proyectos políticos de Brasil y Venezuela. Tesis. Instituto de Relaciones Internacionales (IRI) - Universidad Nacional de La Plata.

Nunes, Tiago. (2011): Um panorama histórico das relações Brasil-Venezuela. *Revista Conjuntura Austral*, 2 (6), pp. 49-68.

Santos, Haroldo E. A. dos. (2012): Brasil e Venezuela – Cooperação e Integração Econômica: Corredor de Integração Regional Amazonas- Roraima-Bolívar-Orenoco (Tesis). Brasília: UnB, Iri – Doutorado Interinstitucional UFRR/Unb/Flacso.

consulta 10-04-2016).

Simões, Gustavo da Frota. (2017): *Perfil sociodemográfico e laboral da imigração venezuelana no Brasil*. Curitiba: Editora CRV.

**ENTRE LA CRISIS ECONÓMICA, LOS CAMBIOS
POLÍTICOS Y LAS REFORMAS NEOLIBERALES.
LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN
Y COOPERACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA
DURANTE LA DÉCADA DEL OCHENTA**

JULIÁN KAN

ENTRE LA CRISIS ECONÓMICA, LOS CAMBIOS POLÍTICOS Y LAS REFORMAS NEOLIBERALES. LOS PROYECTOS DE INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA DURANTE LA DÉCADA DEL OCHENTA

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este capítulo es analizar las iniciativas de integración y cooperación regional desplegadas durante la década de 1980. La hipótesis principal es que continuaron orientadas bajo el modelo de integración cepalino de Posguerra, que recién hizo crisis definitiva con las reformas neoliberales a comienzos de la década de 1990. No obstante, nos preguntamos a qué obedecen los cambios introducidos en los esquemas de integración económica como por ejemplo la transformación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y el desarrollo de acuerdos subregionales de menor escala. Además, resulta novedoso el despliegue de ámbitos de cooperación y coordinación política regional, como los Foros y Conferencias Económicas (Quito y Cartagena) y los Grupo Contadora, Grupo de Ayuda a Contadora y Grupo Río. Sin duda, dos hechos relevantes de aquella década motivaron e influenciaron estos cambios: la crisis económico-financiera de la región y el conflicto entre Centroamérica y Estados Unidos, principalmente la cuestión Nicaragua. Tanto el modelo económico cepalino de Posguerra como estos foros regionales de cooperación perdieron peso en el momento de las reformas neoliberales de 1989-1990 cuando los principales interlocutores pasaron a ser el mercado mundial en términos económicos y Estados Unidos (mediante las Cumbres de las Américas) y Europa (principalmente España mediante las Cumbres Iberoamericanas) en términos geopolíticos.

II. LA DÉCADA DE 1980: ENTRE UNA RENOVADA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y UNA NOVEDOSA COOPERACIÓN POLÍTICA

A comienzos de la década, a partir del reconocimiento de la incidencia de los factores externos en el estancamiento y retroceso de la región, sumado a la instauración de las democracias en el Cono Sur, las ideas de integración y de concertación se incorporaron a la agenda de las relaciones internacionales de los países de la región (Laredo, 1991). Las propuestas de reorientación de la integración económica y de una mayor coordinación y cooperación política tuvieron como principales motivos los efectos regresivos de la crisis económica financiera internacional y del endeudamiento externo, que demandaban una reinserción más favorable de América Latina en el mundo. Incluso, se avanzó en la articulación de una idea de integración hacia adentro de la región con una idea de concertación hacia afuera de ella, para enfrentar de manera colectiva y coordinada diversos aspectos de la crisis económico-financiera. Este hecho contrastó con la experiencia de la ALALC donde si bien los países fueron parte de la construcción de un acuerdo regional, cada uno de ellos mantenía diversas relaciones bilaterales con los países centrales, sobre todo con Estados Unidos, para conseguir inversiones y financiamiento.

