

# BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

**23**

---

**CADERNOS PROLAM/USP**

---



**USP**

**LETR**

## CARTA AOS LEITORES

A Revista *Cadernos Prolam/USP — Brazilian Journal of Latin American Studies* — traz em seu vigésimo terceiro número mais uma seleção de trabalhos de excelência acadêmica que priorizam os estudos comparativos e a transdisciplinaridade.

Em mais de dez anos de percurso, nossa revista conseguiu articular intelectuais de toda América Latina, oriundos das mais variadas áreas das Ciências Sociais e Humanas. Hoje os *Cadernos Prolam/USP* ascende como um dos principais periódicos de estudos latino-americanos do Brasil, sendo que a sua difusão internacional está em pleno curso.

Por este motivo, devemos antes de qualquer coisa, agradecer nossos colaboradores e os nossos parceiros da Editora LTr, que sempre nos propiciaram participação efetiva e paciente assistência, indispensáveis para a construção coletiva deste periódico científico. Como de costume, vale a pena uma apresentação sumária dos trabalhos que compõem este fascículo. São eles:

Clemente Ruiz Durán apresenta um trabalho, solidamente organizado e impecavelmente fundamentado, sobre evolução e quadro recente das políticas de bem-estar social na América Latina. O autor apresenta e discute de maneira crítica os sistemas de bem-estar social no Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e México.

Alexis Salujian analisa o modelo de desenvolvimento e inserção latino-americana na economia mundial no período compreendido entre 1985 e 2009. Com base em dados do comércio internacional, é feita a crítica ao modelo de inserção então em voga. Trata-se de um trabalho empírico que muito enriquece os quadros da nossa revista.

Um tema relevante para o processo de integração latino-americano é discutido por Gonzalo Berrón. Seu trabalho trata da integração social no âmbito dos acordos de integração. Com perspicácia, Berrón compara os dispositivos institucionais e o potencial para a integração social do Mercosul, da Can, Alba e Unasul. Trata-se de um assunto ainda pouco estudado, de relevância acadêmica e social, que os cadernos *Prolam/USP* têm satisfação de publicar.

Um estudo recente da economia argentina, com base na análise de dados da balança de pagamentos, é apresentado por Michael Gonçalves da Silva, Clésio Lourenço Xavier e Vanessa Siqueira Peres da Silva. Os autores identificam os impactos setoriais promovidos pelo modelo de inserção comercial argentino com ênfase para os impactos no setor industrial.

Um trabalho que aborda pontos importantes tanto da Economia quanto da Administração Pública é o apresentado por Maria Isabel Garcia Morales e Horacio Sánchez Bárcenas. Trata-se de um estudo sobre o sistema Nacional de Coordenação Fiscal Mexicano, que é o dispositivo que regula as relações financeiras entre a União, e as unidades federativas do México. O trabalho explica a causa do endividamento dos Estados e Municípios mexicanos.

Maria Lúcia Bastos Kern apresenta um excelente ensaio sobre o pensamento estético do artista uruguaio Joaquín Torres García (1874 — 1949). Seu objetivo é analisar o pensamento estético do artista uruguaio expressos nas revistas *Círculo y Cuadrado* e *Revista Removedor*. Torres García é um dos criadores e difusores do Universalismo Constructivo, que valoriza, entre outras coisas, a herança cultural das comunidades tradicionais da América Latina. Pouco estudado no Brasil, Torres García teve uma interlocução competente no trabalho de Kern.

Ainda na esteira dos múltiplos aspectos do processo de integração, publicamos o interessante artigo de Hugo Daniel Ramos, que analisa a postura crítica de importantes partidos do Uruguai e da Argentina, a respeito do Mercosul, durante a década de 1990 e primeiros anos da década de 2000. O trabalho tem o mérito de tocar nas complexas relações existentes entre a política doméstica e as relações internacionais, como é o caso, por exemplo, das diferentes percepções que os partidos têm sobre a natureza e os objetivos da integração latino-americana.

Esta edição traz também contribuições para a Geopolítica. Marcos Antônio Fávoro Martins, Maria Cristina Cacciamali e André Roberto Martin revisitam duas teorias clássicas da Geopolítica latino-americana. Em um ensaio de caráter comparativo, são analisados os modelos teóricos do espanhol Carlos Badia Malagrida e de Mário Travassos. Ao tratar de autores fundadores do pensamento Geopolítico latino-americano, o trabalho contribui para o entendimento da gênese do pensamento geopolítico brasileiro, pois identifica a influência intelectual de Madia Malagrida sobre Travassos.

Um ótimo estudo sobre a evolução do Direito Internacional do Desenvolvimento é apresentado por Marcus Maurer Salles, que discute as transformações ocorridas depois de 1990 neste importante segmento das relações internacionais contemporâneas. O argumento do artigo é que a noção atual de direito internacional do desenvolvimento é mais adequada a aspectos importantes de governança global e menos vinculado a questões atinentes à dualidade norte/sul do que fora no passado. O autor é habilidoso na elaboração de uma tessitura explicativa sobre as vinculações do direito internacional do desenvolvimento com temáticas atuais como os direitos humanos e a questão ambiental.

Concluindo a edição, Monika Meireles nos brinda com a resenha do livro *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, de Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch, (FCE, México, 2010). O livro é uma história da formação econômica do México. A autora nos faz uma resenha clara e rica em detalhes, a respeito deste importante trabalho de abordagem heterodoxa, cuja leitura muito contribui para a nossa comunidade de pesquisadores, que encontrou sua vocação nos estudos dos problemas da América Latina.

*Boa leitura!*

*Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali — Editora dos Cadernos Prolam/USP*

*Prof. Dr. Sedi Hirano — Presidente do Conselho Editorial*

*Me. Marcos Antônio Fávoro Martins — Editor Assistente*

# THE QUEST FOR A NEW WELFARE SAFETY NET IN LATIN AMERICA

*EM BUSCA DE UMA NOVA REDE DE SEGURIDADE SOCIAL PARA A  
AMÉRICA LATINA*

*Clemente Ruiz Durán*<sup>(\*)</sup>

Universidad Nacional Autónoma de México, México (DF), México.

**Resumo:** Em duas décadas, um processo de democratização ocorre na América Latina que estabeleceu novas políticas que têm contribuído para reduzir a desigualdade e a pobreza. Em uma primeira etapa, se estabeleceram programas de transferências condicionadas e, em uma segunda etapa, se estabeleceram ajustes nas políticas; de adesão dos trabalhadores. Com efeito, não foram todos os países que seguiram estas políticas, para diferenciar tais efeitos, este trabalho faz uma análise contrafactual que contribui para determinar as formas como aconteceram as modificações dos sistemas de bem-estar social do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia e México.

**Palavras Chaves:** Redução da pobreza; Programas de transferência de renda; Previdência Social.

**Abstract:** In two decades, a process of democratization occurred in Latin America, leading to new public policies that have helped reduce inequality and poverty. Government programs had been set up for that purpose, in a first stage through conditional cash transfer programs, and in a second stage through income policies to wage adjustment. Not all the countries followed these policies, therefore, the paper explores in a counterfactual analysis, the trends that have emerged from these reforms and how they have reshaped the welfare systems of Brazil, Argentina, Chile, Colombia and Mexico.

**Key words:** Reduction in poverty; Cash transfer Programs; Social Security.

---

(\*) Doctor, Professor and researcher at Facultad de Economía of Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).  
E-mail: <ruizdc@me.com>. Received in 01.10.2013, approved in 05.12.2013.

## 1. POVERTY AND INEQUALITY REDUCTION

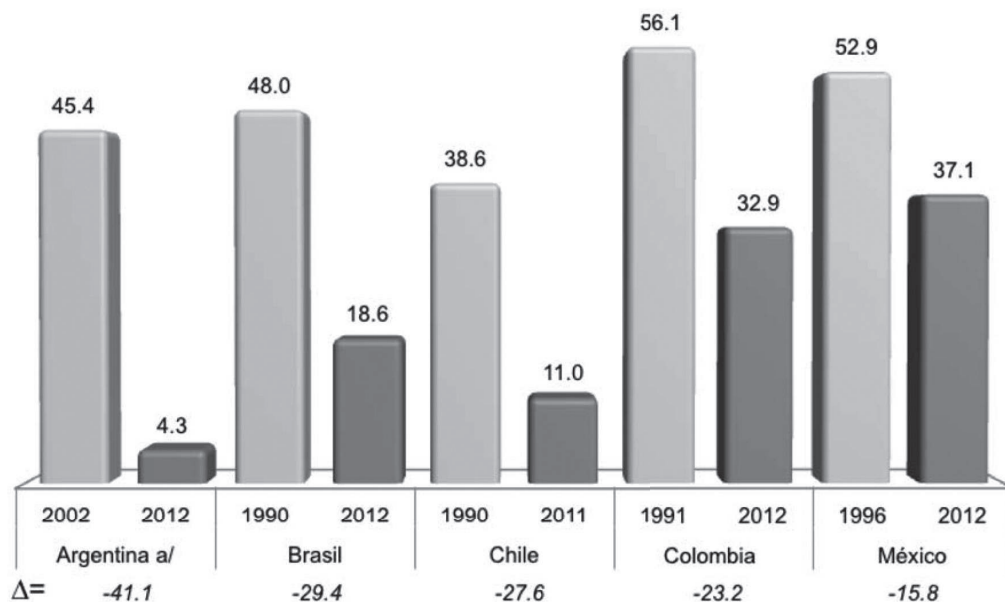
At the turn of the 21st century, Latin American societies strengthened their democracies and set up public policies within a variety of citizen agreements that pushed for new institutional arrangements to reduce inequality and poverty and improved living conditions in the region. Augmented citizen participation in the region allowed voter turnout to reach a high participation (*see table 1*), similar to that observed in democratic societies of developed countries. In the reform of the welfare state, countries' experiences depend not only on their economics, institutions, and policy responses but also on politics, that is, on governments' ability to gain agreement for reform through discourse, understood as both a set of ideas and an interactive process (SCHMIDT 2002).

	Highest level of population below poverty line	Year	Latest level of population below poverty line	Year	Reduction of population below poverty line
Argentina	45,4	2002	5,7	2011	39,7
Brazil	48,0	1990	20,9	2011	27,1
Chile	38,6	1990	11,0	2011	27,6
Colombia	56,1	1991	34,0	2011	22,1
Mexico	47,7	1989	36,3	2011	11,4

Source: Own estimates based on ECLAC, Social Panorama of Latin America 2012.

As political discourse in Latin America became more acquainted with inequality, new public policies were enacted to reduce poverty and inequality; the results observed are positive. According to the Economic Commission for Latin American and the Caribbean's (ECLAC) there was a dramatic reduction in poverty: Argentina from 45 to 4 percent of its population<sup>(1)</sup>, Brazil more than halved its poverty indicator from 1990 to 2012, Chile reduced it to one third, Colombia by 40 percent, and Mexico by 30 percent (*see graph 1*). Inequality as measured by Gini coefficient also dropped in the last twenty years: in Brazil from 0.627 in 1990 to 0.557 in 2011; in Chile from 0.552 in 1994 to 0.516 in 2011; in Colombia from 0.601 in 1994 to 0.547 in 2011; and in Mexico from 0.542 in 2000 to 0.481 in 2010.

(1) Argentina data refers to urban areas only.



GRAPH 1. POPULATION LIVING BELOW POVERTY LINE IN 2012, COMPARED WITH THE YEAR OF HIGHEST LEVEL (PERCENTAGE)

Source: ECLAC, Social Panorama of Latin America 2012 and 2013

Although data varies among sources, downward trend is shown in all cases. Different studies agree on the trend, however they differ on the origin of the process. Otaviano Canuto, Vice President of Poverty Reduction and Economic Management at the World Bank in a conference in 2012<sup>(2)</sup>, argued that the region

was able to reduce poverty and inequality simultaneously, due to a stronger labor market that increased employment and raised wages for unskilled workers, especially those in the lowest deciles of the income distribution; also, the demographic shifts have allowed for greater female labor market participation in the region, growing from 35 percent in the 1980's to more than 55 percent today; these changes were accompanied by a progressive fiscal policy especially in the form of redistributive transfer programs — such as *Oportunidades*, *Bolsa Familia*, and the like — have greatly improved the opportunities of the poor. And last, governments in the region have taken a more pro-union stance, which has raised minimum wages and increased pensions.

A similar stance is argued by Lustig, Lopez Calva and Ortiz Juarez (2012); they suggest two main phenomena underlie this trend: “a fall in the premium to skilled labor and more progressive government transfers”, where “the fall in the premium to skills resulted from a combination of supply, demand, and institutional factors”.

(2) “How Committed are Latin American Governments to equity?” Conference by Otaviano Canuto, Inter-American Development Bank, June 2012.

This paper argues that the large push to reduce inequality came from income policy that helped to develop a larger middle class in the region, as has been recently debated by Ferreira et al. (2013). Differences in outcome were related to a complex process of redesigning the Welfare States among the region. Most of the countries established conditional cash transfer (CCT) programs, readapted public care on health and education modifying institutional arrangements and some were able to set up income policies to foster equality. Policy mix for reducing poverty was based on three pillars: the CCT Programs, Income Policies and Social Security Reforms. This paper explores what changes were more effective in bringing down poverty and inequality in Latin America, and how they helped to redefine welfare standards in the region. The emergence of conditional cash transfer programs: bringing relief to the lowest incomes in the region.

Debt crisis in the eighties led to a reduction of government expenditure in Latin America, deteriorating the population standards of living and increasing their poverty levels. After a long period of distress, governments among the region agreed with International Organizations and debtors for a systematic reduction of State intervention and the establishment of stabilization policies. As a consequence, social unrest intensified and unions and political organizations claimed for a new social policy. Governments' response was the adoption in the 1990s of CCT programs as the main instrument of their poverty reduction strategies. As mentioned by Bastagli (2009), CCT have three components in common: a cash transfer, a targeting mechanism and conditionality. In sum, CCT pay a transfer to the poor following a pre-specified course of action. Even though all CCTs share the objective of reducing poverty, there are differences in the emphasis placed on how this objective is to be achieved (*Table 2*).

*Continue*

COUNTRY	CCT NAME	START YEAR	COVERAGE	TARGET POPULATION	COST AND FUNDING
ARGENTINA	Plan Jefes y Jefas de Hogar	2002	1,341,258 (2006) unemployed heads of household. People aged 60+, or with dependent children or disabled. US\$50 month.	Temporary employment for unemployed heads of poor households transfers conditional on labor supply and school attendance. Aimed at preservation of educational human capital and health	2.2% of GPD (2007)
	Plan de Familias	2006	450,000 families. Poor families with at least 2 children under 19, and/or disabled; must not have completed secondary school. 156 pesos per family.	Aims to reduce intergenerational transmission of poverty by expanding and consolidating a program of subsidies for poor, children and those seeking formal employment. Conditional upon compliance with health and education requirements	0.6% of GDP (2010)

TABLE 2. LATIN AMERICA: CONDITIONAL CASH TRANSFERS, START YEAR, COVERGE, TARGET POPULATION AND COST					
COUNTRY	CCT NAME	START YEAR	COVERAGE	TARGET POPULATION	COST AND FUNDING
BRAZIL	Bolsa Familia	2003 (previous national CCTs included Bolsa Escola 2001)	11.2 millions households (2006) 24% of total population	Two target groups: all extreme poor (defined as anyone with a declared <i>per capita</i> monthly income below 1/4 the minimum wage), all poor households (with a per capita monthly income below 1/2 the minimum wage) with children aged 0-15 years (up to three) or pregnant woman; in all municipalities	0.4% of GDP (2007)
CHILE	Chile Solidario - Programa puente	2002	225,000 households (target group covered between 2002 and 2005)	Cash transfer to poor households with children conditional on school attendance and use of primary health centers. Aims to reduce poverty raise school enrolments and provide a safety net. Part of the Red de Apoyo Social (RAS)	0.1% of GDP (2005)
COLOMBIA	Familias en Accion (FA)	2001 - 2002	515.000 households (2005), 5% of total population. 762 municipalities (out of 1,060). Targets 20% of the poorest households in towns with fewer than 100,000 people, adequate education and health structures.	Extreme poor households with children (0 to 17 years old) in selected municipalities with adequate infrastructure and fewer than 100.000 inhabitants	0.1% of GDP (2005)
MEXICO	Progresas/ Oportunidades/ Cruzada Nacional contra el Hambre	1997/ 2002/ 2013	5.8 milions households, geographic targeting and proxy means test per family for consumption and for education.	Support to families in extreme poverty to develop their potential and expand their options, hence leading to better levels of well being, through improved education, health and food intake. Conditional upon school attendance and health check ups	0.4% of GDP (2013)

Source: Bastagli Francesca (2009); Desai Raj (2007).



The recent expansion of CCT programs provides a promising approach for enhancing the distributive power of public spending in developing economies. These programs target income transfers at poor households and condition the continued receipt of the transfer on households investing in the education and health of family members. Such programs have been adopted in many developing economies, including some low-income African economies, albeit on a smaller scale (FISZBEIN and SHADY, 2009; GARCIA and MOORE, 2012). In Latin America, 17 economies are currently operating CCT programs, with program expenditures typically falling below one percent of GDP. It has been estimated that the largest programs, in Brazil and in Mexico, have reduced the Gini for disposable income by 2.7 percentage points, accounting for about a fifth of the decrease in the Gini coefficient between the mid-1990s and the mid-2000s (SOARES and others, 2007). However, these programs are most cost-effective when targeted at the poorest households, which tend to be most disadvantaged in terms of human capital, so expansions need to be carefully designed in order to generate human capital impacts and avoid labor supply disincentives.

In some countries, the prevailing principle underlying the introduction of CCTs is *universalism*, understood as the objective of covering those excluded from existing policies, establishing minimum common procedures and benefit levels nationally. This is the case of Brazil's *Bolsa familia*, launched in 2003 to guarantee a minimum income to the extremely poor and to promote national standards and procedures within a selective measure. The Brazilian reform took four existing national CCT programs focused on low-income people, consolidating them into a single national transfer, including an increase in the average benefit payment, and introducing an unconditional transfer component that was paid to anyone with an income below the extreme poverty threshold, regardless of their family composition or any other characteristics.

In other countries, CCTs were launched to assist the very poor, who were falling through an existing safety net, with the aim of integrating them into a national social protection system. An example of this is Chile's *Programa Puente-Chile Solidario* (*Programa Puente* means "bridge program"), which provides beneficiaries with a variety of personalized services designed to assist them in overcoming poverty traps. The program's emphasis on the establishment of adequate incentives to modify beneficiary behavior arises from the prevailing perception in Chile that the incentives generated by pre-existing social transfers are largely responsible for the persistence of extreme poverty (COHEN and VILLATORIO, 2006).

Other CCTs among the region were originally introduced as compensatory measures, targeting the poorest, who were adversely affected by periods of adjustment, as happened in Colombia and Honduras. Colombia's *Familias en Acción* was initially designed as an emergency response to one of the country's worst recessions (1996-1999), and was introduced as part of the *Red de Apoyo Social* (RAS) component of *Plan Colombia*. *Familias en Acción* has been transformed into a long-term component of Colombia's system, although its design parameters — the emergency transitional approach, the choice of target population and target areas — still largely reflect the original motivations underlying its introduction.

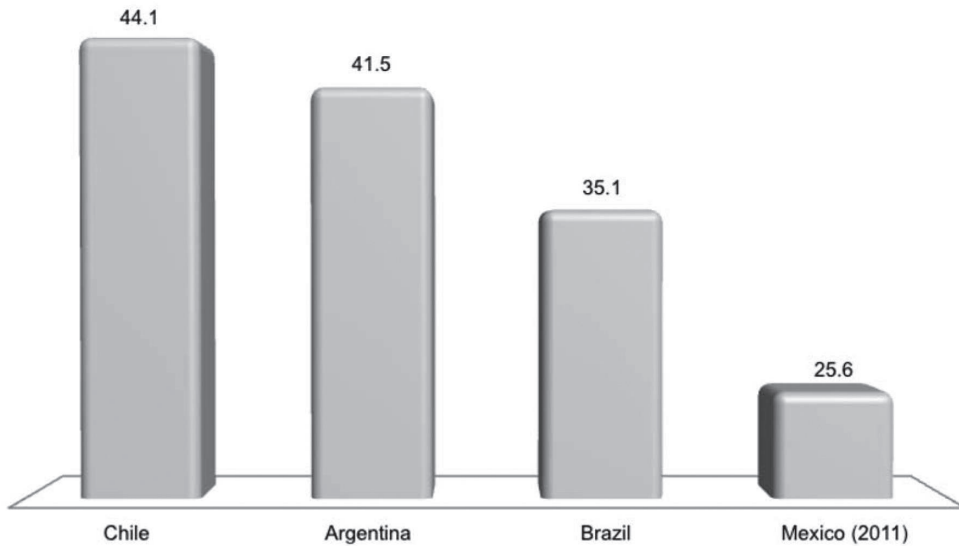
The main stated goal of CCTs might also be to promote human capital accumulation among the poor, who are at high risk of being excluded from access to basic services in education and health. This approach was reflected in Mexico's *Programa de Educación*,

*Salud y Alimentación* (PROGRESA), introduced in 1997. Now known as *Oportunidades*, this CCT aims to improve health, nutrition and education among the poor, particularly children and their mothers. From the outset, PROGRESA transfers were designed to reach families that were unable to meet their basic needs. Its introduction was accompanied by a considerable reorganization of Mexico's social policy, as generalized food subsidies were gradually phased out and administrative reforms were instituted to improve integration among government programs (LEVY and RODRIGUEZ, 2004). As a complement to this strategy, in 2013 Mexican Federal Government launched its National Crusade Against Hunger, which attempts to generate health and nutrition support for the 400 poorest municipalities, that are located mostly in Puebla, Guerrero, Chiapas, Oaxaca and Chihuahua.

## 2. A SECOND STAGE PROGRAM: ADJUSTING INCOME POLICIES IN LATIN AMERICA

Stabilization policies of the eighties led to the disappearance of income policies in the region, reducing the share of wage income, which, in turn, led to a deterioration of income distribution and a systematic increase of poverty, a trend that continued up to the 21st century. At the turn of the century, democracies in Latin America were strengthened, through new waves of citizenship participation that led to a renewal in the party structures. In Argentina, after a long period of instability, Nestor Kichner was able to complete his constitutional mandate, followed by Cristina Fernandez. In Brazil, a renewal of the political forces under the New Republic brought in Social Democracy Party (*Partido da Social Democracia Brasileira*) with Fernando Henrique Cardoso, followed by the Workers Party (*Partido dos Trabalhadores*) with Luis Inacio Lula da Silva and later with Dilma Rousseff. After the dictatorship in Chile, a renewal for a new type of government brought in Socialists Ricardo Lagos and Michelle Bachelet, followed by the rightist Sebastian Piñera, with a reelection of Bachelet in December 2013. In Colombia there was a resurgence of democracy with Andrés Pastrana, Alvaro Uribe and Juan Manuel Santos. In Mexico, a transition towards democracy allowed the center-right party *Partido Acción Nacional* to win elections in 2000 with Vicente Fox and in 2006 with Felipe Calderón; by 2012 Enrique Peña Nieto of the Institutional Revolutionary Party (*Partido Revolucionario Institucional*) won the elections. All of them introduced a renewed discussion of democracy into their countries; coexisting with democratic regimes more to the left in South America, i. e. Evo Morales in Bolivia, Hugo Chávez/Nicolas Maduro in Venezuela, Rafael Vicente Correa in Ecuador, Fernando Lugo in Paraguay, Ollanta Umala in Peru and José Mujica in Uruguay.

Democracy brought in a more complex process of decision-making, and one key area was the response to the drop of wage income. South American countries decided to use minimum wage as a tool of public policy to recover wage income, with the enactment of this policy, Argentina raised wage income from 31.6 percent of GDP in 2005, to 41.5 in 2010; Brazil's wage income rose from its lowest point in 2001 with 30.8 percent to 34 percent in 2009; and Chile from a low of 40.9 in 1995, to 44 percent in 2010; the exception was Mexico, with an orthodox view of stabilization policies, resulting in an income share fall from 38 percent in the eighties to 25 percent in 2011, as shown in *Graph 2*.



GRAPH 2. LATIN AMERICA: WAGE INCOME AS SHARE OF GDP, 2010  
(Percentage)

Sources: Argentina and Chile: ECLAC, CEPALSTAT database; Brazil: Serrano F. and Summa Ricardo (2011); and Mexico: INEGI, BIE, Cuentas Nacionales

Wage income behavior was determined by two main factors: a minimum wage policy and the commitment to reduce informal labor. The first one was a critical factor in determining the wage share of total income of the selected group for analysis. Argentina and Brazil were the leading economies to review the minimum wage; in the period 2003 to 2011 Argentina raised the minimum wage by 170.3 percent, Brazil by 48.3, Chile by 19.8 percent and Colombia by 9.4 percent. Mexico was the exception, where there was a cumulative decrease of 5.3 percent in the period.

Trends in wage earnings were key for reducing inequality and poverty, as explained by BARROS et al. (2000, 2005 and 2007) whose results show through contra factual simulations that Brazil increase of minimum wage reduced inequality; FIRPO and REIS (2006, 2007) reinforce this analysis and explain how minimum wage was key for inequality reduction in the high inflation period. Minimum wage policy helped the revamp of income policies in the region, allowing for a restructuring of income distribution. The paradox is Mexico, where orthodox policies avoided the emergence of a dynamic income policy, but inequality decreased. A hypothesis that could explain such behavior is the continuous growth of employment, and the upgrading of the labor force through training in the country as a result of the North American Free Trade Agreement (NAFTA).

In all cases, inequality reduction was linked to a restructuring of income distribution, comparing the period 1990 to 2011: middle-income groups (deciles IV to VIII) raised their income share in Argentina, Brazil, Chile and Mexico, but not in Colombia, where their share remained almost static. This rise of middle classes in Latin America shows a dynamic that has helped broaden domestic markets as a source of growth, mainly in South American economies.

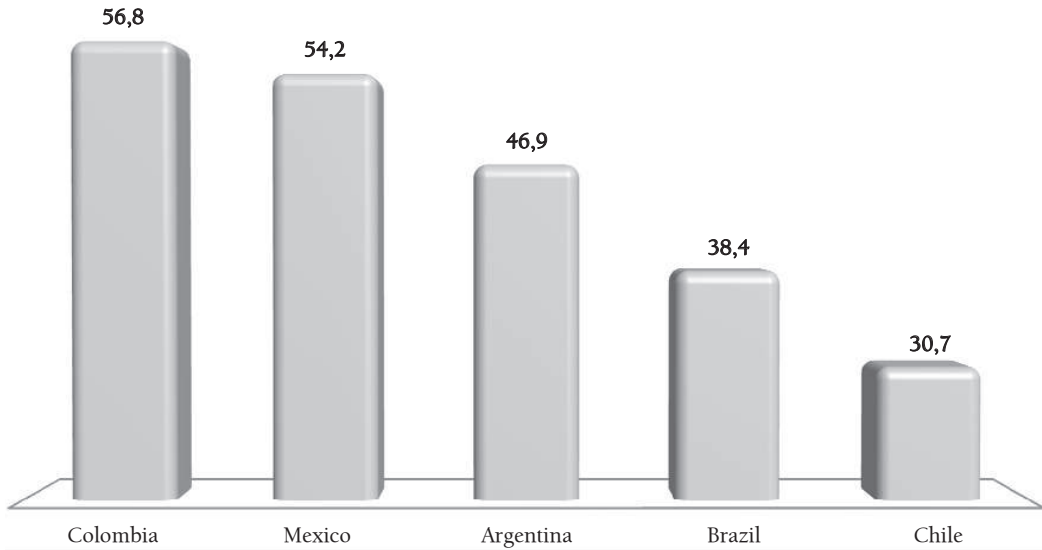
Table 3. Latin America: health and pensions of urban population

Country	Health Coverage	Wage earners	Non wage earners	Domestic Labor	Pension coverage	Wage earners	Non wage earners	Domestic Labor
Argentina	73,4	85,9	60	49,7	53	78,1	0	19,7
Brazil	65,4	82,3	88,9	37,9	68,8	83,2	42,3	43,7
Colombia	48,1	75,4	27	29,1	37,9	68,1	13,5	14,3
Chile	95,5	97,4	90,8	97,1	69,9	86	23,4	49,8
Mexico	47,6	68,5	0,3	6,7	42,2	60,7	1	1,7

Source: ILO, Labour Overview 2012, pages 97-104

### 3. THE DILEMMA OF THE QUALITY OF EMPLOYMENT: INFORMALITY AND SOCIAL SECURITY PARADOX IN LATIN AMERICA

Although there has been a poverty and inequality reduction, one of the main problems for further improvement in welfare is the prevalence of a large informal sector in the region. The largest is located in Colombia with 59.6 percent of non-agricultural employment, followed by Mexico with 54.2 percent, Argentina with 46.7 percent, Brazil with 42.1 percent, and Chile with 30.7 percent (see graph 3). There are two main facts that explain the informal sector: the first is a lack of a constituency that compels business and government agencies to enroll all their employees on Social Security, and the second is the low creation of employment in the formal sector, that push young people to accept jobs in the informal economy, where they could spend their entire lives without becoming part of the formal sector.



**GRAPH 3 — LATIN AMERICA: INFORMAL EMPLOYMENT, 2011**  
*(Percentage of non-agricultural employment)*

Source: ILO, *Labour Overview 2012: Latin America and the Caribbean*, based on household surveys.

For almost a decade, the debate on social security in the region has revolved around the diversification of risks, macroeconomic effects of the systems, and private sector participation in their management. Now, however, policy makers are starting to focus on the issue of coverage. This “back to basics” approach may be related to a slow but steady accumulation of indicators showing that the reforms of the 1990s had little or no effect on worker participation in formal social security systems, and that the number of elderly without income will steadily grow in the future, both in countries that advanced on reform processes and those that did not. But one main issue is that informality clearly shows that Latin America has serious problems in meeting the basic objectives of their social security systems. Only three of the seventeen countries of the region (Uruguay, Costa Rica and Chile) offer effective protection to more than two-thirds of their elderly population, while ten countries protect less than one-fourth of that population.

Table 4. Welfare Safety Net in Latin America

Country	Poverty Reduction Effort		Income Policy			Conditional Cash Transfers (CCT)		Social Security							
	Highest level of population below poverty line (HLPBP)	Year	Real Minimum Wage in the year of the HLPBP	Real Minimum Wage in 2011	Variation in real minimum wage	CCT as percentage of GDP	Beneficiaries CCT as percentage of population	Health Coverage Year	Health Coverage 2011	Variation Coverage	Pension Coverage Year	Pension Coverage 2011	Variation		
Argentina	45,4	2002	81,3	364,4	348,2	2,2	5,36	67,8	2007	73,4	5,6	49,1	2007	53	3,9
Brazil	48,0	1990	73,6	182,1	146,7	0,4	27,02	53,4	2001	65,4	12,0	57,9	2001	68,8	10,9
Chile	38,6	1990	57,7	129,8	125,0	0,1	6,2	88,5	2000	95,5	7,0	66,7	2000	69,9	3,2
Colombia	56,1	1991	99,5	111,8	12,4	0,1	17,72	47,4	2000	48,1	0,7	34,8	2000	37,9	3,1
Mexico	47,7	1989	160,9	95,9	-40,4	0,4	21,72	48,9	2000	47,6	-1,3	44,9	2000	42,2	-2,7

Source: Poverty Reduction Effort: Own estimates based on CEPAL, Panorama Social 2012; Income Policy: ILO, Panorama Laboral, 2012; Conditional Cash Transfers: Bastagli Francesca, From Social Safety Net to Social Policy? Working Paper 60 Center for Social Inclusion; Desai Raj (2007) The Political of Poverty Reduction; Social Security: ILO, Panorama Laboral, 2012.

The root of the problem lies in the active stage of the system, since the high rate of informality results in limited access to social security benefits for the elderly. Few countries have implemented non-contributive schemes that recognize this reality and attempt to offer protection to the elderly through other means. Among these, the case of Brazil is remarkable, as it used a contributory but highly flexible scheme. Alternatively, Bolivia has developed non-contributive programs of a significant magnitude.

Of course, developing any noncontributory or highly subsidized scheme requires a careful analysis to ensure its financial sustainability. The data indicates that coverage problems transcend the debate on public *versus* private management of the systems. Eight of the countries in the region have reformed their social security systems introducing funded schemes with individual accounts and private management, while the rest still rely on pay-as-you-go schemes managed by the government.

The low coverage, with inequities by income level, sector of the economy, and area of residence, recur in almost all the countries, indicating the existence of structural problems in the labor markets and in the design of the social security systems, which ought to be revised. Countries still need to tackle the very low coverage of contributory social insurance, which recent reforms have not resolved. The main difficulty is that the region's mandatory systems for providing pensions, health insurance, and unemployment benefits are not apt to cover workers in the informal sector. More than half of the region's workforce is employed in the informal sector and is not covered by social security.

The challenge for Latin America is to progressively reduce informal sector, or to introduce a universal system of health and pensions. Nowadays, half the region's workers are excluded from basic rights to social security. Opening up pensions, unemployment and health insurance to include informal workers will be critical to boosting job quality and economic growth and to protect workers against future shocks.

The combined effects of the policies and the future of Welfare State in LA Policies that have been addressed in the paper can be recognized as a heterogeneous policy mix that has had differential effects on poverty and inequality reduction. There is no integrated approach, as could be expected, although policies had a positive effect on poverty and inequality reduction in mid the global crisis of 2008-2009. They have proved that Latin America framework for facing poverty are working within a large spectrum, where some countries strength has been shown, as they have been able to built up a social protection floor, but still with many voids within the structure that prevents universal coverage.

Some key points should be mentioned about the varieties of policies:

- CCT have been limited but have brought millions of poor families within the social protection framework for the first time and have strengthened anti-poverty safety nets. Nonetheless, there is scope to focus more on promoting human capital development and links to better quality jobs. As mentioned by Brazil's Social Security Minister — Carlos Eduardo Gabas — during his remarks at the Second Rio de Janeiro Conference on Human Development “alternative social policies are capable of reducing poverty in

Latin America and the Caribbean, (particularly) in Brazil, strong investment in social programs has led the country through the global financial crisis in a less turbulent manner. However, still a lot of work remains ahead of us in order to expand our social security programs”.

- Social insurance systems in most countries are fragmented, meaning that parallel programs offer different benefits to various segments of the labor force, even when they make similar contributions. Pensions, unemployment benefits, and health insurance systems are running deficits in many countries, which must be financed from general taxes on current and future generations.
- One key factor that has to be addressed by economic and social policy is informality, as it has risen in recent decades. Many workers move in and out of the formal sector (and the social security system) multiple times throughout their working lives. In Argentina, Chile, and Uruguay, for instance, the average worker spends only half of their working life contributing to social security. Informality has to be linked to industrial policy; social policy has no tools to face it effectively.
- Informality and social security have to be addressed in a joint form. If they remain to be each one in a different path, a welfare system in Latin America would preserve its fragility and will lack strength to develop an income floor for societies. The aim would be to have a universal social security system, rather than one based on contributions. To reduce informality, the region has to strengthen active labor market policies (ALMPs), improve the relevance of training programs, and increase the efficiency of the job seekers and matching process.
- Income Policy has shown its strength in reducing poverty and inequality. The key factor has been the increase of minimum wage in four of the five countries analyzed. Its steady increase has shown to be effective in reducing poverty levels. It has to be acknowledged that in a first stage, minimum wage policy could be key for redistributing income, but in successive periods income policies require to be more complex and have to be linked to productivity levels, so they could be effective and permanent.

There is a long way for Latin America before it achieves a Welfare State. Governments approach should be to reduce fragmentation of institutional arrangements, which arises, in part, from the *ad hoc* development of subsidized programs and leads to differentiated provision and benefit adequacy between insurers and population groups. A unified approach is necessary, where political forces are required to address, in an explicit way, the need to have a real safety net for all population.

#### 4. BIBLIOGRAPHY

AFONSO, Luiz Eduardo; PEREDA, Paula Carvalho; GIAMBIAGI, Fabio; FRANCO, Samuel. O salário mínimo como instrumento de combate à pobreza extrema: estariam esgotados os efeitos?. *Economia Aplicada*, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 559-593, 2011.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; MOURA, Rodrigo Leandro. *Uma análise da queda da informalidade no Brasil*, mimeo, 2012.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda; PESSÔA, Samuel Abreu. *Uma Análise da Redução da Taxa de Desemprego*. REAP, working paper, n. 28, Março, 2012. BARROS, Ricardo de Paes; CARVALHO, Mirela de; FRANCO, Samuel. A efetividade do salário mínimo em comparação à do programa



bolsa família com instrumento de redução da pobreza e da desigualdade. In: BARROS, Ricardo de Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel Lopes de (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007.

BARROS, Ricardo de Paes; CARVALHO, Mirela. *Salário mínimo e distribuição de renda*. Seminários DIMAC, n. 196, 2005.

BARROS, Ricardo de Paes; CORSEUIL, Carlos Henrique Leite; CURY, Samir. Salário mínimo e pobreza no Brasil: uma abordagem de equilíbrio geral. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v. 30, n. 02, p. 157-182, ago. 2000.

BASTAGLI, Francesca. *From Social Safety Net to Social Policy? The Role of Conditional Cash Transfers in Welfare State Development in Latin America*. Working Paper n. 60, Centre for Analysis of Social Exclusion (CASE), London School of Economics and Political Science, dez. 2009.

BOLD, Chris; PORTEOUS, David; ROTMAN, Sarah. Social Cash Transfers and Financial Inclusion. *Focus Note*, Washington, n. 77, fev. 2012.

COHEN, Ernesto; VILLATORO, Pablo. Chile: Puente-Chile Solidario. In: FRANCO, Rolando; COHEN, Ernesto (Orgs.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México: FLACSO/SEDESOL, 2006, p. 179-226.

DESAI, Raj. *The Political Economy of Poverty Reduction. Scaling up antipoverty programs in the developing world*. Working Paper, Wolfensohn Center for Development, nov. 2007.

ECLAC. *Social Panorama of Latin America*, Annual Report. 2012

FERREIRA, Francisco; MESSINA Julian, RIGOLINI Jamele; LÓPEZ-CALVA, Luis-Felipe, VAKIS, Maria Ana Lugoand Renos. *Economic Mobility and the Rise of Latin America Middle Class*. World Bank, 2013.

FIRPO, Sergio Pinheiro; REIS, Mauricio Cortez. *Minimum wage effects on labor earnings inequality: Africa: The role of labor market and social policies*. OCDE, 2006

GÓMEZ Sabaini, J. C.; DALMIRO Morán. Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad. *Serie Macroeconomía del Desarrollo — CEPAL*. Santiago, n. 124, set. 2012.

ILO. *Labour Overview 2012: Latin America and the Caribbean*. Regional Office for Latin America and the Caribbean, International Labour Office, 2012.

LEGGÉ, Stefan. *Effects of Minimum Wage Policy on Poverty in Argentina*. Hamburg: Diplomica Verlag GmbH, 2009.

LEVY, Santiago; RODRIGUEZ, Evelyne. Economic Crisis, Political Transition, and Poverty Policy Reform: Mexico's Progresas-Oportunidades Program. *Policy Dialogue Series*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, 2005.

LUSTIG, Nora; LÓPEZ-CALVA, Luis Felipe; ORTIZ, Juárez. *Declining Inequality in Latin America in the 2000s: The Cases of Argentina, Brazil, and Mexico*. Policy Research Working Paper, n. 6248, World Bank, 2012.

PAES-SOUSA, Romulo; REGALIA, Ferdinando; STAMPINI, Marco. *Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia*. Resumen de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo, Junho, 2013.

RIBE, Helene; WALKER, Ian; ROBALINO, David. *Achieving Effective Social Protection for all in Latin America and the Caribbean from Right to Reality*. World Bank, 2010.

SABÓIA, João. *O salário mínimo e seu potencial para melhoria da distribuição de renda no Brasil*. In: BARROS, Ricardo de Paes; FOGUEL, Miguel Nathan; ULYSSEA, Gabriel Lopes de (Orgs.). *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Brasília: IPEA, 2007.

SCHMIDT, Vivien. Does discourse matter in the politics of welfare state adjustment? *Comparative Political Studies*, v. 35, n. 2, p. 168-193, 2002.

SERRANO, Franklin Leon Peres; SUMMA, Ricardo Figueiredo. *Macroeconomic Policy, Growth and Income Distribution in the Brazilian Economy in the 2000s*. Center for Economic Policy Research, 2011.

SOARES, Sergei Suarez Dillon. *Distribuição de renda no Brasil de 1976 a 2004 com ênfase no período entre 2001 e 2004*. Texto para Discussão, IPEA. 2006.

# INTEGRACIÓN ECONÓMICA REGIONAL LIBERAL E INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL: UNA VISIÓN CRÍTICA A PARTIR DE UN ESTUDIO DEL COMERCIO DE AMÉRICA DEL SUR 1985-2009<sup>(\*)</sup>

*LIBERAL REGIONAL ECONOMIC INTEGRATION AND INSERTION IN THE  
WORLD A ECONOMY:  
A CRITICAL VIEW FROM A STUDY OF TRADE IN SOUTH AMERICA 1985-  
2009*

*Alexis Saludjian<sup>(\*\*)</sup>*

Universidad Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro (RJ), Brasil.

**Resumen:** En el inicio de los años 1990, los países de América del Sur estaban buscando modelos de desarrollo alternativos a los que fueron implementados en los años 1960-1980. El Regionalismo Abierto fue una manera de incluir las nuevas teorías económicas sobre comercio internacional y el desarrollo a la temática de la integración regional. Presentaremos un estudio empírico sobre la inserción de América del Sur mobilizando datos do período 1985-2009 con una distinción entre productos primarios e industriales y también según el tipo de tecnología utilizada además de si están o no relacionados con recursos naturales o intensivos en trabajo.

**Palabras Claves:** Regionalismo abierto; integración regional; inserción internacional.

**Abstract:** At the beginning of the 1990s, Southern American countries were seeking alternative development models which were implemented in the period 1960-1980. Open Regionalism was an alternative to include the new economic theories of international trade and development to the issue of regional integration. This paper presents an empirical study on the insertion of South America in the world economy. We will use data for the period 1985-2009 with a distinction between primary and industrial products, between type of technology used and between natural resources and labor intensive goods.

**Keywords:** Open regionalism; Regional integration; International insertion.

---

(\*) Parte de este trabajo fue presentado en el seminario “Red globalización financiera y desarrollo sustentable; 2º coloquio internacional; opciones frente a la crisis global: estrategias para un desarrollo sustentable”. 26-27 de marzo 2012. UNAM, UAM, UABCS, Mexico DF

(\*\*) Doctor, Profesor del Instituto de Economía de la Universidad Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ). Investigador asociado del CEPN-Paris 13 (Francia). *E-mail:* <saludjian@ie.ufrj.br.> Recibido en: 02.10.2013, aceptado en: 15.11.2013

## 1. INTRODUCCIÓN

En el inicio de los años 1990, al salir de la “*década perdida*”, los países de América del Sur estaban buscando modelos de desarrollo alternativos a los que fueron, correctamente o no, implementados en los años 1960-1980. El peso de la deuda y sus consecuencias económicas y sociales fueron tan importantes que la opción de un apoyo público fuerte parecía descartada e irrelevante para la ortodoxia prevaleciente en esta época.

Una vía alternativa y transformadora más radical estaba descartada a causa del fin de la Guerra Fría y frente al capitalismo triunfante. El Regionalismo Abierto o “*Nuevo Regionalismo*” fue una manera de incluir las nuevas teorías económicas sobre comercio internacional y el desarrollo a la temática de la integración regional que estaba aconteciendo en todas las regiones del mundo: la reconfiguración de los espacios económicos y geopolíticos fue muy fuerte y no únicamente en las Américas. Presentaremos en este trabajo un estudio empírico sobre la inserción de América del Sur.

Para esto, movilizamos datos de la UN-COMTRADE durante el período 1985-2009 con una distinción entre productos primarios e industriales y también según el tipo de tecnología utilizada (baja, media o alta) además de si están o no relacionados con recursos naturales o intensivos en trabajo.

Así, será posible verificar el tipo de participación de América del Sur en el comercio mundial y si la región se benefició de esta política económica (Regionalismo Abierto) para mejorar efectivamente y substancialmente su inserción en la economía mundial. Podremos también tener algunos elementos para pensar qué tipo de modelos de desarrollo genera este tipo de inserción y si se reduce la heterogeneidad estructural de la región.

## 2. RESULTADOS EMPÍRICOS DE LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA Y DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA DEL SUR EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

### 2.1. COMERCIO, DESARROLLO E INSERCIÓN EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Este modelo de acumulación basado en las exportaciones (desarrollo para afuera) conoció una breve modificación durante el corto período de la Industrialización por Substitución de las Exportaciones. A partir del final de los años 1980 y principios de los años 1990 vuelve a ser uno de los ejes fundamentales del modelo de acumulación en una economía mundial en profunda mutación con el peso creciente de China y con una reconfiguración de las Cadenas de Valores Globales<sup>(1)</sup>. Estudios recientes muestran que, a pesar del discurso sobre la importancia de las exportaciones y de la inserción más profunda (liberal) en la economía mundial, el peso de las exportaciones en el crecimiento económico fue débil en América Latina cuando lo comparamos con otras regiones, como por ejemplo Asia<sup>(2)</sup>.

(1) No se entra en detalles sobre esta literatura que puede ser encontrada en KAPLINSKY, R.; MORRIS, M. A handbook for value chain research. Brighton, UK: Institute of Development Studies, 2000.

(2) Ver Mulder (2009) y Palma (2010).

La Comisión Económica de la Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) trata elementos importantes sobre esta situación en su artículo de septiembre del 2010. En este documento, la UNCTAD, critica la visión liberal (basada en una visión teórica neo-clásica) del desarrollo a través de la abertura/liberalización comercial y de una inserción a cualquier costo en la economía mundial. La UNCTAD critica esta visión en lo que se refiere a la especialización de países en sectores en los cuales la demanda mundial es fuerte o en los cuales el bajo costo de la mano de obra es un elemento esencial de la competitividad de una región. Así, se cuestionan los fundamentos de la visión liberal, que son la base de la (nueva o tradicional) teoría del comercio internacional y del tipo liberal de integración económico regional. Se trata de la relación entre el mercado interno y externo, así como los determinantes de estos diferentes mercados: los países en desarrollo pueden no beneficiarse de una mayor inserción en la economía mundial. De esta manera, sin instituciones referentes a la fuerza de trabajo<sup>(3)</sup>, sin seguridad social, sin generación propia de bienes de capital o de tecnología, la combinación entre progreso tecnológico, inversión y aumento de la productividad pueden no tener consecuencias sobre la creación de empleo decente, bien remunerado, factores esenciales para una dinamización del mercado interno.