El diagnóstico económico fue uno de los elementos centrales a la hora de construir un discurso de cohesión y unión por aquellos años. Algunos aspectos que influyeron fueron el agravamiento a partir de 1982 de la crisis económico-financiera internacional que trasladó, desde los centros hacia las periferias, efectos recesivos e inflacionarios a nuestra región. El proteccionismo de los países centrales, la intensificación del relacionamiento norte-norte, tanto en

comercio como en inversiones, una mayor concentración del poder tecnológico y financiero en la cima, profundizaron la situación. Desde el punto de vista más geopolítico, la consolidación del Grupo de los Siete y la distensión internacional en el conflicto este-oeste a partir del lanzamiento de la Perestroika provocaron una pérdida de gravitación de América Latina en el sistema internacional, que se profundizó a mediados de la década (Laredo, 1991). También hubo un factor político que, en convergencia con el económico, contribuyeron a intensificar las relaciones entre los países. La vuelta a las democracias en el Cono Sur fue coincidente con el agravamiento de la crisis económica. Esto facilitó la unidad de percepción de los problemas y de la búsqueda de estrategias alternativas de acción basadas en valores e intereses comunes de los países de América Latina.

En este cuadro de situación la idea de integración, además de ser incorporada a la agenda de las relaciones internacionales de nuestros países, ocupó un lugar de importancia poco analizado y observado. Se desarrollaron así nuevas formas de diplomacia y paradiplomacia multilateral y una política de concertación intergubernamental casi sin antecedentes. Las iniciativas de integración económica y de cooperación política se presentaron como el gran desafío para retomar un modelo el desarrollo económico y social y una mejor inserción en el sistema internacional en un contexto de cambios tecnológicos científicos y productivos, mostrando claramente los límites a la inserción individual en el sistema internacional.

II.1 Las iniciativas de integración económica regional

II.1.1 ALADI

La principal iniciativa de integración económica de la década fue ALADI, que sustituyó en agosto de 1980 a la fracasada ALALC¹, poniendo a Montevideo como sede y acordando un nuevo tratado de integración al que adhirieron Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Chile, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela y México. Esta nueva instancia abandonó como objetivo primordial establecer una zona de libre comercio regional, eliminando los compromisos de alcanzar metas cuantitativas y temporales. Aunque el artículo 1º del tratado menciona la conformación mercado común lo ubica como un “objetivo a largo plazo, gradual y progresivo” (ALADI, 1980). Así, se abrió paso a la concertación de una variada gama de acciones parciales entre países y grupos de países para facilitar la dinamización del proceso de integración regional, sobre todo económica. ALADI se propuso el objetivo establecer zonas o áreas de preferencia económica en lugar de zonas de libre comercio o mercados regionales más amplios. Se trataba de posibilitar una serie de acciones intermedias dentro de zonas de preferencia económica y de cercanía geográfica, cuyo ejemplo práctico lo constituyó la firma de los protocolos entre Argentina y Brasil en 1985 que iniciaron un proceso de acercamiento de gran profundidad. El artículo 2º era preciso en este aspecto:

Las normas y mecanismos del presente Tratado y las que dentro de su marco establezcan los países miembros, tendrán por objeto el desarrollo de las siguientes funciones básicas de la Asociación: la promoción y regulación del comercio recíproco, la complementación económica y el desarrollo de las acciones de cooperación económica que coadyuven a la ampliación de los mercados. (ALADI, 1980).

Los convenios bilaterales o subregionales en diversos campos (científicos, financieros, tecnológicos, de integración física) se presentaron como una posibilidad más tangible de alcanzar resultados de integración, dejando de lado un gran acuerdo macro al que todos debían llegar. A su

¹ Sobre la crisis de la ALALC véanse Kan y Musacchio (2016).

vez, se impulsó un proceso gradualista, basado en el perfeccionamiento de las relaciones regionales mediante asociaciones sucesivas, parciales, por etapas. Esta forma, prestaba las condiciones de base para una mayor integración en un mediano plazo, posibilitando la generación de una masa de intereses que configuren a la región como un área entera de preferencia económica, dando lugar posteriormente a la conformación de un mercado común. A la inversa de la ALALC, se empezaba de menor a mayor, sin anteponer un objetivo madre, como la conformación de un mercado común para el conjunto de la región².