“Between today’s developing countries and the countries that industrialized and created labour-market and social-security institutions before the globalization of production and investment, the main differences are not in the macro-economic processes but in the context of corporate decision-making on production and investment. Earlier, such decisions were taken primarily with reference to demand and competition in domestic markets, even when the rest of the world provided markets for some of the increasing production as well as outlets for some labour through migration. By contrast, in most developing countries today such decisions are taken primarily with reference to external demand and global competition. Moreover, these countries can import advanced technologies from the North. The problem of combining technological progress, investment and productivity growth with employment creation is more pronounced when labour-saving technology is introduced in an economy that produces neither the capital goods nor the embodied technology. Since this is a typical situation for developing countries, it is even more important for employment creation that productivity gains translate into higher demand for domestically produced goods and services.” (UNCTAD, 2010, p. 85)

En la visión ortodoxa criticada por la UNCTAD en este artículo, poco importa si existe diferencia entre países más desarrollados, que ya tienen una base de demanda interna robusta y estable (además con una independencia tecnológica) y países menos desarrollados con un elevado nivel de heterogeneidad estructural (y social). La UNCTAD también nota:

“(…) export-led growth strategies tend to lead to relative wage compression, which may seem indispensable for strengthening or maintaining the international competitiveness of producers in any economy. But if many or all countries adopted this strategy it would

---

(3) Cartera de trabajo, salario mínimo, seguridad del trabajo, mecanismos de seguridad-desempleo, sindicatos y representatividad, etc.

lead to a “race to the bottom” with regard to wages. This would translate into insufficient growth of workers’ purchasing power, which itself is an important determinant for aggregate demand growth and job creation.” (UNCTAD, 2010, p. 79)

La relación entre la inserción económica mundial y la especialización de la fuerza de trabajo muestra que la visión ortodoxa de repartición óptima de los factores de producción entre agentes económicos racionales no se reveló sustentable y además no consideró las consecuencias sobre el nivel de salarios<sup>(4)</sup>. Como el mismo trabajo, la UNCTAD apunta que el modelo de desarrollo hacia afuera (*export-led*) puede promover una carrera de tipo *race to the bottom* en lo que refiere a los salarios. Esto tiene consecuencias sobre la demanda interna y el poder de compra insuficiente de los trabajadores. Por lo tanto hace que el modelo de desarrollo sea insostenible y muy vulnerable a las oscilaciones de los mercados mundiales<sup>(5)</sup>.

## 2.2. ESTRUCTURA Y “CUALIDAD DEL COMERCIO” DE AMERICA DEL SUR (1985-2009):

En esta sección, presentamos un estudio sobre la evolución del comercio según la composición de las exportaciones/importaciones, basado en datos de la UN-COMTRADE y especialmente en la clasificación CUCI (Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional) según la metodología de (S. Lall, 2000) y (UNCTAD, 2002, p. 87-95). A partir de estos datos, el objetivo es entender el papel que juega la integración regional en este proceso y confirmar la hipótesis de “no contribución” de la integración económica liberal e, inclusive, la perversidad de este tipo de regionalismo, que puede empeorar la situación ya precaria de América del Sur en las cadenas globales (y las consecuencias negativas sobre el nivel de formación/calificación/remuneración de la fuerza de trabajo).

Los gráficos (en anexo) indican los saldos comerciales de América del Sur, diferenciando los productos primarios de los productos industrializados y, para estos últimos, en función del contenido tecnológico según la clasificación informada anteriormente<sup>(6)</sup>.

Tenemos que notar que existe una diferencia teórica entre un enfoque ortodoxo y un enfoque crítico en lo que se refiere al estudio sobre el contenido tecnológico de bienes en el comercio internacional. Para los ortodoxos, el contenido en tecnología es importante en la medida en que la producción de alta tecnología aumenta su valor agregado. El hecho de que esta tecnológica sea importada o resulte de un proceso local (o regional) de acumulación de conocimientos, no es muy relevante. Como lo indican las teorías del crecimiento endógeno (P. ROMER, 1990), lo que importa es tener la certeza que el libre comercio pueda garantizar la repartición óptima de los recursos (incluso el “capital humano”). En este tipo de modelos ortodoxos, no importa mucho saber de donde viene la

(4) Ver UNCTAD (2010, p. 78)

(5) No se trata aquí de minimizar la experiencia de ciertos países asiáticos pero si de percibir las diferencias del caso latino-americano. Sobre este punto ver (Salama, 2000). Además, como mostró la crisis de 1997, los países del “milagro asiático” también fueron golpeados por la crisis.

(6) En esta clasificación, el petróleo y los productos derivados no son considerados. Ver detalles en UNCTAD (2002).

tecnología y si ella es adaptada, costosa, desarticulada del resto del aparato productivo del país o la región y si los deja más vulnerables a las decisiones tomadas en la sedes de las empresas que dieron origen a estas tecnologías (EEUU, Unión Europea, etc. ...).

Al contrario, en este estudio privilegiamos un enfoque en el cual la homogeneidad entre los diferentes niveles de tecnología es importante en cuanto a su origen<sup>(7)</sup>. De esta forma, la planificación de la tecnología permite la aplicación de una política industrial integrada (entre niveles de tecnología y la escala regional), activa y adaptada a las necesidades de los países y de sus poblaciones en función de sus inserciones en la economía mundial. El proceso local de acumulación de conocimientos implica a su vez un esfuerzo superior en educación, investigación y desarrollo y tiene además consecuencias importantes sobre el tipo de desarrollo económico y social.

La lectura de los gráficos y el análisis se desarrollan en tres etapas que serán detalladas como sigue:

*Etapas 1:* para América del Sur, se analiza la composición de las exportaciones en productos primarios e industrializados<sup>(8)</sup>.

Este primer paso se da tanto para las exportaciones como para las importaciones respectivamente “exportaciones para ...” y “importaciones desde...”:

- i) Mundo;
- ii) América del Sur;
- iii) EEUU;
- iv) Unión Europea;
- v) China<sup>(9)</sup>.

*Etapas 2:* para las exportaciones y las importaciones, la parte de los bienes industrializados se compone de cuatro categorías:

- i) alta intensidad tecnológica;
- ii) media intensidad tecnológica;
- iii) baja intensidad tecnológica;
- iv) intensiva en trabajo y recursos naturales.

*Etapas 3:* para concluir este estudio, serán analizados los saldos (en volumen y no en porcentajes del total).

---

(7) “Productivity in an economy and its growth over time are determined by the stock of productive capital, the technology embodied in that capital stock as a result of *domestic research and development (R&D)*, access to the foreign technology embodied in imported capital goods (and its expansion over time), as well as the quality of labour resulting from education, vocational training and learning by doing (and its improvement over time).” (UNCTAD, 2010, p. 79.)

(8) Para llegar a 100% debe considerarse la categoría “otras transacciones”, que, para no cargar demasiado a los gráficos, no representamos en curva en los gráficos.

(9) En la base de datos de la UN-COMTRADE, también están disponibles los destinos/orígenes: Japón, Asia-Pacífico, entre otros, pero para no cargar los gráficos, preferimos no representar estas series.

A continuación será presentado el análisis de los datos de acuerdo a las etapas mencionadas.

A partir de estos resultados es posible tener una visión más detallada del tipo de inserción de América del Sur en la economía mundial, así como del padrón de comercio (y de producción) de la zona. Prestaremos especial atención a las modificaciones y cambios de tendencias, dando énfasis a los periodos en que ocurrieron, para poder determinar si estos cambios están relacionados o no con políticas específicas de integración regional o de apertura comercial.

Preferimos estudiar las relaciones comerciales con los EEUU y la Unión Europea porque son países/zonas que históricamente tuvieron una gran influencia en la configuración del comercio mundial, ya que tuvieron la capacidad de “moldear” las relaciones comerciales a través de su poder de hegemonía (en el caso de los EEUU) y de la antigua relación con América del Sur a partir del período colonial en adelante. Estos países/zonas centrales en las categorías de la CEPAL original (R. Prebisch) y de la Teoría de la Dependencia<sup>(10)</sup> a partir del proceso de internacionalización de la producción y del papel de las empresas transnacionales (ETN) tienen la capacidad de articular, a escala mundial, la producción a través de cadenas de valores globales proyectando unidades de producción, fábricas, centros de investigación y desarrollo (I & D) en cualquier lugar del mundo dependiendo de la estrategia definida en sus sedes.

El caso de China es fundamental para garantizar el crecimiento (o gran parte de este) y mantener la estabilidad macro (liberal) de muchos países de América del Sur a través de la demanda China.

Observaremos primero el comercio con el resto del mundo, luego el comercio con América del Sur (comercio intra-regional). En tercer lugar, veremos el comercio con las potencias del centro (EEUU y Unión Europea) y finalmente con China.

- *Comercio de América del Sur con el resto del mundo:* en términos generales, la composición de las exportaciones de América del Sur continúa estable desde 1985 con el predominio de productos primarios (en torno de 40% del total desde los años 2000). Los productos industrializados representan cerca del 30% de las exportaciones de la región. De este montante, los productos intensivos en tecnología media representan la mayor parte con 30% a 35% desde 1996; los productos intensivos en tecnología alta, representan 25% en 2008 desde que llegaron a más de 30% en el 2000. Los productos respectivamente intensivos en trabajo y recursos naturales y en baja tecnología representan alrededor del 20% del total de los bienes industrializados. Las importaciones de América del Sur siguen estando compuestas por más de 70% de bienes industrializados, mayoritariamente de productos de alta y media tecnología (40% para cada categoría). Finalmente, si consideramos el saldo (exportaciones menos importaciones por tipo de producto y por tipo de tecnología), observamos que este es positivo (exportaciones superiores a las importaciones) desde 1985

(10) Ver SANTOS (2000) y MARINI (1977).



para los productos primarios con un fuerte aumento de este superávit a partir del 2003/2004. En ese mismo período, el déficit (importaciones superiores a las exportaciones) de los productos industrializados resultó mucho más elevado (50 billones de dólares en 2004 y casi 200 billones en 2008/2009). En el mismo período, los saldos negativos de los bienes industrializados con alto y medio nivel tecnológico llegaron a representar 90 y 80 billones de dólares respectivamente.

En esta primera aproximación general del comercio de América del Sur con el resto del mundo, podemos observar que el padrón exportador líquido de productos primarios y de importador líquido de productos industrializados se mantuvo estable durante el período 1985-2009. Desde 2003, el déficit en bienes industriales aumenta aún siendo compensado por el excedente en aumento de los bienes primarios. Como lo veremos más adelante, el peso de China y el período de altos niveles de los precios de las *commodities*, fueron factores importantes. América del Sur mantuvo su padrón de inserción en la economía mundial desde la década de los 1980/1990 con una pequeña mejora en el contenido de tecnología media y alto<sup>(11)</sup>.

- *Comercio de América del Sur con países de la región* (o sea comercio intra-regional, indicador de la modificación efectiva del tipo de integración económica sud-americana): Las exportaciones para la región sud-americana, consolidan una predominancia de bienes industrializados de 45% en 1985 a 55% en 2008. De este porcentaje, la mayoría son bienes intensivos en tecnología media, que varió de 35% (en los años 1980) hacia 45% en los años 1990 y nuevamente desde 2003. Los bienes industrializados de alta tecnología llegaron a representar 30% en los años 1990 y se estabilizan en torno de 30% desde 1998. Las otras dos categorías (intensiva en trabajo y recursos naturales y en baja tecnología) representan menos de 15% cada una. En lo que se refiere a las importaciones de América del Sur en la misma región, se mantiene la tendencia iniciada en los años 1980 con más de 50% de bienes industrializados y 30% de bienes primarios. Los bienes industrializados de alta y media tecnología representan 30% y 40% respectivamente.

El saldo comercial fue prácticamente nulo en bienes primarios y bienes industriales en los años 1985-1990, se observa un leve superávit en bienes industrializados en los años 1990 que se vuelve deficitario a partir de los años 2000 en los dos segmentos considerados (primarios y industrializados). En 2007, hubo un superávit de 2 billones de dólares en bienes industrializados y de 1,5 billones en bienes primarios, lo cual no se repitió en 2008 y 2009 (cuando nuevamente hubo déficit). Los volúmenes considerados son relativamente reducidos, compatibles con el bajo nivel de comercio intra-regional en América del Sur a pesar de los modelos, acuerdos y discursos sobre la integración económica latino o sud-americana. Una interpretación de este resultado es que el mo-

(11) En este trabajo no discutimos si esta mejoría relativa fue suficiente cuando comparada con la evolución al nivel mundial. Otros trabajos muestran que la mejoría en términos de capacidad de exportaciones de bienes industrializados de media y alta tecnología en América del Sur se mantuvo a un nivel muy inferior a las modificaciones ocurridas en regiones como el Este Asiático. Ver Palma (2010).

delo de integración abierto (y liberal) de los años 1990 no modificó substancialmente el padrón de comercio a lo largo de las dos últimas décadas. Por lo menos, podemos decir que este tipo de integración no consiguió la transformación esperada por los modelos en el comercio intra-sud-americano. El carácter abierto y orientado hacia afuera, dominó el padrón de inserción en la economía mundial. Esta característica no se modificó durante los años 2000-2009.

Conviene estudiar ahora las relaciones con tres países (o grupo de países en el caso de la Unión Europea): EEUU, Unión Europea y China. Los dos primeros son regiones más desarrolladas (menos heterogeneidad estructural y social y potencias tecnológicas y militares). En cuanto a China, viene modificando el comercio mundial y para algunos autores, el orden económico mundial desde los años 2000.

- *Comercio de America del Sur con los EEUU y la Unión Europea:* el padrón de comercio con los países del centro (EEUU y Unión Europea) es diferente ya que la mayoría de las exportaciones hacia la Unión Europea desde America del Sur son de productos primarios, mientras que para los EEUU, la proporción es de 30% para cada una de las categorías (primarios e industrializados<sup>(12)</sup>).
- *Con los EEUU:* las exportaciones de bienes de alta tecnología aumentaron de menos de 20% en 1985 a casi 40% en 2001, para finalmente estabilizarse con alrededor de 30% en los años 2003-2009. Los bienes intensivos en trabajo y recursos naturales que representaban cerca del 15% de las exportaciones entre 1985-2003 aumentaron a 25% en 2009. En lo que se refiere a las importaciones, 70% son de bienes industrializados (y 10% primarios) de los cuales 50% son de alta tecnología y 40% de tecnología media. Cuando analizamos los saldos, observamos tres periodos: i) 1985-1997: déficits importantes y crecientes en bienes industrializados de hasta 30 billones de dólares en 1997; ii) 1998-2003: reducción de este déficit hasta prácticamente 5 billones de dólares; iii) 2004-2009: fuerte y rápido aumento del déficit que llegó hasta 20 billones de dólares en 2008 y 2009. El saldo de bienes primarios de América del Sur con los EEUU es ligeramente superavitario de 1985-2006 y tiende a reducirse desde 2007.
- *Con la Unión Europea:* 70% de las exportaciones son productos primarios. Las importaciones están compuestas de 90% de bienes industrializados de alta (casi 50%) y media (40%) tecnologías. El saldo es superavitario en bienes primarios (en aumento desde 2003 con 60 billones de dólares en 2008) y deficitario en bienes industrializados (más de 40 billones también en 2008). El padrón primo-exportador de América del Sur con la Unión Europea se mantuvo a lo largo del período estudiado y parece haberse consolidado, dejando las tentativas y discursos promovidos por la nueva CEPAL neo-estructuralista de los años 1990-2010 y en gran medida frustrados.

(12) Notemos que para llegar a 100% faltan las categorías “no clasificados” que no aparecen en esta clasificación por ser productos para los cuales los mercados no aumentaron mucho durante las últimas dos o tres décadas (o sea son productos poco dinámicos no tomados en consideración en esta clasificación), o por ser productos de tipo “combustibles” que tampoco son considerados en esta metodología (ver UNCTAD, 2002, p. 87).

- *Comercio de America del Sur con China*: el cambio se da al final de los años 1980 cuando los bienes primarios llegan a representar la mayor parte de las exportaciones de America del Sur (más de 80%). El nivel tecnológico de los menos de 10% de bienes industrializados exportados a China es irrisorio. En cambio, en las importaciones de América del Sur provenientes de China, en el mismo periodo, más del 90% de los bienes son productos industrializados y más de 40% de estos son de alta tecnología. Los bienes industrializados intensivos en trabajo y en recursos naturales importados desde China por América del Sur, se redujeron a partir de 1992 llegando a menos del 20% del total de los bienes industrializados. El saldo comercial en bienes primarios viene creciendo a partir del 2002-2003 y llegó casi a 40 billones de dólares en 2009. Por otra parte, el saldo de los bienes industrializados (50% en alta tecnología) tuvo una evolución inversa alcanzando un déficit de más de 40 billones de dólares en 2008-2009. Es decir que con el nuevo principal socio comercial de America del Sur, el comercio mostró un padrón de comercio reprimarizado desde fines de los años 1980<sup>(13)</sup>.

### 3. CONCLUSIÓN

El presente estudio sobre el comercio de America del Sur durante el período 1985-2009 tiende a mostrar que el padrón de inserción en la economía mundial se mantuvo prácticamente inalterado. Si bien es verdad que el nivel tecnológico del comercio (exportaciones e importaciones) aumentó a lo largo del período, a nivel mundial, América del Sur se encuentra detrás de muchas regiones en desarrollo, como Asia<sup>(14)</sup>. No se puede negar que, a escala mundial, una mayor integración de las cadenas productivas de valor. Sin embargo, en el caso de América del Sur, gran parte del aumento del nivel tecnológico de sus exportaciones se debe más bien al aumento de las importaciones de bienes de elevado nivel tecnológico y a la presencia de ETN en la región que a una capacidad endógena de generar y producir bienes de alto nivel tecnológico. La capacidad de creación, mantenimiento y desarrollo de una base científico-tecnológica a nivel regional es todavía

(13) Así, puede existir un “Efecto *commodities*” como observa la UNCTAD: “In developing economies that are still highly dependent on the production and export of primary commodities, the link between growth and employment creation can be quite loose. This is because short-term growth is often influenced more strongly by movements in internationally determined prices for primary commodities than by an expansion in the volume of domestic output. Strong increases in commodity prices, as witnessed during the period 2002–2008, can lead to income growth without an increase in real output, and thus do not result in higher employment in the commodities sector. To the extent that higher commodity prices increase profits in that sector, they tend to have a very small impact, if any, on domestic demand, and thus on employment. However, to the extent that rising commodity prices translate into higher wages (or larger fiscal revenue and expenditure), they could have the same effect as productivity growth resulting from technological innovation: they could boost demand and employment in other parts of the economy. The latter situation is rare because of the frequent monopoly position of capital owners in the primary sector, especially in mining, and the particularly weak position of labour. Transforming productivity gains resulting from commodity price increases into a sustained process of growth and employment throughout the economy would require changing this situation to ensure that higher prices or productivity growth in the primary sector translate into greater domestic demand and/or more investment.” (UNCTAD, 2010, p. 85-86.)

(14) La misma conclusión puede ser observada en lo que se refiere al sector de servicio. Mismo no siendo el tema central de este trabajo, recomendamos la lectura del los trabajo de la Red Mercosur sobre este tema: Red Mercosur (2010b).

muy débil en América del Sur. Esta dificultad fue apuntada anteriormente por autores de diversos enfoques y, cuando comparamos los niveles de gastos en I & D en función del PIB en Asia y en América del Sur, comprendemos que se trata de un gran desafío. En la década del 2000, Asia gastaba entre 1,5% y 2,5% de su PIB en I & D, mientras que América del Sur solamente entre 0,5% y 0,7% del PIB de la región<sup>(15)</sup>.

El proyecto de una Agencia de Innovación a escala sud-americana es un desafío fundamental para la definición de una estrategia alternativa y progresista de integración económica regional. La reciente reunión del Consejo Andino de Ciencia y Tecnología en julio de 2010 fue una señal interesante que pretende definir una agenda de trabajo relativa a la formulación de una política comunitaria en Ciencia y Tecnología, coordinando acciones conjuntas entre países andinos, actualizando los programas de investigación y formación y creando un fondo para financiar proyectos (CEPAL, 2010, p. 126). Está claro que un tal proyecto tiene un costo elevado y necesita una visión estratégica. La UNASUR podría colocar este tema como elemento estratégico prioritario con recursos y financiamientos asociados. La iniciativa de promover un Centro de Investigación Regional de la CAN en 2010 es fundamental para pensar de manera estratégica y dinámica la inserción de América del Sur en la economía mundial.

Las características del régimen de acumulación financiarizado y excluyente, predominante en América del Sur, parecen no permitir que se desarrolle en la División Internacional del Trabajo, un modelo de acumulación más homogéneo y con menor desigualdad, ni tampoco una inserción menos predatoria socialmente y ambientalmente.

#### 4. BIBLIOGRAFÍA

ALADI (2008). *Seguimiento de las actividades en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), el Plan Puebla – Panamá (PPP), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO)*. Informe del primer semestre (ALADI/SEC/di 2160), 15 de junio.

ALADI, Boletín Electrónico Comercio Exterior en Cifras, varios números. Disponible em: <<http://www.aladi.org/nsfaladi/arquitect.nsf/vsitioweb/boletinaladi>>.

BASUALDO, Eduardo; ARCEO, Enrique (comp.) *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Clacso, 2006.

BID. *Economic and social progress in Latin America: 2002 report; Beyond border, the new regionalism in Latin America*. Washington D.C.: BID, 2002.

COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN). Disponible em: <<http://www.comunidadandina.org/>>.

CARCANHOLO, Marcelo Dias. *Neoconservadorismo com Roupagem Alternativa: a Nova Cepal dentro do Consenso de Washington*. In: Castelo, R. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.

CEPAL. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2009-2010: Crisis originada en el Centro y recuperación impulsada por las economías emergentes*. 216 pp. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.

(15) Ver Katz, 2001, p. 116-120, Palma, 2010, Perez, 2001 o desde un punto de vista más crítico Varsavsky, 1974.

- \_\_\_\_\_. Panorama de la inserción internacional DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2008-2009. Santiago de Chile: CEPAL, 2011.
- CEPAL. 2009. Panorama da Inserção de America Latina CEPAL. Disponível em: <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/36906/PANORAMA\\_DE\\_LA\\_INSERTION\\_INTERNACIONAL\\_2008\\_2009\\_vf.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/36906/PANORAMA_DE_LA_INSERTION_INTERNACIONAL_2008_2009_vf.pdf)>.
- CEPAL. 2008. Insección economía mundial 2007 y tendencias 2008. Disponível em: <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/34329/PANORAMA\\_INSERTION\\_INTERNACIONAL\\_2008\\_vf.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/34329/PANORAMA_INSERTION_INTERNACIONAL_2008_vf.pdf)>.
- CEPAL. *El regionalismo abierto en America Latina y el Caribe; la integración económica al servicio de la Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- CEPAL, BADECEL. Disponível em: <[http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2008\\_2009/espanol/portada.htm](http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2008_2009/espanol/portada.htm)>.
- GAMBINA Julio. 2011. Un modelo en discusión, en p. 12, “Debate: Que integración regional conviene?” Disponible en: <<http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-170443-2011-06-20.html>>.
- IIRSA, Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos IIRSA 2009. Disponível em: <[http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb09\\_cartera\\_de\\_proyectos\\_iirsa\\_2009/lb09\\_cartera\\_de\\_proyectos\\_iirsa\\_2009.asp?CodIdioma=ESP](http://www.iirsa.org/BancoConocimiento/L/lb09_cartera_de_proyectos_iirsa_2009/lb09_cartera_de_proyectos_iirsa_2009.asp?CodIdioma=ESP)>.
- INTAL-BID, Informe MERCOSUL 14. Disponível em: <[http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p\\_Informe\\_MERCOSUL\\_14.pdf](http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/publicaciones/p_Informe_MERCOSUL_14.pdf)>.
- KATZ, Jorge. 2000. *Structural reforms, productivity and technological change in Latin America*. Libros de la CEPAL n. 64, Santiago du Chili.
- MARINI, Rui Mauro. *Dialéctica de la Dependencia*. Serie Popular Era, 3. edição, 1977. México.
- PALMA, José Gabriel. 2010. Why has productivity growth stagnated in most Latin-American countries since the neo-liberal reforms, CWPE 1030. Disponível em: <<http://www.econ.cam.ac.uk/dae/repec/cam/pdf/cwpe1030.pdf>>.
- PEREZ, Carlota. Technological change and opportunities for development as amoving target Revista da CEPAL, n. 75, 2001.
- RED MERCOSUR. Los Impactos de la Crisis Internacional en America Latina y las Alternativas de políticas. Serie policy brief, n. 2/10 — diciembre 2010a.
- ROMER, Paul. El Cambio tecnológico endógeno. In: *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 98, n. 5, 1990.
- SALAMA, Pierre. Brésil, Bilan économique, succès et limites. In: *Problèmes d'Amérique Latine*. Paris, n. 78, 2010.
- \_\_\_\_\_. Du productif au financier et du financier au productif en Asie et en Amérique latine. In: *Conseil d'Analyse Economique, Développement*, Paris, 2000.
- \_\_\_\_\_. 2010. Estratégias de Desenvolvimento e Inserção da América Latina na Economia Mundial. Os estruturalistas e neoestruturalistas da Cepal: uma abordagem crítica. In: CASTELO BRANCO, Rodrigo. (Org.) *Encruzilhadas da América Latina no Século XXI*. Rio de Janeiro: Pão e Rosas, 2010.
- SALUDJIAN, Alexis. Del Mercosur al ALCA: Críticas al modelo liberal de Nuevo Regionalismo de la BID. In: *Problemas del Desarrollo*. México, v. 36, n. 141, p. 9-25, Abr.-Jun., 2005.
- SANTOS (dos) Theotonio. *A Teoria da Dependência: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- SELA. *Informe sobre el Proceso de Integración Regional. 2009-2010*, Caracas, Octubre, 2010.

UNASUL. Disponível em: <<http://www.pptunasur.com/>>.

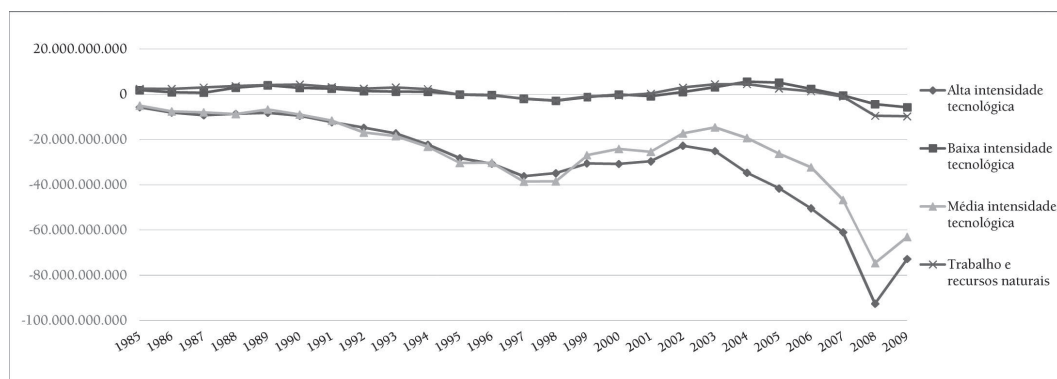
UN COMTRADE, base de dados, acesso Novembro 2010.

UNCTAD, Trade and Development report, 2002. Disponível em: <[http://www.unctad.org/en/docs/tdr2002\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/tdr2002_en.pdf)>.

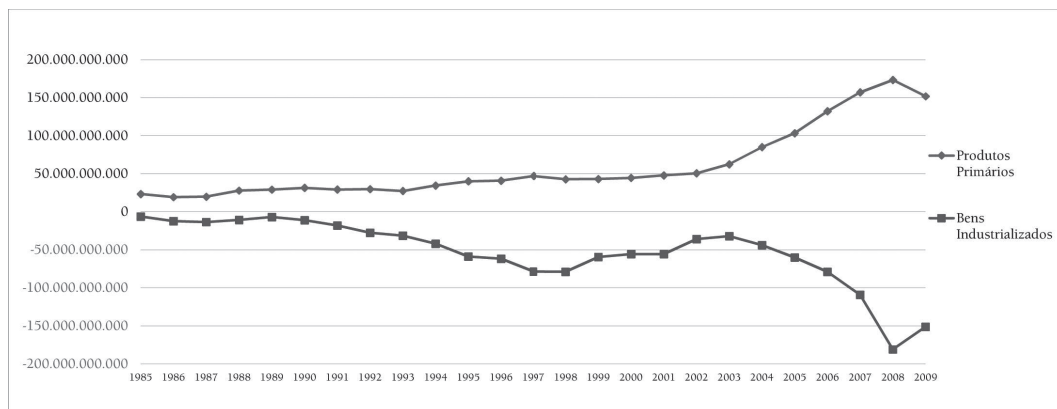
UNCTAD, 2010, Trade and Development report, Employment, globalization and development. Disponível em: <<http://www.unctad.org/Templates/Download.asp?docid=13740&lang=1&intIte mID=1397>>.

VARSAVSKY, Oscar. *Estilos Tecnológicos*. Sd: ed. Periferia, 1974.

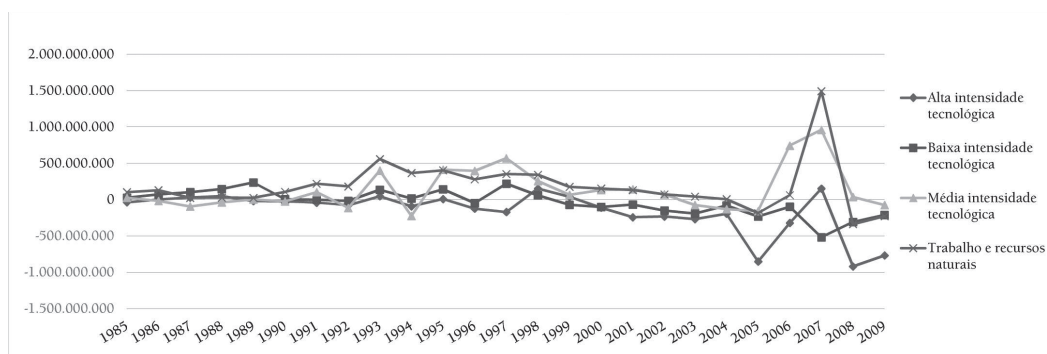
### Anexo III – Saldos do Comércio



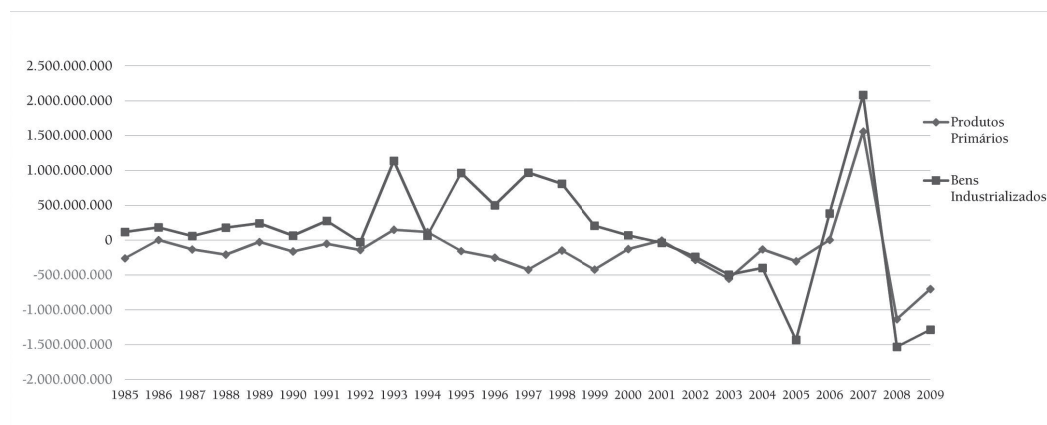
**ANEXO 1.1 SALDO DE EXPORTAÇÃO DE BENS INDUSTRIALIZADOS DA AMÉRICA DO SUL PARA O MUNDO, POR NÍVEL TECNOLÓGICO**



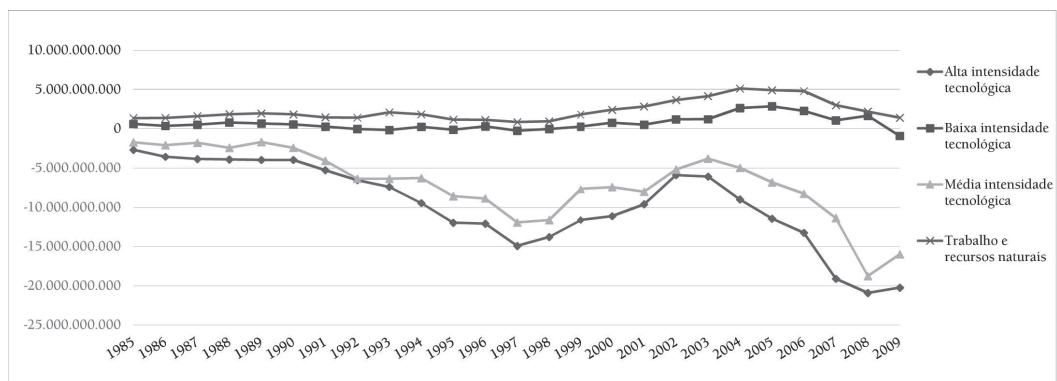
**ANEXO 1.2 SALDO DE EXPORTAÇÕES DA AMÉRICA DO SUL PARA O MUNDO, POR TIPO DE PRODUTO**



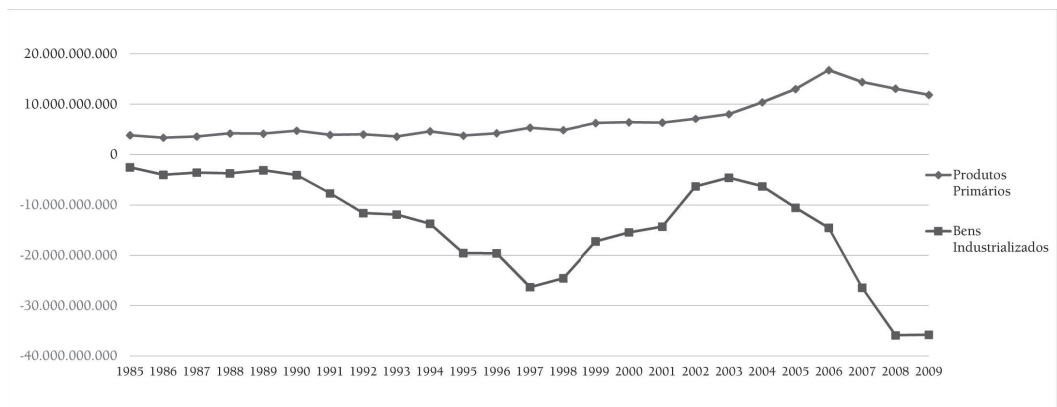
**ANEXO 2.1 SALDO DE EXPORTAÇÕES DE BENS INDUSTRIALIZADOS DA AMÉRICA DO SUL PARA A AMÉRICA DO SUL, POR NÍVEL TECNOLÓGICO**



**ANEXO 2.2 SALDO DO COMÉRCIO DA AMÉRICA DO SUL PARA A AMÉRICA DO SUL, POR TIPO DE PRODUTO**

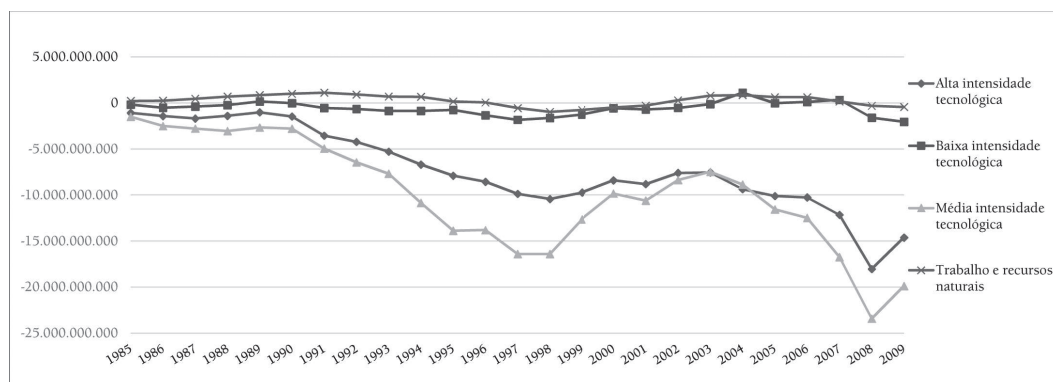


**ANEXO 3.1 SALDO DO COMÉRCIO DE BENS INDUSTRIALIZADOS DA AMÉRICA DO SUL PARA OS EUA, POR NÍVEL TECNOLÓGICO**

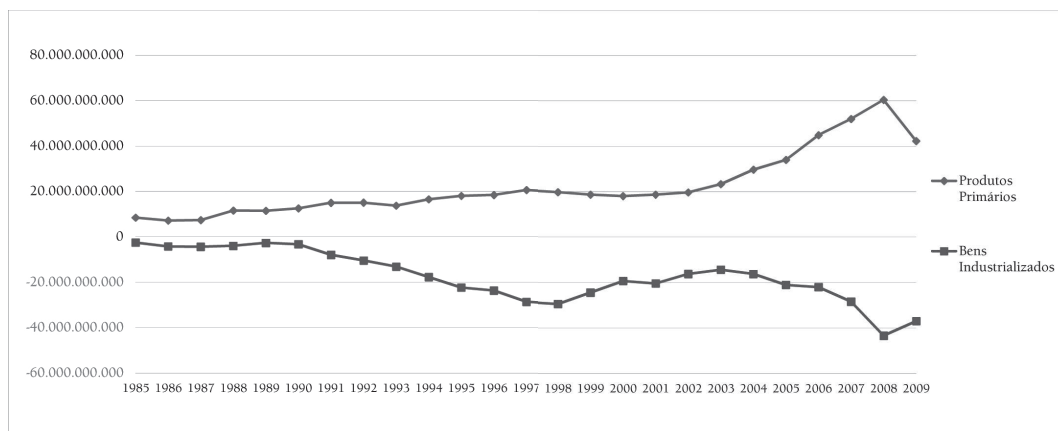


**ANEXO 3.2 SALDO DO COMÉRCIO DA AMÉRICA DO SUL PARA OS EUA, POR TIPO DE PRODUTO**

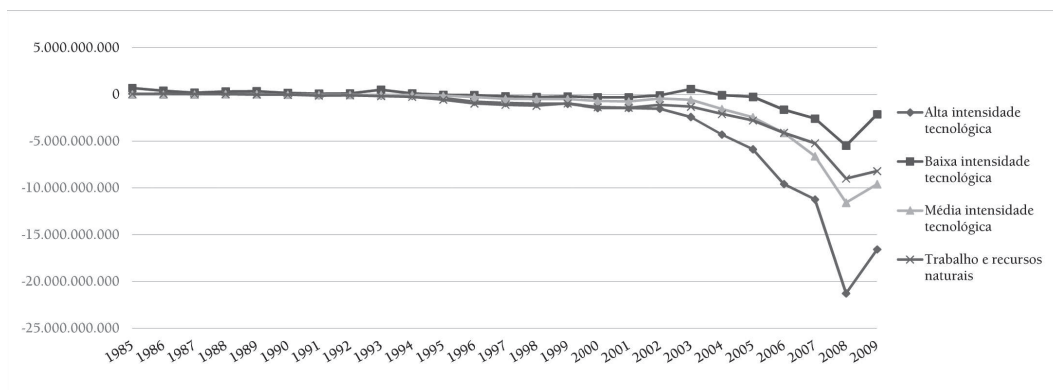




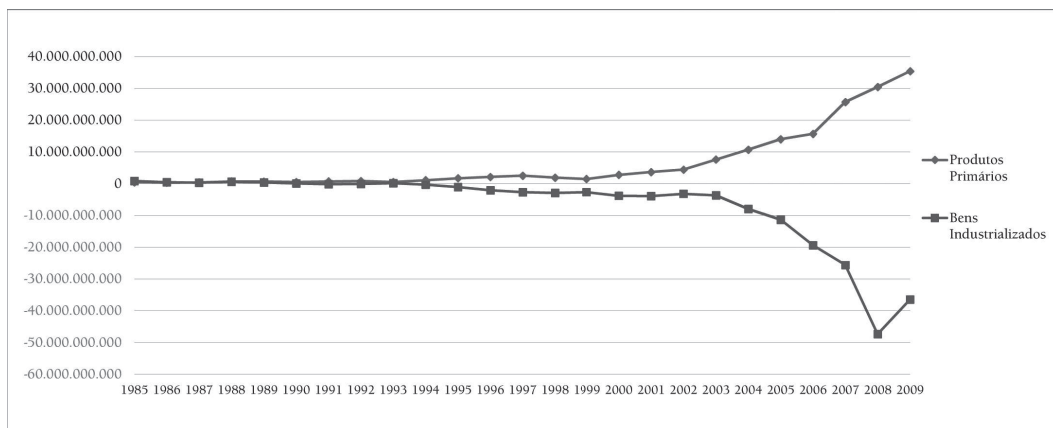
**ANEXO 4.1 SALDO DE EXPORTAÇÕES DE BENS INDUSTRIALIZADOS DA AMÉRICA DO SUL PARA A UNIÃO EUROPEIA, POR NÍVEL TECNOLÓGICO**



**ANEXO 4.2 SALDO DO COMÉRCIO DA AMÉRICA DO SUL PARA A UNIÃO EUROPEIA, POR TIPO DE PRODUTO**



**ANEXO 5.1 SALDO DE EXPORTAÇÕES DE BENS INDUSTRIALIZADOS DA AMÉRICA DO SUL PARA A CHINA, POR NÍVEL TECNOLÓGICO**



**ANEXO 5.2 SALDO DO COMÉRCIO DA AMÉRICA DO SUL PARA A CHINA, POR TIPO DE COMMODITY**

# VIEJOS Y NUEVOS DILEMAS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SUDAMERICANOS

*OLD AND NEW DILEMMAS FOR SOCIAL PARTICIPATION  
IN THE SOUTH AMERICAN INTEGRATION*

Gonzalo Berrón<sup>(\*)</sup>

Universidad Nacional de Ros ario/Ros ario (SF), Argentina.

**Resumen:** Este texto realiza un balance de la participaci3n social en los procesos de integraci3n regional en Sudamérica durante el periodo de los llamados gobiernos progresistas. Se analizan las instituciones de la participaci3n, las percepciones de las organizaciones sociales que orientan la relaci3n que establecerán con los mismos. Estas organizaciones enfrentan tres dilemas: participar o no a pesar de la percepci3n de los pocos resultados, participar a pesar de que los procesos de integraci3n no presentan un claro horizonte de emancipaci3n social, y contribuir a los procesos espontáneos de integraci3n social a pesar de que éstos no sean percibidos como transformadores.

**Palabras Claves:** Integraci3n regional; Integraci3n social; Organizaciones Internacionales.

**Abstract:** This essay makes a balance of social participation within the regional integration processes in South America during the period of these called progressive governments. It analyzes the participation mechanisms and the perceptions of the civil society organizations that influenced the relation they establish with them. These organizations face three dilemmas: to participate or not even if they perceive that those processes bring few outcomes for them; to participate even if they perceive that the processes do not express a clear way to emancipation, and to contribute with the spontaneous processes of integration even if they consider them as not been transformatives.

**Keywords:** Regional integration; social integration; International Organizations.

---

(\*) Doctor, professor da Universidad Nacional de Rosario, Argentina. *E-mail:* <gonzalo@fes.org.br>. Recibido en 01.10.2013, aceptado en 15.11.2013.

## 1. INTRODUCCIÓN

El panorama de la integración regional en Sudamérica fue significativamente alterado en el transcurso de los años 2000: el Mercado Común del Sur (Mercosur) salió de la crisis en la que se había sumergido hacia el final de la década de los 90s; la Comunidad Andina de Naciones (CAN), luego de algunos años de intento de renovación vía el “*regionalismo abierto*” propuesto por la CEPAL, entró en una crisis que, de no cambiar el escenario, sin dudas será terminal; y dos grandes novedades irrumpieron en el escenario de la integración regional, a saber, la consolidación y creación formal de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR), y el surgimiento de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA).

Cabe mencionar también dos elementos importantísimos para complementar este escenario: el fin de la negociación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 2005, y la creación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en febrero de 2010 (DECLARACIÓN DE CANCÚN, 2010), cuyo reverso es, sin dudas, la crisis de la arquitectura interamericana, es decir, de la Organización de Estados Americanos (OEA). Fue éste el escenario en el cual movimientos y organizaciones sociales, así como empresas de la región o transnacionales, han actuado en la última década con distintas reacciones, niveles de involucramiento y capacidad de influencia<sup>(1)</sup>.

Intento analizar en lo que sigue tres niveles de actuación de la sociedad civil sudamericana en relación a procesos de integración regional. Un primer nivel se refiere a los procesos institucionales presentes en los cuatro mecanismos formales de integración regional que operan en América del Sur, describir brevemente cuales son, cuál ha sido su evolución institucional a lo largo de los últimos años y analizar su funcionamiento, resultados y desafíos a la luz de las expectativas de los actores de la sociedad civil.

En un segundo nivel analizo precisamente esas expectativas, haciendo foco en las caracterizaciones de las organizaciones y movimientos sociales en lo que se refiere a los procesos de integración, los significados, por ejemplo, de “*integración de los pueblos*” y de formulaciones similares en su discurso político, el significado de lo que podría considerarse una “*integración desde abajo*”. En un último nivel, enumero una serie de casos reales de lo que considero la “*integración desde abajo*”, es decir, dinámicas espontáneas — o inducidas en algunos casos — de fuertes vínculos entre pueblos de distinta nacionalidad, presentando allí también aspectos positivos, negativos y desafíos.

El título de este ensayo hace referencia precisamente a los dilemas que se presentan para los actores organizados de la sociedad civil en relación a su involucramiento con los procesos de integración regional. Es válido aclarar que los dilemas, en algunos casos, son explicitados por estos actores, en otros, son productos de mi análisis. Los formulo aquí a manera de hipótesis de trabajo para luego desarrollarlos en cada sección.

---

(1) Algunos hechos recientes informan sobre un nuevo momento que altera el ciclo descrito: golpe institucional en Paraguay suspensión de Mercosur y Unasur, entrada de Venezuela al Mercosur y, finalmente, la formalización de la “*Alianzadel Pacífico*” que da forma institucional a la articulación de los países cuyos gobiernos dententan una visión más favorable al libre comercio y laproximidad com los Estados Unidos. La AP no prevê mecanismos de participación social.