A pesar de su bilateralismo, ALADI incrementó el interrelacionamiento regional, con la consiguiente creación de lazos de solidaridad recíproca, negociaciones directas en cumbre de presidentes, cancilleres y ministros de economía. Contribuyó a un estadio creciente acuerdista y cooperativo intralatinoamericano. Este estado de situación se evidenció, por ejemplo, en el proceso de acercamiento bilateral entre Argentina y Brasil comenzado en 1985 que experimentó un salto cuantitativo y cualitativo en relación a décadas anteriores donde varios acuerdos lograron plasmarse y comenzaron a funcionar, prefigurando el posterior MERCOSUR.

II.2 Cooperación y concertación política regional

A comienzos de la década se puso por primera vez a la cooperación y a la concertación política regional en el más alto nivel, introduciendo las reuniones de presidentes latinoamericanos que buscaban revalorizar a la región e incrementar su protagonismo en el sistema internacional (Laredo, 1991). Si bien los principales problemas que acuciaban a la región fueron de índole económica, se comenzó a delinear una propuesta política que valorizaba, no sólo la necesidad de un crecimiento económico que frenara el estancamiento, sino también la democracia, el pluralismo, el progreso tecnológico, el desarrollo y el bienestar de los pueblos. Comenzó, por esos años, el afianzamiento de una visión política de la integración regional que contribuyera, a su vez, a la consolidación de la democracia y a la promoción del desarrollo de una comunidad latinoamericana de naciones al estilo de lo que, muy posteriormente, desplegaría la CELAC. Sin duda, esto evidenció una disminución en las expectativas de las elites políticas de la puesta del eje en las relaciones norte-sur como opción para enfrentar la crisis como habitualmente se hacía, dando lugar a una intensificación de la búsqueda de respuestas alternativas (Laredo, 1991). Ello se expresó en un documento elaborado en conjunto por CEPAL-SELA (1983), cuyo Punto 5 estuvo dedicado a la necesidad de la integración y cooperación política regional. Este documento titulado “Bases para una respuesta de América Latina para una respuesta de América Latina a la crisis económica internacional” fue una respuesta a una carta cordial dirigida por Osvaldo Hurtado, presidente de Ecuador, a ambos organismos donde les solicitaba que realizaran un diagnóstico sobre la situación de crisis económica en Latinoamérica y elaboraran propuestas de integración para poder afrontar de conjunto esa situación.

II.2.1 Foros y conferencias económicas latinoamericanas

En 1984 tomó dimensión política a escala regional la cooperación e interacción entre los gobiernos latinoamericanos en torno al problema de la deuda externa. En las reuniones Quito (enero) y Cartagena (junio) se expresó la necesidad de coordinación del poder de negociación latino en los foros internacionales y se apeló a la unidad latinoamericana para enfrentar y resolver los grandes problemas de interés común. Estas reuniones ofrecieron un gran impulso para otros escenarios posteriores de cooperación política regional. Cabe destacar que constituyó una novedad, en esa coyuntura de mayores vínculos, la incorporación a las agendas de los encuentros

² Estas características se aprecian en el Artículo 3º de la Declaración de ALADI (1980).

de otras áreas no económicas de la integración. La dimensión social y cultural, al menos en enunciación, se sumaba a los tradicionales aspectos económicos y políticos que venían desplegándose bajo las iniciativas ALALC, PA, SELA, ALADI. Además, se hacía explícita la apelación a la participación más directa de otros protagonistas que no sean funcionarios de gobiernos, sobre todo a los pueblos, ya sea en forma activa o como sujeto de las iniciativas de integración y cooperación. También, a otros sectores de la sociedad civil, por ejemplo empresarios, sectores profesionales y técnicos. Esto estaba en coincidencia con el lugar y rol activo de la sociedad civil en la transición a la democracia y en el fin de los conflictos armados.