- 1.1 Después de varios años en los cuales la participación social ha sido incorporada como parte del discurso — y las prácticas — de los procesos de integración regional, se les presentan a las organizaciones sociales que decidieron participar activamente dilemas derivados de las siguientes percepciones: en muchos casos la participación no tiene resultados concretos en términos de política pública; en otros, esos resultados no son evidentes, o aparecen de forma muy diluida en el producto final (la decisión institucional); finalmente, en la mayoría de los casos, la participación requiere una inversión de recursos muy alta en relación a los resultados obtenidos. El dilema es si continuar o no insistiendo en la participación, si reclamar mejoras a los mecanismos participativos, y si vale la pena invertir más recursos para alcanzar algunos resultados.
- 1.2 En el nivel político-ideológico los dilemas son más profundos, pues las experiencias de integración promovidas en los últimos años por los gobiernos próximos al campo popular arrojan resultados que contradicen en la práctica varios de los postulados medulares de la visión de las organizaciones sociales sobre integración, y generan, por lo tanto, dudas con respecto no sólo a estos gobiernos, sino a la viabilidad de los procesos de integración como procesos emancipatorios y de justicia social y ambiental.
- 1.3 El dilema central puesto en el nivel de las prácticas espontáneas y del mercado se produce en el siguiente sentido: ¿cuáles son los significados de los procesos espontáneos de integración? ¿Contribuyen ellos a mejorar la vida de estos pueblos? ¿Qué relación tienen con el ideario integracionista de las organizaciones y movimientos sociales?

## 2. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

Cuando se trata de participación social en instancias de carácter internacional tales como los procesos descritos, es necesario en primer lugar reconocer que, además de las instancias internacionales de participación, pueden existir instancias domésticas que de alguna forma apuntan a ordenar la participación en las instancias internacionales. Presento a continuación un breve esquema de cómo se produce este ordenamiento en los mecanismos de integración del área sudamericana.

Al observar el Cuadro 1, nos encontramos con un panorama que parece muy complejo y vasto, que transmite la idea de que la participación social encuentra muchos canales para realizarse y que además en los últimos años ha avanzado. Ésta es una primera constatación válida: de los mecanismos existentes, sólo los de participación sindical y empresarial (FCES, CCLA, CCEA) fueron creados en la década de los 90. Los restantes aparecieron a lo largo de los años 2000 y responden a la consolidación de una visión política anclada en un imaginario de convicciones participacionistas generado al calor de la lucha contra las dictaduras y los procesos de redemocratización en la región. Esto es particularmente fuerte en el caso de Brasil, Uruguay, Paraguay y la Argentina post década neoliberal-conservadora. Y en el caso de Bolivia y Venezuela reflejan la llegada de sectores populares históricamente excluidos de la vida democrática de sus países.

Los cambios políticos registrados en la región durante la primera década del siglo XXI son herederos de estas tradiciones y buscaron profundizar desde los gobiernos cambios que no solo intenten darle un valor político (y geopolítico) emancipatorio a los procesos de integración regional, sino que vuelvan a estos procesos más participativos, tanto a través de la creación de una nueva institucionalidad — o de la revitalización de la existente — como con el explícito objetivo, por ejemplo en el caso del Mercosur, de crear un “Mercosur ciudadano”<sup>(2)</sup>.

**Tabela 1**

CAN	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Consultivo Empresarial Andino</li> <li>• CONSEJO CONSULTIVO LABORAL ANDINO</li> <li>• Consejo Consultivo Andino de los Pueblos Indígenas – CCAPI</li> <li>• Mesa Andina de Trabajo sobre la Promoción y Protección de los Derechos del Consumidor</li> <li>• Mesa del Pueblo Afrodescendiente de la Comunidad Andina</li> </ul>	
MERCOSUR	
Mecanismos regionales <ul style="list-style-type: none"> <li>• Foro Consultivo Económico y Social</li> <li>• Cumbres Sociales del Mercosur</li> <li>• Reuniones especializadas (participación informal de organizaciones sociales)</li> <li>• Cumbres de los pueblos (autónomas, no forman parte del proceso oficial)</li> <li>• Unidad de Participación Social<sup>(3)</sup></li> </ul>	Mecanismos nacionales <ul style="list-style-type: none"> <li>• MERCOSUL SOCIAL E PARTICIPATIVO BRASIL (Brasil)</li> <li>• Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (ARGENTINA)</li> </ul>
ALIANZA BOLIVARIANA PARA LOS PUEBLOS DE NUESTRA AMÉRICA (ALBA-TCP)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo de Movimientos Sociales del ALBA-TCP</li> <li>• Movimientos Sociales del ALBA (autónomo)</li> </ul>	
UNASUR	
Creado en la Cumbre de Paramaribo, el 30 de agosto de 2013, aún en proceso de implementación <sup>(4)</sup> .	

(2) El programa Somos Mercosur, creado en 2005 y del cual participaban secciones de los gobiernos miembros del bloque, se proponía como “objetivo involucrar a la ciudadanía en el proceso de integración regional, generando nuevos espacios para que la sociedad civil y los gobiernos locales puedan debatir, formular demandas y participar de los procesos decisivos” (BRASIL, 2007).

(3) El 1 ero de noviembre de 2013 se inició La gestión de Lea Unidad de Apoyo a la Participación Social, creada mediante la resolución MERCOSUR/CMC/DEC. N. 65/10 y vinculada directamente a la Alta Representación del Mercosur, como instancia burocrática para gestionar la participación social, fue dotada de un Fondo de Participación Social que al cierre de este artículo aún no ha sido creado.

(4) Los jefes y jefas de estado declararon que “15. Reiteran la importancia de la participación ciudadana en el proceso de integración y en este marco aprueban las directrices para el establecimiento del Foro de Participación Ciudadana, y ratifican la realización del I Foro en la Ciudad de Cochabamba, Bolivia, preferentemente en el año 2013. Como parte del proceso de realización del Foro se efectuará una reunión preparatoria en la ciudad de Buenos Aires, Argentina, con el objeto de socializar las directrices con la ciudadanía y generar un debate que contribuya a promover mecanismos de información y participación de los actores sociales en el primer Foro” (DECLARACIÓN DE PARAMARIBO, 2013).

En este período se crean en la CAN el Consejo Indígena (2007), la Mesa de Consumidores, y la de Afrodescendientes. En el Mercosur, surgirá el programa “Somos Mercosur” a nivel regional y luego el “Mercosur Social y Participativo” en el caso de Brasil. En Argentina, se crea el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil. El ALBA va más allá y crea el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA como parte integrante de su estructura orgánica y, en el caso de UNASUR, ya desde su creación formal en 2008, el tratado fundacional incluye, como vimos, un artículo particular en el que se menciona la participación social como constitutiva del bloque, y con ella la noción de ciudadanía sudamericana.

Junto a este proceso de institucionalización se produce una efervescencia también de parte de las organizaciones sociales que coordinaron sus acciones en oposición a los acuerdos de libre comercio, en particular al ALCA. Dotadas de un elevado grado de articulación vieron en el fin de las negociaciones para este acuerdo, en noviembre de 2005, la apertura definitiva — juntamente con las varias victorias electorales de candidatos de los sectores populares — de un ciclo favorable a la realización de los anhelos de la integración latinoamericana. Estas redes, organizaciones y movimientos realizaron de forma autónoma varias “*cumbres de los pueblos*” en torno a las cumbres del Mercosur y Unasur<sup>(5)</sup>.

El ALBA es un caso aparte, pues el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA es un mecanismo de internacionalización de las expresiones organizadas de la sociedad que son el sostén político de los gobiernos más dinámicos e impulsores de este proceso de integración. Lo primero que debe mencionarse es que uno de los desafíos iniciales que tuvo que enfrentar fue, desde su reunión fundacional en Tintorero, Venezuela (2007), definir quiénes eran sus miembros. Esto se debió a que la movilización social y política de apoyadores del ALBA tenía, en algunos casos, una expresión internacional más organizada que aquella presente en los países miembros<sup>(6)</sup>, motivo que con el transcurrir de sus reuniones lentamente debió ser trabajado hasta llegar a su conformación actual, compuesta de miembros únicamente de aquellos países que constituyen el bloque<sup>(7)</sup>.

Este movimiento de vuelco hacia la participación institucional por parte de muchas organizaciones se produjo no sin contradicciones, pues el hecho de venir de un período de intensa movilización contra los gobiernos neoliberales y encontrar ahora en los gobiernos una receptividad distinta, y en muchos casos incluso una búsqueda activa de diálogo, generaba algunas dudas. Durante el ciclo anterior las organizaciones sociales rechazaron la participación en las instancias propuestas por los gobiernos como forma de no dar legitimidad a procesos ante los cuales se oponían de forma sistémica, esta actitud adquirió una forma discursiva que dividía el campo entre las organizaciones que

---

(5) Fueron realizadas 6 cumbres entre 2006 y 2009 (Córdoba, Cochabamba, Montevideo, Misiones, Salvador da Bahia, Asunción)

(6) “Reconociendo el liderazgo revolucionario de los países de la Alianza, el Consejo de Movimientos Sociales del ALBA – TCP, queda integrado por dos delegados titulares y dos suplentes de cada país miembro de la Alianza y se reunirá en el marco de las Cumbres del Alba, por convocatoria del Consejo Político de la Alianza y por convocatoria propia, tomando las resoluciones por consenso y en coordinación con el Consejo Político de la Alianza, mediante los mecanismos que se definan de común acuerdo” (ALBA, 2012).

(7) Para más detalle, ir al discurso de João Pedro Stedile, en la reciente Asamblea de Movimientos Sociales del ALBA, São Paulo, 17 de mayo de 2013.

hacían incidencia y que daban legitimidad a los espacios de participación oficial — incluso aquellas que criticaban, desde adentro — y las que realizaban movilización social en contra políticamente de estos procesos.

La duda mencionada se expresó recurrentemente en el debate entorno a la autonomía de los movimientos y organizaciones sociales, un debate aún hoy vigente que, lejos del formalismo, se refiere a contradicciones dentro del campo popular expresadas a través de los pares:

- *gobierno-sociedad civil*: en tanto algunos gobiernos tienen un origen directo en las movilizaciones sociales, hubo casos extremos en los que la autonomía fue resignificada desde los gobiernos como oposición a ellos, e incluso de algunos movimientos sociales, para los cuales si el movimiento está en el gobierno, y el gobierno es del movimiento, la autonomía de uno mismo no tiene sentido lógico, ni político;
- *apoyo-crítica*: la autonomía como capacidad de apoyar y criticar de forma independiente determinadas políticas sin que eso signifique adhesión o rechazo al gobierno. En realidad, se entiende que si el gobierno es de origen popular, autonomía quiere decir poder criticar sin que esto se entienda como oposición política al proyecto general que representa un gobierno. Esto es central para la idea de movimiento-organización social pues la representación de los intereses de un determinado sector, si fidedigna, necesita una defensa general de proyecto de país, al mismo tiempo que de intereses “corporativos” específicos del sector (apoyo y crítica);
- *negociación-cooptación*: en el contexto de un proyecto político estructurado y que abarca a muchos sectores sociales y políticos, la negociación, obtención de beneficios sectoriales y apoyo político, no puede ser confundida con la oferta de beneficios sectoriales como forma obtención de apoyo político (cooptación), sin embargo, muchas veces el límite entre estas prácticas es tenue y las interpretaciones pueden ser múltiples.

Al mencionado ciclo de efervescencia le ha seguido, en los últimos años, un período de cambio en relación a la participación social en general, y en particular a la participación en los procesos de integración regional en América del Sur<sup>(8)</sup>. ¿Cuáles son las razones que motivan ese cambio? Y ¿Qué relación tienen ellos con los dilemas que la institucionalidad participativa le presenta a las entidades de la sociedad civil de América del Sur? Pese a no vislumbrar ninguna “causa” suficiente, identifico sí diversos factores que se retroalimentan y que dan por resultado esta nueva situación de cierto enfriamiento de la participación social en los espacios de integración regional.

## 2.1. EL VIGOR DEL PROCESO

El primer factor que podría explicar el cambio tiene que ver con el vigor de los procesos. Cuanto más vigor tiene el proceso de integración, más interés y respuestas de

(8) Es un período que se extiende hasta la actualidad y que nos interna en los dilemas que planteo en este artículo.



parte de la sociedad civil habrá y la demanda por participación institucional aumentará. Si este principio es verdadero, se puede afirmar que el estancamiento de los procesos por distintos motivos (crisis económica en los casos de Mercosur y ALBA; crisis política en el caso del ALBA; crisis institucional en el caso de la CAN) produce una pérdida de interés por parte de los actores, que comienzan a evaluar si vale la pena o no participar y ante la duda no participan, o participan de forma “burocrática”, es decir, lo hacen sin movilización, sin elaboración de propuestas, “acompañan” los procesos, y otras respuestas de este tipo.

Una referencia que ayuda a entender este cuadro es la diferencia entre las dinámicas de CAN, Mercosur y UNASUR. UNASUR es, de estos tres procesos, el políticamente más vigoroso, y pese a que no ha sido rápido y a que ha atravesado algunos impases institucionales, aún conserva la atención de las organizaciones sociales que se deparan aquí con otro desafío: el de tornar realidad el espíritu de lo establecido por el tratado constitutivo. La novedad que UNASUR significa para la región en sus dimensiones políticas y económicas estimula el interés de los sectores sociales afines a los ideales de la emancipación regional, en la medida en que esta unión de países constituyó una disrupción de las trayectorias intervencionistas (política y militar) de los Estados Unidos en la región.

## 2.2. LA COMPLEJIDAD TECNO-BUROCRÁTICA

Otra hipótesis es la que sugiere que la participación en la decisión sobre políticas públicas muchas veces tiene una complejidad técnica que desalienta a aquellos grupos que no tienen recursos humanos o materiales que le permitan desarrollar una participación calificada. Una dimensión vinculada a ésta es la que liga el “desaliento” participativo con el ritmo burocrático de los procesos, sea porque éstos son lentos, sea porque son complejos, o no son lo suficientemente transparentes como para que la participación pueda ser eficiente.

## 2.3. LA ESCASEZ DE RECURSOS

En lo que concierne a los recursos materiales para solventar la participación de la sociedad persisten también los debates. Ha habido de parte de varios gobiernos cierta sensibilidad sobre un punto que fuera muchas veces planteado por las organizaciones sociales. Las experiencias de las Cumbres Sociales del Mercosur, el programa Mercosur Social y Participativo, y más recientemente la creación de la Unidad de Apoyo a la Participación Social (UPS) uno de cuyos objetivos explícitos es la asistencia financiera a la participación social<sup>(9)</sup>, y algunos otros casos puntuales donde el Estado ofrece infraestructura y algunos servicios, hablan de esta preocupación. Sin embargo, la región ha enfrentado en los últimos años un cambio en los temas, flujos y volúmenes de la cooperación internacional que ha afectado la capacidad de muchas organizaciones (sindicales, ONGs y movimientos sociales), que enfrentan dificultades para costear la participación.

(9) MERCOSUR/CMC/DEC. n. 65/10 Art. 3 inciso c) financiar la participación social en eventos y actividades del MERCOSUR.

La agenda del libre comercio, que era la agenda de cooperación que naturalmente desembocaba en la de integración, fue prácticamente eliminada de las prioridades de las organizaciones de cooperación del Norte. Y aquellas vinculadas a la cooperación sindical, por ejemplo, fueron severamente afectadas por la crisis — en particular en España. Esta interrupción de la cooperación histórica en muchos casos tornó insustentable la participación social.

¿Opera aquí este conjunto de factores, transformados en lo que denominé los dilemas? ¿Cuánto de estos dilemas de carácter “pragmáticos” pueden ser resueltos por la vía institucional? ¿Cuántos por la vía política? Los obstáculos institucionales/burocráticos pueden tener dos tipos de resoluciones, o bien una combinación de las mismas.

Pueden realizarse arreglos para mejorar su eficiencia, transparencia, facilitación y recursos; lo que podríamos denominar una ingeniería institucional “a la europea”, con un Consejo Económico y Social Europeo (CESE) sostenido financieramente por la Unión Europea y con una ingeniería institucional hiperdesarrollada, a sabiendas que, en éste caso al menos el conflicto no necesariamente se va a expresar por ese canal<sup>(10)</sup>.

La otra salida es política, tanto en el sentido del apoyo como de la crítica. Puede darse la oposición a determinadas acciones (políticas públicas o dinámicas socioeconómicas espontáneas) derivadas de los procesos institucionales y en este caso tenemos, por ejemplo, la movilización contra las obras de la antigua IIRSA. O bien movimientos positivos, incentivados por el liderazgo de ideas, personas o políticas. Ambas situaciones desenvuelven y posibilitan la participación.

Actualmente en la región, ninguno de estos incentivos es suficiente como para impulsar una reversión del ciclo descendente de participación social. Siendo que los casos por la de oposición (negativa) han sido tal vez más relevantes que los de apoyo (positivos), a saber:

<b>Negativos</b>	<b>Positivos</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversiones extranjeras (intra-región)</li> <li>- Obras de infraestructura</li> <li>- Migraciones</li> <li>- Barreras comerciales</li> <li>- Cuestiones ideológicas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Migraciones</li> <li>- FOCEM</li> <li>- Defensa de la Democracia</li> <li>- Defensa y Seguridad regional</li> <li>- Liderazgo regional</li> </ul>

Todo esto nos lleva al segundo nivel de análisis.

### 3. EXPECTATIVAS POLÍTICAS Y PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN

Entendiendo que, del universo de lo que se considera “*sociedad civil organizada*” en América del Sur, apenas una fracción de ONGs y algunos movimientos, vinculados

(10) Comentarios del profesor italiano Carlo Ruzza (Universidade de Trento).

fundamentalmente a sectores del sindicalismo<sup>(11)</sup>, se sumaron a las políticas neoliberales de los años 90s, la gran mayoría de las entidades sociales se volcaron a la oposición al neoliberalismo y, en el campo internacional, militaron en distintas expresiones de la llamada “antiglobalización”, que en términos concretos se expresó en resistencias a las privatizaciones, la apertura indiscriminada, la flexibilización laboral, la privatización de la vida y los cuidados, y los acuerdos de libre inversión y libre comercio. En el caso de la región que discutimos, esto se combinó con un marcado “anti-norteamericanismo”, caracterizado en algunos casos como “anti-imperialismo”. En la construcción discursiva de este universo político, la alternativa fue expresada a través de conceptos como los de “soberanía” (y las soberanías<sup>(12)</sup>), “descolonización”, “preservación de un espacio de política pública para el desarrollo” y, en lo que respecta a este trabajo, la “integración de los pueblos”.

Lo interesante es ver cómo la transformación política de la región durante los años 2000 configura una nueva situación en la cual este conjunto de ideas es interpelado ahora desde los gobiernos “amigos” y exige una adaptación no tan sólo propositiva, sino también en un nivel de concreción y traducción hacia la lógica de la política pública para la cual no muchos estaban preparados. La propuesta de la presente sección es analizar la relación entre este conjunto de ideas y propuestas y ver de qué manera ellas han orientado la acción política de amplios sectores de la sociedad civil hacia los procesos de integración.

Hay un nivel en el cual las prácticas políticas se orientaron por caminos distintos, justamente por motivaciones ancladas en matices en la visión político-ideológica de la realidad. Esta distinción no es una generalización sino una simplificación analítica, pues veremos más adelante que las organizaciones no necesariamente debieron optar por una u otra forma de inserción, y que en muchos casos hubo prácticas contradictorias.

Un primer sector orientó su participación hacia todos los procesos, incluyendo los más tradicionales, mientras que otro se involucró más activamente con el proceso del ALBA. Un caso que ilustra con claridad esta distinción es tal vez el del MERCOSUR, y en particular el universo de organizaciones sociales brasileñas. Éstas realizaron inversiones diferenciadas en relación a dicho proceso. Muchas, en sintonía con el énfasis que el gobierno Lula le puso a la revigorización del Mercosur y de toda la arquitectura participativa que emprendió, ensayaron una estrategia de continuidad de las Cumbres de los Pueblos, es decir, con énfasis en la autonomía de los movimientos sociales, aceptando a la vez la participación en la nueva institucionalidad (Cumbres Sociales, Foro Consultivo Económico y Social, Mercosur Social y Participativo). Lo hicieron en un movimiento que, en definitiva, significaba la creencia en que, en el nuevo contexto, el Mercosur que otrora fuera solamente un “mercado” común, tuviese ahora una chance de ir más allá y de constituirse un espacio para la realización de la “integración de los pueblos”.

Otro sector nunca se convenció de que ése era el camino y, escépticos tanto de los mecanismos institucionales de participación como del proceso en su conjunto, permane-

---

(11) Força Sindical en Brasil, una parte de la CGT en Argentina, la CTM y CROC en México, entre otras, que de una forma u otra se adaptaron al discurso y las políticas neoliberales en lugar de confrontarlas.

(12) Alimentaria, energética, sobre los recursos naturales, financiera.

cieron prácticamente ausentes de la movilización que proponía un Mercosur renovado. Al mismo tiempo, emprendieron un proceso de construcción de una articulación regional de apoyo y solidaridad con el proceso del ALBA (llamada “Movimientos sociales del ALBA”) que dialoga con varias de las organizaciones que forman parte del Consejo de Movimientos Sociales del ALBA, pero que se desarrolla de forma separada a la dinámica del Consejo<sup>(13)</sup>. Las organizaciones más activas incluso se involucraron en la ejecución de programas de política pública solventados por los gobiernos del ALBA e implementados en los países de este bloque<sup>(14)</sup>.

Vale la pena una última mención a UNASUR y la CAN, referente a este aspecto. A la CAN neoliberal de la reformulación de los 90s (SAI) le siguió la crisis profunda producida por la salida de Venezuela y el quiebre institucional producido por los acuerdos de libre comercio de dos de sus socios. Diferentemente de otras regiones, las organizaciones sociales andinas no compartieron el entusiasmo integracionista y, en relación a la CAN, continuaron participando institucionalmente pero de forma burocrática. Hágase aquí la salvedad de las comunidades originarias, que encontraron por vez primera un espacio congregador, que expresó un proceso de recuperación identitaria significativo por la vía de diversas dinámicas regionales e impulsadas por la victoria electoral en Bolivia y los cambios estructurales propuestos por Evo Morales.

En resumen, éste es el cuadro de “implementación” del andamiaje político de las organizaciones y movimientos sociales con respecto a los procesos de integración sudamericanos que determinó su actuación. La descripción de las expectativas hacia las relaciones entre países de Sudamérica, y los procesos de integración en general, al mismo tiempo que son parte de la explicación de la intervención descrita, son también parte de la explicación de lo que se puede llamar un “nuevo perfil” de tal intervención.

Este “nuevo perfil” se caracteriza por la erosión del corpus de convicciones que sustentaron la etapa anterior y se refleja, como dijimos, en una merma en el nivel y la inversión social en la participación en estos procesos, sin que ello signifique el total retiro. El nuevo perfil se sostiene en las siguientes percepciones:

- la conservación de una expectativa política en relación a UNASUR — marcadamente por el tono anti-imperialista que ésta adopta a partir de la consolidación de su Consejo de Defensa. Constatamos que, en las distintas expresiones discursivas, en realidad ha habido un aumento de la presencia de UNASUR, pese a que esto no significa un aumento en el involucramiento directo en tal proceso. Se trata de un posicionamiento político más que de una intervención práctica de interlocución con la institucionalidad sudamericana.

(13) Como vimos en la sección anterior, después de Tintorero pasó un largo período de negociaciones hasta que pudieron establecerse con claridad criterios de participación en el Consejo, decidiéndose por una membresía que solo incluiría a las organizaciones de los países miembros.

(14) En particular se destacan los programas orientados a la agricultura ejecutados por cuadros del MST en Venezuela, Escuelas superiores de agroecología. Barinas en Venezuela y otras en Ecuador, Guatemala, Brasil. “*la Escuela Latinoamericana de Agroecología (ELA), la cual está bajo el comando del Ministerio del Poder Popular para la Educación Superior, pero cuyo currículo y pedagogía está a cargo de la Vía Campesina Brasil y la Vía Campesina Internacional.*” (Disponibile en: <<http://prensarural.org/spip/spip.php?article2864>>)

- escepticismo respecto de la velocidad de los cambios;
- reformulación discursiva en relación al Brasil: sectores sociales incursionaron en una reformulación discursiva en torno a la presencia brasileña en la región, sea a través de su liderazgo político, sea a través de la política de apoyo a la expansión del capital brasileño. En esta nueva narrativa, Brasil pasa a ser descrito como país “sub-imperialista”, y la percepción de fraternidad sudamericana fue de esta forma erosionada;
- escepticismo en cuanto a la búsqueda verdadera de mecanismos para una integración regional alternativa, verificado en particular en la timidez o lentitud del avance de las propuestas en el área financiera;
- decepción ante las respuestas domésticas a la crisis global, o respuestas regionales que nunca prosperaron;
- debate extractivismo/desarrollismo vs. sustentabilidad en el contexto de la integración regional. Mega obras, infraestructura para el extractivismo e IIRSA;
- empantanamiento de propuestas productivas integrales (encadenamientos productivos *vis-à-vis* competencias entre países);
- voluntarismo *vis-à-vis* ineficiencia administrativa.

Se trata, como vemos, de nueva visión sobre el carácter emancipatorio de los procesos de integración y su carga de justicia social y ambiental de la forma en que están siendo operados desde los gobiernos. Y esta percepción se manifiesta de al menos tres formas diferentes: como decepción en relación al potencial de cambio de la vía integracionista en sí; como decepción en relación a la voluntad o capacidad de los gobiernos para implementar esta agenda — aún más en el contexto de la crisis-; y finalmente, como la incapacidad propia para presionar a favor de estos cambios, sea por la situación de cambio hacia la baja en el tenor de la movilización social de la región o por las relaciones con esos mismos gobiernos.

#### 4. ESPONTANEÍSMO: DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE INTEGRACIÓN “DESDE ABAJO”

En esta sección trato de algunas dinámicas que aquí llamo “espontáneas”, que serían descritas como aquellas actividades humanas que se producen dentro de la región sudamericana, tienen como escenario a dos o más países y son realizadas primordialmente sin el apoyo o el estímulo de parte de políticas o agentes públicos.

Estos casos pueden ser considerados como “de mercado”, en el sentido que esta idea de *espontaneísmo* podría significar la presencia de una cierta mano invisible que acomoda los factores de la producción según sus necesidades y casi sin reglas o estímulo estatal. Este enfoque explicaría los flujos migratorios dentro de la región, el micro comercio en áreas de frontera, el “contrabando hormiga”, los desplazamientos de personas atrás de servicios de salud, educación, entretenimiento y turismo.

Lo notorio de estos fenómenos espontáneos es que tienden a no producir sujetos políticos-sociales activos o no lo hacen más allá del ámbito específico donde se desarrollan. Es decir, raramente se producen agregados de demandas o intereses que tengan, por ejemplo, alcance nacional, y sin ese alcance pierden potencial transformador, como lo hacen otras organizaciones, muchas de ellas las que observamos en las secciones anteriores. Es este tal vez el clivaje fundamental que estamos tratando.

Sin embargo, la dimensión de “mercado” no explica todo el cuerpo de acontecimientos integracionistas que escapan a las políticas públicas, varias de ellas se registran en el nivel cultural y de forma muy expresiva las dinámicas indígenas, o de los pueblos originarios andinos o amazónicos, que antecede a la división política de los estados nación contemporáneos y que, recientemente ha cobrado fuerza, tal como vimos más arriba.

Otras son el resultado de prácticas organizativas de actores sociales a nivel internacional. Aquí es donde los actores sociales más estructurados que observamos en las secciones anteriores entran en escena de forma espontánea, pues es sólo a partir de su voluntad que constituyen dinámicas de relacionamiento intra o entre sectores sociales o temáticos que van más allá del ámbito nacional y que, en muchos casos, poseen dinámicas muy activas. Además de los sindicatos que son los fundadores de este tipo de coordinación, en América del Sur — y no sólo — existen un sin número de redes y articulaciones: de campesinos, de consumidores, de ambientalistas, de indígenas, de mujeres y estudiantes, de universidades, de intelectuales, de derechos humanos, y demás. Son estas relevantes para el tema de este trabajo, pues son formas organizativas nacidas al calor de demandas concretas de actuación en el ámbito internacional y regional y que coordinan su actuación ante los procesos formales de integración y los desarrollos políticos de la región.

El espontaneísmo, que desde un criterio sociológico es absolutamente “*desde abajo*”, no tendría vocación relativa de cambio debido a su carácter geográficamente limitado y restringido a reivindicaciones específicas. Es esta la lectura que las organizaciones del otro tipo, las que han elaborado sus reivindicaciones en términos políticos y actúan de forma agregada para “*cambiar la realidad*”. O el desinterés devendrá de su origen mercantil.

Y sin embargo esos procesos tienen un contenido integracionista quizás más fuerte que el atribuido por las organizaciones sociales y políticas más avanzadas. Desde un punto de vista, quizás sean éstas las prácticas de integración reales, que cambian realmente la vida de las personas, que las mejoran. Y que son construidas a partir de esfuerzos individuales que se transforman en colectivos a pesar de no dar el salto político hacia, un sujeto “*para sí*”.

## 5. CONCLUSIÓN

A manera de consideraciones finales, propongo aquí tres posibles respuestas a los dilemas planteados en cada nivel de análisis.

En relación a la participación institucional considero que nos encontramos en un momento de inflexión y que nuevos experimentos de ingeniería participativa serán desarrollados durante los próximos años, si bien el ritmo en que esto se producirá, dependerá también del ritmo que los procesos de integración regional adopten. Así, por ejemplo, pese a que UNASUR, como dijimos, mantiene un “vigor” relativamente alto como propuesta política, institucionalmente no tiene la misma velocidad y muchas de las promesas — incluso la creación de órganos, consejos y demás — se depara con muchos obstáculos organizativos que producen una lentitud llamativa en su aplicación.

Del mismo modo, la crisis económica internacional y las diferentes formas como ésta impactó en los países de América del Sur, lentificando el ritmo de integración, producirán también lenificación en el ritmo de los cambios que puedan ocurrir en la dimensión de la participación social de las instituciones regionales, no sólo por la dinámica de los gobiernos, sino porque la presencia/presión de las organizaciones sociales también disminuye.

Pero hay señales claras de renovación al respecto. En el caso de Brasil, por ejemplo, la discusión sobre cómo se da la participación de la sociedad civil después de nueve años de gobierno Lula/Dilma, avanza por un nuevo camino en el cual las experiencias de gobierno y sociedad civil están produciendo una nueva convergencia hacia un modelo más participativo de lo que se denomina la democratización del proceso decisorio de la política externa brasileña. Es una reformulación estructural que puede llevar a nuevos paradigmas de participación en ésta área siempre considerada desde la perspectiva de los intereses nacionales de los países.

### 5.1. *EN EL PLANO DE LAS EXPECTATIVAS POLÍTICO IDEOLÓGICAS IDEOLÓGICO*

En este plano como vimos el debate es profundo y considero que la evolución del mismo dependerá de la evolución política general de la región. En caso de que los gobiernos con origen en los sectores populares continúen presentes el debate continuará de la forma contradictoria en la que lo ha sido hasta ahora, con posiciones de apoyo más o menos enfáticas de acuerdo al proceso de que se trate pero sin movilizaciones o formulaciones político ideológicas contrarias a los mismos. La sociedad civil organizada aún será favorable a la integración desde la visión emancipatoria de los pueblos, diferentemente de lo que ocurre en Europa donde la palabra “integración” es nítidamente asociada a integración del capital, a la Europa del Capital.

Si los vientos políticos cambian — pese a que nada indica que lo hagan en los próximos 2-3 años — se volverá a una dinámica de lucha política, que muy probablemente incluya la organización de acciones en torno a algunos de los ejes mencionados arriba: contra el “extractivismo”, la integración del capital, las mega obras de infraestructura, la defensa del ambiente. Ejes que ya están presentes pero que no se transforman en oposición política a la integración regional.

### 5.2. *ESPONTANEISMO DESDE ABAJO*

Existen muchas dudas sobre la posibilidad de lograr una articulación efectiva entre estas dinámicas de integración espontánea y las luchas que llevan adelante los agregados

de la sociedad civil actuantes en el nivel nacional e internacional. La única experiencia exitosa, y que podría traer ejemplos a otras, es la de los migrantes que ha logrado transformarse en eje de actuación y organización más amplio y que logra, en casi todos los países, mantener un nivel de agregación y articulación importante y discutir con las entidades y los gobiernos de forma sólida. En los otros casos, esto aún es insipiente y no hay evidencias claras de que pueda ocurrir.

Sin embargo, considero esencial que este acercamiento se produzca pues en todos los casos los beneficios para la población son visibles, o por lo menos no hay evidencia de lo contrario, y tanto la introducción de esta dimensión en la escala discursiva de las organizaciones sociales en relación a la integración, así como el papel que éstas pueden cumplir en la construcción de los sujetos sociales, en el sentido de “para sí”, sería deseable desde todo punto de vista. Y una contribución real al ideario de la emancipación e integración de los pueblos.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ALBA MOVIMIENTOS SOCIALES. El Alba de los movimientos sociales, 2013. Disponible en: <<http://www.albamovimientos.org/>>.

ARGENTINA. Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Cancillería Argentina, 2013. Disponible en: <<http://ccsc.mrecic.gov.ar>>.

BRASIL (Secretaria Geral da Presidencia). *Mercosul Social e Participativo. Construindo o Mercosul do povos com democracia e cidadania*. Brasilia: IBRAES, 2007.

BRASIL (Secretaria Geral da Presidencia). *Mercosul Social e Participativo/Integração Regional*.

CAN, Consejo Consultivo de Pueblos Indígenas, 2013. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=45&tipo=SA&title=consejo-consultivo-de-pueblos-indigenas>>.

CAN, Consejo Consultivo Empresarial Andino, 2013. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=41&tipo=SA&title=consejo-consultivo-empresarial-andino>>.

CAN, Consejo Consultivo Laboral Andino, 2013. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=37&tipo=SA&title=consejo-consultivo-laboral-andino>>.

CAN, Sistema Andino de Integración — SAI, 2013. Disponible en: <<http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=4&tipo=SA&title=sistema-andino-de-integracion-sai>>.

CEPAL. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad. In: *Libros de la CEPAL*. Santiago de Chile, N. 39, Enero, 1994.

COMPROMISO SUCRE. Caracas, 3 de febrero de 2012. Disponible en: <<http://www.alba-tcp.org/contenido/compromiso-sucre-movimientos-sociales-del-alba-tcp-03-de-febrero-de-2012>>.

DECLARACIÓN DE CANCÚN. Riviera Maya, 23 de febrero de 2010. Disponible en: <[http://www.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2010/02/T023600003908-0-DECLARACION\\_DE\\_CANCUN.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCs/SRed/2010/02/T023600003908-0-DECLARACION_DE_CANCUN.pdf)>.

DECLARACIÓN DE PARAMARIBO. Paramaribo, 30 de agosto de 2013. Disponible en: <<http://www.unasursg.org/uploads/46/7f/467f20df2089365674121e39649b4e5f/Declaración-de-Paramaribo.pdf>>.

DECLARACIÓN DE TINTORERO, Tintorero, 28 y 29 de abril de 2007. Disponible en: <[http://movimientos.org/es/noalca/show\\_text.php3%3Fkey%3D9831](http://movimientos.org/es/noalca/show_text.php3%3Fkey%3D9831)>.



# INSERTION COMMERCIAL SECTOR AND COMPETITIVENESS IN ARGENTINA: AN ANALYSIS ABOUT THE POSSIBILITY OF DEINDUSTRIALIZATION OF ECONOMICS

*INSERÇÃO COMERCIAL SETORIAL E COMPETITIVIDADE  
NA ARGENTINA: UMA ANÁLISE SOBRE A POSSIBILIDADE DE  
DESINDUSTRIALIZAÇÃO DA ECONOMIA*

*Michael Gonçalves da Silva*<sup>(\*)</sup>

University of Santa Maria, Santa Maria (RS), Brazil.

*Clésio Lourenço Xavier*<sup>(\*\*)</sup>

University of Uberlândia, Uberlândia (MG), Brazil.

*Vanessa Siqueira Peres da Silva*<sup>(\*\*\*)</sup>

University of Santa Maria, Santa Maria (RS), Brazil.

**Resumo:** Em razão da alta demanda mundial de bens intensivos em recursos naturais, nos anos recentes, este artigo objetiva averiguar, por meio da análise da balança comercial, como seu deu a inserção comercial da Argentina entre os anos 2000-2011. Usando os critérios de agregação setorial proposta pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), quanto à classificação de intensidade tecnológica, se verificou que o crescente comércio argentino foi obtido de setores produtores de bens fora da indústria, e crescentes déficits comerciais em outros setores da economia. Estes resultados podem indicar uma possível desindustrialização da economia.

**Palavras chaves:** Desindustrialização, venda de intensidade comercial e tecnológica.

**Abstract:** Due to high global demand for goods intensive in natural resources, in recent years, this article aimed to measure, through the analysis of the trade balance, as Argentina's economy, between the years 2000-2011. Using the sectoral aggregation proposed by the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), classification of technological intensity, it was established that the Argentine economy growing trade balances obtained for the sectors producing non-industrial goods, and growing trade deficits with the other sectors of the economy. These results may point to a possible de-industrialization of the economy.

**Key words:** Deindustrialization; and Technological Intensity Balances commercial.

---

(\*) Economist at the Federal University of Santa Maria. PhD Program Graduate in Economics from the Federal University of Uberlândia. *E-mail:* <michael\_gsilva@yahoo.com.br>.

(\*\*) Doctor, Associate Professor at the Federal University of Uberlândia and Researcher Productivity CNPq. *E-mail:* <clesio@ufu.br>.

(\*\*\*) Master, Assistant Professor at the Federal University of Santa Maria. PhD Student Graduate in Statistics and Agricultural Experimentation of the Federal University of Lavras. *E-mail:* <spvanessa@yahoo.com.br>. Received in 08.05.2013, approved in 27.11.2013.

## 1. INTRODUCTION

The growing demand for industrial goods not in the 2000s, due to the growth of the economies of the east, has raised a number of questions about the form of the other emerging commercial insertion. In this context, the issue of de-industrialization of these economies has gained more space, since the high-technology sectors have lost ground in the export to non-industrial sectors.

Thus, when considering the analysis of trade integration, you can see which sectors, classified according to the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), grew, or not, between the years in question. The results may show the involvement of industry in international trade, contributing to check for evidence of de industrialization of the economy.

The objective of this paper is to discuss about the evidence of deindustrialization process of the Argentine economy *vis-à-vis* their integration into international trade.

The research will be literature and empirical analysis with data from international trade. The research is qualitative technique, imprint explanatory. The database used is that of SITC UN/UNCTAD to generate disaggregated data to three digits, in the recent period.

The paper is structured as follows: in addition to this introductory section, other four sections will be covered.

An initial review of the theories of trade and international integration, the following will be a brief discussion about the deindustrialization of the economy, then we discuss some indicators of the country and, ultimately, international trade data will be disaggregated and re-aggregated using the SITC to OECD proposal of sectoral aggregation, obtaining thus business performance information. The final remarks expose a summary of results and conclusions.

## 2. COMMERCIAL INTEGRATION: A BRIEF REFLECTION OF THEORIES OF INTERNATIONAL TRADE

Regarding International Trade David Ricardo in his theory of comparative advantage states that countries should produce what present higher relative productivity. In the Ricardian model of trade, the differences between countries with respect to relative prices, are due to differences between the demands of labor. As these requirements are contained in the Ricardian model, the costs of labor are too. Therefore, demand conditions do not determine the pattern of trade in the case of two countries and two goods.

DAVIS (1996) argues that the theorem of Stolper and Samuelson<sup>(1)</sup> to become observable in empirical work should have as a reference not only the factor endowments of

---

(1) The Stolper-Samuelson theorem states that if the labor input is abundant, for example, an increase in the relative price of the good leads to a more than proportional increase in the price of the factor used intensively in the production and declining real income of the other factor.

a country in relation to the rest of the world, but should still relativize the appropriations of a country only in comparison with other countries which have similar allocations. These groups to identify the author uses the concept of cone diversification. He explains that the factor endowments between countries restrain the equality of factor prices.

CIMOLI (1988) shows that the pattern of trade measured based on trade flows can be assessed according to the process of technological convergence and divergence. That is, the innovation process is responsible for the technological divergence observed between countries, and imitation and diffusion are responsible for the convergence between them. As innovations arise, the country can gain through Ricardian rents due to the process of technological divergence, which gives the setting conducive to economic growth, depending on the degree and persistence of its divergence. Already in countries converge technologically, the Ricardian rents tend to disappear.

CANUTO (1998) presents a theoretical model of the interaction between trade and growth with foreign exchange constraint, in which specialization patterns, structures associated with productive sectors of two different countries, play a fundamental role, since the sectoral dynamics differentiated relation to technological innovation and imitation (allied to specific income elasticities of demand and prices of each sector) affect economic growth. The model proposed by this author believes that the growing trade between North-South is given by the technological gaps and the product cycle of Vernon<sup>(2)</sup>. It is the variability in patterns of specialization of countries that differentiates your model.

So to the author, the model consists based on the following considerations: productivity changes become specific to sectors, and no more to countries; nominal wages are indexed to average increases in productivity; import demand and export, similar Keynesian models of growth with foreign exchange restrictions<sup>(3)</sup>; allow up negative trade balances by net inflows in the capital account. Thus, the intensification of technological innovation is responsible for the divergence between North and South. The higher the level of innovation found in the northern countries the greater the divergence in specialization patterns of countries, the faster the process occurs imitation and diffusion innovations faster the process of divergence will lead to the convergence between the countries.

CURADO and FERNÁNDEZ (2011) analyze the pattern of trade specialization Argentina between 1990 and 2010. Their results were compared with Brazil while in the second there is a process of (re) insourcing and reduction of technological intensity of exports, the first is an increase in industrial exports with increased participation of the medium-and high-tech exports fall Low technology.

XAVIER (2001) argues that Keynesian literature indicates that differences in income elasticity and price elasticity of exports and imports are specific to countries and

---

(2) Vernon part of this concept and articulates a theory of trade that points to a notion of comparative advantages of dynamic character and a theory of investment (productive) assumes bounded rationality and market structure in imperfect competition (CANUTO, 1998).

(3) The model assumes national uniformity, preferably in relation to: consumption, income and wage rates. In the absence of international credit, the balance of the balance of payments occurs due to equal spending between North and South.

constrain economic growth for the country, as can be seen in THIRLWALL (1979) and MCCOMBIE and THIRLWALL (1994).

THIRLWALL (1979) states that in a situation of stability in the real exchange rate and the economy functioning below full capacity occupation, the reason for the growth rate of household income relative to income from the rest of the world is conditioned by reason of income elasticity of demand for exports on the income elasticity of demand for imports. This relationship is known as “Thirlwall’s Law”: the rate of long-term growth of an economy is given by the rate of long-term growth of its exports divided by the long-run elasticity of demand for imports.

To MCCOMBIE and THIRLWALL (1994) is that there is also a priori reasons to expect at least a degree of exogeneity of income elasticities, rather than its complete incorporation by the process of economic growth: the endowment of natural resources, the presence of path dependence and the degree of technological learning, among others. Thus, productivity increases would be determined by the growth rates and not the reverse, resulting in a balance of payments constraints limiting the growth of domestic demand and income.

KRUGMAM (1987) argues that international trade fosters the emergence of the nascent industry, because with the increase in revenues from exports of goods intensive in natural resources, capital accumulation increases, favoring the emergence of industrialization and thus replacing imports. According to the author, the developing economies have potential comparative advantage in manufacturing, but still do not have enough strength to compete with international trade. These infant industries should receive, temporarily, government assistance until they are able to compete with international competition. Thus, the marketing of goods in the economy with other countries is associated with comparative advantages the country possesses; your trade pattern is measured based on their trade flows.

Their analysis dealing with international trade enables more noticeable the factors responsible for the existence of the mailing process of deindustrialization of the economy, which will be dealt with below.

### 3. CONCEPTS ABOUT THE ECONOMY DEINDUSTRIALIZATION

The term deindustrialization is recurrently used to refer to the relative loss of industry in employment and income. The evidence of deindustrialization process manifest in a reversal of the exports of a country, which is the most immediate result of this process. Thus, it is interesting to make a brief reflection of some authors who discuss the characteristics of deindustrialization in the economy.

CLARK (1957) argues that this process of de industrialization of the economy occurred in developed countries, due to the increased demand for services at the expense of demand for manufactured goods, as per capita income tended to increase.

To NASSIF (2008) discussion about the deindustrialization is derived from two policies: import substitution and trade liberalization, combined with high international prices of commodities.

OREIRO and FEIJOO (2010), submitted after the definitions of deindustrialization, say, does not necessarily have a negative impact, because the reduction in the share of industry in product and employment generation, is accompanied by an increase in the tariff of export of products with higher technology, industrial dynamics is not affected.

The reprimarization economy, according to GONÇALVES (2001), is the loss of international activity of manufactured products, and the gain of agricultural products exported, or is the change of export structure with the largest relative share of agricultural products, and smaller share of manufactured.

ROWTHORN and RAMASWAMY (1999) deindustrialization is mainly explained by factors that are internal to the advanced economies, that is, as a result of interactions between changing patterns of preference between manufacturing and services, the fastest productivity growth in manufacturing in compared to services and the associated decline in the relative price of factory.

To TREGENNA (2008), deindustrialization is usually defined as a decline in manufacturing as a share of total employment. From a perspective of deindustrialization kaldoriana, could have negative implications for long-term growth, given a particular manufacturing growth properties.

LIKEWISE; DE NEGRI (2005), economies in the process of deindustrialization, products classified as commodities or labor-intensive are the ones that contribute to the generation of positive trade balances. On the other hand, products of medium and high-technology, and do not contribute to the trade surplus, also have very high deficits.

ROWTHORN and RAMASWAMY (1999), to analyze the evolution of industrial employment in 18 developed economies, found that since 1970 these countries have experienced a reduction in the share of industrial employment in total employment of 10 percentage points, reaching the level of 18% in 1994. Although the period and the speed with which this process began have occurred differently across countries, the authors sought to pinpoint its causes and implications. Explanations for the shift of manufacturing employment in the service sector do not differ much from the explanations in the early stages of development when there is a reduction of employment in agriculture, either from the perspective of demand and the supply side.

The explanation on the demand side is given by the change in income elasticity, while in the case of supply justifications converge to productivity growth. With respect to productivity, ROWTHORN and RAMASWAMY (1997) point out that despite the difficulty of measuring productivity in the service sector, it is undisputed fastest growing industrial productivity, making the service sector follow absorbing this labor released, even to follow the growth of industrial output.

TREGENNA<sup>(4)</sup> (2009 apud OREIRO; FEIJÓ, 2010) defines the deindustrialization as a situation in which both industrial employment and the value added of industry

---

(4) Tregenna, F. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge, v. 33, n. 3, p. 433-466, 2009.

reduces the proportion of total employment and gross domestic product (GDP), respectively. Moreover, deindustrialization is a discussion pertaining to the bulge of heterodox literature that considers the prospect of sectoral composition is crucial for growth.

CLARK (1957) refers to the deindustrialization can be seen as a decrease in the share of employment in industry, incurred by the incorporation of new technologies that increase productivity. It is also characterized by decreased manufactured goods in output and employment compared to other sectors, especially the service.

Four explanations are found in Palma (2005) about the deindustrialization: outsourcing of productive activities, shifting labor to industrial services, reduction of income elasticity of demand for manufactured goods, increased productivity in the industry of Information Technology and Communication (ICT), new international division of labor.

So after this brief theoretical reflection about the settings of the process of de industrialization of the economy will be addressed in the next section, a brief discussion of the Argentine economy in recent years.

#### 4. ARGENTINA ECONOMY DURING RECENT

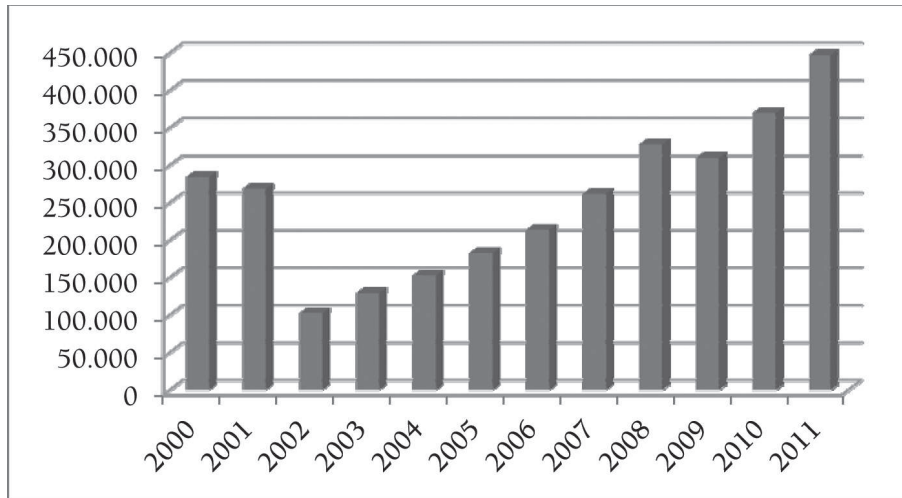
The early 2000s in Argentina was marked by a backdrop of severe economic crisis never before seen in the country<sup>(5)</sup>. Thus, in a scenario of economic crisis are noted significant declines in industrial performance of a country, ie the country's aggregate demand decreases.

Considering the Gross Domestic Product (GDP) as an indicator of economic performance, its decline is related to the reduction of industrial production, thus the graph 1 shows the performance of Argentina's GDP between the years 2000 and 2011.

Given the graph it is evident the sharp decline in GDP in 2002 reflected the Argentine economic crisis, by which the country went through. Since 2002, one can observe that GDP has a uptrend until the year 2011, with a small decline in 2009, due to the global crisis of 2008, but quickly resumed its upward trend for the years beyond.

---

(5) For better understanding of the performance of the Argentine economy in the 90s and 2000 refer Vadell (2006).



GRAPH 1

GROSS DOMESTIC PRODUCT AT CURRENT PRICES IN ARGENTINA (IN BILLIONS) BETWEEN 2000-2011

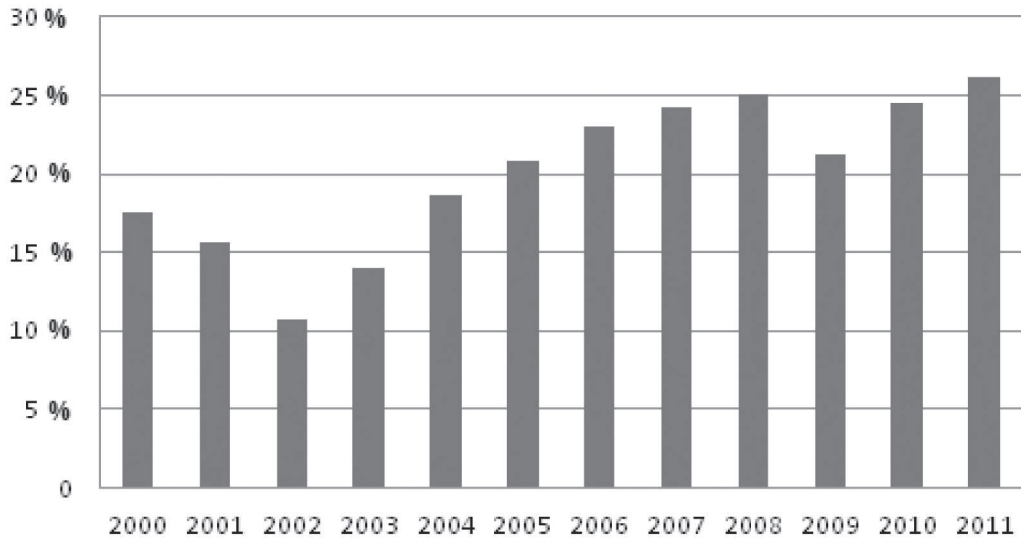
*Source: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012*

Another variable of great importance for understanding the industrial performance of a country's investment rate. In general we can define the rate of investment as a relation between investment and gross domestic product of each country, *i. e.*:

$$I = \frac{\textit{Investimento}^*}{\textit{PIB}} \quad (1)$$

Graph 2 illustrates the behavior of the rate of investment in the Argentine economy between the years 2000-2011. As the behavior of GDP, its trajectory has a reduction for the years 2002 and 2009, also related, in a way, the consequences of the crisis of the Argentine economy and world respectively.

Thus, it is evident that the rate of investment in the country presented an upward trend since 2002, surpassing the 25% to GDP, this data demonstrate a strong relationship with the Gross Domestic Product.



GRAPH 2

RATE OF INVESTMENT ECONOMICS ARGENTINA BETWEEN 2000-2011 IN TERMS (%)

*Source: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012.*

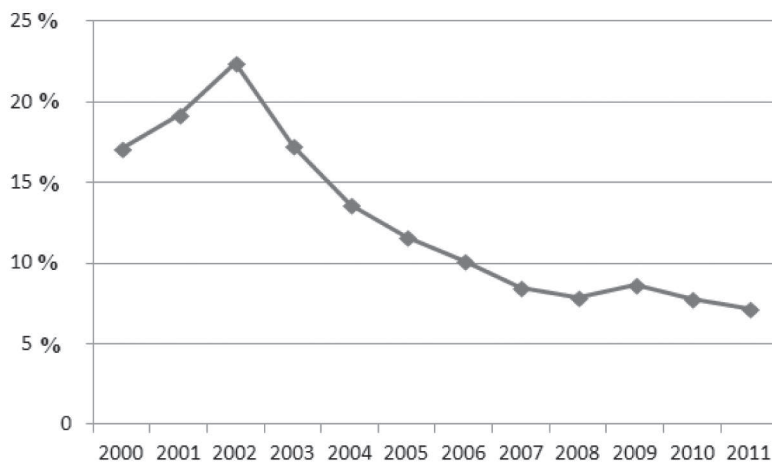
Given the information about the behavior of GDP and the investment rate in the Argentine economy, both have had an upward trend during the period in question. Thus, considering that the increased levels of investment are responsible for generating employment and income and consequently raise the product given economy, the graph 3 aims to present the behavior of the unemployment rate in the country in recent years.

Defining unemployment rate ( $A$ ) as the ratio between the number of unemployed in the economy ( $D$ ) and labor ( $L$ ) in the economy in the current period, so we have:

$$A = \frac{D}{L} \quad (2)$$

Thus, the graph 3 shows the employment rate in the Argentine economy between the years 2000 and 2011, considering the effects of the 2001 economic crisis in the country, responsible for reductions in GDP and the investment rate in 2002 to this year, the unemployment rate also rose. The following year, there is an increasing tendency to fall in the same, *i. e.*, past the post crisis in this country, the investment rate and GDP grew by generating jobs and income, thereby reducing the rate of unemployment in the economy.





**GRAPH 3**  
**UNEMPLOYMENT RATE ECONOMY ARGENTINA BETWEEN 2000-2011 IN (%)**

*Source: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2012.*

Therefore, when analyzing the indicators of GDP, investment rate and the unemployment rate of the Argentine economy in the years 2000-2011, it can be concluded that after the period of economic crisis, the country showed a favorable trend for the economy. However, such data analyzed so far are presented in aggregate form, ie not tell which were the sectors that contributed most to the results shown here.

Thus, the following discussion will focus on the analysis of sectoral trade balances, will be used for both the sectoral aggregation methodology proposed by the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), trade data will be obtained from the UNCTAD/COMTRADE disaggregated to three digits.

## 5. BALANCES AND COMMERCIAL SECTOR COMPETITIVENESS

The method of aggregating data from the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) measures the technological intensity of industrialized products. Your rating is very simple and allows to evaluate the degree of technology export basket of a country. The sectors that the classification of OECD aggregates are: non-industrial products, industrial products with low technological intensity; industrial products of low-medium-tech, industrial products of medium-high-technology, industrial products of high technological intensity, and other products. This classification will be useful in the evaluation of the intensity of the composition of exports and trade balances of the Argentine economy, aiming to analyze the trade structure of the country. This aggregation methodology will be used in this section.

The sector “non-industrial” is what comprises most products from agriculture, as well as consider other natural resource-intensive commodities. Briefly, the main sectors of “non-industrial products” are: food (fruits, seafood, grains, dairy, eggs etc.), Crude

oil and its derivatives also in the raw state, leather and furs, precious stones, raw animal and vegetable oils and oleaginous seeds, fertilizers and mineral origin, cork and wood, rubber in its raw state, metal ores, cement, lime, asbestos and building materials in general, refractory and coal and coke.

The next is the manufacturing sector, comprised of low-tech industries, which can be listed as follows: pulp and paper industry, beverages and tobacco, paper and packaging, textile yarn, metal works and artifacts, manufactures leather, fur, rubber manufactures, processed oils used in food of animal and vegetable fats and waxes, travel articles, furniture and mattresses, clothing and accessories, footwear, glasses, ceramics, natural and manufactured gas, electric power, steel and iron and nonferrous metals.

The industrial sector comprised of low-medium-tech sectors include capital goods, namely machinery and equipment sector, and transport vehicles (cars, motorcycles, bicycles and the like) and transport iron, plastics and paints.

Segments of medium-high technology industries include producers of equipment and scientific instruments and chemical industry gross.

The high-technology segment includes pharmaceutical, electronic precision, radioactive materials, aeronautics and the like. Based on the information in Table 1, the next step will be (re) aggregating data according to the classification of the OECD.

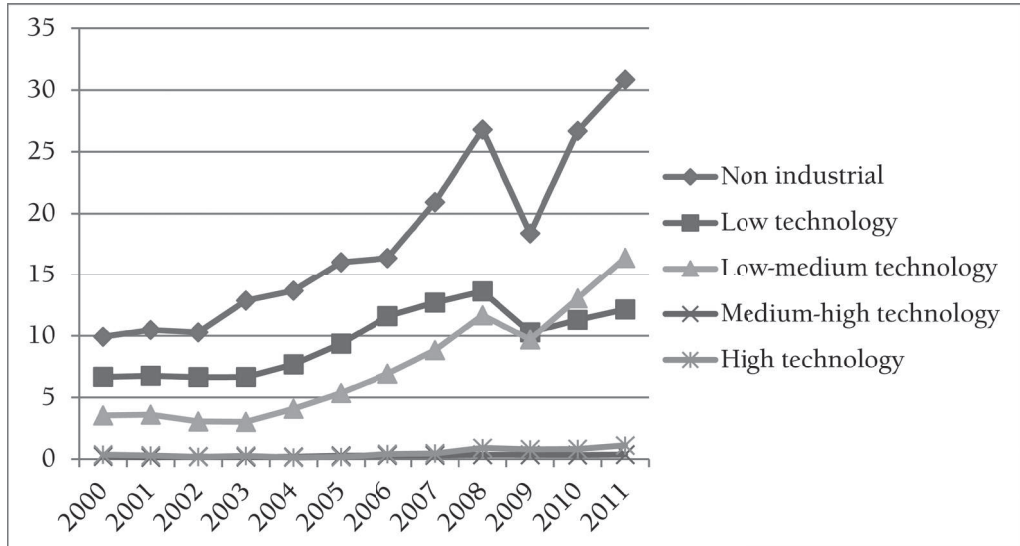
**Table 1 — Classification OECD**

NOMENCLATURE	SECTORS OF ACTIVITY
Non-industrial products	Live animals, minerals, oil, gas, mineral grains and perishable foods etc.
Industrial products with low technological intensity	Traditional industries: pulp and paper, beverage, food, clothing, furniture, leather and footwear.
Industrial products of low-medium-tech	Included in this classification: durable consumer goods, such as electronics, automobiles.
Industrial products of medium-high technological intensity	Capital Goods: machinery and equipment, petrochemical, metallurgy, fuel etc.
Industrial products of high technological intensity	Fine chemicals, telecommunications, precision instruments etc.

Source: Organization for Economic Co-Operation and Development (2010).

By aggregating the data of Argentine exports we obtain the results in Graph 4, where it is possible to verify that in all sectors exports showed elevations, especially the non-industrial sectors, low and low-medium technological intensity. The sectors of

medium-high and high technological intensities grew well below the other sectors of the economy. This is evident in the graph below.



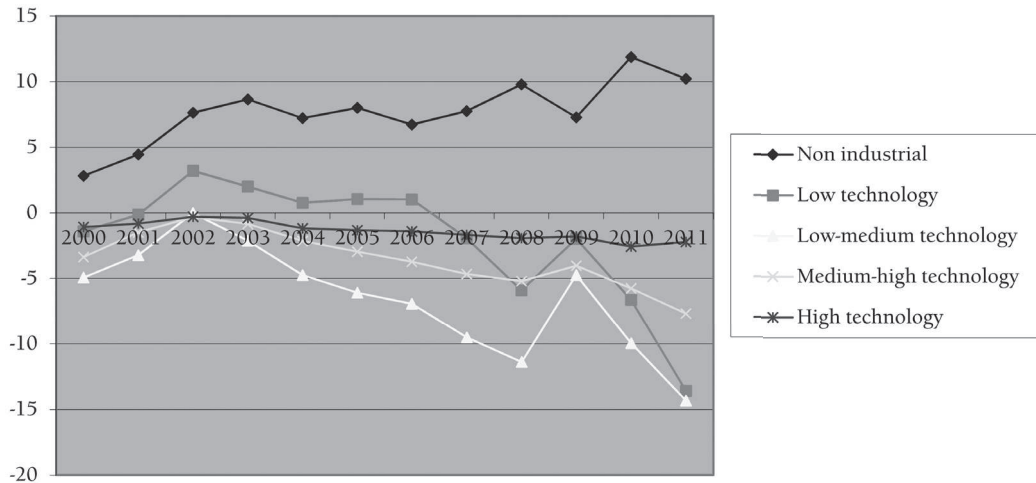
GRAPH 4  
EXPORTS OF ARGENTINA BETWEEN 2000 AND 2011 (U.S. \$ IN BILLIONS)

Source: Comtrade/UN, 2012.

To include imports, the results obtained with the data grouping of trade balances are illustrated in Figure 5. According to the same, it is evident that the non-industrial sector was the sector that showed growing trade balances for the period in question. This result mainly by rising international commodity prices due to the increase in demand from countries like China in recent years.

The sectors with low, low — medium, medium-high technological intensity were the sectors with the biggest decline for the period in question, especially since 2002. The high-technology sector showed less variance in performance, although, like the others, except for non-industrial, obtained with rising deficits.

Thus, it is evident that even with favorable indicators Argentina's economy (GDP and investment rate increasing and decreasing unemployment rate), when analyzed its trade integration demonstrates the increasing import of goods with higher technological intensity, ie the participation of industrial goods imported in the economy has increased, leading to the loss of domestic industry competitiveness.



GRAPH 5

TRADE BALANCES IN ARGENTINA BETWEEN 2000 AND 2011 (U.S. \$ IN BILLIONS)

Source: Comtrade/UN, 2012.

Gonçalves (2001) argues that reprimarization economy is the loss of international activity of manufactured products, and the gain of agricultural products exported and De Negri (2005) by asserting that deindustrialization is associated with growing trade balances of non-industrial products considering the analysis of these authors the Argentine economy could be going through a process of deindustrialization.

Therefore, the deindustrialization of the economy can be attributed not only to developed countries as proposed by Clark (1957) and Rowthorn and Ramaswamy (1999), but the countries that have natural resources endowment and degree of industrialization of its economy, in which the occurrence of shocks when the demand for industrial goods not occur changes in sectoral trade balances of the economy.

## 6. CONCLUSION

The growth in global demand for agricultural commodities and minerals boosting their international prices is presented as an opportunity for countries natural resource intensive. This can lead to channeling resources investment to sectors intensive in natural resources to the detriment of the industry.

When analyzing exports of Argentine economy can be seen that the non-industrial sectors, low and low-medium technological intensity showed increasing results, others (medium-high and high-technology) also increased their exports, but a proportion much smaller.

In assessing the country's trade integration, ie to include imports, it was evident that the country had increased trade balances in non-industrial sectors and rising deficits in the industrial sectors. These results differ from the analysis Curado and Fernández

(2011), because the authors considered only the export performance and not trade balances.

Thus, when assessing the balance of trade is possible to understand how a country that is part of the global trade and if the trade deficits of the industrial sectors continue decreasing and non-industrial sectors remain with growing surpluses in the long run, the economy can Argentina face a process of deindustrialization.

## 7. BIBLIOGRAPHY

CANUTO, Otaviano. Patterns of specialization, technological gaps and growth with foreign exchange constraint. *Journal of Political Economy*, São Paulo, v. 18, n. 3 (71), p. 5-15, july/set. button. 1998.

CIMOLI, Mário. Technological gaps and institutional asymmetries in the North-South model With the Continuum of Goods. *Metroeconomica*, Bologna, v. 39, n. 03, p. 245-274, October 1988.

CLARK, Colin. *The conditions of economic progress*. London: MacMillan, 1957.

CURADO, Marcelo; FERNÁNDEZ, Virginia Laura. An analysis of the pattern of trade specialization of Argentina. *Magazine Economics and Technology (RET)*, v. 8, n. 2, p. 103-116, april/june 2012.

DAVIS, Donald. *Trade Liberalization and Income Distribution*. National Bureau of Economic Research. Working Paper, n. 5693, 1996.

GONÇALVES, Reinaldo. International competitiveness and regional integration: The hypothesis of the insertion regressive. *Journal of Contemporary Economics*, Rio de Janeiro, v. 5, special issue, 2001.

INTERNATIONAL MONETARY FUND. Home Page.

Available at HTTP: <[www.imf.org](http://www.imf.org)>. Access: august 5, 2012.

KRUGMAN, Paul. The narrow moving band, the Dutch Disease, and the Consequences of Mrs. Thatcher competitive. *Journal of Development Economics*, Amsterdam, v. 27, n. 1, p. 41-55, 1987.

MCCOMBIE, Jhon.; THIRLWALL, Anthony. *Economic growth and the balance-of-payments constraint*. London: Macmillan, 1994.

NEGRI, Fernanda de. Technological content of Brazilian foreign trade: the role of foreign companies. Discussion Paper, n. 1074, Brasilia: IPEA, 2005.

NASSIF, André. There is evidence of deindustrialization in Brazil? *Journal of Political Economy*, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.

OREIRO, José Luiz; FEIJÓ, Carmem. Deindustrialization: definition, causes, effects and the Brazilian case. *Journal of Political Economy*, v. 30, 2010.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Home page. Available at: <<http://www.OCDE.org>>. Access: august 15, 2012.

PALMA, Gabriel. Four sources of 'de-industrialization' and a new concept of the 'Dutch Disease'. In: OCAMPO, José Antônio. *Beyond Reforms: structural dynamics and macroeconomic vulnerability*. Stanford University Press and World Bank, 2005.

ROWTHORN, Robert; RAMASWAMY, Ram. *Deindustrialization: causes and implications*. International Monetary Fund, Staff Studies for the Economic Outlook, 1997.

THIRLWALL, Anthony. The balance of payments constraints to an explanation of international growth rate differences. *Banca Nazionale del Lavoro-Quarterly Review*. Roma, v. 32, n. 128, p. 45-53, march 1979.

TREGENNA, Fiona. Characterizing deindustrialization: an analysis of changes in manufacturing employment and output Internationally. *Cambridge Journal of Economics*. Oxford, v. 33, n. 3, p. 433-466, may 2009.

UN COMTRADE. United Nations Commodity Trade Statistics Database. Statistics Division. Available at: <<http://comtrade.un.org>>. Accessed on: 13 june 2010.

VADELL, Javier. Alberto. The international political and economic conditions in Argentina Néstor Kirchner. Available at <<http://www.ucm.es/info/eid/pb/07Vadell-T.pdf>>. Accessed: august 2012.

XAVIER, Clésio Lourenço. Patterns of Specialization and Trade Balances in Brazil. Article Presented at the XXIX National Meeting of Political Economy — Anpec, 2001.

# FEDERALISMO Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO

## *FEDERALISM AND PUBLIC DEBT OF THE STATES AND MUNICIPALITIES IN MEXICO*

*María Isabel García Morales*<sup>(\*)</sup>

Instituto Politécnico Nacional, México (DF), México.

*Horácio Sánchez Bárcenas*<sup>(\*\*)</sup>

Instituto Politécnico Nacional, México (DF), México.

**Resumen:** El objetivo de este trabajo es explicar las causas y algunas implicaciones del endeudamiento de los estados y municipios, además de su importancia y evolución durante el sexenio de 2006-2012, se hace énfasis en los estados más endeudados. Esta problemática se aborda en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que es el que regula las relaciones financieras entre los tres órdenes de gobierno en México. Se retoma parte del debate nacional que se da en el Congreso de la Unión para regular dicho endeudamiento.

**Palabras claves:** deuda pública; transferencias federales; gobiernos subnacionales; participaciones, coordinación fiscal.

**Abstract:** The purpose of this job is to explain the causes and some implications of the debt of the states and municipalities, as well as its importance and evolution during the government period from 2006 to 2012, this job emphasizes the most indebted states. This problem is addressed in the framework of the “Sistema Nacional de Coordinación Fiscal” who regulates the finance relationships between the three level of government in Mexico. It takes part of the national debate that occurs in the “Congreso de la Unión” to regulate the mentioned indebtedness.

**Key words:** Public debt; Federal transfers; Sub-national governments; Participations and tax coordination.

---

(\*) Doctora, Profesora de la Sección de Estudios de Posgrado e Investigación de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México, México. *E-mail:* <isabel\_garciam@yahoo.com.mx>.

(\*\*) Maestro, Profesor del Departamento de Economía Política de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, Ciudad de México, México. *E-mail:* <hosanba@hotmail.com>. Recibido en: 31.10.2013, aceptado en: 05.12.2013.

## 1. INTRODUCCIÓN

La historia de América Latina a partir de la independencia se ha caracterizado por una gran centralización de las decisiones políticas y económicas. Los recursos públicos nunca han sido suficientes para cubrir las tareas, responsabilidades y funciones del sector público.

En México ante los bajos ingresos tributarios de los gobiernos locales, la alta dependencia de las transferencias federales, la caída de la recaudación con la crisis de 2009 y laxa regulación para contratar deuda pública, se ha observado el aumento del endeudamiento público, tanto de los estados como municipios, del 2006 al 2012, sobre todo en 2009.

Este trabajo tiene la finalidad de explicar el problema del endeudamiento de los gobiernos subnacionales en el contexto del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, por ello abordaremos de manera general el funcionamiento del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) en el entorno federalista mexicano que rige al menos en términos legales. Consideramos que es importante que se conozca como son las relaciones fiscales entre el gobierno federal con los estados, qué tipo de transferencias federales hace el gobierno federal a los estados y municipios, y finalmente, lo más importante, ¿Cuál es la relación entre las transferencias federales a los estados y municipios con su endeudamiento público?

Este estudio se hace con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), institución mexicana encargada de registrar de manera oficial el endeudamiento público de los estados y municipios. El análisis se centra en los estados con mayores montos de deuda pública.

Al ser este trabajo producto del proyecto de investigación “Endeudamiento público de los estados y municipios en México, 2006-2012”, se agradece el apoyo al Instituto Politécnico Nacional.

## 2. EL FEDERALISMO FISCAL EN MÉXICO Y SISTEMA NACIONAL DE COORDINACIÓN FISCAL MEXICANO

Para abordar el problema del endeudamiento de los estados y municipios, es preciso explicar de manera muy general como funciona el Federalismo Fiscal Mexicano, y por tanto, que es el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF).

Posterior a la Independencia (1810) prevaleció en México un desorden fiscal que produjo duplicidad de impuestos sobre la misma fuente. Después de la Revolución Mexicana (1910), mediante convenciones fiscales (1925, 1933 y 1947), se trataron los problemas de concurrencia y coordinación fiscal. Con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF) de 1953 se intentaron esquemas de coordinación (TELLO, 2004).

En 1980 se reformó la LCF, se crea el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), se derogan un gran número de impuestos federales al consumo y se implanta el



Impuesto al Valor Agregado (IVA)<sup>(1)</sup>, se entrega su administración a las entidades, pero en 1990 se les retira y regresa al gobierno federal (PÉREZ TORRES, 1997). Durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se reformó el SNCF, dio prioridad a la descentralización del gasto federal (vía *aportaciones*), más no así a las potestades tributarias de cada orden de gobierno, es decir, a la descentralización del ingreso.

Ley de Coordinación Fiscal (LCF) regula el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) tiene por objeto coordinar el sistema fiscal con los estados, Distrito Federal y municipios, establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales, distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los órganos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

La integración de los estados al SNCF implicó que estos dejarían de ejercer la mayoría de sus potestades tributarias a cambio de participar de los ingresos federales, anulándose con ello su soberanía fiscal. De manera, que el estado adherido percibiría parte de la recaudación de las contribuciones federales, pero sin mantener contribuciones propias (PÉREZ TORRES, 1997).

José María Calderón Rodríguez señala que en términos políticos significó ceder la soberanía estatal y con ello un atraso en términos democráticos, debido a la centralización fiscal, ya que los Estados al adherirse al SNCF, asumían el compromiso de no gravar, a cambio de obtener recursos de las participaciones federales (CALDERÓN, 1998).

José María Calderón menciona que en términos fiscales se incrementó la eficiencia recaudatoria, se eliminó la concurrencia impositiva y doble tributación (CALDERÓN, 1998). Actualmente, los contribuyentes acuden a una autoridad fiscal, los gravámenes tienen una política fiscal uniforme en todo el país.

El propósito de simplificar el SNCF para los contribuyentes se logró, pero a costa de que los estados perdieran su soberanía fiscal, quedando imposibilitados para exigir más potestades fiscales (PÉREZ TORRES, 1997), ante esta situación algunos estados han recurrido al endeudamiento público.

Con el SNCF, las entidades y municipios han incrementado sus ingresos a través de su participación en los distintos impuestos federales (*participaciones*) y fondos presupuestales (*aportaciones*); sin embargo, se ha generado una dependencia casi absoluta de sus haciendas respecto de las transferencias de recursos federales. Esta situación no contribuye al fortalecimiento institucional de dichos órdenes de gobierno. Esto ha provocado que la generación de ingresos propios de los estados sea en promedio entorno al 7% de sus ingresos totales, la manera más cómoda de obtener recursos es a través del financiamiento, es decir, endeudamiento público.

---

(1) El rediseño global de la imposición indirecta (mediante el IVA) hizo posible la eliminación de 31 impuestos, especiales, federales y el impuesto del timbre. Fue posible eliminar la concurrencia fiscal ya que los Estados coordinados no podían cobrar impuestos (CALDERÓN, 1998).

## 2.1. FORMA DE DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS FISCALES

La Ley de Coordinación Fiscal (LCF) contempla básicamente dos formas de distribución de recursos federales: las *participaciones* que provienen de la Recaudación Federal Participable (ramo 28); y las *aportaciones* del ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Las *participaciones* son transferencias no condicionadas. Tienen la finalidad de compartir la recaudación de los impuestos federales con los estados y los municipios.

Ha aumentado el monto de las participaciones que reciben los estados y municipios, pero su excesiva proporción frente a los ingresos propios ha provocado poca capacidad tributaria y una gran dependencia financiera (PÉREZ TORRES, 1997) y sin duda, el incremento de su endeudamiento público.

Además de las participaciones y con independencia de ellas, el gobierno federal transfiere a los estados, Distrito Federal, municipios y delegaciones, recursos denominados *aportaciones*, a través de 8 fondos:

I. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y normal (FAEB). Distribuido a estados y Distrito Federal, conforme a la Ley General de Educación. Este fondo será sustituido en 2015 por el Fondo de Aportaciones para la Nómina Educativa;

II. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA). A estados y Distrito Federal, en base a la Ley General de Salud. Los fondos de educación (FAEB) y salud (FASSA) abarcan casi  $\frac{3}{4}$  partes del total de los ocho fondos;

III. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). A estados y municipios;

IV. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones del DF (FORTAMUNDF). A municipios y delegaciones del DF;

V. Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), a estados y Distrito Federal. Se destina a desayunos escolares, apoyos alimentarios, y de asistencia social a la población;

VI. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA). Se transfiere a estados y Distrito Federal;

VII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP). A estados y DF;

VIII. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades Federativas (FEF). Distribuido a los estados.

## 2.2. INGRESOS DE LOS GOBIERNOS ESTATALES EN MÉXICO

Los estados y municipios en México tienen una alta dependencia financiera de las transferencias federales (participaciones y aportaciones), en promedio éstas significaron en 2011 el 80.2% de sus ingresos totales.

Los estados generan muy pocos ingresos propios, como se aprecia en la figura 1, éstos son del 7.2% de los ingresos totales, los impuestos apenas representan el 3.1% y los ingresos no tributarios el 4.1%, mientras que los ingresos por financiamiento son mayores a los ingresos propios.

Quadro 1

<b>Estructura de ingresos promedio de los gobiernos estatales, en México, 2011</b>			
<b>Relación porcentual</b>			
A. Ingresos tributarios			3.1%
	Impuestos	3.1%	
B. Ingresos no tributarios			4.1%
	Contribución de mejoras	0.1%	
	Derechos	2.2%	
	Productos	0.3%	
	Aprovechamientos	1.5%	
	Ingresos propios (A+B)	(7.2%)	
C. Transferencias federales			80.2%
	<b>Participaciones</b>	30.9%	
	<b>Aportaciones</b>	49.3%	
D. Financiamiento			8.4%
E. Otros Ingresos			2.4%
F. Disponibilidad inicial			1.8%
Total: A + B + C + D + E + F		100%	

Fuente: Elaboración propia con datos de el ingreso y el gasto público en México. Series de estadísticas sectoriales (INEGI: 2012, p. 140-150).

### 3. RELACIÓN DE LAS TRANSFERENCIAS FEDERALES Y ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS

La Ley de Coordinación Fiscal, contempla que las transferencias federales pueden usarse como garantía con las instituciones de crédito para la contratación de deuda pública de estados y municipios en México. El artículo 9 se ésta ley señala:

“Las participaciones que correspondan a las Entidades y Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, *salvo para el pago de obligaciones contraídas por las Entidades o Municipios con autorización de las legislaturas locales (el subrayado es mío)*”

De tal forma que las transferencias federales vía *las participaciones*, pueden usarse como garantía de deuda, mermando con ello los ingresos futuros de los estados y muni-

cipios. Esto es sumamente grave si recordamos que los ingresos de Estados y municipios dependen en promedio del 80% de las transferencias federales.

Actualmente las participaciones son la principal garantía que ofrecen los estados y municipios en la contratación de deuda, éstas representan en promedio más del 80% de aval de la deuda total, legalmente esta acción es permitida por el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). El debate parlamentario actual plantea la necesidad de poner un límite porcentual a este aval.

Al quedar las participaciones como garantía, el Estado descuenta de la transferencia de los montos de las obligaciones contraídas, es decir, que a las transferencias financieras, por participaciones que envía la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) a las haciendas locales de los estados les resta los compromisos por deuda que éstos previamente hayan contratado.

En los informes de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, sobre las obligaciones financieras de entidades federativas y municipios, se observa que además de *las participaciones*, que contempla el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, los estados y municipios también pueden dejar como garantía de deuda *las aportaciones* del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF). Aunque ambos fondos representan menos del 2% como garantía de deuda.

### 3.1. REGISTRO DE DEUDA PÚBLICA ESTATAL

El reglamento de registro de deuda que contempla la Ley de Coordinación Fiscal, fue aprobado en 2001 por el ejecutivo federal (Vicente Fox, 2000-2006), se denomina: “*Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y empréstitos de entidades Federativas y Municipios*”, establece, entre otros, lo siguiente: “Corresponde a las entidades y municipios efectuar los *pagos de las obligaciones con afectación de sus participaciones* (subrayado mío), de acuerdo con los mecanismos y sistemas de registro establecidos en sus leyes estatales de deuda”

El reglamento tiene por objeto establecer requisitos para la inscripción en el registro, de las obligaciones contraídas por los Estados, el Distrito Federal o los municipios, con afectación de sus participaciones en ingresos federales.

Se señala que la inscripción de deuda en este registro es independiente de aquel que se realiza en el Registro único de obligaciones y empréstitos de la entidad solicitante. De modo que la deuda pública que tienen los estados en el “*Registro de Obligaciones y empréstitos de entidades Federativas y Municipios del Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal*” puede no reflejar el total de la deuda que éstos han contraído, por ello en las reformas que están en proceso en el Congreso de la Unión, se plantea un registro único y estricto de la deuda pública.

Entre los requisitos más importantes para el registro de deuda, que aun contempla la legislación vigente, son: que la legislatura local haya autorizado previamente la obligación afectando las participaciones en los ingresos federales, que se publiquen en un diario de circulación local y en uno nacional, que sea en moneda nacional, que se con-

trate con la federación o con instituciones de crédito que operen en territorio nacional. Para el caso del DF, además de los requisitos solicitados deberá cumplir las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública.

Ni en la Ley de Coordinación Fiscal ni en el Reglamento del artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal en Materia de Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades Federativas y Municipios, se establecen límites a los montos del endeudamiento con respecto de las participaciones y de los fondos de aportaciones que fungen como garantes de endeudamiento, esta decisión se contempla como una atribución de las soberanías estatales, establecida en sus respectivas leyes de Deuda Pública.

Es aquí donde se plantea el debate: ¿Si México tiene un sistema federalista, es decir, los estados y municipios tienen autonomía política, por qué el gobierno federal tiene que disciplinarlos en materia de deuda? Este interrogante da para el desarrollo de varios trabajos, pero para acercarnos un poco a su respuesta, y con el riesgo académico que implica, podríamos decir, que es porque no tienen autonomía financiera ni potestades fiscales, que les permita generar los recursos que cada uno de ellos requiere. Ello nos llevaría a la siguiente pregunta: ¿todos los estados y municipios tienen la capacidad económica e institucional para generar los recursos públicos que cada uno de ellos requiere? Acercarse a las respuesta de estos interrogantes es sumamente desafiante, sin embargo, para efectos de este trabajo, plantearemos que es necesario que los estados y municipios incrementen sus ingresos propios (el cómo, es lo que se tiene que debatir), para evitar su dependencia financiera y endeudamiento público.

La falta de establecimiento de límites, genera que el gobierno estatal o municipal en turno sin mayor problema pueda comprometer en más del 100% sus participaciones como garante de la deuda pública, como es el caso de Coahuila (2008-2011), y afectar severamente las finanzas públicas de los estados y municipios (SHyCP, 2012).

#### **4. ENDEUDAMIENTO PÚBLICO DE ESTADOS Y MUNICIPIOS**

En este cuadro se aprecia que la deuda con respecto de los ingresos totales garantizables, es decir, de los ingresos que podrán disponer los estados y municipios, representó en 2007 el 41% y en 2012 el 65.1%; en 6 años se incrementó 23.7 puntos porcentuales. De modo que la deuda para los estados y municipios tuvo en promedio cada vez un mayor peso en cada uno de los años del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), esto se aprecia claramente en el cuadro 1 en la tercera columna.

En 2006 al inicio del segundo sexenio del PAN, la deuda en relación con las participaciones, representaba el 48.7%, pero a finales del 2012 aumentó a 86.1%, un incremento de 37.4 puntos porcentuales, peligrosamente alto. Esto implica que en promedio en 2006 la mitad del monto de las participaciones de estados y municipios equivalía al monto de la deuda y en 2012 rebasó el 85%.

En el cuadro 1 observamos que la deuda de los estados y municipios de 2001 a 2008, osciló entre 1.5 a 1.7% del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), pero en 2012 la deuda en relación con el PIBE pasó a casi 3%. La deuda de estados y municipios en cuatro años, de 2009 a 2012, se duplicó. En el gráfico siguiente se puede apreciar más claramente dicho incremento.

**Tabela 1. Obligaciones financieras de Entidades Federativas y municipios.\***  
**Saldos a diciembre de cada año (Millones de pesos y relación porcentual)**

Año	Saldo total de las obligaciones financieras de los estados y municipios	Porcentaje con respecto de los ingresos totales garantizables**	Porcentaje con respecto de las participaciones	Porcentaje con respecto del Producto Interno Bruto Estatal (Pibe)
1994	26,728.5	nd	64.5	1.6
2001	99,062.8	nd	50.3	1.5
2002	113,702.1	nd	52.9	1.7
2003	123,278.2	nd	54.7	1.8
2004	130,719.5	nd	54.5	1.7
2005	143,193.8	nd	51.3	1.7
2006	160,093.5	nd	48.7	1.6
2007	186,470.0	41.1	56.1	1.7
2008	203,070.2	42.7	50.7	1.7
2009	252,153.5	44.2	59.9	2.2
2010	314,664.5	56.1	72.0	2.5
2011	390,777.5	61.4	79.2	2.9
2012	434,761.2	65.1	86.1	2.9

Elaboración propia con datos de "Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios. Saldos a diciembre de cada año" (SHyCP, 2012).

\* Estos datos fueron proporcionados por las entidades federativas a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHyCP).

\*\* Incluye las participaciones en ingresos federales (ramo 28), los incentivos fiscales, 25% del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), 25% del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEE) y los ingresos propios de las entidades federativas, no incluye los ingresos propios de los municipios.

#### 4.1. ESTADOS CON LOS MAYORES SALDOS DE ENDEUDAMIENTO

En el cuadro 2 se aprecia a los estados más endeudados del país: Distrito Federal, Nuevo León, Veracruz, Estado de México, Coahuila. El Distrito Federal (o Ciudad de México) es el más endeudado, en 2012 concentró el 13.5% de la deuda total de los estados, le sigue Nuevo León con el 10.8%, el tercero el Estado de México 9.1%, el cuarto Coahuila con el 8.3%, y el quinto más endeudado es Veracruz con el 9.2%. Estos cinco estados concentran el 50.9% de la deuda total de los Estados y municipios en 2012, pero al mismo tiempo aportan el 42% del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, además son,

con excepción de Coahuila, los más poblados, concentran 39.1 millones de habitantes, es decir, poco más de una tercera parte de la población total del país (INEGI, 2012).

Los estados menos endeudados son Tlaxcala (0.01), Campeche (0.3), Querétaro (0.5), Baja California Sur (0.5%), Yucatán (0.6) y Colima (0.6), éstos apenas sumaron en 2011, el 2.5% de la deuda total de Estados y municipios.

**Tabela 2. Obligaciones financieras de los cinco estados más endeudados (millones de pesos)**

AÑO	Distrito Federal	Nuevo León	Veracruz	México	Coahuila
2006	44,085.9	16,711.1	5,514.3	31,975.7	420.0
2007	44,079.5	17,346.2	7,074.4	32,316.3	486.9
2008	45,579.6	17,959.9	9,169.7	32,838.6	1,831.9
2009	47,529.5	27,070.7	9,331.2	33,017.5	1,561.6
2010	52,578.5	33,971.5	21,499.9	38,249.7	8,267.1
2011	56,232.2	38,590.5	27,938.1	38,195.9	36,509.6
2012	58,773.8	46,952.9	40,028.9	39,929.3	36,421.7

Elaboración propia con datos de “Obligaciones financieras de entidades federativas y municipios. Saldos al cierre del año”, (SHyCP, 2012)

En el siguiente gráfico podemos apreciar de mejor manera como se ha incrementado la deuda de los estados con los mayores montos en sus pasivos.

El Distrito Federal es el más endeudado, en 2011 su saldo ascendía a \$ 58,773.8 millones de pesos (*vid.* cuadro 2) este monto representó el 2.2% de su Producto Interno Bruto Estatal (PIBE), dada su capacidad de desarrollo y su aportación al PIB nacional (17%), realmente su deuda es manejable, además podemos observar en el gráfico 2, el ritmo de su endeudamiento no es tan abrupto. Este endeudamiento representa el 40% de sus ingresos totales en 2011, incluyendo las transferencias federales.

El segundo estado con un mayor saldo de deuda pública es Nuevo León, con \$ 46,952.9 millones de pesos, en 2012, este monto representó el 4.2% de su PIB, y aporta al PIB nacional el 7.3%. El endeudamiento de Nuevo León en 2011 representó el 53.8% de sus ingresos totales.

Le sigue Veracruz con un monto de deuda en 2012 de \$ 40,028.9 millones de pesos, esta cantidad representa el 5.8% de su PIB, muy por arriba del promedio nacional que es del 2.9%. La economía de este estado aporta el 5.2% al PIB nacional. En 2011 su endeudamiento público representó el 28.6% de sus ingresos totales, incluyendo las transferencias federales.

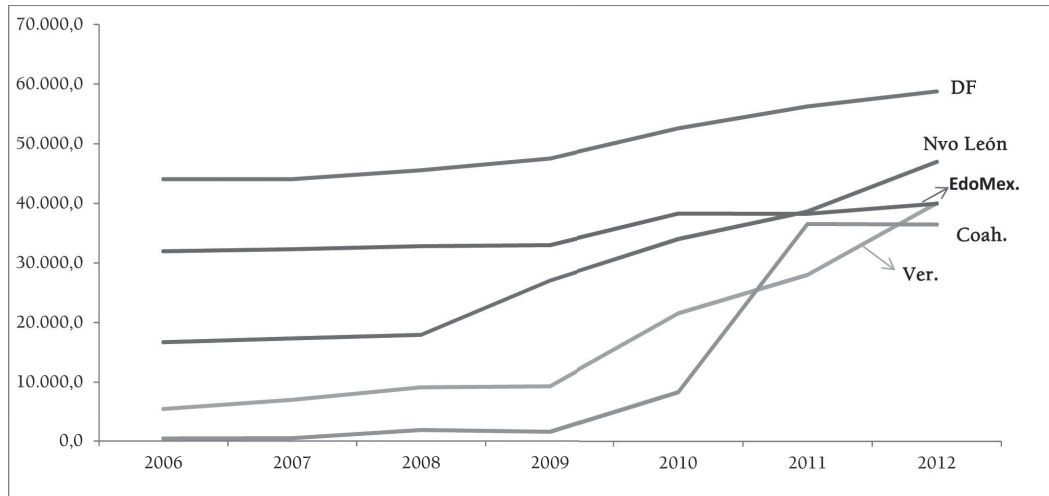


GRÁFICO 1. ENTIDADES FEDERATIVAS MÁS ENDEUDADAS DE MÉXICO (2006-2012)  
MILLONES DE PESOS

Elaboración propia con datos de “Obligaciones Financieras de entidades federativas y municipios. Saldos al cierre del año” (SHyCP, 2012), “obligaciones de entidades federativas y municipios. Saldo como por ciento del PIB por entidad federativa al cierre de cada año” (SHyCP, 2012).

El cuarto Estado con mayor endeudamiento es el Estado de México, en 2012 debía \$ 39,929.3 millones de pesos, esto representó el 3.0% de su PIB. Este estado aporta al PIB nacional el 9.1%. En 2011 su endeudamiento público representó el 20.6% de sus ingresos totales.

Y por último Coahuila, como se observa en el cuadro 2, el ritmo de crecimiento de su deuda ha sido muy rápido, en 2006 era de \$ 420 millones de pesos y en 2012 el monto ascendió a \$ 36,421.7 millones de pesos. En 2011 el monto de su endeudamiento público representó el 55.7% de sus ingresos totales.

Al inicio de la gestión del gobernador Humberto Moreira, 2005, el saldo de la deuda era de \$ 323.2 millones y al final de su administración, 2011, ascendió a \$ 36,509.6 millones de pesos, es decir, que durante esta administración, la deuda pública del estado se incrementó 112 veces (SHyCP, 2012). El exgobernador fue sometido a investigación judicial, acusado de utilizar documentación apócrifa para la contratación de deuda. En noviembre de 2012, la Procuraduría General de la República (PGR) absolvió a Humberto Moreira del endeudamiento por no contar con las evidencias suficientes para acusarlo formalmente.

El endeudamiento público estatal tiene como garantía tanto a los ingresos propios como a las transferencias federales, principalmente las *participaciones*. En promedio el 86.1% de las *participaciones* están comprometidas como garantía de deuda, pero hay estados que han rebasado con mucho este porcentaje. La relación del endeudamiento de Coahuila con sus participaciones es del 298.5%, el Distrito Federal con el 105.1%, Estado de México el 97.8%, Nuevo León el 208.3% y Veracruz el 131.2%, éstos además de ser los estados más endeudados son los que tienen una alta relación de su deuda con las participaciones (SHyCP, 2012).



#### 4.1.1. PLAZOS DE LA DEUDA PÚBLICA DE LOS ESTADOS

El plazo de la deuda pública de los estados y municipios se incrementó a nivel nacional casi el doble de tiempo del 2006 al 2012, paso de 8.8 a 15.1 años. Todos los gobiernos se endeudaron por encima de su periodo de gobierno, con la excepción de Tlaxcala.

A continuación mencionaremos los plazos de endeudamiento de los cinco estados con mayores pasivos. El Distrito Federal es el que tiene los plazos más largos pero también han aumentado de manera considerable del 2006 al 2012, en este periodo paso de 9.2 a 22.4 años, tuvo un incremento de 13.2 años, en 2007 el plazo más largo de su deuda fue de 29 años.

Veracruz es el que más ha incrementado los plazos de su deuda, paso de 5.4 años en 2006 a 19.6 años en 2012, tuvo un aumento en este periodo de 14.2 años, está muy por arriba del promedio nacional que es de 15.1 años.

El Estado de México no ha tenido aumentos considerables en los plazos de su deuda pública, en 2006 era de 16.4 años y en 2012 de 18.4, sus plazos solo aumentaron 2 años, sin embargo, se encuentra por encima del promedio nacional.

Nuevo León también incrementó los periodos de su deuda de 2006 a 2012, paso de 10.6 a 14.6 años. Coahuila ha tenido un aumento bastante significativo del aumento del plazo su deuda, paso de 8.8 a 18.9 años en este periodo, es decir, que los plazos de su deuda aumentaron 10.9 años.

Los gobernadores no solo comprometen los ingresos futuros de las transferencias federales, al dejar a las *participaciones* como garantía de deuda, sino además han incrementado los plazos de sus pasivos, pasando en promedio en 2006 de 8.8 años a 15.1 años para 2012, aunque en algunos casos, como Veracruz han incrementado los plazos de endeudamiento hasta 4 veces. Los gobernadores que contraen deuda a largo plazo dejan endeudadas hasta tres administraciones futuras.