Por iniciativa del presidente ecuatoriano Hurtado, el 12 y 13 de enero de 1984 tuvo lugar en Quito la Primera Conferencia Económica Latinoamericana (CELA) de Jefes de Estados, logrando la participación de 26 países de la región, entre primeros mandatarios, cancilleres y representantes. De allí surgió “La Declaración y Plan de Acción de Quito” que comprendían definiciones y acciones frente a temas de financiamiento, comercio, cooperación energética, servicio, seguridad alimentaria. Sobre todos ellos se propician las ventajas de entablar acciones conjuntas de cooperación y concertación. El Punto 7 de la declaración menciona que: “La crisis demanda soluciones urgentes, a través de acciones conjuntas, fundadas en la cooperación regional y en la concertación de posiciones comunes, destinadas a fortalecer la capacidad de respuesta de la región” (CEPAL 1984, pág. 40).

Uno de los principales logros de la reunión fue en el ámbito económico financiero, a partir del extenso “Plan de Acción” donde se produjo una importante propuesta de cambio en las relaciones con los acreedores, pasando de relaciones bilaterales a propuestas de estrategias colectivas por parte de los países de la región.

La responsabilidad del problema de la deuda externa debe ser compartida tanto por los países deudores como por los países desarrollados, la banca privada internacional y los organismos financieros multilaterales. La responsabilidad de los países de América Latina y el Caribe ya ha sido asumida a través de ajustes extraordinarios en sus economías y de enormes esfuerzos para cumplir con sus compromisos internacionales, a pesar del alto costo social, político y económico que ello ha significado. (CEPAL 1984, pág. 43)

Esto constituyó una forma de advertir que los países latinoamericanos no pagarían la deuda si no se aceptaban determinadas condiciones, entre ellas una negociación colectiva. Luego de Quito la acción solidaria regional fue considerada como el mejor instrumento para la negociación con la banca acreedora, cuestión que generó resistencia en el Grupo de los Siete, quien se opuso tenazmente a la creación de un club de deudores. A pesar del escaso resultado en la conformación de ese club, el auge de este mejor entendimiento regional dio lugar a la Conferencia de Cartagena del mes de junio.

Con alta resonancia política regional salió de ese cónclave el recordado documento “Consenso de Cartagena” en torno el tema de la deuda. Los cancilleres y ministros de Economía de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela se reunieron en la ciudad colombiana de Cartagena y diseñaron un “Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política” para elaborar propuestas relativas al tratamiento político de la deuda y de su negociación con los organismos acreedores y la banca internacional. El documento final de la reunión, denominado “Consenso de Cartagena”, se limitó a la creación de un mecanismo de consulta y seguimiento regional con el objetivo de ayudar a la concreción de encuentros con los países acreedores, una especie cooperación y coordinación en materia de posiciones y negociaciones, pero sin la creación de algún club de deudores. Argentina fue elegida como sede de una nueva reunión de los países deudores para mediados de septiembre de ese año, rescatando el protagonismo que había tenido luego de Quito, a pesar del rechazo del Grupo de los Siete y la falta de acompañamiento de México y Brasil en Cartagena. Si bien no

hubo un club de deudores, el Consenso de Cartagena tuvo efectos políticos y provocó reacciones de cierta relevancia por parte de los Estados Unidos, ideando el “Plan Baker” que fuera lanzado definitivamente en octubre de 1985 (Crisorio, 2013).

II.2.2 Grupo Contadora y Grupo de Apoyo o Ayuda a Contadora: Hacia el Foro del Grupo Río

En enero de 1983 los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela se reunieron en la isla de Contadora, ubicada en el archipiélago de Panamá, con el propósito de plantear una iniciativa de paz conjunta que evitara una escalada militar en Centroamérica. El denominado conflicto en la región crecía a causa de la creciente injerencia norteamericana para neutralizar la Revolución Sandinista. Así, nació el denominado Grupo de Contadora (GC), cuyo objetivo principal fue la búsqueda de una solución política negociada a los múltiples conflictos político-militares. Estos países no defendían al sandinismo, pero tampoco veían con buenos ojos una posible intervención norteamericana, como todo parecía indicar para fines de 1982.

En su primera reunión, los cancilleres de Contadora acordaron "intensificar el diálogo a nivel latinoamericano como medio eficaz para enfrentar los problemas políticos, económicos y sociales que comprometen la paz, la democracia, la estabilidad y el desarrollo de los pueblos del Continente" (Declaración de Cancilleres de Contadora, 1983). Expresaron también su rechazo a toda "injerencia foránea directa o indirecta" en los conflictos centroamericanos; exhortaron a todas las partes involucradas a "no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales" y a buscar una reducción de las tensiones mediante el "diálogo y la negociación".

En la reunión de Jefes de Estado del GC de julio de 1983 se definieron los principios fundamentales que debían regir la convivencia en la región: "la no-intervención, la autodeterminación; la igualdad soberana de los Estados; la cooperación para el desarrollo económico y social; la solución pacífica de controversias, así como la expresión libre y auténtica de la voluntad popular" (Frohmann 1989, pág. 374). Por otro lado, se acordaron las áreas concretas en las cuales era necesario lograr acuerdos para pacificar la región, como el fin de situaciones de beligerancia; control del armamentismo; proscripción de instalaciones militares de otros países en el territorio de los Estados; resolución de conflictos fronterizos; promoción de un clima de distensión y comunicación directa entre los gobiernos. Frente al llamado especial a Cuba y Estados Unidos, por parte de los jefes de Estado, Cuba rápidamente manifestó su acuerdo, aunque consideró que la propuesta no incluía un tratamiento de la guerra civil salvadoreña. Se destacaba la creciente primacía del tema Nicaragua en el conflicto centroamericano. Estados Unidos se manifestó favorable a las negociaciones y al proceso de Contadora, pero simultáneamente montaba un gran operativo naval con sus aliados de la Cuenca del Caribe, cerca de la costa nicaraguense. Esta actitud de apoyo retórico a las negociaciones pero de provocación militar en paralelo se convirtió en una constante de la política de la administración de Reagan frente a Nicaragua durante esos años (Frohmann 1989, pág. 376).

En septiembre de 1983 el GC propone el acuerdo “Documentos de Objetivos” presentando una agenda de 20 puntos para comenzar a negociar un acuerdo de paz. La propuesta fue aceptada por los cinco países centroamericanos, descolocando a Estados Unidos, quien manifestó que Nicaragua iba a ser el principal opositor al diálogo. Luego, la invasión norteamericana a Granada impulsada por Reagan constituyó un nuevo obstáculo al canal de diálogo propuesto por Contadora. Durante los meses siguientes la tensión bélica alrededor de Nicaragua se agudizó, culminando con el minado de los puertos nicaraguenses por parte de agentes de la CIA a comienzos de 1984. Cuando esta operación quedó al descubierto, la

administración Reagan alegó nuevamente que era necesario el uso de la fuerza para inducir al gobierno sandinista a negociar (Frohmann 1989, pág. 377).

Ante este escenario de máxima tensión, a mediados de 1984, a propuesta personal del presidente mexicano Miguel La Madrid, Nicaragua y Estados Unidos comienzan un diálogo bilateral conocido como “Las negociaciones de Manzanillo” que coexistió con los planteos del GC de una agenda común para Centroamérica y Estados Unidos, por lo que Estados Unidos cuestionó a Nicaragua que negociara bilateralmente y continuara adhiriendo de Contadora y terminó boicoteando ambas iniciativas y forzó a un encuentro en Tegucigalpa de sus aliados en la región (Honduras, Costa Rica y El Salvador) para aislar a Nicaragua y perjudicar el accionar de Contadora. La reelección de Reagan en noviembre de 1984 endureció la política norteamericana contra Nicaragua, abandonando el diálogo bilateral de Manzanillo. A comienzos de 1985 lanzó un propio “Plan de Paz” exhortando a los sandinistas a dialogar con los “contras”, quienes eran considerados oficialmente como interlocutores de los Estados Unidos. La iniciativa la pasó a tener Washington, esto marcó un impasse de la acción del GC (Frohmann 1989, pág. 379-380).