**Tabela 3. Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de las obligaciones de las cinco entidades federativas\* más endeudadas, plazo promedio en años, al cierre de cada año, 2006-2012**

ESTADOS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	Años	Años	Años	Años	Años	Años	Años
Coahuila	8.8	7.1	11.9	11.9	12.5	18.3	18.9
Distrito Federal	9.2	29	27.5	26.1	23.9	19.3	22
México	16.4	14.3	21.3	20.3	19.4	16.7	18.4
Nuevo León	10.6	17.2	16.1	18.5	13.9	12.2	13.4
Veracruz	5.4	26.7	25.3	24	16.4	18.6	20.6
Promedio nacional de 32 entidades	8.8	12.6	13.5	13.9	13.6	13.8	15.1

Elaboración propia con datos de “Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de las obligaciones por Entidad Federativa. Al cierre de cada año” (SHyCP, 2012).

\*Es importante señalar que el Distrito Federal en términos administrativos no es considerada, una entidad federativa, debido a que no tiene plena autonomía política, se encuentra pendiente su reforma política.

## 4.1.2. ACREEDORES DE LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS EN MÉXICO

A finales de 2012 a nivel nacional los estados y municipios se encontraban mayormente endeudados con la banca comercial, 61.4%, en México el 90% de la banca privada es extranjera. El 20.5% de los pasivos de los estados están contratados con la banca de desarrollo, el 15.1% con emisiones bursátiles. Sólo 9 de las 32 entidades emiten deuda bursátil.

De los cinco estados con mayores pasivos, el Distrito Federal tiene su deuda bastante diversificada, con comparación con los datos nacionales, el 30.3% con la banca comercial, el 35% con la de desarrollo, el 22.7% es bursátil y el 12% con fideicomisos.

**Tabela 4. Obligaciones financieras de entidades y municipios en México  
(Millones de pesos y porcentajes con respecto a la deuda total de cada Estado:  
Saldos al 31.12.2012)**

Estados	Distrito Federal		Nuevo León		Veracruz		México		Coahuila	
	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%	monto	%
Banca comercial	17,833.5	30.3	28,193.6	60	19,433.3	48.5	34,366.1	86.2	35,118.1	96.4
Banca de desarrollo	20,576.8	35.0	9,947.2	21.2	6,779.3	17.0	1,097.3	2.6	1,268.6	3.5
Emisiones bursátiles	13,363.5	22.7	8,360.4	17.8	13,710.0	34.3	3,974.2	10.0	-	-
Fideicomisos	7,000.0	12	-	-	-	-	-	-	-	-
Otros	-	-	451.7	1.0	112.4	0.2	491.7	1.2	34.9	0.1
Total	58,773.8	100	46,952.9	100	40,028.9	100	39,929.3	100	36,421.7	100

Fuente: elaboración propia con datos de *Obligaciones de entidades federativas y municipios con la banca comercial, banca de desarrollo, emisiones bursátiles, fideicomisos y otros* (SHyCP, 2012).

El principal acreedor del estado de Nuevo León es la banca comercial con un 60% del total de sus pasivos, el 21.2% los tiene contratados con la banca de desarrollo y el 17.8% con emisiones bursátiles.

El estado de Veracruz tiene contratados casi la mitad de sus pasivos con la banca comercial, 48.5%, el 17% con la banca de desarrollo y casi una tercera parte de sus pasivos, 34.3%, son emisiones bursátiles garantizadas principalmente con participaciones.

El Estado de México tiene la mayoría de sus pasivos contratados con la banca comercial, el 86.2%, el 2.6% con la banca de desarrollo y el 10% en emisiones bursátiles.

Coahuila tiene casi todos sus pasivos contratados con la banca comercial, el 96.4% y el resto con la banca de desarrollo.

La mayoría de los estados han aumentado la contratación de su deuda pública con la banca ya que ésta queda garantizada con las participaciones y con los ingresos propios,

este tipo de garantías es muy atractivo para la banca comercial. Uno de los debates es que se deben implementar límites a la banca comercial para que tenga máximo de préstamo a los estados y municipios en México.

El costo promedio ponderado de la deuda pública estatal se ubicaba en 2012 a una tasa de interés nominal anual del 6.5% a nivel nacional. Para Coahuila tenía un costo ponderado de 7.7%, para el Distrito Federal del 6.6%, Estado de México 6.2%, Nuevo León 6.2% y Veracruz de 5.3%. (SHyCP, 2012).

#### 4.2. ESTADOS CON UN INCREMENTO ACELERADO DE SU DEUDA PÚBLICA

El cuadro 5 es muy similar al cuadro 2 debido a que Nuevo León, Veracruz y Coahuila, además de ser los estados con los mayores saldos de pasivos, también son los que han tenido un ritmo acelerado de endeudamiento.

El Distrito Federal a pesar de ser el más endeudado de todos los estados, observa desde 2006 un endeudamiento entre 2.2 y 2.5 de su PIBE, de modo que éste no ha sido abrupto. Lo mismo sucede con el Estado de México, el cuarto más endeudado, su endeudamiento ha oscilado entre 3.0 y 3.6% de su PIBE.

El caso más escandaloso de incremento acelerado de su deuda es Coahuila, en 2006 el saldo de su deuda representó el 0.1% de su PIBE, en 2009 el 0.5%, pero en 2011, fue de 8.5% de su PIBE, cuando este estado apenas aporta el 3.3% al PIB nacional.

Los dos estados, que no se ubican dentro de los cinco más endeudados, pero si están dentro de los cinco que han tenido un incremento rápido de su deuda son Jalisco y Chihuahua.

Jalisco de 2006 a 2012, incremento tres veces su deuda pasó en el mismo periodo de 1.4% a 2.7% de su PIBE. En Chihuahua también se incrementó tres veces el monto de sus pasivos, paso en el mismo periodo de 2.1 a 4.9% de su PIBE.

**Tabela 5. Principales estados con incremento acelerado de la deuda 2006-2012 (Millones de Pesos)**

AÑO	COAHUILA	VERACRUZ	NUEVO LEÓN	JALISCO	CHIHUAHUA
2006	420.0	5,514.3	16,711.1	8,830.8	6,896.7
2007	486.9	7,074.4	17,346.2	8,480.4	6,623.3
2008	1,831.9	9,169.7	17,959.9	12,309.9	6,300.6
2009	1,561.6	9,331.2	27,070.7	20,163.4	13,183.0
2010	8,267.1	21,499.9	33,971.5	22,122.9	12,547.0
2011	36,509.6	27,938.1	38,590.5	24,309.0	17,318.6
2012	36,421.7	40,028.9	46,952.9	26,015.3	23,284.8

Elaboración propia con datos de "Obligaciones Financieras de entidades federativas y municipios. Saldos al cierre del año", (SHyCP, 2012).

En el siguiente gráfico se puede observar el ritmo de endeudamiento de Coahuila, de 2010 a 2011 se dispara abruptamente. Dejándole a las siguientes administraciones (la siguiente inmediata 2011-2017 es la de su hermano Rubén Moreira) serios problemas financieros, debido a que la contratación de pasivos fue por 20 años (SHyCP, 2012). Chihuahua y Veracruz, observan en el gráfico anterior un ritmo acelerado de endeudamiento muy similar.

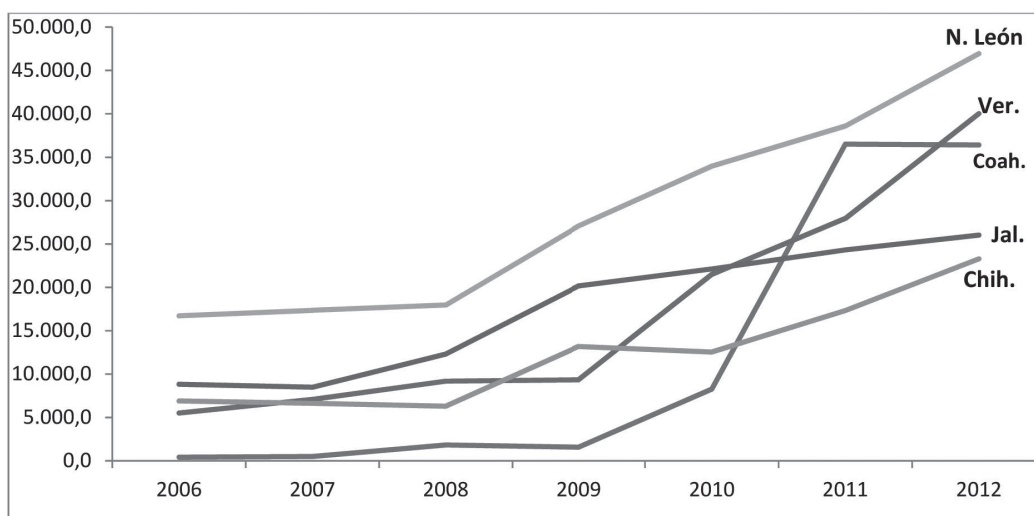


GRÁFICO 2. ESTADOS CON UN INCREMENTO ACELERADO DE SU DEUDA, 2006-2012  
(MILLONES DE PESOS)

Elaboración propia con datos de "Obligaciones Financieras de entidades federativas y municipios. Saldos al cierre del año" (SHyCP, 2012).

## 5. CONCLUSIÓN

El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, además de establecer las relaciones financieras entre la federación y los estados y municipios, también permite a los estados y municipios la posibilidad de que se endeuden dejando como garantía las transferencias federales futuras, con ello se facilita su endeudamiento.

Los estados tienen pocas fuentes de recaudación fiscal, al entrar al SNCF, renunciaron a sus potestades tributarias a cambio de coparticipar de la recaudación de impuestos del gobierno federal, esta situación los ha hecho sumamente dependientes de las transferencias federales. Los estados generan muy pocos recursos propios, en promedio menos del 10% de sus ingresos totales. Y ven como alternativa fácil endeudarse y comprometer los recursos financieros futuros de la jurisdicción.

Además al no existir limitaciones al endeudamiento, el problema se agrava. La reforma que se discute en el congreso nacional y que también deberá ser discutida y aprobada en los congresos de los estados, se buscará regular y limitar este endeudamiento.

En promedio la deuda de los estados y municipios mexicanos representa el 3% de su Producto Interno Bruto Estatal, visto así pareciera que no es un problema grave, pero sí lo es, comprometen ingresos futuros (participaciones y aportaciones) y con ello ponen en riesgo la provisión de bienes públicos locales, ya que en promedio dependen de las transferencias federales en un 80% en promedio.

Los estados más endeudados son los que concentran más población y al mismo tiempo tienen una gran presión para proveer bienes públicos, y aunque son los que más aportan al Producto Interno Bruto nacional (excepto Coahuila) y por tanto la capacidad de generar recursos propios es alta, en realidad generan pocos recursos propios (excepto Distrito Federal).

Otro problema que se tiene es la falta de transparencia, los estados no reportan en que se gastan los recursos que obtienen por financiamiento de deuda, sobre este asunto existe una gran opacidad y también se debate en la reforma que está en el Congreso de la Unión.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

ASTUDILLO, Marcela Moya. *El federalismo y la coordinación impositiva en México*. México: Instituto de Investigaciones Económicas, 1999.

\_\_\_\_\_. *Finanzas locales*. In: coord. CONCHAS, Enrique Arriaga. *Finanzas públicas de México*. 2. ed. México: IPN, 2001.

AYALA, Espino José. *Economía del sector público mexicano*. México: Esfinge, 2005.

BAILEY, Stephen. *Public Sector Economics — Theory, policy and practice*. 3. ed. Londres: Mac Millan, 1995.

CALDERÓN RODRÍGUEZ, José María. *El federalismo fiscal y las relaciones intergubernamentales en México*. 1998. 680 p. Tesis (Doctorado en Economía Política). Facultad de Economía, Universidad Autónoma de México, México DF.

CORDERA, Rolando; LOMELÍ, Leonardo. *Coloquio Federalismo fiscal y federalismo social*, México. México: UNAM-SEDESOL, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, GEOGRAFÍA Y INFORMÁTICA. *Censo de población y vivienda, 2010*.

\_\_\_\_\_. *El ingreso y el gasto público en México. Series de estadísticas sectoriales*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2011.

\_\_\_\_\_. *El ingreso y el gasto público en México. Series de estadísticas sectoriales*. México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2013, p. 140-150.

MÉXICO. Ley de Coordinación Fiscal, Cámara de Diputados. *Diario Oficial de la Federación*. 12 de diciembre del 2011.

MUSGRAVE, Richard. *Teoría de la Hacienda Pública*. Madrid: Mac Graw Hill, 1969.

OATES, Wallace. *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

PÉREZ TORRES, Javier; GONZÁLEZ HERNANDEZ, Ignacio. *La descentralización fiscal en México*. Santiago: CEPAL/GTZ, Serie Política Fiscal, n. 106, 1997.

SANDOVAL, Antonio. Concentrado en 3 instituciones el 63% de los créditos a Estados y municipios. Este tipo de préstamos representa el 35.73% del capital contable del sistema bancario nacional. *El Financiero*, México, 13 de abril 2012. Sección mercados, p. 1A.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Informe. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Costo promedio ponderado por Entidad Federativa (tasa de interés nominal anual), del 2001 al 2012*. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx)>.

\_\_\_\_\_. Informe. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios garantizada con participaciones e ingresos propios, con la banca comercial, de desarrollo y en emisiones bursátiles*, 2011. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2011/Paginas/1erTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2011/Paginas/1erTrimestre.aspx)>.

\_\_\_\_\_. Informe. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios respecto a los ingresos totales, las participaciones y el PIB, Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas*, 2011. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2011/Paginas/1erTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2011/Paginas/1erTrimestre.aspx)>.

\_\_\_\_\_. Informe. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Saldos al cierre del año*, 2012. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx)> Consultada el 16 de agosto del 2013.

\_\_\_\_\_. Informe. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Saldos a diciembre de cada año*, 2012. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx)> Consultada el 16 de agosto del 2013.

\_\_\_\_\_. Informe. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Plazo promedio de vencimiento ponderado por el monto de las obligaciones por Entidad Federativa. Al cierre de cada año*, 2012. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx)> Consultada el 16 de agosto del 2013.

\_\_\_\_\_. Informe. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Relación entre las obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales por Entidad Federativa. Al cierre de cada año*, 2012. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx)> Consultada el 16 de agosto del 2013.

\_\_\_\_\_. Informe. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Saldo como por ciento del PIB por Entidad Federativa al cierre de cada año*, 2012. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx)>.

\_\_\_\_\_. Informe. *Obligaciones de entidades federativas y municipios con la banca comercial, banca de desarrollo, emisiones bursátiles, fideicomisos y otros*, 2012. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx)>.

\_\_\_\_\_. Informe. *Obligaciones Financieras de Entidades Federativas y Municipios. Relación entre las obligaciones financieras y las participaciones en ingresos federales por entidad federativa*, 2012. Disponible en: <[http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda\\_Publica\\_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx](http://www.hacienda.gob.mx/Estados/Deuda_Publica_EFM/2012/Paginas/4toTrimestre.aspx)>.

TELLO MACIAS, Carlos. Sobre las relaciones fiscales entre la federación y los estados. In *Federalismo fiscal. Federalismo social*. Coord. Rolando Cordera. México, Ed. UNAM-SEDESOL, 2004, p. 118-138.

VICTORIA, Alfredo Carlos Marín. *La deuda del sector público en México: una crisis inminente*. México: UNAM, 2010.

# O CONSTRUTIVISMO DE JOAQUÍN TORRES GARCÍA E SUAS PROJEÇÕES ESTÉTICAS PARA A AMÉRICA LATINA

*CONSTRUCTIVISM JOAQUÍN TORRES GARCÍA  
AND ITS AESTHETIC PROJECTIONS FOR A LATIN AMERICA*

*Maria Lúcia Bastos Kern*<sup>(\*)</sup>

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul,  
Porto Alegre (RS), Brasil.

**Resumo:** O presente ensaio focaliza as premissas do projeto estético para a América Latina do artista uruguaio Joaquín Torres García (1874-1949), por meio das revistas criadas por ele e seus discípulos, e as articula aos debates suscitados em distintos contextos e à sua trajetória. Aborda ainda a emergência do projeto, durante a sua estadia na Europa (1891- 1934) e após o retorno a Montevidéu (1934), onde assume a missão de difundir e consagrar o *Universalismo Constructivo*.

**Palavras-chave:** Universalismo Constructivo; Projeto Estético; Sagrado em Arte.

**Abstract:** This essay focuses on the assumptions of aesthetic project for Latin America of the Uruguayan artist Joaquín Torres García (1874-1949), through the magazines created by him and disciples, and articulated the debates raised in different contexts and trajectory. It also discusses the emergence of the project, during his stay in Europe (1891-1934) and after returning to Montevideo (1934), which assumes the mission to spread and consecrate *Universalism Constructivo*.

**Key words:** Universalism Constructivo; Aesthetic project; Sacred in art.

---

(\*) Doutora, Professora titular da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, do Programa de Pós-Graduação em História. E-mail: <MLKern@puers.br>. Recebido em: 25.10.2013, aceito em 30.11.2013.

A modernidade vivenciada pelos artistas, nas primeiras décadas do século XX, os estimula às experimentações de novas poéticas, às práticas de discursos em prol da autonomia da arte e do abandono da representação do mundo visível. As suas recorrentes pesquisas exigem a elaboração de textos reflexivos e estratégicos para exprimir seus pensamentos e justificar suas ideias ao público, num contato informativo direto, sem a instância da crítica de arte. O artista estabelece seu posicionamento político, no qual delimita o seu estatuto e a sua ação social. As revistas são os veículos de difusão dos conceitos, de suas obras, dos movimentos, de defesa e de combate às rejeições institucionais e do público. Elas se constituem em espaços políticos e de ação das vanguardas, de apresentação de manifestos e de projetos éticos direcionados ao futuro.

O *Universalismo Constructivo* de Torres García emerge após longo processo de investigação plástica e de reflexões teóricas. Desde a sua estadia em Barcelona (1891-1920), ele publica livros e artigos em revistas e jornais, nos quais expõe as suas concepções de arte, o andamento de suas pesquisas e os seus questionamentos. Nas suas obras e textos, revela o seu foco nas formas depuradas e construídas, assim como esboça a estrutura ortogonal que constituirá, mais tarde, o seu Construtivismo<sup>(1)</sup>. No entanto, é em Paris (1926-32) que este se concretiza em pinturas e objetos tridimensionais, nos quais começa a inserir símbolos de origem arcaica e de teor místico, conhecidos no Museu do Homem e em exposições de arte pré-colombiana. É nessa cidade que ele cria, juntamente com Michel Seuphor, a primeira revista, *Cercle et Carré* (1930-31).

Ela surge da ideia de formar um grupo de artistas<sup>(2)</sup> e difundir a arte abstrata, em contraposição à importância que o Surrealismo assume na França. O grupo se opõe ao individualismo exacerbado e à ausência de seriedade desse movimento e projeta estabelecer a ordem diante da crise social e política europeia.

Para alguns membros do grupo *Cercle et Carré*, assim como para o uruguaio, o objetivo da revista é estimular o caráter espiritual da arte, enquanto outros artistas defendem a relação estreita entre arte e ciência. A revista se constitui num espaço de debate e divulgação teórica das variadas concepções de artes abstratas e construtivistas. Ela é programada para discutir os seus conceitos e pressupostos e procurar a consagração das abstrações.

*Cercle et Carré* congrega artistas estrangeiros que se encontram em Paris, provenientes de distintas correntes do movimento abstrato ou simpatizantes, oriundos do *De Stijl*, do Construtivismo, do Futurismo e da Bauhaus. Integram-se ainda ao grupo artistas provenientes do Dadaísmo, do Pós-Cubismo e os criadores do Purismo e da revista *L'Esprit Nouveau* (1920-1925), Ozenfant e Le Corbusier<sup>(3)</sup>, defensores de certa conotação ética em arte e de modernidade estável.

(1) O seu Construtivismo, idealismo e sua obra diferem das propostas do movimento russo.

(2) Artista uruguaio vive em Paris, após fazer a sua formação em Barcelona (1891-1920), morar em New York (1920-22), na Itália (1922-24) e criar, durante a sua estadia na capital francesa, o Construtivismo, denominado depois de retornar ao seu país de *Universalismo Constructivo*. Ele participa de movimentos artísticos em Barcelona e Paris, onde expõe a sua obra e publica inúmeros livros e textos, em jornais e revistas.

(3) Os primeiros membros do grupo são Torres García, Michel Seuphor, Piet Mondrian e Georges Vantongerloo; juntam-se em seguida a eles Jean Arp, Sophie Tauber, Otto Freundlich e Antoine Pevsner. Para a exposição, 46 artistas apresentaram



A heterogeneidade de pensamentos do grupo *Cercle et Carré* é decorrente não apenas da origem diversificada dos artistas, mas também das múltiplas concepções relativas às artes abstratas e aos distintos campos, como pintura, escultura, arquitetura, cinema e música<sup>(4)</sup>. Enquanto alguns artistas defendem a visão espiritual de arte, portadora de uma missão ética, outros se empenham em prol da aliança arte e ciência (matemática), com ênfase na sua plasticidade pura. Ambos os grupos têm a meta de instauração da ordem. Essas soluções propostas são contemporâneas à tentativa de manutenção da arte figurativa, do gosto pelo Cubismo e da aceitação progressiva do Surrealismo.

Desde a primeira geração de artistas abstratos, o suporte teórico de suas práticas sustentava-se em concepções filosóficas projetadas para construir um novo homem, dotado de espiritualidade, porém, sem deixar de investigar novas linguagens formais. Na época, o debate focalizava os significados de arte abstrata, e os artistas orientavam as suas pesquisas à gramática das linhas, das cores, dos volumes e dos planos, como elementos plásticos puros.

No final dos anos de 1920, as artes abstratas ainda encontram em Paris forte resistência, apesar de sua difusão por meio de exposições e publicações. As manifestações dos artistas cubistas e pós-cubistas são as mais favorecidas pelos críticos de arte e pelas revistas especializadas por preservarem, em parte, as formas da arte nacional francesa, num momento de acentuado nacionalismo<sup>(5)</sup>.

A denominação da revista e o seu logotipo são identificados pelas formas geométricas, que simbolizam o conceito metafísico de arte, carregadas de significações a respeito do universo e do homem (SEUPHOR, 1982). O quadrado representa a ordem ambicionada pelo grupo e identifica-se com o pensamento de Torres García, que declara no texto “*Vouloir construire*”: os artistas estão reunidos porque “*reïnham a desorientação e a desordem*”<sup>(6)</sup>. Já o círculo tem um sentido diverso e complementar ao significar, segundo Seuphor, o poder que impõe o mundo sobre ele mesmo, em rotação dinâmica. O círculo é o eterno recomeçar, é infinito<sup>(7)</sup>, e vincula-se às noções de cosmos. Nos sistemas

---

suas obras, podendo-se destacar Kandinsky, Léger, Prampoline, Russolo e Schwitters. Sobre os três números (15 março — 30 junho 1930) de *Cercle et Carré* vide: SEUPHOR, M. *L'Art abstrait*. Paris: Maeght, 1972. vol. 2; PRAT, Marie-Aline. *Cercle et carré*. In: *Cahiers du Musée National d'Art Moderne* 9, 1982. p. 109-127. SECKEL, H. La donation Seuphor. In: *Cahiers du Musée d'Art Moderne* 1, 1979. p. 137-141. JUIN, Hubert. Préface. In: *Cercle et Carré* (fac-simile). Paris: Jean Michel Place, 1977. FABRE, G. *Arte abstracto, arte concreto, Cercle et Carré, Paris 1930*. IVAM Centre Julio Gonzalez, 20 set.-2 dez. 1990. KARPUSZKO, K. *Cercle et Carré*. In: *The Structurist* 21/22, 1981/82. PRAT, Marie-Aline. *Peinture et avant-garde au seuil des années 30*. Lausanne: L'Age d'Homme, 1984.

- (4) As divergências ideológicas permeiam as discussões diante da emergência do fascismo, do nazismo e do socialismo, apesar da meta comum em construir um mundo moderno melhor. Alguns artistas chegam à França, fugindo dos regimes totalitários instalados na Rússia, na Alemanha e na Itália, e das perseguições, motivadas por suas participações nos movimentos de vanguarda e/ou por suas condições étnicas.
- (5) A revista *Cahiers d'Art*, dirigida por Christian Zervos, orienta os seus textos de 1929-31, no sentido de exaltar a importância do Cubismo para o desenvolvimento da arte moderna, consagrando, especialmente, Picasso e Léger. As raízes nacionais do Pós-Cubismo são valorizadas num momento de fortes nacionalismos, em que são resgatadas obras de La Tour, Poussin e Cézanne.
- (6) TORRES GARCÍA, J. *Vouloir construire*. *Cercle et Carré* 1, 15 mars 1930. Segundo Seuphor, este texto foi redigido por ele, a partir de cartas escritas por Torres García.
- (7) SEUPHOR, M. *Autour du Cercle et Carré*, *op cit.*, p. 34. O círculo na obra de Kandinsky é a imagem do mundo e dos poderes divinos. Vide: *Du spirituel dans l'art*. Paris: Denoel, 1987.

místicos, Deus é representado pelo círculo, numa esfera espiritual, enquanto o quadrado conecta-se ao mundo terrestre, humano e material.

As formas geométricas sugerem a retomada de símbolos antigos e estão relacionadas com a tentativa de descoberta da ordem do universo, concebida como mecanismo para solucionar a crise vivenciada pelos artistas, no início dos anos de 1930<sup>(8)</sup>.

As explicações de Seuphor a respeito dos significados das formas geométricas são posteriores à revista e não aparecem nos editoriais e textos da revista. Elas são distintas do primeiro editorial, no qual ele evidencia que a arte orientada ao absoluto está sendo suplantada por outra que projeta atingir a verdade. No entanto, ele delimita o conceito de construção com vistas a atingir a ordem universal e a valorizar a espiritualidade<sup>(9)</sup>, tal como pensa Torres García. A ambiguidade e a ausência de plena concordância conduz o uruguaio a romper com Seuphor e provoca o término da revista e do grupo (1931)<sup>(10)</sup>.

Nesse momento, os objetos tridimensionais, as pinturas e os desenhos de Torres García são bem recebidos pela crítica de arte europeia. Ele continua a publicação de inúmeros textos, teóricos e reflexivos, em livros e artigos, nos quais divulga suas concepções. No entanto, a crise econômica internacional o obriga a voltar para o Uruguai (1934), onde não é sempre compreendido e legitimado pelas instituições oficiais<sup>(11)</sup>.

Em Montevideu, Torres García estabelece diferentes estratégias para se consagrar e difundir os pressupostos de seu Construtivismo. Ele faz inúmeras conferências, exposições, ministra cursos e publica artigos e vários livros, porém, sem deixar de manifestar a sua oposição às práticas artísticas locais. Diante de certo provincianismo, ele ministra cursos, forma seguidores e assume o papel de militante de vanguarda. No primeiro manifesto (1934), declara que o seu Construtivismo se constituirá numa arte coletiva e anônima, que terminará com os estatutos de autor e gênio. Além dessa provocação inicial, faz veementes críticas à arte formalista ou presa às representações simbólicas nacionais e aos conceitos românticos presentes nas concepções institucionais.

Outras estratégias são articuladas para legitimar o Construtivismo como prática artística preponderante no país, não se limitam à formação de discípulos e seguidores, mas também de colaboradores para a criação e manutenção da Asociación de Arte Constructivo (AAC, 1935)<sup>(12)</sup>, das revistas *Círculo y Cuadrado* (1936-38, 1943) e *Removedor*

(8) Gleizes salienta que, além da necessidade de transformação do homem e da sociedade, é de fundamental importância “a inteligência do Universal situado no sentido religioso”. GLEIZES, A. *Vie et mort de l'Occident Chrétien*. Sablons: Moly-Sabata, 1930. p. 214.

(9) SEUPHOR, M. Pour la défense d'une architecture. In: *Cercle et Carré* 1, 15 mar 1930, s/p. Em depoimentos posteriores, Seuphor declara que o seu posicionamento no texto de abertura da revista é excessivamente racional, pois este tem o teor de manifesto. A diversidade de opiniões entre ele e Torres García chega a tal ponto que o primeiro modifica o texto do uruguaio, fato que gera desentendimentos e conduz Torres García a abandonar o grupo, em julho de 1930.

(10) Apenas três números da revista são publicados. O grupo se dissolve e seus membros tomam rumos distintos: *Art Concret* e *Abstraction-Création*.

(11) Antes de retornar ao Uruguai, ele vive em Madri, onde funda o *Grupo de Arte Constructivo*, faz conferências e exposições, como a mostra no Museu de Arte Moderna.

(12) Torres García projeta formar uma coletividade de artistas construtivistas, para atuar como vanguarda, desempenhar as funções apostólicas e promover mudanças sociais por meio da arte. Segundo Peluffo Linari, a AAC conta entre 1940/1 com 30 membros. PELUFFO LINARI, G. *Historia de la pintura uruguaya* 2. Montevideu: Banda Oriental, 2.000. p. 74.

(1945-53) e do *Taller Torres García* (1942), conhecido como *Escuela Sur*. Os discípulos atuam como colaboradores e militantes em prol da propagação de sua poética e de seu pensamento.

A revista *Círculo y Cuadrado*<sup>(13)</sup> aparece, em Montevideu, como uma iniciativa da AAC e com o objetivo de fazer a difusão nacional e internacional do *Universalismo Constructivo*, denominação dada à sua arte no Uruguai<sup>(14)</sup>. Nesse momento, Torres García ministra conferências e cursos em Montevideu e Buenos Aires sobre as novas concepções europeias de arte, em geral, similares às suas, e ao mesmo tempo expõe suas obras e escreve para o jornal *La Nación*. A sua atuação se pauta num discurso cada vez mais doutrinário e persuasivo, que tem em vista liderar um grande movimento artístico em torno de suas convicções.

Os editores da revista *Círculo y Cuadrado* buscam dar continuidade à publicação francesa *Cerle et Carré*, que se constitui na segunda época e com o mesmo logotipo nos primeiros números<sup>(15)</sup>. Entretanto, a nova versão não tem a pluralidade de ideias e de debates, mas, ao contrário, é dogmática e repetitiva, como são os discursos de Torres García.

Alguns artigos são fragmentos de matérias publicadas em *Cerle et Carré* e revelam certa parcialidade nos recortes selecionados. É o caso, por exemplo, do artigo de Georges Vantongerloo, “*Plastique*”, que se resume na parte introdutória do original<sup>(16)</sup>. No texto omitido, o autor sustenta as relações de arte, ciência e matemática, com que Torres García não concorda<sup>(17)</sup>. Os artigos dos artistas do grupo *Cerle et Carré* parecem ter o objetivo de apoiar e legitimar as ideias do uruguaio e do novo movimento num momento em que este não é ainda plenamente consagrado pela crítica de arte e pelo público de seu país. Essa dificuldade deve-se, em parte, à sua postura impositiva, intransigente e polêmica. A colaboração de artistas estrangeiros da primeira fase da revista também é estimulada para alcançar maior repercussão internacional.

No editorial do primeiro número, Torres García faz referência ao problema da dependência cultural da América Latina aos grandes centros europeus e propõe como solução a pesquisa da tradição autóctone e da arte construtiva universal, porém, com um “*matiz próprio*”. Ele assume, claramente, sua oposição aos modernismos latino-americanos, inclusive uruguaio, fundamentados nas representações simbólicas nacionais, e enfatiza os seus ideais universal de arte e de sua integração à vida para a América Latina.

---

(13) A revista é publicada de maio de 1936 a setembro de 1938, e reaparece em dezembro de 1943, com 3 números (8-10) reunidos.

(14) Ele justifica a nova denominação, destacando que toda arte construtivista é fundada na doutrina e se baseia na lei de unidade, que pressupõe a existência de regra para atingir a ordem desejada. Salienta ainda que a doutrina construtivista é portadora de duplo aspecto, metafísico e artístico, bem como da tradição do homem abstrato que se constitui na “tradição da construção”, do equilíbrio e da regra.

(15) *Círculo y Cuadrado* 1, maio de 1936, s/p.

(16) O título do texto original é “*Plastique d’art (S=L2 V= L3)*”, que evidencia a conexão arte e ciência.

(17) *Círculo y Cuadrado* 4, maio de 1937. s/p. A revista publica também partes de textos de Piet Mondrian, Umberto Boccioni e A. Ozenfant em *Círculo y Cuadrado* 2, agosto 1936; Théo Van Doesburg, Gorin, Severini em *Círculo y Cuadrado* 3, fev. 1937; Henri Poincaré, Hugo Ball etc. em *Círculo y Cuadrado* 4, maio 1937. Do número 5 em diante, predominam as colaborações dos membros da própria Associação.

No terceiro número do periódico, ele desenha o mapa invertido da América do Sul e o posiciona junto à linha do Equador, de tal modo que o Sul se constitui como o Norte. Com esta representação cartográfica, busca desmistificar a inexistência nesse território de tradição indígena e identificar o Norte como o novo guia das artes ocidentais. Torres García acredita que é o momento de a América do Sul se tornar o Norte, diante da fragilidade do velho continente, gerada pela crise econômica e pelos nacionalismos exacerbados<sup>(18)</sup>.

A “*ponta da América nos assinala o Norte e que estas terras tiveram tradição autóctone*”. Complementa: “*Agora (...) temos a justa ideia de nossa posição e não como quer o resto do mundo.*” Entretanto, Torres García sustenta que a defesa da independência cultural não significa a ruptura com a Europa, pois tem consciência de que “*aprendemos com ela e que temos muito ainda a aprender*”<sup>(19)</sup>.

Ele projeta a identidade cultural e a arte total para a América do Sul, assinala a importância das práticas artísticas pré-colombianas e as conecta com os conceitos de plástica, simbolismo e representação esquemática, que acredita se integrarem com os pressupostos de arte moderna internacional e com o *Universalismo Constructivo*<sup>(20)</sup>.

No número inaugural da revista, o uruguaio enfoca a sua concepção de arte como totalidade cósmica, como espécie de solução para a crise da arte moderna, e justifica que na tradição pré-colombiana essa concepção se encontrava integrada à espiritualidade e à vida cotidiana. Ele pensa que a arte deveria se reintegrar às suas grandes leis e se basear no concreto e nos valores plásticos puros, como outrora<sup>(21)</sup>.

Os discípulos de Torres García também difundem em artigos as suas reflexões teóricas e enfatizam pontos importantes, tais como: a geometria, que permite a construção da arte universal, em detrimento dos gênios individualistas e dos vínculos com as realidades particulares. Eles retomam os princípios construtivistas do mestre, utilizam as artes do passado como estratégia para legitimá-los e sublinham as suas metas de ordem moral e universal (SORIANO, 1938).

Nessa direção, o artigo de Luis Valcarcel publicado na revista, depois de ter aparecido no jornal *La Prensa* de Buenos Aires, focaliza a forma construída da arte incaica e o seu sentido ético, bem como os relaciona com as questões referenciadas múltiplas vezes por Torres García.

A leitura da revista permite observar que o mestre, os discípulos e outros seguidores comungam de modo relativamente unitário as concepções de arte e as intransigências a

(18) A ideia presente no mapa invertido já aparece em conferência realizada pelo artista na *Asociación Cristiana* (1935): “Disse Escola Sul porque, em realidade, nosso norte é o sul (...) e temos a justa ideia de nossa posição e não como quer o resto do mundo.”

(19) *Círculo y Cuadrado* 3, fev. 1937. s/p.

(20) A descoberta das artes pré-colombianas por Torres García ocorre durante a estadia na Europa e nos EUA (1920-22). Ele deveria conhecer as publicações do argentino Ricardo Rojas (*Erundia*, 1924) e do arquiteto Angelo Guido, que enfatizam o resgate das culturas indígenas americanas para fazer frente aos problemas culturais gerados pela imigração, e os projetos de independência cultural efetuados, no México, pelos muralistas, como Diego Rivera, que conciliam as tradições pré-hispânicas e o espírito místico com a modernidade.

(21) *Círculo y Cuadrado* 1, maio de 1936, s/p.

todas as práticas distintas. O caráter combativo presente nos editais e artigos de *Círculo y Cuadrado* não deixa de expor o pessimismo diante da pequena repercussão de suas atividades junto às instituições de arte uruguaias<sup>(22)</sup>.

As dificuldades enfrentadas para a consagração do *Universalismo Constructivo* não acontecem com a revista, que consegue ampla circulação internacional, principalmente nos países latino-americanos e em alguns europeus, como Espanha e França. Na Argentina, as ideias de Torres García são conhecidas por intermédio de discípulos, da coluna que mantém no jornal *La Nación*, de exposições e cursos. Em Buenos Aires, a sua obra é muito bem recebida<sup>(23)</sup>, fato que o estimula a lançar nesta cidade o livro *Universalismo Constructivo*, que tem como subtítulo: *Contribución a la unificación del arte y de la cultura de América* (1944)<sup>(24)</sup>.

*Círculo y Cuadrado* finaliza em setembro de 1938, e em dezembro Torres García revela a consciência de que a sua utopia não poderia se concretizar em Montevideu. Declara no *Manifiesto 2* (1938): “O Construtivismo foi. (...) Seu próprio divulgador já não se ocupa mais em insistir nas suas conferências.” Justifica que a disparidade do ambiente seria o fator motivador. “Por conseguinte, tem que cessar toda a luta, e eu também com meu trabalho de explicação”, mas o Construtivismo não pode desaparecer (PELUFFO LINARI, 2000). No entanto, os membros do *Taller Torres García* não desanimam de propagar os princípios de sua doutrina e criam outra revista, *Removedor* (1945-53). A nova publicação apresenta um *design* gráfico moderno<sup>(25)</sup>, e os artigos, de caráter pedagógico, explicam os percursos e pressupostos da arte moderna e do Construtivismo do mestre.

A revista tem maior difusão na América Latina, onde Torres García consegue fascinar outros artistas ao propor um projeto estético que concilie as tradições autóctones com o moderno. O primeiro número aparece em janeiro de 1945, quando o editor-chefe, Guido Castillo, justifica o seu nome, *Removedor*, e o apresenta no editorial como produto químico que extrai a tinta da tela, porém, acrescenta que também retira as concepções com as quais a obra é criada. O texto do editorial revela a animosidade dos editores, diante das práticas plásticas institucionalizadas na cidade de Montevideu. Guido declara:

ARTISTA: você divaga em uma pintura ambígua que se constitui num só medíocre esteticismo? Aplique em suas obras *REMOVEDOR* abundante e de forma consciente até chegar ao fundo limpo de suas telas; mais ainda, até ao fundo de seus conceitos de Arte, e sentirá que suas obras e seus conceitos se clarificam e engrandecem. (*REMOVEDOR* 1,1945, p. 01.)

*Removedor* surge em meio a uma polêmica que repercute nos jornais, suscitada pela negação de Torres García e dos membros do *Taller* em apoiar as instituições de artes lo-

(22) Ver estudo sobre a revista: KERN, Maria Lúcia B. A revista *Círculo y Cuadrado* e a missão doutrinária de Joaquín Torres García em Montevideu. In: *Fênix*, UFU *On-line*, p. 1-19, 2012.

(23) Ele faz exposições (1942, 1944, 1949 e 1951), ministra conferências e curso na escola de arte criada por Romero Brest, bem como colabora no primeiro número da revista *Arturo*, do grupo *Madi*.

(24) Neste livro, ele reúne em dois volumes cerca de 500 conferências proferidas após o retorno ao Uruguai.

(25) A revista apresenta um formato moderno e maior que as anteriores: 40 cm x 29 cm. O primeiro número data de janeiro de 1945 e o último número, 28 de julho-agosto de 1953.

cais e do Estado, no projeto de criação da Academia Nacional de Belas Artes. Ele justifica o fato pela ausência de afinidades de concepções de artes e pela necessidade do *Taller* manter fidelidade aos princípios do *Universalismo Constructivo*.

A publicação da revista aparece de forma irregular e conta com artigos, principalmente, de Torres García e de seus discípulos, como Guido Castillo e Sarandy Cabrera, e, eventualmente, de outros colaboradores<sup>(26)</sup>. Os textos de autoria de seus seguidores apresentam o caráter combativo do mestre, mas de modo mais radical, a ponto de um membro da AAC, Hector Ragni, se manifestar diante deste fenômeno. O próprio mestre publica artigos nos quais explica certos posicionamentos tomados pelos autores de *Removedor* e ameniza as polêmicas.

Nesse momento, os seus discursos são menos dogmáticos e mais elucidativos. Ele analisa a importância de estudar as teorias dos artistas europeus e a estrutura de suas obras em vez de imitá-los. Faz considerações a respeito de sua experiência pessoal na Europa e do acompanhamento de movimentos de vanguarda, nos quais percebe o caráter efêmero e o rápido anacronismo. Torres García acredita que o importante é estudar as teorias desses movimentos, para poder criar uma obra que seja moderna e universal. Cabe ao artista da América a missão de produzir a nova arte, que deve ser vibrante, colorida e pura plástica, sem deixar de contemplar as “regras construtivas, as cores fortes, a sonoridade e o espírito de hoje” (TORRES GARCÍA, 1946).

Conforme o artista, o genuíno no continente é o indígena, que permite com o restante das populações de imigrantes constituírem “*uma civilização sui generis*” e “*uma nova raça criolla*”. Conclui: “*Somos internacionais, nos faltam raízes.*” Esta arte deve ser universal, com espírito de hoje, porém, “*cósmico. Tomando de sua sábia e profunda teogonia: Sol, Terra, Homem*” (TORRES GARCÍA, 1946). Ele associa a arte moderna com as primeiras modalidades espirituais de grupos humanos, cujos rituais eram direcionados à teogonia como meios de sobrevivência.

Torres García justifica que foi a partir desses pressupostos que criou o Monumento ao Sol, no Parque Rodó, em Montevideu, e que este é o exemplo para a nova arte da América. É “*constructivo, geométrico, arquitetural, puro, abstrato*”, arte singular que caracteriza o homem americano como único. “*Um mundo novo para o Novo Mundo*” (TORRES GARCÍA, 1946). Nesse mesmo número de *Removedor*, ele apresenta a sua concepção de arte em caixa-alta, que ocupa a metade superior da página.

No futuro próximo a ARTE ABSTRATA terá suplantado completamente a arte imitativa; o ESQUEMA GEOMÉTRICO e as CORES PRIMÁRIAS (vão se impor face) a perspectiva e as cores compostas. Tal arte corresponderia ao Homem Novo dos povos do Novo Mundo.

Observa-se que nos discursos do artista continua recorrente a projeção utópica de instauração da nova arte para a América e de surgimento de um novo homem que integre esta à vida cotidiana, como teria sido no passado pré-colombiano.

---

(26) Dentre os colaboradores, destaca-se o catalão Jose Palau, como correspondente em Paris.

Os textos mais moderados do mestre, em *Removedor*, ainda alimentam outras polêmicas, na medida em que o *Universalismo Constructivo* e as suas rigorosas premissas são criticados em Montevidéu e mesmo em Buenos Aires.

Em 1946, quando emerge a arte concreta na capital portenha, Tomás Maldonado identifica Torres García como artista eclético, cuja obra não é abstrata, em virtude da manutenção de símbolos figurativos. Arden Quin e Rod Rhotfus, discípulos do uruguaio e membros do grupo *Madi*, também abandonam as suas acepções rigorosas de arte, apesar de não deixarem de valorizar seus ensinamentos. Esses acontecimentos estimulam os articulistas de *Removedor* a retomarem o combate às obras dos artistas concretos de Buenos Aires.

Sarandy Cabrera, no artigo “Originalidad e invención”, analisa os conceitos de arte desse grupo e critica o fato de se apoiar numa “arte fria, dinâmica, de espírito matemático, cerebral”<sup>(27)</sup>. Ele constata que o uso da geometria na pintura não tem função plástica e nem de controle da medida harmônica, bem como critica as formas irregulares que acredita serem resultantes da necessidade de invenção e liberdade, contra a ortogonal que considera a essência do plano. O autor termina o texto com destaque a certas premissas do *Universalismo Constructivo* que corroboram com os motivos de sua oposição<sup>(28)</sup>.

Diante da crítica à sua obra, Torres García retoma os seus ideais de arte no artigo “El hombre, el año y la eternidad”, distintos das ideias materialistas de alguns artistas argentinos. Nele, apresenta a sua concepção a respeito do estatuto de artista, como uma espécie de homem cujo ofício é praticado de modo semelhante a um religioso que tem a finalidade de criar a grande arte. A sua missão é interpretar o verdadeiro sentido da vida, pois “é o único ser capaz de captar as vibrações de um mundo superior”. O objetivo do artista é atingir a perfeição e criar o “Universal: a Arte Construtiva”<sup>(29)</sup>. Ele justifica o seu pensamento ao esclarecer que, desde a sua origem, a arte tem o caráter místico e sagrado.

Com o avanço da idade, Torres García focaliza em seus discursos, com maior recorrência, os temas relativos à espiritualidade e à missão sagrada da arte, mesmo tendo consciência das dificuldades que ele enfrenta. Ele tem a convicção de que o artista deve criar a sua obra a partir da realidade sensível e descobrir um sentido que se encontra nela mesma para transcendê-la. É a percepção de mundo que permite atingir tal fim. Não imitar o mundo, mas estabelecer um sentido, que nada mais é que a sua transformação e a integração do homem na “ordem do universo” (FLO, 2007).

Guido Castillo, por ocasião do lançamento do livro *Mística de la pintura* (1947) de Torres García e da exposição retrospectiva, revela num artigo a crença no caráter divino do mestre e da incorporação de Deus na sua obra. Portador de olhar mítico, o

(27) Torres García, no artigo “Nuestro problema de arte en América”, apresenta pensamento semelhante, ao demonstrar a sua oposição à arte moderna abstrata geométrica, especialmente ao Neoplasticismo, pela frieza e caráter mecanicista. In: *Removedor* 14, p. 5, ago., set., out. 1946.

(28) CABRERA, S. Originalidad e invención. In: *Removedor* 14, p. 8, ago., set., out., 1946. A estrutura compõe o Construtivismo do uruguaio e seus textos teóricos.

(29) TORRES GARCÍA, J. El hombre, el año y la eternidad. In: *Removedor* 21, p. 2-5, jan., fev., out. 1948. O autor enfatiza as premissas de seu Construtivismo, o conceito de beleza absoluta de Platão e a divina proporção.

autor complementa que o livro é a “iniciação dos mistérios de um culto” (CASTILLO, 1947), como um meio de revelação sagrada.

Conforme o autor<sup>(30)</sup>, a sua obra, nessa época, “é realista, porque torna palpável o invisível” e pelo fato de o artista ser dotado de um “grande olho estético-metafísico que olha onde não há coisas”, porém, as vê e, somente a ele, elas “se entregam como reais”. Enfatiza ainda a unidade da obra e “a essência clássica” como fenômenos vivos e inéditos. A sua pintura é clássica no espírito e não na aparência externa. Ela se constitui como uma síntese do clássico, estruturada pela regra de ouro, que alia tradição ao espírito de nosso tempo.

A mística da pintura faz referência à última fase da obra de Torres García, na qual ele retoma a figuração, sobretudo, em retratos cujas formas são depuradas de detalhes e construídas. Para Guido Castillo, é uma pintura clássica, mas imprevisível. Já para Sarandy Cabrera, numa avaliação mais objetiva, ela evidencia a evolução a um novo naturalismo (CABRERA, 1947).