El 22 de julio de 1985, el GC se dirigió a la comunidad latinoamericana, invitándola a "participar, en forma más decidida, en las tareas que promueve el grupo (...), mediante el establecimiento de un mecanismo de apoyo político, que facilite el éxito de la gestión del grupo".³ Argentina y Perú tuvieron un rol destacado en la conformación de una nueva iniciativa para ayudar al GC, rencauzarlo en sus propósitos. Alfonsín había visitado durante junio de 1985 al presidente electo Alan García y los principales temas de la agenda fueron las cuestiones regionales como la crisis económica latinoamericana y el conflicto nicaragüense (Cisneros y Escudé: 2000). Un mes después, en el contexto de la asunción de Alan García, se produjo un acercamiento de México, Colombia y Venezuela a Alfonsín para pedirle contribución del Cono Sur en el conflicto. Así, Argentina junto a Uruguay y México, desarrollaron los primeros pasos diplomáticos para la formación de un grupo que colaborara con las acciones de GC. Luego, Argentina logró sumar al flamante gobierno de Brasil, de José Sarney, y sacar un comunicado de apoyo al Grupo Contadora y su intervención en el proceso de mediación en Centroamérica. Al comunicado firmado por Argentina, Uruguay y Brasil se sumó Perú y entonces quedó conformado el Grupo de Ayuda a Contadora (GAC) por esos cuatro países.⁴

En diciembre de 1986 se produce la fusión entre el Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo a Contadora, dando lugar al Grupo Río o Grupo de los Ocho. Este foro inauguró una nueva praxis diplomática de relaciones más flexibles e informales entre los ocho cancilleres de los países miembros. El grupo continuó con la práctica de concertación iniciada en Contadora y se constituyó un nuevo actor frente a la crisis centroamericana, contribuyendo a reducir la posibilidad de un conflicto generalizado en la región. La Declaración de Río oficializó el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (MPCCP), no sólo para el problema de la deuda o el conflicto centroamericano, sino también para otros problemas económicos y políticos de la región. Estableció la realización de cumbres presidenciales anuales y propuso una relación más fluida, permanente, al más alto nivel político de la región⁵.

Laredo (1991) plantea que el objetivo central del Grupo De los Ocho o Grupo Río fue conseguir una acumulación de un mayor poder posible de negociación para el conjunto de países miembros a través de la creación de nuevos canales de diálogo intrarregional y extrarregional,

3 Comunicado del Grupo Contadora, citado en Cisneros y Escudé (2000).

4 Sobre el acercamiento de Brasil Raúl Alconada Sempé (en Rapoport 2016), relata su incorporación al grupo y describe la conformación de foros de cooperación política frente a los intereses de Estados Unidos en la región.

5 Véase la Declaración de Río (1986)

tendientes a reducir la vulnerabilidad de la región, a aumentar su autonomía de decisión y a promover una mayor presencia de la misma en el escenario internacional.

Luego de dos reuniones presidenciales anuales con el perfil señalado (en noviembre de 1987 en Acapulco y octubre de 1988 en Punta del Este), la tercera reunión presidencial y del MPCCP de Ica, en octubre de 1989, evidenció un cambio de agenda importante. Predominaron temas de seguridad (narcoterrorismo y tráfico de armas) por sobre los económicos, políticos y sociales. La estructura de la declaración presentó muchas diferencias con la anteriores mencionadas: luego de un breve contexto de la región y la situación económica internacional, se pasó a hablar de la relación entre democracia y desarrollo de los aspectos de seguridad: tráfico y uso indebido de drogas, terrorismo, tráfico de armas, Centroamérica, situación del Atlántico Sur donde se saludaba la apertura del diálogo entre el gobierno de Menem y Gran Bretaña.⁶ Esta tendencia evidenció un mayor despliegue de la influencia de Estados Unidos sobre la región, que se hacía evidente en los Puntos 57 y 58 de la Declaración, donde los países se comprometen a realizar esfuerzos para consolidar la OEA, como el foro político apropiado para una nueva etapa de diálogo y entendimiento hemisférico:

Nos comprometemos a desarrollar esfuerzos destinados a consolidar a la Organización de los Estados Americanos como el foro político apropiado para una nueva etapa de diálogo y entendimiento hemisférico y exhortamos a todos los países miembros a que utilicen plenamente sus mecanismos (...) Aspiramos a que la OEA tenga una total representatividad hemisférica y, por tanto, una mayor relevancia política. Hacemos un cordial llamado para que en su oportunidad los gobiernos de Belice, Canadá, Cuba y Guyana se incorporen plenamente a los trabajos de la OEA. (Declaración de la reunión presidencial de ICA, 1989)

Como señaló Laredo (1991) en ese momento comenzó a decaer el perfil del grupo a raíz de los cambios en el contexto regional y global. Estados Unidos intentó asociarse a la periferia latinoamericana, cuestión que unos meses más tarde consumaría con el primer encuentro hemisférico que retomaba la senda del viejo panamericanismo pero en un mundo globalizado: La Iniciativa para las Américas, reunión convocada por Georg Bush el 27 de junio de 1990 con asistencia perfecta a Washington de todos los presidentes americanos menos Cuba, donde se anunciaron los objetivos del posterior ALCA.

III. A MODO DE CIERRE: EL FIN DE LOS OCHENTA. POLÍTICAS NEOLIBERALES Y CAMBIOS EN EL MODELO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

En la década de 1980 se desarrollaron nuevas instancias de concertación económica y política regional. El modelo de integración económica cepalino de posguerra sufrió algunas transformaciones a partir de la crisis económico financiera que azotó a la región y que demandó una integración más real, concreta y tangible que iniciativas de gran escala como ALALC. Este tipo de acuerdos bilaterales y subregionales, como los de Argentina y Brasil, fueron los impulsados por una nueva asociación latinoamericana de integración, ALADI. Ésta mantuvo los objetivos de una integración hacia adentro que reconociera asimetrías, contribuyera al desarrollo económico autónomo de la región y se protegiera del mundo, objetivos enarbolados en el modelo de la CEPAL desde la década de 1950. Al mismo tiempo, la mayor cooperación y concertación política regional constituyó una novedad en la historia del regionalismo latinoamericano, al menos desde la crisis del '30 en adelante. Sin duda, las transiciones a la democracia en el Cono Sur y la situación centroamericana, pero también los acuciantes problemas económicos, generaron un cuadro de mayor entendimiento político regional plasmado en el establecimiento de foros económicos y políticos de alto diálogo intergubernamental y

⁶ Véase la Declaración de Ica, <http://www.summit-americas.org/Rio%20Group/DEC-Ica.htm>.

paradiplomático que desembocaron en la conformación del Grupo Río, antecedente de la actual CELAC.

Este cuadro político regional, muchas veces soslayado cuando se abordan las principales problemáticas del período en cuestión, sufrió profundas transformaciones con las reformas neoliberales de los años noventa, donde las diferentes iniciativas de integración recogieron el conjunto de transformaciones en el sistema político y económico mundial y los bloques regionales cobraron una creciente relevancia a partir del salto registrado en la mundialización de la económica capitalista. Este proceso se manifestó en América Latina por medio de transformaciones estructurales que estuvieron regidas por la creciente concentración y centralización de capitales y la apertura de los mercados.