Observa-se que Castillo tem grande admiração pelo mestre e que nos seus textos se evidencia o pensamento idealista e a noção de criação como um fenômeno demiúrgico, que se contrapõe a alguns textos do próprio mestre, quando critica a arte local. De fato, Torres García também é detentor desse pensamento idealista, desde a sua formação em Barcelona e nos primeiros textos publicados. Ele se manifesta contra, apenas no momento que critica a arte local para impor o Construtivismo.

A revista *Removedor* é utilizada como veículo de consagração, divulgação das obras, das exposições individuais e coletivas, e das publicações do mestre e de seus discípulos. A publicidade é efetuada por desenhos e pictografias, bem como por textos, imagens das produções, notas em destaque e cartas.

Alguns artigos de Torres García analisam as lições ministradas e revelam de modo didático as etapas de seu método de formação de artistas, o qual é amplamente apreciado por colegas e críticos de arte estrangeiros, e motivo de recorrentes visitas à *Escuela Sur*.

Ele esclarece que, ao longo de sua trajetória, trabalha numa acepção de arte mais ampla, sem estabelecer hierarquias entre arte maior e menor, sempre conectando as tradições estéticas e místicas pré-colombianas com o universal, o clássico e o moderno.

A obra e os textos de Torres García evidenciam o seu pensamento idealista e sua missão para impor a ordem e a espiritualidade por meio de sua obra artística. As revistas, desde *Cerle et Carré* até aquelas criadas pelo artista e pela AAC, em Montevideu, tiveram a finalidade de difundir, diretamente ao público, os conceitos teóricos e as práticas de seu Construtivismo e de estabelecer novos estatutos de arte e artista, num contexto provinciano em que estas questões não são admitidas. Procura ainda suplantar o problema da identidade nacional, recorrente entre os movimentos modernistas latino-americanos, com o projeto estético, no qual a arte deveria se integrar à vida e, no futuro, todos os homens seriam artistas.

---

(30) CASTILLO, G. Mística de la pintura en la exposición de Torres García. In: *Removedor* 17, p. 5, março, abril, maio 1947. Para Torres García, a arte clássica é sempre construtiva, sendo mais construtiva do que a representação. “Lección primera del Taller Torres García.” In: *Removedor* 23, p. 1, abril 1949. A sua pintura continua sendo estruturada pela construção formal e pela síntese.



Depois da morte de Torres García (1949), *Removedor* continua ainda sendo publicada e a *Escuela Sur* forma novas gerações de artistas, segundo seus métodos didáticos e suas concepções de arte total. Os discípulos, ao prosseguirem a divulgação de sua obra e promoverem exposições nacionais e internacionais, colaboram para atingir a ambicionada consagração no Uruguai e no exterior.

Torres García consegue concretizar a constituição da coletividade de artistas construtivistas em Montevidéu, sobretudo após a sua morte. Assim, a missão apostólica assumida pelo mestre do *Universalismo Constructivo*, com a constante militância, por meio de mais de quinhentas conferências, textos em revistas e livros, bem como de exposições no país e no exterior, somados à qualidade da obra, são fundamentais para o seu reconhecimento. A sua intransigência diante da diversidade de concepções e os recorrentes conflitos, desde o grupo e a revista *Cercle et Carré*, dificultam e retardam o processo de legitimação, principalmente, pelas divergências com artistas em Montevidéu.

As revistas e os textos uruguaios permitem verificar que a sua missão não se condiciona ao seu país, mas à independência da arte e das sociedades latino-americanas em face dos grandes centros cosmopolitas, num momento de fragilidade em que estes vivenciam a grande crise econômica e a Segunda Guerra Mundial.

## BIBLIOGRAFIA

- FABRE, Gladys. Arte abstracto, arte concreto. *Cercle et Carré*, Paris 1930. IVAM. Centre Julio Gonzalez, set./dez., 1990.
- GLEIZES, A. *Vie et mort de l'Occident Chrétien*. Sablons: Moly-Sabata, 1930.
- KANDINSKY, Wassily. *Du spirituel dans l'art*. Paris: Denoel, 1987.
- KARPUSZKO, K. *Cercle et Carré*. In: *The Structurist* 21/22, 1981/82.
- KERN, Maria Lúcia B. A revista *Círculo y Cuadrado* e a missão doutrinária de Joaquín Torres García em Montevidéu. In: *Fênix*, UFU On-line, p. 1-19, 2012.
- PELUFFO LINARI, Gabriel. *Historia de la pintura uruguaya* 2. Montevidéu: Banda Oriental, 2.000.
- PRAT, Marie-Aline. *Cercle et carré*. In: *Cahiers du Musée National d'Art Moderne* 9, p. 109-127, 1982.
- PRAT, Marie-Aline. *Peinture et avant-garde au seuil des années 30*. Lausanne: L'Age d'Homme, 1984.
- Revista Cercle et Carré*, 1930. Fac-simile, Paris: Editions Jean-Michel Place, 1977.
- Revista Círculo y Cuadrado*, Asociación de Arte Constructivo, 1936-38; 1948.
- Revista Removedor*, Taller Torres García, 1945-1953.
- SECKEL, H. La donation Seuphor. In: *Cahiers du Musée d'Art Moderne* 1, p. 137-141, 1979.
- SEUPHOR, Michel. *L'Art abstrait*. Paris: Maeght, 1972. vol. 2.
- SEUPHOR, Michel. *Autour du Cercle et Carré*. Nantes: Convergence, 1982.
- TORRES GARCÍA, Joaquín. New York, Montevidéu: Fundação Torres García, 2007.
- TORRES GARCÍA, Joaquín. *Universalismo Constructivo. Contribución a la unificación del arte y de la cultura de América*. Madri: Alianza Editorial, 1984.

# “MERCOSÉPTICOS”. LOS PARTIDOS POLÍTICOS OPOSITORES AL MERCOSUR EN LA ARGENTINA Y URUGUAI (1991-2006)

*“MERCOSÉPTICOS”. POLITICAL PARTIES OPPOSED TO MERCOSUR  
IN ARGENTINA AND URUGUAY (1991-2006)*

Hugo Daniel Ramos<sup>(\*)</sup>

Universidad Nacional del Litoral, Santa Fé (SF), Argentina.

**Resumen:** El artículo analiza las posiciones de los partidos políticos en la Argentina y Uruguay, que en diferentes momentos, defendieron concepciones definidas como “mercoescépticas” (contraria al proceso de integración). En un período definido por el Tratado de Asunción y el Parlamento del MERCOSUR (1991-2006) la instalación es a la vez demuestran los cambios en las colocaciones PJ, FA, PN y PC como convertir en una posición de rechazo por parte del MERCOSUR último trabajo dos partidos. El artículo se basa en el análisis de documentos de los partidos y discusiones dentro de los Congresos Nacionales de ambos países.

**Palavras-chave:** MERCOSUL; partidos políticos; mercoescepticismo.

**Abstrac:** This work analyzes the positioning of political Parties of Argentina and Uruguay which, at different times, held conceptions defined as “mercoescépticas” (both, contrary to the integration process). We show changes in the positioning of the PJ, FA, PN and PC as well as a positioning of rejection to the Mercosur from this last two Political Parties, in a period defined by the Asunción Treaty and the installation of Mercosur Parliament (1991-2006). The work is based on the analysis of party documents and discussions within the National Congresses of both countries.

**Keywords:** MERCOSUL; Political parties; Mercoescepticismo.

---

(\*) Doctor, Profesor en la Facultad de Humanidades y Ciencias, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina.  
E-mail: <ramoshugo78@yahoo.com.ar>. Recibido en 31.10.2013, aceptado en 18.11.2013.

## 1. INTRODUCCIÓN

El interés inicial que motivó el presente trabajo se vincula con la práctica ausencia de investigaciones que aborden a los partidos políticos en relación con el MERCOSUR. Así, y en base a una investigación doctoral ya finalizada, analizamos a un conjunto de organizaciones partidarias de Argentina y Uruguay a las que calificamos de “*mercoescépticas*”. El uso de este concepto obedece a un explícito intento de vincular y explicar el posicionamiento de estos partidos en relación con el de sus homólogos pertenecientes a países miembros de la Unión Europea que sostienen una visión particular (“*euroescepticismo*”) sobre el proceso de integración europeo.

Basándonos en esta idea partimos del supuesto de que pueden entenderse como “*mercoescépticas*” a todas aquellas organizaciones político-partidarias que: a) no apoyan la pertenencia de sus respectivos estados al proceso de integración ó, b) aceptando esa pertenencia, se oponen al avance y/o la profundización de la integración en el marco del MERCOSUR.

En relación con los partidos seleccionados para el análisis cabe mencionar que acercamientos previos a la temática nos permitieron identificar a aquellas organizaciones que a lo largo del período bajo análisis sostuvieron en determinados momentos una mirada crítica o contraria al MERCOSUR<sup>(1)</sup>. Así, consideramos al Partido Justicialista (PJ) por Argentina, y al Frente Amplio (FA), Partido Nacional (PN) y Partido Colorado (PC) por Uruguay.

El trabajo se basa en dos tipos de fuentes: documentos elaborados por los partidos políticos, en particular plataformas y programas partidarios<sup>(2)</sup> y los debates parlamentarios al momento de aprobarse lo que denominamos “tratados fundacionales” del MERCOSUR<sup>(3)</sup>.

## 2. LOS PARTIDOS Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL COMO PROBLEMA

La noción de “partidos políticos” ha sido objeto de múltiples definiciones. Esquemáticamente, esta diversidad es resultado de dos factores relacionados entre sí: la perspectiva teórica que se adopta a la hora de analizar a los partidos políticos y el hecho de

---

(1) Nos referimos a nuestra tesis doctoral dedicada al análisis del posicionamiento de los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR en el período 1991-2006. La periodización parte de la firma del Tratado de Asunción (1991) y se cierra con la instalación del Parlamento del MERCOSUR (2006) bajo el supuesto de que esta nueva institución inauguraba una dinámica política diferente. La tesis fue defendida en febrero del corriente año en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.

(2) Elaborados en ocasión de las elecciones presidenciales nacionales desarrolladas en ambos países a lo largo del período bajo estudio. En el caso argentino, las elecciones de los años 1995, 1999 y 2003. En el caso uruguayo, las elecciones de 1994, 1999 y 2004.

(3) Aquellos Tratados que dieron forma y le otorgaron su fisonomía específica al proceso de integración regional. Nos referimos al Tratado de Asunción (1991), al Protocolo de Ouro Preto (1994), al Protocolo de Ushuaia (1998), al Protocolo de Olivos (2002) y al Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR (2005).

que los referentes empíricos del concepto han variado sus atributos de forma considerable a lo largo de su desarrollo histórico<sup>(4)</sup> (CINGOLANI, 2006).

En nuestro trabajo partimos de la definición de WARE (1996): "*una institución que a) busca tener influencia sobre el aparato del Estado, generalmente a través de cargos en el gobierno, y b) suele consistir en más de un interés de la sociedad, procurando agregar varios de ellos*". La principal ventaja de esta conceptualización es que se enfoca en lo que, a nuestro criterio, constituyen los dos aspectos definitorios de los partidos: su orientación hacia el Estado y su rol de intermediación entre el Estado y la Sociedad Civil. Adicionalmente, nos permite avanzar en relación con su organización interna asumiendo que *no constituyen instituciones homogéneas, ya sea en relación con su grado de fraccionalización como con su nivel de institucionalización*.

Considerando estos antecedentes, retomamos el planteo de Alcántara Saez y FREIDENBERG (2003) quienes sostienen que:

el comportamiento de un partido puede observarse (...) en dos ámbitos: uno interno al partido y otro externo a él y, a su vez, este último puede manifestarse en tres arenas de actuación diferentes: el partido como organización electoral, el partido como organización de gobierno y el partido en la legislatura". El ámbito interno del partido comprende "por un lado, los individuos y en su caso, grupos que integran el partido, y por otro, las estructuras, normas y organismos creados para la toma de decisiones, el gobierno y la dirección de la organización partidista" (ALCÁNTARA SAEZ; FREIDENBERG, 2003, p. 16).

En lo referente al ámbito externo, en nuestro trabajo tuvimos en cuenta tanto al partido como organización electoral como al partido en la legislatura.

Tal como plantean FERNÁNDEZ LUZURIAGA y SOTO ROMERO (2007, p. 30) "*en materia de relaciones internacionales (...) raramente se encuentran estudios sobre el rol de los partidos políticos en las políticas exteriores nacionales*". Al nivel de los procesos que implica en la integración la situación es similar: "*está por establecerse en qué medida los procesos de integración han afectado en lo específico y programático los mecanismos y las redes de intermediación utilizadas por los partidos en la última década*" (DÁVILA, 1998, p. 160).

Basados en estas premisas, en nuestro trabajo adherimos a la propuesta de Luzuriaga (1999) quien define tres aspectos o dimensiones desde las cuales puede analizarse la relación partidos políticos/procesos de integración: en primer lugar, *la dimensión movilizadora de la opinión pública* (que involucra la formulación de propuestas y de programas electorales y que concibe a los partidos como organizaciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil); en segundo lugar, *la dimensión parlamentaria* (que implica concebir las tareas parlamentarias como acciones íntimamente vinculadas a la pertenencia partidaria de los legisladores, además de considerar las capacidades de los

---

(4) La bibliografía reciente coincide en afirmar las importantes transformaciones que éstos han experimentado en las últimas décadas, ya sea en función de sus relaciones con el Estado y la sociedad civil (Katz y Mair, 2004) o en términos organizativos (Panebianco, 2009), impactando sobre sus capacidades y las funciones que hasta el momento parecían cumplir en el seno de los respectivos sistemas políticos nacionales.

Congresos para incidir en la política exterior de un Estado) y; en tercer lugar, *la dimensión de transnacionalización partidaria directa* (con un doble registro: la participación en Parlamentos Regionales de los legisladores nacionales y la membresía en organizaciones interpartidarias internacionales por parte de los partidos políticos).

Con excepción de la tercera de las dimensiones mencionadas, que en este trabajo no consideramos, la propuesta — complementaria de la categorización de ALCÁNTARA SAEZ y FREIDENBERG (2003) — nos permitió avanzar en el análisis de nuestro objeto de estudio.

### 3. LOS “MERCOSÉPTICOS”: CAMBIOS Y CONTINUIDADES EN EL PERÍODO 1991-2006

El MERCOSUR nació a partir de la firma del Tratado de Asunción (TA) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el año 1991<sup>(5)</sup>. El Tratado se inscribió en el marco de la integración entre los dos primeros países<sup>(6)</sup>, al que pronto se sumaron Uruguay y Paraguay.

El TA fue firmado por cuatro presidentes que se encontraban en los primeros años de sus respectivos mandatos. Con diferencias derivadas de las particularidades nacionales, los cuatro iniciaron o consolidaron a nivel doméstico importantes procesos de reforma que abarcaron diversos ámbitos: desde la reformulación del rol del Estado en la esfera económica-social hasta el desmantelamiento casi absoluto de las barreras al intercambio comercial con el resto del mundo, en lo que dio en llamarse la “*liberalización*” de las economías (BOUZAS, 2002).

En términos político-partidarios, el MERCOSUR contó con un amplio consenso a nivel regional. El indicador más nítido en este sentido es el apoyo prácticamente unánime que registró al interior de los Congresos Nacionales, donde legisladores de distintas procedencias y orientaciones políticas votaron a favor del Tratado. Esto es válido para los cuatro casos nacionales, con la única excepción del Congreso uruguayo, donde tres representantes del Frente Amplio votaron en contra. Aunque extrema, la posición de estos legisladores era coherente con las discusiones al interior del Frente que motivó la firma del TA. De hecho, el partido en su conjunto expresó sólo un “apoyo crítico” al MERCOSUR. Así, durante gran parte de los años 90 el FA contó con un sector minoritario que rechazaba frontalmente al proceso de integración mientras que la amplia mayoría de sus sectores internos se debatía entre la difícil posición de criticar los “contenidos” del MERCOSUR y la defensa de la integración latinoamericana como principio.

---

(5) De acuerdo a DEVLIN; ESTEVADEORDAL (2001) el MERCOSUR se basó en el modelo del regionalismo abierto. Esquemáticamente éste se caracteriza por el énfasis en la liberalización comercial intra-bloque, el rol subordinado del Estado frente a los actores privados, la baja densidad institucional y su apertura al comercio internacional.

(6) Iniciado a mediados de los años 80, este proceso conoció diversos hitos, entre los que cabe destacar la firma de la “*Declaración de Iguazú*” (1985), el “*Acta para la Integración Argentino-Brasileña*” (1986), el “*Acta de Amistad Argentino-Brasileña. Democracia, Paz y Desarrollo*” (1986) y el “*Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo entre la Argentina y Brasil*” (1988).

El caso del FA, sin embargo, no fue único. También hacia el interior de las principales organizaciones políticas argentinas diversos sectores se mostraron reacios a apoyar un proceso que privilegiaba la apertura comercial por sobre otros mecanismos de integración<sup>(7)</sup>. El caso del Partido Justicialista es en este sentido particularmente notorio dado que, al igual que el FA, ha sido históricamente un partido pro-integracionista<sup>(8)</sup>. Primó aquí, de todas maneras, la disciplina partidaria, y ningún legislador perteneciente al partido votó en contra de ninguno de los principales tratados del MERCOSUR.

Por su parte, el Partido Nacional y el Partido Colorado, que inicialmente apoyaron de forma entusiasta al MERCOSUR, fueron virando paulatinamente su posición. En lo año del 1998, al momento en que se discutía el Protocolo de Ushuaia<sup>(9)</sup>, el PN se manifestó en contra de introducir en el proceso integracionista "aspectos políticos" que, desde su perspectiva, no se vinculaban con los objetivos originarios del MERCOSUR. El voto negativo de todos los representantes nacionalistas en ese momento tradujo el cambio en el posicionamiento partidario, que volvería a repetirse en el futuro cuando se debatiese en torno al Parlamento del MERCOSUR (2006). De manera similar, el PC transitó decididamente el camino hacia la oposición a partir de la firma de ese mismo Protocolo que dio origen al Parlamento y con argumentos también semejantes a los empleados por el Partido Nacional.

Por su parte, el Partido Justicialista enfrentó en la primera década del siglo XXI una difícil situación: el impacto de la crisis económica, social y política experimentada en Argentina a partir del año 2001, resultado directo de las políticas neoliberales aplicadas en el país y del cual el partido había sido uno de los principales artífices. Si bien a mediano plazo la organización partidaria sortearía admirablemente la coyuntura, accediendo nuevamente al poder gubernamental en las elecciones del año 2003, lo haría al costo de su división. En relación con nuestro objeto de estudio la fractura del PJ tuvo el mérito de hacer visibles las distintas posiciones que con respecto al MERCOSUR convivían hasta entonces en el seno de la misma organización. Así, de las tres fracciones en que se fracturó el partido para las elecciones presidenciales del año 2003 sólo dos se manifestaron de forma favorable al MERCOSUR. La tercera (Frente por la Lealtad-FPL), encabezada por el ex presidente Carlos Saúl Menem, optó decididamente por el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Las posiciones del Frente por la Lealtad-PJ, el Partido Nacional y el Partido Colorado, al igual que la del Frente Amplio y de sectores internos del Partido Justi-

---

(7) Así, el Diputado Antonio Cafiero, rival de la interna justicialista para las elecciones presidenciales de 1989, expresaba al momento de la aprobación del Tratado de Asunción: *"esta integración que se nos plantea a través del Mercosur nos lleva a preguntarnos cuál es el tipo de integración y cuál es el resultado al que vamos a arribar con este modelo (...) ¿Esta es una integración para fortalecer un mercado latinoamericano entre los países que vamos a integrar el Mercosur? ¿Es una integración para fortalecer un camino de autonomía, de dignidad y de independencia o es una integración subordinante, que se acomoda fácilmente como una escolta al nuevo orden internacional?"* (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, 14 y 15 de agosto de 1991, p. 2428-29).

(8) De acuerdo a CISNEROS; PIÑEIRO IÑÍGUEZ (2002) la integración latinoamericana debe considerarse como una de las banderas históricas del peronismo junto con las de justicia social, independencia económica y soberanía política.

(9) El Protocolo de Ushuaia (1998) dio cuenta de la relevancia otorgada por los Estados participantes a la democracia, a la vez que estableció un requisito claro en relación al régimen político no sólo para los potenciales aspirantes a sumarse al proceso, sino también para la permanencia en el MERCOSUR de los Estados miembros de pleno derecho junto con los Estados asociados.

cialista a principios de los años 90 se asemejaron en algunos aspectos. Lo que estas organizaciones discutieron en los períodos ya señalados fue, en primer lugar, los “*contenidos de la integración*”; a saber, si el MERCOSUR iba a ser un proceso de integración al estilo de la Unión Europea, con instituciones supranacionales, mecanismos compensatorios, y que involucrase diversas dimensiones de la vida social o si, por el contrario, iba a privilegiar sólo una integración económica-comercial. El FPL-PJ, el PN y el PC optaron por esta última opción oponiéndose a cualquier intento de profundización. Mientras el MERCOSUR se basó en el regionalismo abierto contó con su apoyo; en la medida en que la integración se redefinió en una nueva clave, sobre todo a partir del año 2003, viraron a posiciones “*mercoescépticas*”. Por el contrario, ciertos sectores internos del Partido Justicialista y el Frente Amplio sostuvieron un “*apoyo crítico*” o rechazaron el proceso hasta que éste asumió mayores compromisos e incorporó nuevas dimensiones. Estos sectores y partidos son actualmente los principales defensores del MERCOSUR.

Sin embargo, los posicionamientos del FPL-PJ, PN y PC también dan cuenta del paulatino tránsito de importantes sectores partidarios de Argentina y Uruguay al campo de la oposición al MERCOSUR *en sentido estricto*, a favor de otras opciones integracionistas.

En los próximos apartados analizamos los posicionamientos de cada una de las organizaciones partidarias mencionadas para finalizar con una breve conclusión sobre el futuro del MERCOSUR.

#### 4. EL CASO DEL FRENTE AMPLIO: “MÁS INTEGRACIÓN” Y “MENOS LIBERALIZACIÓN”

La firma del TA generó fuertes debates al interior del FA. Desde sus orígenes el Frente se había definido como latinoamericanista y mantenía una posición favorable a la integración regional<sup>(10)</sup>. Sin embargo, el MERCOSUR se construía sobre bases muy caras a las propuestas del partido. En efecto, su énfasis en los aspectos económico-comerciales y en particular su propuesta de liberalización, lo vinculaba directamente con las políticas gubernamentales neoliberales que se estaban aplicando en el plano doméstico, a las cuales el partido se oponía frontalmente.

Los distintos agrupamientos que componían el Frente manifestaron tanto posturas de apoyo crítico como de rechazo absoluto al Tratado de Asunción. La primera posición fue sostenida por los Partidos Comunista, Socialista y la Vertiente Artiguista mientras que la segunda fue defendida principalmente por el Movimiento de Participación Popular.

---

(10) El FA sostenía la necesidad de repensar la inserción internacional del país. Al respecto proponía la “definición y promoción de un nuevo concepto de integración económica latinoamericana. Denuncia de la anterior ALALC y actual ALADI” (Bases Programáticas de la Unidad, 1984, p. 19). En este sentido, el Frente entendía que la integración regional no debía ser sólo un mecanismo para incrementar el comercio o para defender la integridad de un modelo de desarrollo capitalista, por el contrario, debía ser la base “de la lucha colectiva por la liberación y la ruptura de la dependencia política, económica, social y cultural” (Bases Programáticas de la Unidad, 1984, p. 20).

El apoyo crítico se basó en argumentos que destacaban coincidencias globales vinculadas a la integración regional junto con el desarrollo de críticas puntuales. Las coincidencias involucraban la aceptación de la tendencia hacia la conformación de bloques regionales en el mundo; la posibilidad de que el MERCOSUR oriente al Uruguay en el sentido de una mayor integración latinoamericana; la imposibilidad de que el país quedase al margen de los acuerdos argentino-brasileños; la aceptación de las dificultades que enfrentaba la economía uruguaya y la necesidad de que el propio Frente asumiese una participación activa con el objetivo de modificar los contenidos del proyecto integracionista. Y es precisamente en relación con los “contenidos” que se desarrollaban las críticas, ya sea vía la defensa de los intereses nacionales del Uruguay, ya sea vía la percepción de que el MERCOSUR se articulaba bajo los lineamientos del neoliberalismo<sup>(11)</sup>.

Esta última caracterización fue precisamente la que sirvió de sustento a las posiciones de rechazo absoluto:

esta integración es esencialmente perversa, provocará perjuicios muy graves a sectores sociales mayoritarios del país y pondrá en riesgo cierto de desintegración a nuestra nación (...) creemos que este proyecto de integración regional no sólo es repudiable por su carácter y contenidos sino que sus contradicciones lo hacen difícilmente viable en su actual formulación. (SCHONEBOHN, 1994, p. 36)

Frente al MERCOSUR era necesario levantar las banderas de la “verdadera” integración latinoamericana, plasmadas fundamentalmente en los programas partidarios<sup>(12)</sup>.

Puede observarse entonces *una gradación de posiciones* en el seno del Frente más que fracturas abruptas entre las distintas agrupaciones. Sin embargo, fue imposible conciliar las diferencias y el partido votó dividido al momento en que se discutieron tanto el TA (1991) como el Protocolo de Ouro Preto (1995).

Ahora bien, hacia finales de la década de los 90 el partido comienza a elaborar un discurso más homogéneo en torno al MERCOSUR, que se traducirá en una defensa cada vez más acentuada del proceso integracionista ¿Qué factores motivan el cambio? La respuesta comprende dos aspectos diferenciados pero que coadyuvarán a favor de un

(11) En la Resolución emitida por el Frente Amplio en ocasión de los debates en torno al Tratado de Asunción se expresaba: “Desde los albores de su historia el Uruguay reclama una experiencia de integración (...) dicho proceso debería tener una naturaleza integral, involucrando simultáneamente los ámbitos productivo, comercial y financiero (...) Hoy debemos asumir una postura definida ante el Tratado de Asunción y, en este sentido, el primer elemento a tener en cuenta es que dicho Tratado constituye apenas una propuesta de integración comercial a practicar — además — en base a un solo instrumento, que es la rebaja arancelaria (...) Sin embargo, no es en el Tratado — cuya concepción amplia y flexible permitiría en el futuro mejorarlo y, sobre todo, ampliarlo — donde radican nuestras principales preocupaciones. Es, en cambio, la actitud de nuestro gobierno el fundamento central de nuestra visión crítica sobre este proceso. El efecto, el gobierno del doctor Lacalle no ha modificado en un ápice su concepción neoliberal” (Resolución Frente Amplio, 199, p. 1-2).

(12) En la Plataforma Electoral del partido presentada para las elecciones presidenciales de 1989 — previas a la firma del TA —, la integración latinoamericana era considerada un pilar clave de sus propuestas desde una concepción que abarcaba múltiples dimensiones: “El proceso de integración regional latinoamericana no puede descansar exclusivamente en las ventajas económicas (...). Tampoco puede depender exclusivamente de una voluntad política que no tenga en cuenta los fundamentos y repercusiones económicas (...). Ambos factores deben conjugarse y la decidida voluntad política de integración atenderá tanto a las ventajas económicas como a las políticas, la defensa contra el imperialismo, las culturales, las educativas, las científicas y tecnológicas, las laborales, etc.” (Plataforma Electoral del Frente Amplio, 198, p. 3).



FA más “*mercosureño*”: en primer lugar, la moderación programática del propio Frente y, en particular, de su fracción más “izquierdista”, el MPP; en segundo lugar, el devenir del MERCOSUR, que se aproxima en algunos puntos a las propuestas del Frente a la vez que se evidencian los límites de un proceso basado sólo en la liberalización comercial.

En relación con el primer aspecto, retomamos las conclusiones de GARCÉ; YAFFÉ (2006, p. 111) que establecen de forma fehaciente la manera en que el Frente fue paulatinamente moderando su discurso y aproximándose al centro del espectro político, en un proceso que abarcó buena parte de los años 90:

En el plano programático (...) la izquierda pasó de un programa de inspiración dependientista, ‘antiimperialista y antioligárquico’, cuyos componentes centrales eran la reforma agraria, el rechazo de la deuda externa (considerada ilegítima), la nacionalización (o estatización) de la banca y del comercio exterior, a un programa ‘progresista’, del que han desaparecido los componentes centrales del programa frentista fundacional.

Este cambio se tradujo a nivel del MERCOSUR en una aceptación de que ésta era la vía más adecuada para la inserción internacional del país junto con una revalorización del mercado en el proceso de modernización de la economía uruguaya. Más aún, frente a la propuesta del ALCA, que hacia principios del nuevo siglo se presentaba como una posibilidad cierta, el MERCOSUR se erigió como una de las pocas alternativas viables capaz de salvaguardar el principio de integración regional latinoamericana.

En paralelo, el MERCOSUR había avanzado en temáticas cercanas a las demandas frentistas, en particular en lo que refiere a la dimensión política de la integración<sup>(13)</sup>, a la vez que se enfrentaba a una crisis que ponía en cuestión su base comercial y abría oportunidades para una redefinición del mismo a nivel regional. En Argentina, en particular, la idea de un “*nuevo MERCOSUR*” cobró forma en las propuestas programáticas de la coalición con más posibilidades de ganar las elecciones presidenciales de 1999. En este contexto, el Frente abandonó su posición crítica y se erigió en el principal defensor de la integración vía MERCOSUR

## 5. EL CASO DEL PJ: DE LA “LIBERALIZACIÓN” A LA “PROFUNDIZACIÓN”

En el caso del justicialismo argentino, y como mencionamos en el tercer apartado, las posiciones críticas con respecto al MERCOSUR no trascendieron el plano de la denuncia. Al momento de la aprobación del TA y, nuevamente, cuando se discutió el Protocolo de Ouro Preto, la disconformidad con el proceso de integración se manifestó sólo en los discursos de algunos legisladores, mas no en las votaciones<sup>(14)</sup>. Esto nos

(13) Unos de los ejemplos más claros en este sentido es el del Protocolo de Ushuaia. Posteriormente, la creación de instancias de coordinación política y de nuevas instituciones, sobre todo a partir del año 2003, reforzaron el viraje del MERCOSUR hacia una nueva concepción de la integración regional.

(14) Por caso, nuevamente el ahora Senador Antonio Cafiero volvió a manifestar su apoyo a la integración pero explicitando sus diferencias con el modelo de integración propuesto desde el Poder Ejecutivo. Así, planteaba que “*todavía no hemos*

permite inferir que la mayoría de los miembros del partido concordaban con el proceso en marcha, incluyendo su formato básicamente comercial.

En este sentido, conviene mencionar que era claro para el partido gobernante la vinculación entre el MERCOSUR y las reformas neoliberales implementadas a nivel doméstico durante el período. Así, en la plataforma electoral para las elecciones presidenciales del año 1995 el partido consideraba al proceso integracionista como uno de los ejes de las transformaciones en marcha: "*la apertura de la economía, las privatizaciones, la desregulación y la reforma del Estado, la integración en el MERCOSUR, replantean substancialmente el equilibrio interno entre las regiones y sectores que componen la Nación*" (PLATAFORMA ELECTORAL PJ, 1995, p. 44), dando cuenta de que el mismo no era un fin en sí mismo sino "*la plataforma para la inserción internacional de nuestro país*" (PLATAFORMA ELECTORAL PJ, 1995, p. 72). Cuatro años más tarde, el candidato justicialista Eduardo Duhalde volvía a reafirmar, en ocasión de la campaña presidencial de 1999 su apoyo al modelo de integración mercosureño: "impulsaremos la consolidación del MERCOSUR y en consecuencia, *continuaremos con la estrategia del regionalismo abierto*" (PLATAFORMA ELECTORAL PJ, 1999, p. 34, las cursivas son nuestras).

En síntesis, durante los años 90 el justicialismo se alineó mayoritariamente a favor de una integración básicamente comercial y acorde con las prescripciones a favor de la liberalización que orientaban las políticas públicas de entonces. Sin embargo, la crisis desatada a nivel regional desde 1999 obligaría a replantear ciertas cuestiones acerca del modo en que funcionaba el MERCOSUR. A nivel del PJ, la crisis en Brasil y, fundamentalmente, la desarticulación del modelo económico interno basado en la convertibilidad operarían a favor de aquellos sectores más afines a una recuperación del rol del Estado y a una redefinición de la inserción internacional del país.

En las elecciones presidenciales del año 2003 se enfrentaron precisamente tres opciones que hasta entonces estaban subsumidas bajo la misma etiqueta partidaria: el Frente para la Victoria (FPV), el Frente por la Lealtad (FPL) y el Frente Movimiento Popular (FMP).

En relación con las propuestas referidas a la integración regional, para el PJ-FPL, la opción era clara: el ALCA resultaba más atractivo que el MERCOSUR. Así, si afirmaba que constituiremos a la Argentina en protagonista de la interrelación entre el MERCOSUR y el NAFTA para que no resulten de ninguna manera excluyentes en el camino hacia la conformación del ALCA proponía "*iniciar inmediatamente las negociaciones con el gobierno de los Estados Unidos tendientes a un acuerdo de integración comercial*" (PLATAFORMA ELECTORAL FPL, 2003, p. 10-11), lo que implicaba la disolución del MERCOSUR.

En clara contraposición a esta perspectiva el PJ-FMP planteaba la necesidad de "*refundar la Argentina*"; en ese proceso, el MERCOSUR ocupaba un lugar central. Así,

---

*llegado a los niveles de mancomunidad que seguramente están en la base de nuestro pensamiento y de nuestra filosofía sobre el tema*" y agregaba, refiriéndose a la estructura institucional delineada por el POP "*estos organismos institucionales son todavía órganos intergubernamentales; es decir que no tienen ninguna dosis de transnacionalidad, de supranacionalidad. Y esto (...) resulta ya insuficiente por la envergadura y la importancia que el MERCOSUR está tomando*". Diario de Sesiones, Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 5 de julio de 1995, p. 2.474).

apelaba a “convocar de inmediato a una Cumbre de Presidentes del MERCOSUR a los fines de refundar el Mercado Regional que tiene para la Argentina un sentido estratégico” (PLATAFORMA ELECTORAL FMP, 2003, p. 15) proponiendo:

la libre circulación de personas dentro del mercado (...) que en el MERCOSUR los títulos de nivel secundario, terciario y universitario serán validos en todo el territorio del mercado (...) establecer en el MERCOSUR un salario mínimo, vital y móvil, con vigencia para los trabajadores de todo el mercado (...) la creación de la Corte Suprema del MERCOSUR (PLATAFORMA ELECTORAL FMP, 2003, p. 15-16).

Para finalizar con “la nueva constitución del MERCOSUR que (...) contemplará un gobierno republicano, democrático, social, representativo y federal” (PLATAFORMA ELECTORAL FMP, 2003, p. 16).

Por último, pero también dentro del marco del PJ, el FPV proponía “un MERCOSUR igualitario, integrado, y que nos dé el mismo marco de desarrollo que al resto de los países que lo integran” (PLATAFORMA ELECTORAL FPV, 2003, p. 5) y enunciaba su preferencia por un modelo de integración comunitario, al estilo de la Unión Europea. El eje de esta propuesta se vinculaba con la reconstrucción del Estado y con la aplicación de políticas neokeynesianas para reactivar la economía.

Es interesante en este marco rescatar las expresiones vertidas por el candidato de esta fórmula, Néstor Kirchner, (DI TELLA; KIRCHNER, 2003, p. 215-216) en una entrevista que se le realizó durante la campaña electoral:

La próxima elección presidencial es la elección de qué modelo de país queremos los argentinos: tendremos que elegir entre los que creen que la solución es el dólar y quienes sostenemos que la salida es una moneda nacional fuerte; entre los que proponen el ALCA y los que proponemos el MERCOSUR (...) mi elección es MERCOSUR.

La definición de la elección presidencial a favor de esta última fracción definiría en los próximos años la orientación del MERCOSUR, más aún si consideramos que al año siguiente el Frente Amplio asumiría la presidencia del Uruguay, sumándose así a las señales a favor de un “nuevo MERCOSUR” que también bajaban desde Brasil.

## 6. EL PARTIDO NACIONAL Y EL PARTIDO COLORADO: DE LA DEFENSA A LA CRÍTICA DEL MERCOSUR

A diferencia de los casos anteriores, donde lo que observamos es un giro favorable al proceso integracionista (Frente Amplio) o una redefinición de las relaciones de fuerzas internas favorable a los sectores que apostaron por una profundización del MERCOSUR (Partido Justicialista), en el Partido Nacional y el Partido Colorado lo que registramos es un cambio en los posicionamientos partidarios *en un sentido contrario* al avance del MERCOSUR.

En relación con el PN, conviene recordar que el Presidente Luis Alberto Lacalle, quien negoció el ingreso de su país al proceso integracionista, pertenecía a esta fuerza

política. En este sentido, dos fueron los argumentos principales esgrimidos por el partido para justificar la membresía uruguaya al MERCOSUR en 1991: por un lado, *el incremento de la competitividad, en el marco del proceso de reformas "modernizadoras" puestas en marcha por la administración Lacalle*; por otro, *la inevitabilidad del proceso*, para evitar la marginación del país del contexto subregional y atemperar el impacto económico de un acuerdo preferencial que excluyese al Uruguay.

En el caso del PC, dos de los sectores que formaban parte del gobierno de Lacalle<sup>(15)</sup>, el Foro Batllista y la Lista 15, manifestaron su apoyo, mientras que otros dos sectores, uno de los cuales también participaba del gabinete, expresan algunas reservas; éstos fueron la Unión Colorada y Batllista y Cruzada 94. Un argumento común de estas últimas agrupaciones fue que el ingreso uruguayo no debía significar el abandono de otras opciones comerciales a nivel mundial mientras que Cruzada 94 añadió que era necesario además una activa participación del Estado en el proceso de adaptación y reconversión de los sectores productivos al mercado ampliado. Los sectores que sostuvieron un apoyo decisivo, en cambio, destacaron la inevitabilidad de la participación del Uruguay, compartiendo los argumentos con el Partido Nacional. Aún así, mientras la Lista 15 adhirió sin reservas a la tesis de la modernización, agregando la necesidad de una rápida apertura, el Foro Batllista sostuvo la precaución de que el proceso fuese gradual, marcando distancia con las propuestas neoliberales a ultranza<sup>(16)</sup>.

A lo largo de la década de los 90 los sectores mayoritarios del PN acentuaron su posición favorable a la implementación de políticas neoliberales en el plano doméstico<sup>(17)</sup>. En este marco, el MERCOSUR fue percibido de manera similar a como lo entendía el PJ argentino por estas fechas:

La constitución del MERCOSUR como espacio comunitario que potencie la capacidad productiva conjunta de los países de la región es una parte fundamental de esta inserción (...) *en la medida en que contribuye y acompaña la búsqueda de una integración al mundo que asegure un dinamismo sostenido de la producción nacional (MANOS A LA OBRA, PN, 1994, p. 33, las cursivas son nuestras).*

---

(15) Cabe recordar en este punto que el gobierno de Lacalle no había obtenido mayorías legislativas. Frente a esta situación, el líder nacionalista logró conformar un acuerdo interpartidario con el Partido Colorado, que fue denominado de "Coincidencia Nacional" y que le garantizó un mínimo de gobernabilidad, aunque de forma inestable. La "Coincidencia Nacional" se acordó entre los distintos sectores del partido gobernante y los sectores mayoritarios del Partido Colorado, posibilitando la incorporación de cuatro ministros colorados (pertenecientes al Foro Batllista, Unión Colorada y Batllista y Lista 15) sobre un total de doce cargos ministeriales. Los ocho ministerios restantes se dividieron entre las agrupaciones del Partido Nacional. A partir del año 1992 el Foro Batllista y la Lista 15 abandonaron el acuerdo.

(16) En este sentido, Julio María Sanguinetti expresaba "*Una violenta inserción en el mundo producirá internamente un sacudón violentísimo a nuestra producción agraria e industrial, con una importante secuela de desocupación (...) el arancel externo que separe al MERCOSUR del mundo será relativamente bajo y en consecuencia no nos estaremos alejando de los grandes mercados, sino apenas manteniendo la protección imprescindible*" (en SANGUINETTI; ABREU; COURIEL, 1991, p. 10-11).

(17) Es importante considerar que hasta finales de los años 80 el sector mayoritario dentro del partido era el Movimiento por la Patria, liderado por el histórico líder Wilson Ferreira Aldunate, de clara orientación de centro-izquierda (COSTA BONINO, 1996). Luego de la muerte éste en 1989, la conducción partidaria quedó a cargo del sector liderado por Luis Alberto Lacalle, ubicado en el centro-derecha del espectro político.

El MERCOSUR fue entendido así como un aspecto complementario de una estrategia más amplia que definía el modelo de inserción internacional del país.

Este posicionamiento, por otra parte, no excluyó la apelación a una integración ‘más profunda’ siempre y cuando ésta fuese funcional a ese objetivo mayor. Así para las elecciones presidenciales de 1994 “*Manos a la Obra*” consideraba que el MERCOSUR era “*el ámbito a partir de cual sería posible ‘modernizar’ al país según ciertos lineamientos vinculados con la inserción competitiva en el mercado mundial*”, el desarrollo industrial y científico, la eficiencia de la acción estatal y “*la movilización total de nuestra gente y recursos*” (MANOS A LA OBRA, PN, 1994, p. 10).

La *modernización vía MERCOSUR* involucraba necesariamente una fuerte presencia de la dimensión económica-comercial de la integración, que ocupa el principal punto de interés de la agrupación nacionalista, pero también otros aspectos no estrictamente económicos tales como las migraciones y la necesidad de elaborar políticas educativas y culturales a nivel regional, entre otros. La agrupación resignificaba así la tradición nacionalista referida a la subregión y la redefinía en función del MERCOSUR: “*Ahora es el Uruguay en la Comunidad del Mercosur y el Mundo*” (MANOS A LA OBRA, PN, 1994, p. 23).

Para la misma fecha, el Foro Batllista, sector mayoritario del Partido Colorado, compartía muchos de los presupuestos del PN<sup>(18)</sup>, aunque advertía que “*la necesaria apertura [económica] no debe ser ingenua e ignorar las medidas de protección de los otros Estados, especialmente los más desarrollados*” (PROGRAMA 2000 DEL FORO BATLLISTA, 1994, p. 15). Su estrategia de desarrollo partía de dos orientaciones básicas: (1) *El proceso de apertura externa* y (2) *la integración regional* (PROGRAMA 2000 DEL FORO BATLLISTA, 1994, p. 122).

En este marco, si bien el Foro tampoco dejaba de lado áreas tales como la cultura y la educación, limitaba la profundización del MERCOSUR a los aspectos económico-comerciales, dejando en claro también que *constituía un medio para una mejor inserción en la economía mundial*:

La opción estratégica por una economía abierta impone un crecimiento que otorgue carácter esencial a las relaciones con el exterior (...) En la aplicación del Tratado del MERCOSUR y en la determinación del arancel externo común *se debe reconocer que cuanto más integrado esté el país en el mundo, menor será el efecto provocado por las inestabilidades en las economías de los socios más fuertes*. Esto se logra con aranceles bajos (PROGRAMA 2000 DEL FORO BATLLISTA, 1994, p. 104-105, las cursivas son nuestras).

Como puede observarse, en ambos casos está claro que el MERCOSUR es considerado como parte fundamental de las políticas económicas domésticas de carácter

---

(18) La vinculación que se realiza entre MERCOSUR y políticas neoliberales queda clara cuando consideramos la siguiente afirmación: “*El mantenimiento y profundización del proceso de integración regional requiere que las medidas internas y las negociaciones con nuestros vecinos tiendan a: posibilitar, por un lado el crecimiento sin incertidumbres de las actividades competitivas, protegiéndolas en el marco regional de la competencia desleal de las exportaciones subsidiadas de países extrarregionales, y, por otro, facilitar los procesos de ajuste, incremento de eficiencia, reconversión de los sectores más afectados*” (Programa 2000 del Foro Batllista, 1994, p. 123).

neoliberal, a las que prestan su apoyo ambos partidos, aunque con diferencias ancladas en las diversas evaluaciones que ambas organizaciones realizan sobre los riesgos de la apertura económica. A su vez, ambos lo consideran como un instrumento al servicio de una estrategia de internacionalización de la economía uruguaya, un paso "*intermedio*" necesario para modernizar la estructura productiva del país.

Ahora bien, para finales de los años 90 el posicionamiento del Partido Nacional comienza a cambiar de forma notoria. Como mencionamos en el tercer apartado, uno de los disparadores de ese cambio fue la incorporación al acervo normativo del MERCOSUR del Protocolo de Ushuaia que, de acuerdo a los miembros de esta organización, cambiaba las "reglas de juego" y los principios sobre los cuales se había acordado construir el proceso de integración en 1991. En este sentido, las expresiones fueron muy claras al momento de discutirse el Protocolo en el Congreso uruguayo<sup>(19)</sup>:

Consideramos que con relación a estos tratados [del MERCOSUR], que tienen un nacimiento de tipo económico de carácter regional y que implican la integración de los países que los signan por razones de tipo comercial, *resulta esencial evitar que se incorporen conceptos de carácter político, como ocurre en esta ocasión* (SENADOR WALTER SANTORO, PN, las cursivas son nuestras).

Este posicionamiento vuelve a reafirmarse para las elecciones presidenciales de 1999 donde el MERCOSUR es concebido *única y exclusivamente en el marco del regionalismo abierto*. Así, en el apartado denominado "*Política de Integración*" se propone como objetivo:

Mejorar la inserción externa del país bajo los principios del regionalismo abierto, que favorezcan la multiplicación de los intercambios económicos y socioculturales con exclusión *de todo carácter político no derivado de compromisos asumidos convencionalmente* (PROGRAMA ÚNICO DE GOBIERNO del PN, 1999, p. 08, las cursivas son nuestras).

Cabe destacar que la reafirmación del regionalismo abierto no implica todavía un claro tránsito del nacionalismo a un posicionamiento "*mercoescéptico*". Como mencionamos en el tercer apartado, ese paso recién se dará en la primera década del Siglo XXI al compás de la reformulación del MERCOSUR.

Por su parte, el Partido Colorado comienza también a señalar más claramente sus diferencias con el rumbo del MERCOSUR. Para las elecciones presidenciales de 1999 la propuesta del partido se sitúa en un horizonte proyectivo basado en una planificación del rol de Uruguay en el MERCOSUR sustentado en el regionalismo abierto<sup>(20)</sup>, la

(19) En la Cámara de Representantes el Protocolo de Ushuaia fue debatido y votado el 15 de diciembre de 1998. El resultado de la votación en general fue de cinco votos negativos (todos del PN) contra 58 a favor. Cabe destacar que la mayoría de los legisladores nacionalistas se habían retirado al momento de la votación. En la Cámara de Senadores, nuevamente, contó con cinco votos contrarios del PN. En esta última Cámara el Protocolo fue votado el 4 de mayo de 1999.

(20) "Reafirmamos entonces la necesidad de fortalecer una economía abierta al exterior, competitiva, integrada regionalmente, con un concepto de regionalismo abierto, para aumentar su apertura y diversificación frente al resto del mundo" (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999, p. 19).

continuidad de políticas de apertura tanto a nivel regional como nacional y el perfeccionamiento de la estructura institucional regional. Si bien se recupera la instancia de crisis por la que está atravesando el MERCOSUR, ésta es percibida como coyuntural y factible de abordar mediante ajustes basados en la profundización de la integración económica-comercial<sup>(21)</sup>. Aún así, es claro que la propuesta traduce cierta disconformidad con algunos aspectos del funcionamiento del bloque, ya sea la denominada “*diplomacia presidencial*”, en desmedro de la consolidación institucional; o la dificultad de alcanzar el estadio de zona de libre comercio por la imposición de trabas al comercio recíproco. En este sentido se plantea que es prioritario “*dar estabilidad a los acuerdos alcanzados [y al] cumplimiento por todas las partes de los compromisos asumidos [para] evitar los choques provocados por la inestabilidad económica de cualquiera de los socios*” (PLATAFORMA Y PRINCIPIOS DEL PARTIDO COLORADO, 1999, p. 26).

De todas formas, y al igual que para el caso del Partido Nacional, la presencia de estas críticas no indica todavía una oposición al MERCOSUR, aspecto que sí se puede registrar en el siguiente momento de nuestro análisis: las discusiones por el Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR.

En este sentido, el Protocolo fue debatido por un importante número de legisladores que se articularon en dos grupos de diferenciación político-partidaria: *frente amplistas vs. nacionalistas y colorados*. La idea de “*confrontación*” resume adecuadamente el marco en el que se desarrollaron las discusiones en torno al Protocolo, en particular en la Cámara de Representantes. Claramente, el PCPM puso de manifiesto dos posicionamientos en torno a la integración latinoamericana en los partidos políticos uruguayos, que podrían resumirse en la fórmula “*integración profunda*” (Frente Amplio) vs “*integración comercial*” (Partido Nacional y Partido Colorado).

Tanto el PN como el PC se opusieron de forma contundente y categórica al Parlamento del MERCOSUR. Sus argumentaciones específicas abarcaron tres ámbitos: “*razones de forma, razones de conveniencia y razones de oportunidad*” (REPRESENTANTE JAIME TROBO, PN)<sup>(22)</sup>. Las primeras daban cuenta de que, para estos partidos, el PCPM eran inconstitucional<sup>(23)</sup>; las segundas de que, desde su perspectiva, algunas disposiciones del Protocolo perjudicaban los intereses nacionales del país<sup>(24)</sup>; las últimas de que, dado el conflicto que por ese entonces afectaba profun-

---

(21) “*El primer tramo del próximo gobierno (...) enfrentará el desafío de responder adecuadamente a condiciones adversas en la región y en el mundo. Éstas son producto de dificultades económicas de los socios mayores del MERCOSUR; de la persistencia —aún del agravamiento— de restricciones al comercio de muchos de nuestros productos y en especial de la situación coyuntural de baja en los precios internacionales de muchos de ellos*” (Plataforma y principios del Partido Colorado, 1999, p. 29).

(22) Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006, p. 89.

(23) “[*Es necesario*] un serio análisis en cuanto a si nuestra Constitución admite y permite, sin violentarla, la creación de este Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR y, fundamentalmente, si eso se puede encuadrar en el orden constitucional vigente en nuestro país” (Senador Gustavo Penadés, PN) Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, 27 de septiembre de 2006, p. 426

(24) “*Creemos que es inconveniente que el Uruguay ingrese a un proceso que no tendrá retorno, en el cual cede trozos de su soberanía y de su capacidad para autodeterminarse*” (Representante Jaime Trobo, PN. Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006, p. 90.

damente las relaciones argentino-uruguayas<sup>(25)</sup>, no era el momento para avanzar con una institución de las características del Parlamento.

Ahora bien, ¿fueron razones de "forma, conveniencia y oportunidad" las que explican de forma suficiente el voto contrario al Parlamento por parte del Partido Nacional y del Partido Colorado?<sup>(26)</sup> Para los legisladores del Frente Amplio la respuesta era negativa: su opinión era que, a lo que se oponían estos partidos, era a abandonar el "MERCOSUR comercial" y a empezar a transitar un "nuevo" camino en la integración regional<sup>(27)</sup>.

Si bien los propios legisladores del PN y del PC así lo indicaron en varias oportunidades<sup>(28)</sup> la lectura del debate completo da cuenta de una cuestión más compleja: la percepción de que "el MERCOSUR no funciona"; de que en el MERCOSUR "no se cumple lo acordado" y de que, en definitiva, el proceso de integración "no sirve al Uruguay". Sin reflejarse en todas las intervenciones de aquellos que votaron en contra del PCPM, esta idea está presente en el suficiente número de ellas como para que sea notorio:

¿vamos a dar nuestro voto para avanzar en el proceso de integración institucional de un MERCOSUR que vive una crisis de esa naturaleza sobre la cual Brasil ha permanecido totalmente ajeno, donde los mecanismos de solución de controversias no han funcionado salvo virtualmente y donde no hemos logrado ninguna solución a nuestros problemas? Me parece que por este camino no vamos a ningún lado (REPRESENTANTE CARLOS MOREIRA, PN, las cursivas son nuestras);

En clave analítica estas expresiones, que traducen los posicionamientos expresados por el PN y el PC, darían cuenta de que el MERCOSUR perdió, hacia el año 2006, una base considerable de sustentación política en el Uruguay<sup>(29)</sup>. En efecto, si bien es

---

(25) En el momento en que el Protocolo llegó a la Cámara de Representantes del Uruguay el conflicto por "las papeleras" había alcanzado su punto más álgido, con el bloqueo de los puentes que comunicaban Argentina con Uruguay por parte de organizaciones ambientalistas argentinas. Este conflicto operó como un fuerte condicionamiento del debate.

(26) En la Cámara de Senadores el resultado de la votación fue de 17 votos a favor y 9 en contra (en general y en particular) mientras que en la Cámara de Representantes fue de 50 a favor y 13 en contra (votación en general) y de 52 a favor y 13 en contra (votación en particular).

(27) Al respecto, la Representante del FA Silvana Charlone planteaba: "yo tengo el convencimiento (...) de que, más allá de cualquier coyuntura, hay sectores en cuya ideología y concepción está la de que nunca, bajo ninguna circunstancia, votarían un Parlamento del MERCOSUR porque tienen una concepción de MERCOSUR comercial, que no trasciende más allá" (Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006, p. 116)

(28) "Quiero que se tenga bien presente que desde el artículo único que envía el Poder Ejecutivo relativo a la constitución del MERCOSUR hasta el propio Tratado de Asunción y los subsiguientes, como el de Ouro Preto, el MERCOSUR nunca se salió de la temática comercial" (Representante Luis Lacalle Pou, PN, Diario de Sesiones de la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, 21 de noviembre de 2006, p. 124.

(29) Las plataformas electorales presentadas por ambos partidos en las elecciones presidenciales del año 2004 anticiparon este posicionamiento. En efecto, el PC planteaba "El Mercosur constituyó más del 70% del destino de nuestras exportaciones de bienes y servicios. Hoy participa en una cifra cercana a la mitad (...) El Mercosur se transforma así en el punto de partida para una estrategia comercial y no en el punto de llegada" (Bases Programáticas del Partido Colorado, 2004, p. 34). En otras palabras, si bien el Partido confirmaba su proyecto de hacer del Uruguay un nodo central para las exportaciones regionales, también consideraba que el MERCOSUR "no debe significar claudicación alguna en la inserción y relacionamiento del país con el mundo globalizado" (Bases Programáticas del Partido Colorado, 2004, p. 83). Por su



claro que algunos sectores partidarios discutieron en torno a modelos de integración (el “*MERCOSUR comercial*” vs. “*integración profunda*” defendida por el Frente Amplio), también lo es que un número no determinado de legisladores no sólo votó contra el Parlamento del MERCOSUR, *sino contra el mismo MERCOSUR*.

## 7. CONCLUSIÓN

A lo largo de la exposición precedente detallamos los posicionamientos de los partidos políticos argentinos y uruguayos que en determinados períodos mantuvieron una actitud crítica con respecto al MERCOSUR, discutiendo los “*contenidos*” de la integración.

Observamos en primer lugar los casos del Frente Amplio y de sectores del Partido Justicialista que hacia principios de los años 90 sostenían que era necesario avanzar “*más allá*” de los aspectos económico-comerciales. Aún con ciertas similitudes, en el plano institucional nacional ese posicionamiento se tradujo de forma diferente. Así, mientras que la mayoría del Frente Amplio sostuvo un “*apoyo crítico*”, votando a favor de los Tratados fundacionales del MERCOSUR pero expresando sus diferencias con el modelo de integración elegido (y permitiendo que uno de sus sectores internos votara negativamente el Tratado de Asunción y el Protocolo de Ouro Preto), el Partido Justicialista mantuvo su disciplina partidaria y acalló sus diferencias internas, sosteniendo de forma unánime en el ámbito del Congreso Argentino los distintos Tratados del MERCOSUR.

La configuración de un posible “*nuevo MERCOSUR*”, del cual el Parlamento regional constituía en ese entonces una clara expresión, contribuye a explicar el giro en el posicionamiento del Partido Nacional y del Partido Colorado, hasta entonces claros defensores del proyecto integracionista. La identificación de los aspectos que sostenían esa posición, dan cuenta de los motivos por los cuales estos partidos adoptan una actitud “*mercoescéptica*” a partir de entonces. Ahora bien, del análisis de las fuentes consideradas en nuestra investigación también surge que este posicionamiento se inicia en torno a la disputa de *cómo debe ser la integración* pero también incluye un componente no despreciable de *rechazo al MERCOSUR en sentido estricto*, es decir, de que estas organizaciones partidarias ya no consideran al proceso de integración como una opción viable para la inserción internacional del Uruguay.

En una mirada de largo plazo, la investigación deja en claro que durante los años 90 el MERCOSUR *contó con un consenso activo* (Partido Nacional, Partido Colorado, Partido Justicialista) *o crítico* (Frente Amplio y sectores del justicialismo argentino) *que se perdió a partir del nuevo siglo*, con el decisivo giro a posiciones mercoescépticas por parte del nacionalismo y del Partido Colorado uruguayo, junto al sector hasta entonces mayoritario del justicialismo argentino. En este sentido, y si bien el MERCOSUR experimentó diversas coyunturas críticas a lo largo de su primera década, la clave parece encontrarse en dos procesos que se desarrollaron simultáneamente desde finales de los años 90. Por

---

parte, el planteo del PN es similar: “*La inserción de nuestro país en el MERCOSUR debe significar una reafirmación de nuestra vocación histórica y preferente de integración con la región pero no en forma exclusiva o excluyente con relación al continente o al mundo*” (Programa para un gobierno de Compromiso Nacional, Partido Nacional, 2004, p. 77).

un lado, y en primer lugar, *la crisis que se desató en la región en el período 1999-2002*, que afectó tanto la credibilidad de las políticas económicas hasta entonces implementadas como las bases sobre las cuales se asentaba el proceso de integración. Esta crisis facilitó a su vez el recambio dirigencial a nivel regional y los desplazamientos de poder entre distintos sectores partidarios (en particular en el justicialismo argentino) que permitieron relanzar el MERCOSUR a partir del año 2003 en una nueva clave.

Por otro lado, y en segundo lugar, cabe recordar que ya desde el Protocolo de Ushuaia el MERCOSUR puso en juego variables explícitamente políticas, profundizadas a partir del año 2003 en base a la ya mencionada integración "social y productiva". Es frente a esta dirección, que perfila claramente a partir de este año, cuando se hacen explícitas las posiciones contrarias al MERCOSUR en sentido estricto, de todas aquellas fuerzas políticas más comprometidas con el libre mercado, las políticas neoliberales y la liberalización a escala continental.

En fin, la investigación sugiere finalmente que los cambios en los posicionamientos partidarios, lejos de sostenerse incólumes a lo largo del período, han ido variando en función de las disputas de poder al interior de cada organización y de los avatares del propio proceso de integración. En la actual coyuntura tanto en Argentina como en Uruguay gobiernan partidos y sectores partidarios favorables a la continuidad del proceso; no está garantizado que ésta sea la situación a futuro, lo que plantea serios interrogantes acerca del sustento político-partidario del MERCOSUR en los próximos años.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SAEZ, Manuel; FREIDENBERG, Flavia. *Partidos Políticos de América Latina. Cono Sur*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- BOUZAS, Roberto (coord.). *Realidades Nacionales Comparadas*. Tomos I y II. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín-Fundación/OSDE, 2002.
- CINGOLANI, Luciana. Partidos políticos y sistemas de partidos. In: AZNAR, Luis; DE LUCA, Miguel (org.). *Política. Cuestiones y problemas*. Buenos Aires: Emecé, 2006.
- CISNEROS, Andrés; PIÑERO IÑIGUEZ, Carlos. *Del ABC al MERCOSUR. La integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires: ISEN-GEL, 2002.
- COSTA BONINO, Luis. *Wilson Ferreira Aldunate y la lógica nacionalista*. Política Uruguaya. 1996. Disponible en: <<http://www.politicauruguay.com/uy/WFAyLLN.pdf>> Consulta: 10 ago de 2009.
- DÁVILA, Andrés. Partidos e Integración en América Latina. ¿Tienen la culpa de algo? *Perfiles Latinoamericanos*, México, v. 7, n. 12, p. 141-168, jun. 1998.
- DEVLIN, Robert; ESTEVADEORDAL, Antoni. *¿Qué hay de nuevo en el nuevo regionalismo de las Américas?* INTAL-ITD-STA, Working Paper, n. 7, Buenos Aires, ago. 2001.
- DI TELLA, Torcuato; KIRCHNER, Néstor. *Después del derrumbe. Teoría y práctica política en la Argentina que viene*. Buenos Aires: Galerna, 2003.
- FRENTE AMPLIO. *Bases programáticas de la unidad*. Montevideo, 9 de agosto de 1984.
- \_\_\_\_\_. *Plataforma electoral del frente amplio*. Montevideo, 4 de junio de 1989.
- \_\_\_\_\_. *Resolución plenario nacional frente amplio*. Montevideo, 27 de abril de 1991.
- GARCE, Adolfo; YAFFE, Jaime. La izquierda uruguaya: ideología, estrategia y programa (1971-2004). *Revista América Latina Hoy*, n. 44, p. 87-114, 2006.

- HARTLEB, Florian. *A Thorn in the Side of European Elites: the new euroscepticism*. Brussels: Centre for European Studies, 2011.
- KATZ, Richard; MAIR, Peter. El partido cartel: la transformación de los modelos de partidos y de la democracia de partidos. *Zona Abierta*, n. 108-109, p. 9-42, 2004.
- PANEBIANCO, Angelo. *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial, 2009.
- PARTIDO COLORADO. *Programa 2000 del foro batllista. El uruguay entre todos*. Montevideo, 1994.
- \_\_\_\_\_. *Plataforma y principios del partido colorado. Por el uruguay y su gente*. Montevideo, septiembre de 1999.
- \_\_\_\_\_. *Bases programáticas del partido colorado*. Montevideo, 24 de agosto de 2004.
- PARTIDO JUSTICIALISTA. *Plataforma electoral PJ*. Capital Federal, 6 de abril de 1995.
- \_\_\_\_\_. *Plataforma electoral PJ*. Ciudad de Buenos Aires, 11 de agosto de 1999.
- \_\_\_\_\_. *Plataforma electoral frente por la lealtad*. Ciudad de Buenos Aires, 3 de marzo de 2003.
- \_\_\_\_\_. *Plataforma electoral frente movimiento popular*. Ciudad de Buenos Aires, 8 de marzo de 2003.
- \_\_\_\_\_. *Plataforma electoral frente por la victoria*. Ciudad de Buenos Aires, 22 de abril de 2003.
- PARTIDO NACIONAL, Montevideo, 12 de agosto de 2004.
- \_\_\_\_\_. *Manos a la obra. Cómo hacerlo*. Montevideo, octubre de 1994.
- \_\_\_\_\_. *Programa único de gobierno del partido nacional*. Montevideo, 10 de septiembre de 1999.
- \_\_\_\_\_. *Resolución directorio partido nacional*. Montevideo, 18 de septiembre de 2006.
- PEREZ ANTÓN, Romeo. Los partidos políticos y el MERCOSUR: el caso uruguayo. *Cuadernos del CLAEH*, v. 22, n. 77, p. 7-37, 1997.
- RAMOS, Hugo. *La dimensión partidaria de la integración regional. Los partidos políticos de Argentina, Paraguay y Uruguay frente al MERCOSUR (1991-2006)*. 2013. Tesis (Doctorado en Relaciones Internacionales) — Universidad Nacional de Rosario, Rosario (inédita).
- \_\_\_\_\_. Algunos comentarios en torno a las modificaciones actuales en el sistema de partidos argentino (1983-2011). *Revista Estudios*, Córdoba, n. 26, p. 81-94, jul./dez. 2011.
- SALUDJIAN, Alexis. *Hacia otra integración sudamericana. Críticas al MERCOSUR neoliberal*. Buenos Aires: Libros del Zorzal, 2004.
- SANGUINETTI, Julio; ABREU, Sergio; COURIEL, Alberto. *Uruguay y el MERCOSUR, Cuadernos de la Integración*, Montevideo, v. 1, n. 1, 1991.
- SCHONEBOHM, Dieter. *MERCOSUR: ¿desafío o amenaza? Gobierno, partidos, empresarios y sindicatos ante la integración*. Montevideo: FESUR, 1994.
- WARE, Alan. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo, 1996.

# TRAVASSOS E MALAGRIDA QUANDO DEFRONTADOS: QUAL É A POSSIBILIDADE DE UMA COMPARAÇÃO?<sup>(1)</sup>

*TRAVASSOS AND MALAGRIDA WHEN FACED:  
WHAT IS THE POSSIBILITY OF A COMPARISON?*

*Marcos Antônio Fávaro Martins*<sup>(\*)</sup>

Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil.

*Maria Cristina Cacciamali*<sup>(\*\*)</sup>

Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil.

*André Roberto Martin*<sup>(\*\*\*)</sup>

Universidade de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil.

**Resumo:** O objetivo deste artigo é fazer a análise comparativa entre os modelos teóricos de Mário Travassos e Carlos Badia Malagrida. Ambos são pioneiros do pensamento geopolítico latino-americano e, por isso, acreditamos que o artigo pode contribuir com os estudos da história e da estrutura do pensamento geopolítico latino-americano. Ambos os autores possuem um raciocínio continental, com uma base regional comum, porém, diferem quanto à percepção da conjuntura estratégica continental. O trabalho expõe pontos interessantes sobre a influência intelectual de Malagrida sobre Travassos, e é aí que reside a sua contribuição.

**Palavras-chave:** Geopolítica latino-americana; Mário Travassos; Carlos Badia Malagrida.

**Abstract:** The purpose of this paper is to make comparative analysis between the theoretical models of Mario Travassos and Carlos Badia Malagrida. A both authors are pioneers of Latin American geopolitical thinking and, therefore, we believe that the article can contribute to studies of the history and structure of Latin American geopolitical thinking. A both authors have a continental reasoning, a common regional basis, but differ in the perception of continental strategic juncture. The paper raises interesting points about intellectual influence on Malagrida in Travassos, and therein lies our contribution.

**Key words:** Latin American Geopolitics; Mário Travassos; Carlos Badia Malagrida.

- 
- (1) O trabalho é o resumo da dissertação de mestrado intitulada “Mário Travassos e Carlos Badia Malagrida: dois modelos geopolíticos sobre a América do Sul” defendida no Prolam em abril de 2011, sob a orientação do professor Leonel Itaussu de Almeida Mello (1946-2013). Por ter sido um grande professor, cientista e amigo, este texto é dedicado a sua memória.
- (\*) Mestre, aluno do curso de doutorado do programa de pós-graduação em integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP); bolsista CAPES pelo programa Demanda Social (DS/CAPES). E-mail: <marcosfavaros84@gmail.com>.
- (\*\*) Doutora, Professora Titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP); Professora do Programa Interunidades em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo (PROLAM/USP). E-mail: <cciamali@uol.com.br>.
- (\*\*\*) Doutor, Professor Titular do Departamento de Geografia da Universidade de São Paulo (DG/USP). E-mail: <andremartin@usp.br>. Recebido em: 30.10.2013, aceite em: 04.12.2013.

## 1. INTRODUÇÃO

Poucos autores são tão importantes para a compreensão do pensamento geopolítico latino-americano quanto Carlos Badia y Malagrida (1890-1937) e Mário Travassos (1891-1973). Por isso, o objetivo deste artigo será apresentar ao leitor a síntese de pensamento destes teóricos fundadores e, na sequência, argumentar a favor de uma base teórica comum que orientaram estratégias nacionais distintas. Malagrida e Travassos formularam modelos geopolíticos cujas preocupações são voltadas aos aspectos endógenos das grandes questões latino-americanas. Os dois autores são pensadores da integração latino-americana, eles têm em comum várias questões relevantes para a integração, como o papel dos transportes, a importância das grandes estruturas da geomorfologia continental para a configuração territorial, a razão geográfica dos conflitos entre países latino-americanos e o papel da América Latina no âmbito da política externa dos Estados Unidos.

A análise comparativa do pensamento dos dois autores permitiu definir os contornos e os matizes da interpretação e dos achados de cada um. Ambos interpretaram a política de poder da América do Sul com base no mesmo referencial teórico — *main stream da geopolítica*: a extensão territorial e a posição relativa destes territórios como fatores potenciais da política; a importância das grandes feições naturais como fatores que contribuem para solidez da organização territorial e, a importância da política de implantação da infraestrutura como elemento organizador e vivificador das potencialidades dos Estados.

No entanto, um paralelo deve ser traçado: os dois geopolíticos pensam a política de poder sul-americana norteados em uma mesma base material (a grande configuração geomorfológica sul-americana), mas, em termos de grande estratégica, eles têm interpretações díspares, por que seguem valores políticos diferentes: Malagrida parte de uma concepção de mundo mais ampla, guiada pela noção de um mundo hispânico unificado; Travassos é nacionalista e pragmático, pensa a integração física do continente sob a égide brasileira.

Desta dualidade de valores, deriva um paradoxo de raciocínio estratégico: enquanto Malagrida pensa a organização dos transportes visando uma organização política do subcontinente em Estados Hispânicos de maior extensão territorial, Travassos vai vislumbrar o transbordamento fronteiriço do sistema de transportes brasileiro, no sentido de desorganizar a formação de um grande Estado platino com a estrutura de poder centrada em Buenos Aires.

É este o esboço geral das ideias que se apresentam adiante. Assim, para além desta introdução e das considerações finais, este artigo está organizado em três seções: as duas primeiras apresentam de maneira sintética o pensamento de Malagrida e Travassos, respectivamente; a terceira procura evidenciar as relações antagônicas existentes entre estes dois fundadores da Geopolítica latino-americana.

## 2. REPENSAR O MUNDO HISPÂNICO: CARLOS BADIA Y MALAGRIDA

Um dos menos lembrados — ao mesmo tempo que um dos mais importantes geopolíticos, foi Dom Carlos Badia Malagrida. Cônsul espanhol na cidade mexicana de

Torreón, membro do legislativo espanhol na década de 1930, Malagrida escreve em 1919 o livro *El factor geográfico en la política sudamericana*, notável por combinar os fundamentos da Geografia Política da época com uma visão liberal de política externa, rara nos estudos de Geopolítica do primeiro pós-guerra<sup>(2)</sup>. O livro é um apelo pela reconstrução democrática do mundo hispânico dentro de uma esfera de coprosperidade ibero-americana (VILLANOVA, 1919). Assim, a filiação ao pensamento liberal evidente em todas as alturas do discurso hispano-americanista de Malagrida diz respeito à comunhão entre os povos hispânicos e a importância do livre-comércio e da cooperação econômica como atalho para essa união. Ao mesmo tempo, as repetidas menções ao *idioma comum*, à *religião católica* e ao *direito romano* demonstram acentuados traços de uma preocupação civilizacional que ajuda a estruturar a sua concepção de mundo.

A atividade intelectual do autor teve como berço a “*Casa de América e Barcelona*”, centro de estudos americanistas que reunia intelectuais e homens de negócios espanhóis em torno de pesquisas sobre a potencialidade comercial da América Hispânica e Filipinas, o que evidência o interesse espanhol em suas ex-colônias nesta primeira metade do século XX (CABALLERO, 2005).

Filiando o autor ao seu contexto, destacamos quão ele foi perspicaz numa leitura do mundo de então. Espectador da Primeira Guerra Mundial (1914-1918), o autor sabia que os seus resultados eram temerários por promover a aproximação estratégica de Estados tradicionalmente inimigos da Espanha: a Inglaterra, a França e os Estados Unidos. A participação dos EUA na guerra não só daria impulso para a política de poder estadunidense para América Latina, como, também, aproximaria a grande república da América da França e da Inglaterra (OLIVIE, 2000).

A Espanha passava por uma situação de isolamento internacional no começo do século XX. Desde a perda de suas colônias de ultramar que ela não conseguia competir com paridade diante da Inglaterra e da França, e o fim da Primeira Guerra Mundial assinalava para a construção de uma comunidade atlântica dos Estados vencedores o que acentuaria a condição de isolamento da Espanha dentro do cenário europeu (MALAGRIDA, 1946). Será então em um contexto de fragilidade e isolamento que Malagrida vai argumentar pela construção de uma esfera de coprosperidade hispano-americana que representaria, por um lado, uma opção de inserção espanhola fora da Europa e, por outro, uma possibilidade de prosperidade e segurança para América Latina.

No entanto, como é de se esperar, não são questões europeias, e sim latino-americanas que compõem a maior parte das preocupações do autor. Para Malagrida (1946, p. 22), a instabilidade e fragmentação política põem em evidência uma assimetria fundamental:

Las dos Américas, la dos razas, los dos espíritus, frente a frente y en pugna constante, dentro de un mundo nuevo: tal es la vida internacional americana. Al norte, una República in-

---

(2) É importante lembrar que grandes nomes do pensamento geopolítico como foram os casos de Mackinder e Spykman se autodenominavam “realistas”. Mesmo no pós-guerra analistas como Colin Gray e Zbigniew Brzezinski centravam suas análises em questões referentes ao equilíbrio de forças estratégicas. A importância que Malagrida atribui a temas da seara liberal, como a integração econômica é singular dentro do pensamento geopolítico.

dustrial, poderosa, rica, pletórica de y en pleno triunfo internacional; al sur, veinte estados en formación, desiguales, y turbulentos, agotados pela anarquía y minados por la discordia.

O que Malagrida vai defender é um modelo de integração hispano-americano que acabe com os conflitos entre Estados latino-americanos e que fortaleça a América Latina enquanto bloco, a ponto de poder fazer frente à política de poder estadunidense para o continente. Para o autor, era necessário a criação da “*super nación hispanoamericana*” para assegurar o equilíbrio hispânico em uma nova ordem internacional.

É curioso notar que Malagrida foi advogado da causa catalã, o que bem explica a opção pelo federalismo, repetidas em diversas alturas do seu texto, por exemplo: “*Dentro de esta concepción, que culmina como símbolo de la España grande, se armonizan todas las tendencia y todas as matices; desde la fecunda célula del regionalismo catalán, hasta las más amplias irradiaciones de la supernacionalidad iberoamericana* (MALAGRIDA, 1946, p. 372).

A ideia da reformulação do império espanhol, em verdade, era um conceito amplamente defendido dentro da Casa de América e Barcelona, e se quisermos proceder com justeza sobre o seu autor, teremos que dar a Isidro Lloret, a autoria do termo “*super nación hispano-americana*” por vezes chamada de “*España Grande*”. O que Malagrida fez foi operacionalizar o conceito de Lloret, usando como ferramenta a Geopolítica. Malagrida notabiliza-se e faz escola na medida em que pensa a estabilização da América Latina por meio da avaliação territorial dos Estados desta região.

Em um patamar de escala local, a Geopolítica de Malagrida centra-se em uma proposta arrojada de reconstituição da estrutura territorial dos Estados latino-americanos dentro de uma proposta federativa. Grandes e pequenos Estados deviam se integrar, respeitando o substrato geomorfológico do continente. O autor defendia que os pequenos Estados nascidos da secessão dos antigos vice-reinados espanhóis eram um empecilho para a integração continental, e via nos ensinamentos da Geografia Política de sua época o arcabouço teórico em torno do qual deveria ser orientado o projeto de reformulação da divisão política latino-americana: os pequenos Estados deveriam ser absorvidos pelos grandes, o que resultaria em unidades políticas maiores, mais organizadas e mais estáveis.

Um dos postulados da Geografia Política ratzeliana é que deve haver a harmonia dos Estados com seus respectivos territórios (RATZEL, 1975; 1983). Pelas leis da Geografia Política, Estados continentais vão procurar dominar toda a extensão de uma bacia hidrográfica, e dela aproveitar seus recursos (RATZEL, 1975). Estados que dividem a mesma bacia hidrográfica tendem a disputar a totalidade de sua extensão (RATZEL, 1990). Malagrida observa, ao examinar segundo estes critérios, que a estrutura territorial dos países latino-americanos é fragmentária e propensa ao conflito fronteiriço. Na epígrafe do *livro I*, está escrito que:

El progreso político de los Estados supone la previa adopción de un “criterio geográfico” de gobierno. Los pueblos hispanoamericanos viven divorciados de su geografía, y es preciso restablecer la concordancia entre su estructura natural. Con ella acabaría la actual disgre-

gación, el federalismo cristalizaría en formas estables, y la vida política de Hispanoamérica recobraría su vigorosa “esencia nacional”. (MALAGRIDA, 1946, p. 07)

Esta é a interpretação do autor para a origem e a sequência de conflitos entre o século XIX e começo de XX na América do Sul, sempre derivados da disputa pelo poder entre os caudilhos dentro dos Estados recém-independentes, e do dissenso sobre a localização das fronteiras nacionais. No que toca ao projeto hispano-americanista de Malagrida, a unidade do mundo hispânico, não seria possível sem um esforço de estabilização política.

É neste patamar que o autor defende a proposta da criação de um modelo de “*confederaciones*”. O modelo recomenda a substituição dos atuais Estados, sendo que a fundação de grandes Estados que respeitassem as regiões naturais eliminariam a maior parte das fronteiras artificiais e litígios fronteiriços, e essas novas unidades políticas se assentariam sobre os grandes divisores d’água e a cordilheira dos Andes.

Com esse critério, os novos Estados teriam mais homogeneidade territorial, menos disputas fronteiriças. Como vemos em MALAGRIDA (1946, p. 74), a integração obedecendo ao critério das regiões naturais tem uma função instrumental:

Partiendo de la hipótesis de una nueva demarcación política hispanoamericana, cuyas líneas fronterizas coincidieran exactamente con las zonas de diferenciación geográfica, la entidad política supernacional que podría formar-se sería tanto más vigorosa cuanto mayor fuera la solidez de los Estados componentes; de donde resulta que la variedad, lejos de debilitar la unidad política del conjunto, contribuiría a su afianzamiento, robusteciendo la personalidad nacional de los Estados que la integran.

Este artigo não tem como objetivo descrever o projeto cofederativo de Malagrida, em suas minúcias, inclusive pelas limitações de espaço; no entanto, é necessário mencionar quais seriam as “*confederaciones*”:

- *Confederação do Prata*: união da Argentina, Uruguai, Paraguai e as províncias do sul da Bolívia;
- *Confederação do Pacífico*: união do Chile, Peru e o ocidente boliviano;
- *Confederação Colombiana*: união da Colômbia, Venezuela e Equador;
- *Confederação brasileira*: expansão anexando as Guianas e a Amazônia boliviana; ou a balcanização do Brasil, em um Estado amazônico e outro platino;
- *Confederação centro-americana e união antilhana*: o Caribe deveria compor um único estado insular;
- *Confederação mexicana*: formada pelo México.

Ao analisar a situação territorial do Brasil, nesse último contexto, Malagrida considera duas hipóteses. Na primeira, o Brasil permaneceria como confederação brasileira, incorporando ainda as Guianas e a Amazônia boliviana; na segunda, ele avalia a possibilidade de balcanização do Brasil. A balcanização teria como motivo a diversidade natural



do território brasileiro. O país se assenta sobre três bacias hidrográficas e o planalto central, o que potencializa a desarticulação em até quatro novos Estados: três deles se organizando em torno das bacias do Amazonas. Do São Francisco do Rio do Prata e um quarto isolado sobre o planalto central brasileiro.

Diferente da Argentina, que se expandiria uniformemente dentro da Bacia platina, o Brasil possuía uma diversidade estrutural que ameaçava a sua integridade territorial. Além disso, a grande massa terrestre brasileira era debilmente costurada por um frágil elo de comunicações fluviais, à navegação de cabotagem era entregue a difícil missão de integração territorial enquanto que as comunicações terrestres eram inexistentes ou muito precárias.

Então, o que o autor percebe é que existe para o Brasil um desafio geopolítico cujo desfecho será dado pela capacidade do país organizar suas comunicações terrestres. No caso das elites dirigentes brasileiras terem sucesso em um plano de integração física do seu próprio território, a expansão brasileira se daria no sentido de anexar as Guianas e o Nordeste boliviano. Todavia, se tal imperativo geopolítico não fosse cumprido, a balcanização do Brasil seria inevitável.

A principal crítica que pode ser feita à proposta de Malagrida diz respeito à sua operacionalização. Por racional que pareça em uma primeira aproximação, todo recorte territorial latino-americano — excetuando-se o México — teria de ser redefinido. A questão mais polêmica no pensamento de Malagrida é a estrutura territorial boliviana que, segundo sua interpretação, torna o Estado boliviano frágil e propenso ao desaparecimento.

Assim, a Bolívia deveria ser desmembrada. Com efeito, ele considera esse Estado um erro estratégico de seu fundador, o marechal Sucre. Ao fundar a Bolívia, Sucre tinha em mente organizar um polo de poder suficientemente forte para servir de ponto de equilíbrio no subcontinente: deveria contrapor o expansionismo brasileiro a leste e servir de zona de amortização entre as forças hispano-americanas platinas e peruanas. O intento não foi bem-sucedido porque a Bolívia desde a sua fundação, no século XIX acabou servindo de motivo para a cobiça territorial dos vizinhos mais poderosos e, de fato, Chile, Peru, Argentina e Brasil muito fizeram para conquistar seu território. As disjunções territoriais da Bolívia são, repetidas vezes, lembradas pelo geopolítico catalão:

En el terreno geográfico no puede defenderse la existencia de una unidad política que de tal modo vulnera las leyes incommovibles de la naturaleza. Ningún argumento puede aducirse, por ejemplo, para otorgar a Bolivia la región de Chuquisaca, en perjuicio del Estado argentino, ni para segregar del Brasil los territorios del Acre y del Bani. (MALAGRIDA, 1946, p. 163)

A existência do Estado boliviano impede a fundação das *confederaciones*. Além disso, o autor argumenta que a posição da Bolívia, axial entre grandes Estados, faz com que ela seja satelizada ora por um Estado limítrofe, ora por outro por causa das condições criadas de instabilidade política:

(...) en Bolivia se ha creado artificialmente la unidad política sobre un conglomerado territorial que no sólo carece de unidad en sí, sino que sus partes viven geográficamente sometidas

das a la fuerza de atracción de las unidades circundantes. Las consecuencias económicas y políticas que derivan de este hecho (...) son funestas, no solo para la prosperidad, sino aun, para la estabilidad de aquella República. (MALAGRIDA, 1946, p. 165)

Outro ponto problematizado pelo autor diz respeito às relações entre o Brasil e a Argentina. Um ponto que Malagrida não resolve com a sua teorização refere-se à coexistência da Confederação do Rio da Prata e a Confederação Brasileira. Mesmo em sua proposta de reorganização territorial latino-americana, a bacia do rio da Prata continuaria a ser dividida entre os dois Estados, ou seja, a única fronteira artificial que continuaria existindo dentro de sua proposta seria aquela que separa o Brasil da Argentina. Mas vai ser Mário Travassos dará centralidade para as consequências mais sérias que podem derivar dos problemas territoriais entre o Brasil e a Argentina, como veremos no próximo item.

### 3. NO BRASIL, MÁRIO TRAVASSOS PENSA EM UMA POLÍTICA DE COMUNICAÇÕES

Mário Travassos foi oficial do exército brasileiro e, na década de 1930, quando ocupava o posto de capitão, publicou “*Aspectos geográficos sul-americanos*” (1931), republicado em 1935 com o título de “*Projeção continental do Brasil*”, trabalho citado por Ronald de Carvalho como o “*primeiro ensaio geopolítico do Brasil*” (TRAVASSOS, 1935, p. 11)<sup>(3)</sup>. As ideias por ele expostas foram complementadas em 1942 no livro “*Introdução à Geografia das comunicações brasileiras*”.

Como já vimos, no Brasil deste começo de século, eram notáveis os problemas de comunicações internas, o que causava transtornos em vários setores da vida nacional. A organização territorial fragmentada em núcleos de ocupação dispersos e isolados dificultava a integração e o fortalecimento de um mercado interno, enquanto que, considerando o problema da defesa nacional, o país não possuía condições para a mobilização terrestre, nem regiões devidamente ocupadas, portanto, tais regiões não poderiam ser defendidas com recursos próprios.

Situação excepcional era a da Argentina. Nas primeiras décadas do século XX, aquele país alcançava um período de crescimento de longa duração (período que se estendeu entre as duas últimas décadas do século XIX e a primeira metade do século XX) que suscitavam no presidente Hipólito Yrigoyen (1852-1933, presidente em duas gestões, a primeira entre 1916 e 1922 e a segunda, entre 1928 e 1930) a ambição de um projeto hegemônico para a região: restaurar o vice-reinado do rio da Prata pela anexação das pequenas repúblicas vizinhas: o Paraguai, o Uruguai, o Chile e as províncias do sul da Bolívia. Para tanto, a influência econômica argentina era notável, principalmente no Paraguai e no Uruguai, sendo que a grande ferramenta dessa política era uma das mais densas redes ferroviárias do mundo. O plano ferroviário argentino reforçava as capacidades viatoriais dos rios platinos, cujo epicentro era o porto de Buenos Aires e o *hinterland* era as capitais dos pequenos Estados supracitados (MELLO, 1996).

(3) Informação retirada do prefácio da segunda edição de “*Projeção continental do Brasil*” (1935).

Travassos vai desenvolver um modelo geopolítico cujo principal objetivo era ampliar o poder do Brasil no cenário continental. Dois problemas referentes à política de poder incomodam o autor: ao Sul, a Argentina, com sua política de transportes que flanqueia o Brasil pela ainda mal povoada fronteira mato-grossense; e ao Norte, os EUA, uma das maiores potências mundiais já naquela época, que dominava com uma política balcanizante todo mar das Antilhas, com potencial de projeção para a bacia do Rio Amazonas. Assim, o autor definiu como “*a influência Yankee*” irradiadora de uma “(...) *servidão contra a qual inutilmente se debatem os que contra ela se revoltam*” (TRAVASSOS, 1935, p. 89).

Além da compartimentação geomorfológica da América do Sul em regiões naturais, Travassos vai levar em conta para a organização de suas ideias as forças naturais chamadas por ele de “*antagonismos geográficos*”. Em verdade, tais forças são condições naturais que influenciam os aspectos circulatórios da América do Sul. São chamados de “antagonismos” porque promovem assimetrias na vocação logística de cada região natural, influenciam na implantação de infraestrutura e condicionam o comportamento circulatório dos transportes continentais. O primeiro antagonismo diz respeito às diferenças quanto ao ecúmeno portuário das costas do oceano Atlântico e do oceano Pacífico. As costas atlânticas são muito mais propensas à instalação de portos do que aquela do Pacífico. As primeiras por estarem ligadas às linhas de circulação que levavam ao mercado europeu, eram mais movimentadas do que as últimas. Segundo Travassos (1935, p. 20), a configuração mostra-se desta maneira:

...as cumeadas dos Andes dividem águas para dois oceanos especificamente diferentes. Para oeste, o Pacífico, “o mar solitário”, o oceano de feixes de circulação regionais, das extensões sem fim, das grandes profundidades, das polinésias. Para leste, o Atlântico, cujas águas são as mais frequentadas do globo, em cujas costas a ecúmeno marítima se encontra magnificamente definida e onde o planalto “continental” é dos mais piscosos.

O segundo antagonismo foca a importância viatorial dos dois principais rios da América do Sul. Nele, contrapõe-se à Bacia do Rio da Prata com a Bacia do Amazonas. Assim como no primeiro antagonismo, os fluxos continentais são vetorizados via Atlântico; o divisor de águas entre a bacia do Prata e a bacia do Amazonas, ou seja, o planalto boliviano, o “*divorcio aquário*”. Segundo Travassos (1935, p. 24):

Se partirmos do planalto boliviano para leste, sobre o divórcio aquário que emerge dos contrafortes andinos e se estende pelo planalto central brasileiro, repartindo as águas entre a bacia amazônica e platina, até se fundir na bacia orográfica que, por sua vez, reparte águas entre as bacias do São Francisco e Paranaíba, constataremos nova oposição. Ao norte, o Amazonas; ao sul, o Prata.

A conclusão que o autor chega diz respeito à vantagem que cada país tem, em razão de sua posição geográfica no contexto da circulação continental. Os Estados com os portos situados no Atlântico têm uma vantagem locacional muito maior do que aqueles localizados no Oceano Pacífico. No que toca à posição das bacias hidrográficas um paralelo mais interessante se verifica: a bacia do rio Amazonas tem a sua foz melhor

localizada do que a do rio da Prata, isso por que ela está mais próxima da Europa e dos Estados Unidos. Essa vantagem, no entanto, é anulada pelos problemas de ocupação da Amazônia: pouco povoada e sem estradas que vinculassem o rio aos Países da costa do oceano Pacífico, a boa posição da foz do Amazonas resultava em poucos efeitos práticos.

Além dessas vantagens estratégicas, conferidas pela posição geográfica a alguns Estados, existem pontos de conflitos latentes de natureza territorial. Estados de pequena extensão territorial localizados entre Estados de grande extensão tendem a adotar uma política pendular (que Travassos chamava de “oscilações”) de dependência política que ora privilegia um vizinho, ora outro. Essa oscilação de vínculos era entendida pelo autor como uma ameaça à paz no continente. Lemos, em Travassos (1935, p. 43), o seguinte trecho:

Nada oferece maior soma de motivos geradores de inquietação política que a instabilidade geográfica, isto é, a oscilação de certos territórios entre determinadas características que os circundam. Territórios assim oscilantes são verdadeiros focos de perturbações políticas, causas de dissensões ou, pelo menos, de preocupações sérias para que se evitem possíveis conflitos internacionais.

Travassos entende que são três os “*signos de inquietação política*”. Tais signos são representados, respectivamente, pelo problema boliviano, uruguaio e pela projeção estadunidense para a Amazônia. Vale a pena escrevermos um pouco sobre a percepção do autor no que toca a cada uma dessas fontes de conflitos potenciais.

Em primeiro lugar, devemos tratar do problema territorial boliviano, que é o que se configura como o mais complexo. A Bolívia, ao perder suas províncias para o Chile na guerra de 1879, se tornou uma nação mediterrânea e atrelada a interesses dos países fronteiriços. TRAVASSOS (1935, p. 64) diz que: “*E de todo esse exame pode-se fixar de modo categórico o sentido político da Bolívia como o centro geográfico do continente e a causa eventual de conflito armado, cujo vulto poderá assumir caráter de verdadeira conflagração.*”

Sobre o divórcio aquário, se assenta o triângulo estratégico boliviano que é área continental de maior importância estratégica. Ele é o núcleo dinâmico da economia boliviana e é formado pelas cidades de Cochabamba, Sucre e Santa Cruz de la Sierra. É neste triângulo que se cruzam as linhas de menor resistência continental e o Estado que conseguisse incorporar este triângulo ao seu dispositivo logístico conseguiria a preponderância continental. Na percepção do autor, a Argentina estava por concluir seus objetivos estratégicos ao articular, via ferrovias, a cidade de Cochabamba ao porto de Buenos Aires. Segundo MONIZ BANDEIRA (2003), a Argentina passou, no começo do século XX, a ocupar economicamente o Paraguai, inundando com os seus capitais o pequeno país. Nas primeiras décadas do século XX, a influência econômica argentina chegava ao sudoeste boliviano.

Em segundo lugar, fica o problema estratégico uruguaio. O Uruguai é considerado, historicamente, área prioritária de segurança da Argentina. Montevideú guarda a entrada da bacia do rio da Prata, sendo sua distância em linha reta para Buenos Aires inferior a duzentos quilômetros. Isso significa dizer que um poder militar estrangeiro instalado em Montevideú deixa não só a capital, mas também toda área ecumênica argentina exposta

às suas capacidades. Por quase duzentos anos, Brasil era visto pelo governo argentino como ameaça potencial, e a única intervenção brasileira em território uruguaio que contou com o consentimento argentino foi a de 1864<sup>(4)</sup>.

Em verdade, o que Travassos observa é uma dualidade estrutural que vai além do aspecto estritamente militar. Geologicamente falando, o Uruguai é uma continuação do território brasileiro; culturalmente, ele é uma nação hispânica, já do ponto de vista econômico, o país oscila entre a influência brasileira e a argentina. O pequeno país, criado para ser um Estado tampão, se constituiu como uma das chaves para o equilíbrio de poder na bacia do rio da Prata.

No final da avaliação, Travassos diz que o cerne da disputa entre o Brasil e a Argentina está na corrida pela satelitização do Uruguai, do Paraguai e, principalmente, da Bolívia, por meio do triângulo estratégico boliviano. Para neutralizar os efeitos estratégicos do plano ferroviário argentino, o Brasil deveria explorar o caráter longitudinal do seu litoral, muito mais rico em portos e melhor posicionado que o litoral argentino. A construção de vias de comunicação no vale do Amazonas é um imperativo, pois eles reforçariam a iniciativa da construção da ferrovia Madeira Mamoré, cujo objetivo era ter acendido ao triângulo estratégico boliviano pela cidade de Santa Cruz de la Sierra.

Ao reconhecer o atraso brasileiro em relação à Argentina nessa grande disputa, sua superação, de acordo com TRAVASSOS (1942), seria possível por meio da adoção de um sistema logístico que combinasse estradas de ferro, hidrovias e rodovias com os transportes aéreos. A opção pela pluralidade de meios de transporte é motivada pela sua rapidez de implantação, uma vez que o Brasil se encontrava em situação de atraso, quando comparado à Argentina, na construção de uma rede nacional de transportes.