Las iniciativas de integración regional latinoamericanas que emergieron en este contexto estuvieron asociadas a dichas reformas como parte de estrategias de desarrollo orientadas hacia el exterior, que intentaban profundizar el entrelazamiento de la región con el mercado mundial. La idea de apertura económica y comercial modeló las iniciativas de integración, privilegiando la reducción de barreras aduaneras para estimular el intercambio comercial y la atracción de inversiones externas. Así, el vínculo principal entre las naciones de América Latina fue el comercio exterior, y la discusión regional se centró en temas como apertura de los mercados, liberalización financiera, o atracción de inversiones. El crecimiento debía basarse, así, en el aumento de las exportaciones. Tanto entre los países latinoamericanos, como entre éstos y Estados Unidos u otras regiones como Europa, las negociaciones apuntaron a incorporarse de manera irrestricta y sin cuestionamientos al proceso de mundialización-globalización. Este modelo se convirtió en la guía de un esquema económico pero sobre todo comercialista para la integración regional, que caracterizó tanto al MERCOSUR en su primera etapa, como a otros proyectos, entre ellos la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Fue, además, el esquema sobre el que se negociaba un mega acuerdo de libre comercio para toda América, el ALCA, impulsado por Estados Unidos, cuyo antecedente directo había sido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Ante este cuadro, las propuestas económicas de integración de la CEPAL de las décadas previas perdieron peso por sobre las propuestas impulsadas por las reformas neoliberales. La cooperación y coordinación política latinoamericana como el Grupo Río perdieron gravitación y relevancia al afirmarse otros interlocutores extraregionales como Estados Unidos y otros foros: ALCA, Cumbres Iberoamericanas y la restitución de OEA como lugar de peso.

IV. BIBLIOGRAFÍA:

Cisneros Andrés y Escudé Carlos (2000): *Historia de las Relaciones Exteriores de Argentina*, Buenos Aires: CARI.

Crisorio Carolina (2013): “El Consenso de Cartagena. Deuda Externa y política exterior argentina”, en *Revista Ariadna Tucma Latinoamericana*, n° 8, disponible en <http://www.ariadnatucma.com.ar/?p=4719>

Frohmann Alicia (1989): “De Contadora al Grupo de los Ocho: el Reaprendizaje de la concertación política regional”, *Documento de Trabajo* n° 410, FLACSO, Santiago de Chile.

Kan Julián (2011): “Neoliberalismo e integración entre Argentina y Brasil en los orígenes del MERCOSUR. Desde la Declaración de Iguazú de 1985 hasta la crisis de 1999” en *Densidades. Revista de integración regional*, N°6, Buenos Aires, PP. 35-48

Kan Julián (2015): *La integración Desde arriba. Los empresarios argentinos frente al MERCOSUR y el ALCA*. Buenos Aires: CICCUS-Imago Mundi

Kan Julián y Mussacchio Andrés (2016): “Argentina frente a la integración regional” en Mario Rapoport (Director): *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Editorial Octubre.

Laredo Iris (1991): “Definición y redefinición de los objetivos del proceso de integración latinoamericana en las tres últimas décadas (1960-1990), en *Integración Latinoamericana*, Buenos Aires: INTAL, septiembre-octubre.

Moniz Bandeira Luiz Alberto (2002): “Las relaciones en el Cono Sur: iniciativas de integración” en Rapoport M. y Cervo, A. (comps.) *El Cono Sur. Una historia en común*. Bs. As, FCE.

Rapoport Mario (Director) (2016): *Historia Oral de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Editorial Octubre.

Romo Guillén Héctor (2001): “De la integración cepalina a la neoliberal en América Latina”, en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 5, México, mayo.

- Documentos:

ALADI (1980): “Tratado de Montevideo”, Montevideo, 12 agosto de 1980, disponible en <http://www.aladi.org/nsfaladi/juridica.nsf/tratadoweb/tm80>

Declaración de Iguazú (1985). Véase <http://www.eumed.net/libros/2007a/256/46.htm>

Declaración de Río (1986), Grupo de Río. Véase <http://walk.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/10/T023600002300-0-Declaracion de Rio de Janeiro - 1986.pdf>

Declaración de la Reunión Presidencial de ICA (1989). Grupo de Río. Véase <http://www.summit-americas.org/Rio%20Group/DEC-Ica.htm>

Declaración de la Reunión Presidencial de Acapulco (1988). Véase <http://www.summit-americas.org/Rio%20Group/DEC-Acapulco.htm>

Declaración de Cancilleres de Contadora (1983)

Bases para una respuesta de “América Latina a la crisis económica internacional” (1983). Documento de CEPAL-SELA, en CEPAL N° 20.

Revista de la CEPAL, N° 20, 1983

Revista de la CEPAL, N° 22, 1984

Entrevista a Raúl Alconada Sempé en Rapoport (2016)