Travassos, como Malagrida, também é um antiamericanista. O poder estadunidense, segundo ele, já solidamente estabelecido no Caribe, tenderia a penetrar a grande floresta usando como caminhos os rios Orinoco e Madalena. No Pacífico, os *pasos* e *nudos andinos* abririam caminho para a influência estadunidense para o estratégico planalto boliviano. Ainda segundo ele, pouco se poderia fazer contra a ameaça estadunidense. Conhecedor do atraso do Brasil quando comparado a uma grande potência mundial, ele prefere reconhecer como prioridade a presença argentina na bacia do Prata. Como imperativo estratégico para o Brasil, fica a recomendação da vivificação dos recursos da Amazônia, o que não só serviria para contrapor a influência dos EUA como, também, para melhorar a projeção do Brasil rumo ao triângulo estratégico boliviano, onde os cursos da política continental seriam decididos:

Até aqui, como que somente se colocaram as pedras no tabuleiro. Na bacia platina, características concêntricas, suficiente homogeneidade e densidade de população, facilidades

---

(4) A intervenção do império brasileiro de setembro de 1864 é para o historiador Francisco Doratioto (2002, p. 77) o “estopim” para Guerra do Paraguai (1864-1870). A campanha culminou com a deposição do presidente uruguaio Atanasio Cruz Aguirre, do partido Blanco. A intervenção aconteceu pelo fato do partido Blanco uruguaio buscar a aproximação com o Paraguai (o que afastaria o Uruguai da órbita brasileira) e pelo quadro de violência política que vivia o Uruguai que afetava os estancieiros brasileiros neste país. A intervenção se deu com a colaboração do presidente Mitre, da Argentina que repudiava, igual fazia o império brasileiro, o estreitamento de relações entre o Uruguai e o Paraguai. A intervenção brasileira levou ao poder no Uruguai o general Venâncio Flores e serviu de motivo para tropas paraguaias invadirem o Brasil e a Argentina, dando início à Guerra do Paraguai.

topográficas, condições meteorológicas favoráveis. Os piões (*Sic!*) se encontram em vantajosa situação inicial. Domínio absoluto da viação fluvial pela bandeira argentina. Estradas de ferro em combinação com as vias navegáveis, procuram compensar a má posição da foz do Rio do Prata. Ambos os meios de comunicação drenando para Buenos Aires, como distribuidora, a economia dos Estados mediterrâneos e levando a influência platina até os vales longitudinais dos Andes. Na Bacia amazônica, tudo ao contrário. Floresta tropical imensa, excêntrica às zonas de irradiação da política brasileira a precariedade das comunicações longitudinais. A terra ainda divorciada do homem, pequeno ainda para abarcar-lhe a grandiosidade. A não ser a navegação fluvial segundo os rumos excêntricos da Amazônia, só a Madeira-Mamoré, perdidas nas profundezas do “Inferno Verde” como único pião (*Sic!*) sabiamente colocado com mão de mestre... (TRAVASSOS, 1935, p. 157-158)

A Geopolítica travassiana constitui um núcleo doutrinário em torno do qual pode ser pensado o desenvolvimento territorial do Brasil no século XX. E são muitos os seus comentadores que enxergam na sua teoria o instrumento de orientação da política externa brasileira durante a maior parte do século XX<sup>(5)</sup>. Uma avaliação minuciosa do grau de atualidade de suas ideias seria um motivo para outro trabalho, mas se compararmos o que aqui apresentamos com preocupações atuais do Estado brasileiro, tais como os planos continentais de infraestrutura e a questão da defesa da Amazônia, nos sentimos seguros para afirmar que Mário Travassos é digno de ser revisitado.

#### 4. À GUIA DE COMPARAÇÃO

Quando, no início da década de 1950, Golbery do Couto e Silva (1911-1987) quis uma síntese geopolítica da América do Sul, recorreu a Malagrida e Travassos, dando a eles autoridade de pais fundadores do pensamento geopolítico continental. O que lemos a seguir foi Golbery que escreveu (SILVA, 1981, p. 55):

Muito tem se escrito desde Badia Malagrida e Mário Travassos sobre a oposição das duas grandes bacias do Amazonas e do Prata que nessa região central, reforçada de um e outro lado pela dinâmica dos transportes, se manifesta com o máximo de intensidade; sobre o antagonismo das atrações do Pacífico e do Atlântico que, através dos *nudos* e dos *pasos* andinos, dissociam a Bolívia, tantas vezes apontadas como um “paradoxo geopolítico” ou “mero expediente da história”, bem assim, sobre a eterna aspiração paraguaia de “respirar por dois pulmões” — para que nos tenhamos agora a reexaminar tais aspectos, sem dúvidas relevantes, da geografia política sul-americana.

Golbery nos deixa uma incógnita sobre os dois autores. Parece estar nos autorizando a uma investigação sobre eles e quem sabe até uma comparação entre eles. A súmula

(5) A bibliografia consultada é rica em exemplos que demonstram a influência travassiana no planejamento de longo prazo do Brasil do segundo pós-guerra. Tanto autores brasileiros (VIEIRA, 2008; MELLO, 1997) quanto argentinos (GUGLIALMELLI, 1979; SCENNA, 1975) consideram que a teoria de Travassos “(...) orientó la estrategia espacial brasileña, particularmente en vias de comunicaciones, con Paraguay y Bolivia a partir de 1930” (GUGLIALMELLI, 1979, p. 137). Com efeito, os grandes projetos brasileiros, como os planos viatórios de dimensões nacionais e continentais, a construção da usina hidrelétrica de Itaipu e a transferência da capital para o planalto central se enquadram na lógica de raciocínio do autor. Além de tudo, Mario Travassos participou da segunda expedição para demarcação do sítio de Brasília, fato que, sem sombra de dúvida, põe em evidência a importância do autor para a política territorial brasileira do segundo pós-guerra.

das ideias apresentadas nas duas seções anteriores nos incita a realizar uma análise comparativa. Ademais, os especialistas reconhecem que Mário Travassos foi leitor de Badia Malagrida e usou as ideias do cônsul catalão para fundamentar as suas próprias<sup>(6)</sup>.

Três pontos comuns aproximam Malagrida e Travassos de maneira segura a fim de viabilizar o exercício comparativo. Os dois autores são geopolíticos de orientação ratzeliana, são antiamericanistas, e possuem uma visão comum, suficientemente clara, da grande compartimentação geomorfológica da América do Sul.

Os dois autores têm forte influência da Geografia Política alemã do final do século XIX, principalmente no que toca o papel de organização territorial dos transportes. Para Ratzel, o crescimento territorial dos Estados é precedido por outras formas de influências, onde merece destaque a necessidade da formação prévia de uma rede viária (RATZEL, 1990, p. 182). Isto é marcante tanto para Malagrida, que vê nos transportes ferroviários um precursor necessário para a construção de seu projeto federativo, quanto para Travassos e o seu plano transversal e plurimodal.

Em defesa da estrutura territorial de suas *confederaciones*, Malagrida faz o estudo das potencialidades dos transportes latino-americanos, e se maravilha com o plano ferroviário argentino que vascularizava a maior parte da extensão da bacia do rio do Prata e aparecia, portanto, como grande prelúdio de um Estado-maior, que ele vislumbrava ser a Confederação do Prata.

Para Travassos, por outro lado, que não compartilhava o otimismo da expansão ferroviária argentina, a política dos transportes possuía um duplo significado: deveria dar articulação ao território brasileiro e projetar a influência brasileira para o continente sul-americano. Também não desmente Ratzel, e foi por isso que, mais de uma vez, Mário Travassos foi apontado como um dos mentores do expansionismo brasileiro.

Os dois autores comungam também do mesmo critério de compartimentação geomorfológica da América do Sul, que faz uso das bacias hidrográficas para a sua delimitação. Inspirados na importância da bacia hidrográfica como base para a organização territorial, a visão basilar da divisão geopolítica do subcontinente fica a cargo das duas grandes bacias hidrográficas: a bacia do rio da Prata e a bacia do rio Amazonas. Fora isso, a Cordilheira Andina, com seus *pasos* e *nudos*, cumpre um papel importante: ela cria uma terceira compartimentação geopolítica, de disposição longitudinal, de altitudes imensas; os Andes vão isolar as populações que lá estão do restante do continente.

Os dois geopolíticos, porém, possuem objetivos distintos. Para usarmos uma analogia, seria como se os dois autores fossem enxadristas que, ao se defrontarem, compartilhassem da mesma percepção do que é o tabuleiro de xadrez, mas jogam em lados opostos usando de estratégias diferentes.

Apesar do entendimento comum de que os fatores geográficos influenciariam na política dos Estados, o projeto político que os dois encetam é de natureza distinta. Neste particular, três pontos merecem ser discutidos. O primeiro deles diz respeito à possi-

---

(6) A segunda edição de 1935 do livro de Travassos lista em meio as suas referências bibliográficas o trabalho de Malagrida.

bilidade de unificação dos Estados hispânicos da bacia do rio da Prata sob a égide argentina; o segundo, a visão que cada autor tem do papel brasileiro dentro do concerto sul-americano; e, por último, o significado do território boliviano enquanto fenômeno geopolítico.

Em primeiro lugar, os autores se contrapõem no que toca ao significado da unificação da bacia do rio da Prata. A bacia do rio da Prata foi, no passado colonial, cenário de disputa entre hispânicos e portugueses. A fundação do Vice-reinado do Rio da Prata pelos espanhóis a partir de 1750 foi uma tentativa tardia de tentar contrapor o expansionismo brasileiro na região. O processo de independência argentina levou todo o patrimônio territorial do Vice-reinado à balcanização e a restauração de tal unidade foi um dos objetivos do Estado argentino na primeira metade do século XX.

Badia Malagrida tem uma visão positiva do projeto de uma Argentina grande, mas o mesmo não acontece com Mário Travassos. O brasileiro estava consciente do desequilíbrio de poder que tal projeto acarretaria para o seu país. Em verdade, lhe causa inquietação o fato da Argentina expandir sua influência e quiçá seu próprio território pela Bacia do Rio da Prata. Daí a necessidade de se contrapor o projeto argentino.

Nasce desta percepção um dos maiores empreendimentos estratégicos do Brasil do século XX, que é o seu sistema transversal e plurimodal de estradas. Transversal, porque explorava os portos de toda a extensão da costa brasileira, que eram ligados por estradas até as cidades dos países platinos, em um sistema de eixos latitudinais que concorria com o sistema ferroviário argentino, que se afunilava no Porto de Buenos Aires. E plurimodal, porque fazia uso da combinação de rodovias, ferrovias e hidrovias, uma vez que um sistema exclusivamente ferroviário seria caro e de implantação demorada.

A percepção que os dois autores têm do Brasil também são muito diferentes. Malagrida, ao observar a América portuguesa, constatou que ela ainda era frouxamente costurada do ponto de vista territorial. O geopolítico catalão vislumbrava um futuro relativamente modesto para o Brasil: caso o país conseguisse contornar suas fragilidades territoriais, poderia se expandir para o oriente boliviano e para as Guianas, mas era bem certo que o país se fragmentaria em um Estado platino e outro Estado amazônico.

Travassos, mais do que Malagrida, soube avaliar o papel da posição geográfica brasileira no continente, delineando que as potencialidades portuárias aliadas a uma posição territorial central no continente poderiam arrebatar da Argentina a supremacia platina. Seu plano de articulação territorial, expresso detalhadamente em *Introdução à geografia das comunicações brasileiras* (1942), foi a plataforma para a projeção internacional do país por meio dos transportes.

Por último, um ponto de comparação de extremo interesse diz respeito ao papel estratégico da Bolívia. Prostrada de sua frente oceânica na Guerra do Pacífico (1879-1883), a Bolívia foi obrigada desde então a adotar uma política pendular em relação aos vizinhos com frentes marítimas. Tal fato, central no pensamento dos dois autores em tela, é avaliado como tendo uma significação estratégica distinta.

Malagrida vai entender o território boliviano como um obstáculo político para a integração: sua existência é um empecilho para a organização das *confederaciones*



e sua política pendular é um fator de instabilidade política de difícil solução. Ao se referir à república do altiplano como “*um mero expediente da história*”, Malagrida considera que as perdas territoriais bolivianas são inevitáveis por causa de sua condição geográfica.

Se para Malagrida o território boliviano é um entrave para os seus propósitos hispano-americanos, para Travassos ele será a chave para o Brasil alcançar a supremacia continental. O triângulo estratégico do altiplano boliviano articula as três principais regiões geopolíticas da América do Sul. Caso o Brasil conseguisse integrar tal triângulo ao seu complexo logístico, todo o cenário estratégico continental sofreria alterações: a Bolívia passaria da órbita argentina para a órbita brasileira e as estradas brasileiras chegariam até o Pacífico pelo acesso das abertas andinas.

O contraste entre os dois autores é em verdade o contraste entre duas tendências, duas vontades políticas que se manifestam desde a colonização: as estradas imaginadas por Travassos seguem as pegadas deixadas pelos bandeirantes, em seu caminho nunca concluído rumo à prata de Potosí. Não é exagero darmos a Travassos o título de herdeiro de um jeito luso-americano de se pensar a América Latina; Malagrida, um de seus mentores intelectuais, é ao mesmo tempo seu antagonista político, haja vista que seu ideário de uma “*España Grande*” não pode se harmonizar com a mentalidade do geopolítico brasileiro. Por isso, e pelo fato de Malagrida fazer uma reformulação democrática do antigo ideário da coroa espanhola, é que afirmamos ser o cônsul catalão o formulador de um ponto de vista *hispano-americanista* da integração continental.

## 5. CONCLUSÃO

Malagrida e Travassos tiveram destinos bastante diferentes quanto ao uso que foi feito de suas ideias. Malagrida é raramente lembrado, aparece de relance, citado nos textos tradicionais da Geopolítica brasileira, o que torna sua herança intelectual válida; no entanto, em contraste, seu projeto hispano-americanista não vingou por falta de mais adeptos. Já Travassos se tornou um dos construtores da grande estratégia brasileira: ele soube sintetizar as necessidades territoriais do seu país em um plano de médio e longo prazo, que ecoou nos grandes projetos de infraestrutura do Brasil durante todo século XX.

Em que pese o fato da última edição de *Projeção continental do Brasil*, ter sua última edição no ano de 1948, as ideias do livro têm um paralelo estreito com a política de Estado do Brasil do segundo pós-guerra. Sintético, o conceito estratégico implícito na geopolítica travassiana toca em pontos como a integração territorial, a rivalidade histórica com Argentina e a preocupação com assuntos amazônicos.

Quem conhece a história brasileira do século XX, sabe que, a médio e longo prazo, governos de diferentes tendências criaram com eficiência e contiguidade um plano transversal de transportes que extravasou as fronteiras do país, bem como buscaram retirar da Argentina o posto de epicentro do sistema logístico continental. Essa é uma diretriz/objetivo defendida(o) por todo governo desde os de cunho nacional desenvolvi-

mentista até o momento presente. Um reflexo atual dessa postura é a presença financeira brasileira e o caráter transversal em mega empreendimentos como o IIRSA.

Os objetivos de Travassos e Malagrida são *distintos, de fato*. Enquanto Travassos pensa no desenvolvimento e segurança do Brasil, Malagrida vai criar um novo tipo de pan-americanismo, melhor dizendo, o que ele põe em pauta é a necessidade de uma consciência ibero-americana e, neste particular, ele se notabiliza.

Em outras palavras: Malagrida é mais completo, e também mais explícito no que toca à construção de um ideário político. Enquanto Travassos se limita a um raciocínio meios/fins para a melhoria das condições de defesa do Brasil, Malagrida se dedica à criação de uma cosmovisão, muito mais rica em termos de valores políticos, porém, muito menos pragmática e de operacionalização difícil.

Quando Malagrida propõe o modelo de *confederaciones*, é certo que ele força o argumento geográfico e ignora a política. A vontade de autonomia dos pequenos Estados latino-americanos, a influência estadunidense na América Latina e o resquício de rivalidades históricas parecem pôr em xeque essa proposta. Mas, em um ponto, sua análise é bastante precoce: entende que a Primeira Guerra Mundial viria estimular o surgimento de uma comunidade atlântica de Estados vitoriosos e que a vida internacional no século XX seria caracterizada pela rivalidade de blocos, fato este que nenhuma nação — seja ela grande ou pequena — conseguiu se esquivar.

## 6. BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos — Conflito e integração na América do Sul (da Triplíce Aliança ao Mercosul — 1870-2003)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Renavan, 2003.

CABALLERO, Gabriela Dalla-Corte. *Prácticas asociativas y Estado oligárquico. Los Proyectos y mercantiles de la Casa de América de Barcelona en el Cono Sur (1920-1930)*. In: *Estudios sobre América: siglos XVI — XX*. Sevilla: Asociación Española de Americanistas (AEA), 2005.

Fonte digital: <<http://www.americanistas.es/biblo>>. Acesso em: 9 fev. 2010.

DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra — Nova história da Guerra do Paraguai*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

GUGLIAMELLI, Juan Enrique. *Geopolítica del cone sul*. Buenos Aires: Editora El Cid, 1979.

MALAGRIDA, Carlos Badia. *El factor geográfico en la política sudamericana*. 2. ed. Madri: Instituto Editorial Reus, 1946.

MELLO, Leonel Itaussu. *A Geopolítica do Brasil e a bacia do Prata*. Manaus: Editora da Universidade do Amazonas, 1997.

OLIVIÉ, Fernando. La proyección internacional de España ante el nuevo milenio. In: *Anales de Historia Contemporánea*. Universidade da Murcia. v. 16, n. 16, p. 13-24, setembro 2000.

RATZEL, Friedrich. As leis do crescimento espacial dos Estados. In: MORAES, Antonio Carlos Robert (Org). *Ratzel*. São Paulo: Editora Ática, 1990.

\_\_\_\_\_. O solo a sociedade e o Estado. *Revista do Departamento de Geografia*, São Paulo, v. 02, n. 02, 1983.

\_\_\_\_\_. Ubicación y Espacio. In: RATTENBACH, Augusto Benjamín. *Antología geopolítica*. Buenos Aires: Editorial Pleamar, 1975.

SILVA, Golbery do Couto e. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

TRAVASSOS, Mário. *Introdução à Geografia das Comunicações Brasileiras*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1942.

\_\_\_\_\_. *Projeção continental do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1935.

VILLANOVA, Antonio Royo. Cataluña y el americanismo. *ABC da Cataluña*, 17 de novembro de 1919, p. 4.

Fonte digital: <<http://hemeroteca.abc.es>>. Acesso em: 21 jul. 2010.

# O “NOVO” DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO: CONCEITOS E FUNDAMENTOS CONTEMPORÂNEOS

*THE “NEW” INTERNATIONAL DEVELOPMENT LAW:  
CONTEMPORARY CONCEPTS AND FOUNDATIONS*

Marcus Maurer de Salles<sup>(\*)</sup>

Universidade Federal de São Paulo, São Paulo (SP), Brasil.

**Resumo:** A partir da década de 1990, o direito internacional do desenvolvimento passou a associar-se a novos vetores da governança global: a sua inter-relação com os direitos humanos, a sua associação com a preservação ambiental, bem como a institucionalização dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio. Em razão disso, o presente artigo sustenta que o direito internacional do desenvolvimento vem passando por um processo de transformação dos seus valores, tornou-se menos ideologizado, menos adstrito ao antagonismo Norte e Sul, e mais condizente com a noção de interdependência global, que orienta a solução dos desafios das relações internacionais contemporâneas.

**Palavras-chave:** Objetivos do Desenvolvimento do Milênio; UNCTAD; *Policy Space*.

**Abstract:** Since the 1990's, international development law began to associate with new relevant foundations of the contemporary global governance: its interaction with human rights, its association with environmental protection, as well as the institutionalization of the Millennium Development Goals. Based on these new concepts, this article sustains that international development law has been going through a fundamental transformation of its values, becoming less ideological, less antagonistic between North and South, rich and poor, and more coherent with the notion of global interdependence, which orientates the solution of contemporary challenges of international relations.

**Key words:** Millennium Development Goals; UNCTAD; *Policy Space*.

---

(\*) Doutor, Professor Adjunto de Relações Internacionais da Escola Paulista de Política, Economia e Negócios (EPPEN) da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); pesquisador do UNCTAD Virtual Institute. Avaliador do INEP em processos de autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento de Cursos. *E-mail:* <marcussalles@hotmail.com.>. Recebido em 31.10.2013, aceito em 05.12.2013.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo trata do processo de retomada da construção do desenvolvimento enquanto princípio de direito internacional, ao longo da década de 1990 e da primeira década do século XXI, a fim de demonstrar as transformações e renovações pelas quais passou o direito internacional do desenvolvimento (DID), desde que foi erroneamente decretada a sua extinção, ao final dos anos 80.

Para avaliar o desenvolvimento enquanto fundamento jurídico das relações internacionais contemporâneas, este estudo parte da premissa de que, em decorrência deste ressurgimento, é possível afirmar que o DID permanece ativo e vigente ao longo da primeira década do século XXI.

Em um primeiro momento, o artigo analisa o processo de surgimento do fundamento jurídico do desenvolvimento nas relações internacionais durante a segunda metade do século XX, com a emergência de um corpo normativo voltado a regular as relações entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, ao qual se convencionou denominar direito internacional do desenvolvimento (DID).

Em seguida, examina a emergência dos conceitos de desenvolvimento humano e desenvolvimento sustentável ao longo dos anos 90. Para tanto, será analisada brevemente a quarta década da ONU para o desenvolvimento com o objetivo de, em seguida, analisar-se a consolidação do desenvolvimento no rol dos direitos humanos, bem como a sua aproximação com os debates em torno da preservação ambiental.

Em um terceiro momento, foca o processo de ampliação e aprofundamento da regulação em torno do desenvolvimento no início do século XXI, por meio da Declaração e dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Esta abordagem integral do desenvolvimento — concebendo crescimento econômico, preservação ambiental e justiça social — tem sido o principal parâmetro de atuação da comunidade internacional ao longo da última década.

Em seguida, detalha a relevância que a UNCTAD voltou a ter na primeira década do século XXI. Deste modo, será necessário avaliar o contexto, os objetivos e os resultados tanto das Conferências da UNCTAD de 2000, em Bangkok, e de 2004, em São Paulo. Dentre os resultados, será dada especial atenção ao chamado Consenso de São Paulo, à tardia retomada do SGPC e a emergência do conceito de *policy space* que, como será analisado nesta parte, embora seja um conceito recente nos fóruns internacionais, constitui, em verdade, reivindicação tradicional do DID.

Por fim, serão apresentados os impactos que o renascimento da UNCTAD ao longo desta década provoca nas negociações da OMC, em especial por meio da criação do conceito de *policy space*, enquanto ideia fundamental para a promoção do desenvolvimento.

## 2. O SURGIMENTO DO DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO AO LONGO DA SEGUNDA METADE DO SÉCULO XX

A história do direito internacional do desenvolvimento é a história da luta pela independência — política, econômica e cultural — das nações que viveram durante

séculos na periferia mundial. Com efeito, os fundamentos jurídicos originários do processo de colonização levado adiante entre os séculos XV e XVIII permaneciam vigentes na segunda metade do século XX.

Tais fundamentos jurídicos surtiam duplo efeito. Se, por um lado, conferiam igualdade jurídica e legitimidade política aos novos Estados, por outro, ignoravam a desigualdade econômica e o subdesenvolvimento das ex-colônias, que estavam se tornando independentes desde o século XIX. A composição da comunidade internacional se alterava, enquanto o direito internacional permanecia estático (BEDJAOU, 1979).

Até o fim da 2ª Guerra, o direito internacional permanece eurocêntrico. A partir da descolonização do Sul, altera-se substancialmente a geopolítica das Relações Internacionais. O processo de descolonização provoca uma mudança da agenda internacional, com a passagem do foco securitário da Guerra Fria para a pauta desenvolvimentista (FLORY, 1977).

Com o processo de descolonização do pós-guerra, a comunidade internacional, passa por uma transformação radical, tanto do ponto de vista quantitativo, pelo aumento vertiginoso do número de novos Membros, quanto qualitativo, pelo surgimento de alianças diplomáticas das antigas colônias, novos Estados independentes.

Em razão do processo maciço de libertação e independência das antigas colônias e o conseqüente surgimento e articulação do Terceiro Mundo, a mera igualdade formal já não mais bastaria para a manutenção da ordem internacional. O Terceiro Mundo alegava que era necessário o *reconhecimento jurídico da desigualdade econômica entre os Estados* e, a partir daí, construir um novo sistema jurídico-político internacional, no âmbito das organizações internacionais, que pudesse ser condizente com a nova configuração mundial (VIRALLY, 1965).

Esta transformação na geopolítica internacional levou à articulação do Terceiro Mundo e à institucionalização do Movimento dos Não Alinhados (MNA) e do Grupo dos 77 (G77). No âmbito de tais articulações, foi gerido o Direito Internacional do Desenvolvimento (DID), com um objetivo revolucionário: tentar transformar as premissas — jurídicas e políticas — vigentes para passar a consolidar a questão do desenvolvimento enquanto fundamento jurídico efetivo das relações internacionais (PRASHAD, 2007).

Foi no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU) e de seus órgãos que a mudança na composição estrutural da comunidade internacional se fez sentir de maneira mais emblemática, e fez com que a ONU servisse de plataforma para alavancar reformas em outras organizações internacionais e tratados internacionais, especialmente o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT).

Ademais, tão importante quanto a reforma era a formulação de planos de ação no âmbito das organizações internacionais, para que o abismo de desigualdade fosse efetivamente encurtado e aproximado. A partir das “*décadas da ONU para o desenvolvimento*”, a comunidade internacional passou a forjar um conjunto de regras que se convencionou chamar de direito internacional do desenvolvimento (VELASCO, 2008).

O processo de incorporação do direito internacional do desenvolvimento no âmbito do sistema multilateral de comércio levou a um conjunto de prerrogativas jurídicas à disposição dos países em desenvolvimento vigentes no período GATT. Assim, o movimento terceiro-mundista logrou criar no âmbito do GATT as seguintes prerrogativas: i) o direito à industrialização, de 1955 (artigo XVIII, GATT); ii) o direito à não reciprocidade, de 1964 (Parte IV, GATT); e iii) o direito ao tratamento especial e diferenciado, de 1979 (Cláusula de Habilitação) (HUDEC, 1987).

Na medida em que o direito internacional do desenvolvimento foi paulatinamente sendo incorporado às regras do sistema multilateral de comércio ao longo do século XX, os marcos regulatórios dos países em desenvolvimento foram se reformulando e renovando a fim de usufruir dos novos direitos e das novas flexibilidades nas obrigações que emergiam no âmbito do direito internacional do comércio.

A partir da incorporação das premissas desenvolvimentistas pelo GATT, os países em desenvolvimento, dentre eles os sul-americanos, fizeram uso intenso de tais prerrogativas jurídicas. Neste sentido, destacam-se o Modelo ISI, os processos de integração regional, os acordos comerciais não recíprocos com os países desenvolvidos, e a criação de uma rede de preferências comerciais que beneficiam apenas os países em desenvolvimento, posteriormente chamada de comércio Sul-Sul.

Muito embora o conjunto jurídico do DID alcançado ao final dos anos de 1980 seja alvo de numerosas críticas e defeitos por parte dos países membros da comunidade internacional, são inegáveis os seus méritos, pois foi, no âmbito deste movimento de reforma da arquitetura política e jurídica das relações internacionais, que os países em desenvolvimento lograriam o reconhecimento de dita desigualdade econômica no âmbito do sistema multilateral de comércio. O Terceiro Mundo finalmente alcançaria sua missão: transformar os fundamentos da ONU e do direito internacional clássico.

### 3. A CONSOLIDAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO HUMANO E SUSTENTÁVEL DOS ANOS 90

No início dos anos 1990, a brecha entre os países ricos e pobres continuou a agravar-se. As condições de vida e perspectivas de crescimento dos países pobres se deterioraram depois da queda dos regimes comunistas. Diante deste cenário, a AG adotou a Resolução n. 18/1990, que continha a *Declaração sobre Cooperação Econômica Internacional*<sup>(1)</sup>, e, em 20 de dezembro de 1990, a Resolução n. 45/1990, que lança a *Estratégia Internacional de Desenvolvimento para a 4ª Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento*.<sup>(2)</sup>

Como novidade em relação aos objetivos, cabe destacar que pela primeira vez a ONU deixa de quantificar o crescimento que a estratégia se propõe a alcançar, bem como também, pela primeira vez, vinculava o desenvolvimento com as necessidades sociais e ambientais, referindo-se expressamente à noção de desenvolvimento racional e sustentável.

(1) Resolução n. 18/3, de 1990, do 18º período extraordinário de sessões da AG.

(2) Resolução n. 45 (CXCIX) da AG, de 21 de dezembro de 1990.

A partir de agora, o desenvolvimento tem que prestar atenção às políticas necessárias para aliviar a pobreza, melhorar os recursos humanos e proteger o meio ambiente. A erradicação da fome, a educação e a proteção do meio ambiente se converteriam nos aspectos prioritários do desenvolvimento<sup>(3)</sup>.

As medidas para concretizar a estratégia alcançam, como nas décadas anteriores, todas as esferas da economia (comércio internacional, produtos básicos, ciência e tecnologia, industrialização), dedicando especial atenção ao financiamento externo do desenvolvimento e ao problema da dívida externa dos países em desenvolvimento.

Em relação à renovação do desenvolvimento enquanto princípio das relações internacionais, o fenômeno mais relevante da década de 1990, para a consagração da temática do desenvolvimento na ordem internacional, foi a sua inclusão no discurso dos direitos humanos.

Tal perspectiva começou a emergir ainda nos anos de 1980, com a adoção pela AG, em dezembro de 1986, da Resolução n. 41/128, que continha a “*Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento*”. No entanto, é ao longo da década de 90 que se consolida juridicamente a passagem da questão do desenvolvimento, como tema das relações econômicas internacionais, para o campo dos direitos humanos. Enquanto a questão do desenvolvimento perdeu força nos anos 80, com o esvaecimento das discussões interestatais em torno das relações Norte-Sul, o trabalho em torno de sua concretização se desenvolve no foro dos direitos humanos.

Com fulcro na Declaração sobre Direito ao Desenvolvimento, ao longo dos anos 90, foi realizada uma série de conferências da ONU cujo objetivo de desenvolvimento encontrava-se centrado no ser humano, dentre as quais se destacam:

- Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio de Janeiro) — 1992;
- Conferência Mundial para os Direitos Humanos (Viena) — 1993;
- Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo) — 1994;
- Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague) — 1995;
- Conferência Mundial sobre a Mulher (Pequim) — 1995;
- Conferência da ONU sobre Assentamentos Humanos (Istambul) — 1996;
- Conferência Mundial sobre Alimentação (Roma) — 1996.

Neste contexto, Maurice Flory (1997, p. 490) afirma que:

As profundas mudanças no equilíbrio internacional a partir de 1989 colocam em questão as medidas adotadas ou recomendadas durante 40 anos acerca do desenvolvimento. O Direito

---

(3) Junto a isso, se insiste na atenção especial para abordar os problemas dos países menos avançados, insistência essa que parte de constatação de um dado preocupante: o número de países classificados na categoria de países menos avançados, em vez de diminuir, aumentou de 24 em 1972, para 41 em 1990. in VELASCO *op. cit.*, p. 327-328.



Internacional do Desenvolvimento não mais corresponde na atualidade às opções liberais da ONU, FMI, BM e OMC. Uma nova orientação parece haver sido apontada em favor do fomento da proteção dos direitos humanos de caráter social. Desse modo, o Direito Internacional do Desenvolvimento daria lugar ao *Direito Internacional do Desenvolvimento Social*. (grifo nosso)<sup>(4)</sup>.

De acordo com Silvia Menicucci, a constatação de que o desenvolvimento econômico deve caminhar de mãos dadas com o desenvolvimento social contribuiu para uma relativização da polarização Norte-Sul em face da natureza global dos problemas, e significou uma síntese entre duas tendências contraditórias: exigência liberal e reivindicações sociais<sup>(5)</sup>.

Como se percebe, ao longo dos anos 1990, o desenvolvimento se convergiu em um processo econômico, social, cultural e político, que pressupõe a existência e cumprimento do resto dos direitos contidos no *corpus* internacional dos direitos humanos.

Houve uma significativa mudança de enfoque e de prioridades, se comparado ao período de ascensão do DID, entre os anos 60 e 80: enquanto as ideias e os princípios que inspiraram a NOEI foram paulatinamente desaparecendo de cena. Em substituição, emerge a primazia dos direitos humanos, dentre os quais, o respeito ao direito de desfrutar de um regime político democrático, que passa a tornar-se elemento-chave para o desenvolvimento.

Sob este escopo, a atenção da comunidade internacional se amplia para além da estrutura da ordem econômica internacional, e passa a compreender também as ordens internas dos Estados como obstáculos ao desenvolvimento. Assim, deixa-se de perceber o desenvolvimento como um processo de natureza essencialmente econômica, dirigido principalmente pelas elites econômicas e políticas, para passar a ser contemplado em suas dimensões econômicas, políticas, sociais e ambientais. Neste processo, a participação de todo o corpo social se converte em fator essencial. O desenvolvimento passou a ser visto como uma estratégia baseada em direitos humanos (*rights based approach*).

O direito do desenvolvimento como direito humano se insere na chamada terceira geração de direitos, caracterizada pela titularidade coletiva, como o direito à paz e a um meio ambiente sadio. Ao ser colocado na temática dos direitos humanos, o desenvolvimento sai do campo exclusivo das relações econômicas para adentrar os âmbitos sociais, culturais e políticos (CARDIA, 2005).

Claudia Perrone Moises, ao fazer um balanço sobre a incorporação do tema do desenvolvimento no rol dos direitos humanos, conclui que:

O desenvolvimento ganha força no contexto jurídico dos direitos humanos enquanto os direitos humanos ampliam sua presença no contexto global. A questão do desenvolvimento parece beneficiar-se com essa mudança, pois sofre um *adensamento de juridicidade*. A inser-

(4) FLORY, Maurice. *Mondialisation et Droit International Du Developpement*. Revue Generale de Droit International Public. 101, v. 3, p. 625, in: OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 490.

(5) OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 491.

ção do tema no contexto internacional está definitivamente consagrada. Outra vantagem é o fato de não necessitar de sistematização nova, como foi o caso das tentativas de elaboração do direito internacional do desenvolvimento como novo ramo do direito internacional público. Mas, ao ser incorporada aos direitos humanos, a questão do desenvolvimento encontra uma estrutura teórica e instrumental nova, o que requer sua adaptação. (AMARAL JUNIOR *et al.*, 1999, p. 186.)

Nesse sentido, a humanização do princípio do desenvolvimento, transferindo sua abordagem do campo econômico interestatal para o campo dos direitos humanos, ao invés de lhe retirar força, pelo contrário, confere-lhe legitimidade política, arcabouço jusfilosófico e aceitação de tendência universal, dos quais o DID era desprovido. Neste processo, a ampliação da noção do desenvolvimento, para além dos direitos humanos, adentrando igualmente a seara da preservação ambiental, confere uma roupagem nova para o já renovado DID dos anos 90.

Além da aproximação com os direitos humanos, há duas conferências paradigmáticas que vão aproximar o direito internacional do desenvolvimento com o tema do meio ambiente: Estocolmo, em 1972, e Rio de Janeiro, em 1992.

A *Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano* foi realizada de 5 a 16 de junho de 1972, e teve como resultados:

- a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano (Declaração de Estocolmo);
- o Plano de Ação para o Meio Ambiente;
- a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Um fato relevante nessa caminhada entre a Conferência de Estocolmo e a do Rio de Janeiro foi a criação da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1983, no âmbito da qual se elaborou um relatório que veio a ser apresentado em 1987, denominado de *Nosso Futuro Comum*, mais conhecido por *Relatório Brundtland*.

A relevância do Relatório Brundtland se dá por dois aspectos. Utilizou-se pela primeira vez a expressão “*desenvolvimento sustentável*”, no sentido de que o desenvolvimento deve atender às necessidades das gerações atuais, sem comprometer a capacidade das futuras gerações. Também, foi o documento propulsor da realização de uma nova conferência mundial para tratar dos temas do meio ambiente e do desenvolvimento<sup>(6)</sup>.

Com base nos temas e nas conclusões do Relatório Brundtland, convocou-se a *Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento*, realizada no Rio de Janeiro, em 1992.

Os principais resultados da *Conferência do Rio*, que ficou conhecida como ECO-92, foram a assinatura de duas concepções multilaterais: a Convenção-Quadro das Nações Unidas

---

(6) De acordo com OLIVEIRA (2007), durante os 20 anos transcorridos entre a Conferência de Estocolmo e a do Rio de Janeiro, houve um aumento na consciência das ameaças ao meio ambiente causadas pelas atividades humanas em âmbito global. Além disso, também ocorreu uma ampliação nas negociações e produção de instrumentos jurídicos internacionais sobre diversos temas ainda não regulados, tais como a contaminação do ar, a camada de ozônio, o direito do mar, a energia atômica e o transporte de cargas perigosas.

sobre Mudança do Clima e a Convenção sobre a Diversidade Biológica. Ademais, outros três documentos de natureza declaratória, igualmente relevantes, decorreram da Conferência de 1992: a Declaração do Rio, a Declaração de Princípios sobre as Florestas e a Agenda 21<sup>(7)</sup>.

A Declaração do Rio expandiu o conteúdo tradicional do DID, ao promover um tipo de atividade econômica que fosse ambiental e socialmente sustentável. Segundo o seu Princípio 3, o direito ao desenvolvimento deve exercer-se de maneira que responda equitativamente, tanto às necessidades de desenvolvimento quanto às de preservação ambiental, das gerações presentes e futuras. Como consequência, o Princípio 4 estabeleceu que a proteção ao meio ambiente deverá constituir parte integrante do processo de desenvolvimento e não poderá ser considerado de forma isolada.

A partir da Declaração do Rio, o DID passou a sustentar-se sobre três pilares: o desenvolvimento econômico, os direitos humanos e a preservação ambiental. Os esforços seguintes se dariam no sentido de buscar a integração destes três pilares. Deste modo, surgiu o Programa 21, como um programa detalhado de ação, por meio do qual se efetivaria a Declaração do Rio. O Programa 21 estabelece os âmbitos e as pautas de ação para a realização de um processo de desenvolvimento sustentável na prática<sup>(8)</sup>.

De acordo com Silvia Menicucci de Oliveira:

A Conferência do Rio não foi apenas o corolário de um processo de negociações internacionais e conquistas acerca das questões ambientais e outras relativas ao desenvolvimento, com repercussão no âmbito doméstico nacional. Seus resultados jurídicos e institucionais significaram a reafirmação e o fortalecimento de princípios internacionais voltados a reger as relações internacionais e a guiar a criação de instrumentos internacionais paralelamente a reconsideração do caráter interdependente dos direitos humanos no seio da comunidade internacional, propiciada pelo término das divergências existentes no período da Guerra Fria. (OLIVEIRA, 2005, p. 566.)

Durante a década de 1990, a noção de desenvolvimento sustentável e o Programa 21 se configurou como o eixo central da ONU na esfera econômica e social, bem como na cooperação internacional para o desenvolvimento, estratégia que passa a integrar os direitos humanos e os grandes problemas de desenvolvimento humano e social. É essa lógica integradora da ONU em torno do desenvolvimento que vai pautar a sua estratégia de ação no início do século XXI.

#### 4. A CONCEPÇÃO INTEGRALIZADORA DO DESENVOLVIMENTO DA VIRADA DO MILÊNIO

A estratégia da ONU para o desenvolvimento, a ser implantada na primeira década do século XXI, começou a ser desenhada ao final dos anos 90. Em junho de 1997, a AG

(7) Dois outros documentos emergiram como desdobramentos das Convenções: o Protocolo de Quioto, decorrente da Convenção sobre Mudanças Climáticas, e o Protocolo de Cartagena, decorrente da Convenção sobre Diversidade Biológica.

(8) No que se refere à avaliação dos progressos referentes aos compromissos da Declaração do Rio e da Agenda 21, já foram realizadas 4 conferências, uma a cada 5 anos: a Conferência da Terra +5 (1997), a Conferência Rio +10 (2002), a Conferência de Copenhague, a COP 15 (2007) e a recente Conferência Rio +20 (2012).

adotou a Resolução n. 51/240, que propunha uma “*Agenda para o Desenvolvimento*”, o primeiro documento da ONU a assumir uma aproximação integradora da questão do desenvolvimento, levando em consideração aspectos como a paz, o desenvolvimento econômico, a proteção ambiental, a justiça social e a democracia.

Nesse sentido, a Resolução n. 55/2, de 13 de setembro de 2000, lançou a *Declaração do Milênio*, uma tentativa de combinar todos os esforços para fazer frente à pobreza e ao desenvolvimento econômico e social, de maneira holística e integradora. Por meio desta declaração, foram lançados os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), e suas correspondentes metas a serem alcançadas até 2015.

O § 5º da Declaração do Milênio estabelece, como sendo um dos valores e princípios contemporâneos da comunidade internacional, o seguinte:

5. Se é certo que a globalização oferece grandes possibilidades, atualmente os seus benefícios, assim como os seus custos, são distribuídos de forma muito desigual. Reconhecemos que os países em desenvolvimento e os países com economias em transição enfrentam sérias dificuldades para fazer frente a este problema fundamental. Assim, consideramos que, só através de esforços amplos e sustentados para criar um futuro comum, baseado na nossa condição humana comum, em toda a sua diversidade, pode a globalização ser completamente equitativa e favorecer a inclusão. Estes esforços devem incluir a adoção de políticas e medidas, a nível mundial, que correspondam às necessidades dos países em desenvolvimento e das economias em transição e que sejam formuladas e aplicadas com a sua participação efetiva.

Este trecho da Declaração assume relevância fundamental para o presente estudo, pois ao longo da década de 90, os documentos da ONU não manifestavam expressamente a desigualdade de oportunidades e de custos dentre países desenvolvidos e em desenvolvimento, tal qual expresso no § 5º. O estabelecimento de um compromisso com a ideia de favorecer a inclusão dos países em desenvolvimento parece resgatar a construção do DID, que havia sido abandonada ao longo dos anos 90.

Para cumprir com tais princípios, foram detalhados Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), e suas correspondentes metas. Os ODM são oito objetivos de desenvolvimento internacional que os 192 Membros das Nações Unidas e uma série de organizações internacionais acordaram alcançar para o ano de 2015 com a finalidade de acabar com a pobreza. Para a realização dos objetivos e valores da Declaração, foram estabelecidos objetivos e metas, a serem cumpridas até 2015.

Os trabalhos da ONU sobre o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos se centram em dois grandes âmbitos: a participação dos países subdesenvolvidos no comércio internacional como meio para promoção do desenvolvimento, e a necessidade de adotar um enfoque integral e inter-relacionado dos diversos problemas que confluem no financiamento ao desenvolvimento.

Sobre a integração dos ODM com a questão do financiamento global para o desenvolvimento, faz-se necessário analisar a Conferência de Monterrey de 2002.

Em 2002, foi realizada a Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, na cidade de Monterrey, México. A resolução resultante dessa conferência foi denominada de *Consenso de Monterrey*<sup>(9)</sup>.

Há três aspectos que podem ser considerados como os princípios que orientam tal consenso:

- a) a prioridade que se outorga à mobilização dos recursos internos como base do desenvolvimento e fonte de seu financiamento;
- b) a necessidade de diversificar as fontes de financiamento do desenvolvimento;
- c) a coordenação e cooperação entre as organizações internacionais competentes em questões financeiras, comerciais e de desenvolvimento.

A novidade do processo foi o enfoque integral do financiamento do desenvolvimento e sua proposição no seio da ONU. O objetivo era tratar o financiamento do desenvolvimento de uma forma ampla e integral capaz de contemplar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômico, social, sustentável, e vinculado à paz e segurança internacional, ao sistema democrático e ao respeito dos direitos humanos), e de formular propostas de financiamento suscetíveis de adequar-se à diversidade de aspectos, situações e problemas que implicam o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos (VELASCO, 2008, p. 351).

Sobre a integração dos ODM com a questão do comércio internacional, há ODM específicos que atinem aos objetivos da Organização Mundial do Comércio (OMC).

A OMC, enquanto organização internacional voltada à regulação das relações econômicas e comerciais internacionais, assume importância crucial quando das negociações da Declaração do Milênio e da criação de um entorno global mais favorável para os países em desenvolvimento. Os principais ODM que diz respeito à OMC são, de maneira direta, o 8º, e de maneira mais ampla, os 1º e 7º<sup>(10)</sup>.

O ODM 8 tem sua origem no reconhecimento de que, para que os países mais pobres alcancem os demais objetivos da Declaração do Milênio, é importante criar um entorno internacional que facilite sua consecução até 2015. Consequentemente, o ODM 8 é um importante elemento da estrutura global da Declaração, por ser mais do que um objetivo em si mesmo; é em verdade um *objetivo-meio* para alcançar os demais objetivos do milênio. Ele representa uma condição prévia para que todos esses objetivos sejam alcançáveis e sustentáveis em longo prazo.

Embora as metas do ODM 8 sejam anteriores ao lançamento da Rodada de Doha, ambas são fruto do mesmo movimento de renovação e expansão do DID. A complementaridade entre a atuação diplomática dos países em desenvolvimento em ambos os foros (ONU e OMC) e da produção normativa decorrente de ambos os foros manteve o DID

(9) Documento disponível em: <<http://www.un.org/esa/ffd/monterrey/MonterreyConsensus.pdf>>. Acessado em: 18 jun. 2012.

(10) Ver publicação institucional da OMC, “La OMC y los Objetivos del Desarrollo del Milenio”. Disponível em: <[http://www.wto.org/english/thewto\\_e/coher\\_e/mdg\\_e/mdg\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/mdg_e/mdg_e.htm)> Acesso em: 10 fev. 2012.

vivo e presente, revelando sua natureza dinâmica e transformadora. No entanto, é no âmbito da UNCTAD que historicamente se desenvolveram as maiores ações em prol do desenvolvimento, e isto não foi diferente no início do século XXI.

## 5. A RESIGNIFICAÇÃO DA UNCTAD NA PRIMEIRA DÉCADA DO SÉCULO XXI

A X Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento, lançada em Bangcoc, Tailândia, em 13 de fevereiro de 2000, foi a primeira grande reunião internacional do século XXI, sobre temas econômicos e comerciais, a ser realizada fora do âmbito da OMC. Três meses antes, a Conferência Ministerial da OMC em Seattle havia sido um rotundo fracasso, o que levou os Membros da comunidade internacional a promover um balanço sobre a experiência da promoção global do desenvolvimento na segunda metade do século XX<sup>(11)</sup>.

De acordo com Rubens Ricupero, então Secretário-Geral da UNCTAD, tal reflexão foi conduzida com base em três indagações fundamentais. Primeiro, o que deu certo ou errado nesse esforço e quais foram as razões dos acertos e fracassos. Segundo, o que teria faltado à abordagem original do desenvolvimento, quando o enfoque era, sobretudo, econômico e havia pouca ou nenhuma preocupação com aspectos como o meio ambiente, a distribuição da renda, o problema de persistência da pobreza, a marginalização da mulher, a insensibilidade para os investimentos em recursos humanos. Terceiro, quais são os problemas a enfrentar no futuro, as prioridades e maneiras de lidar com eles (RICUPERO, 2002, p. 43).

A Conferência de Bangcoc foi intitulada “*As estratégias de desenvolvimento em um mundo interdependente: aplicando as lições do passado para tornar a globalização um instrumento efetivo de desenvolvimento para todos os países e povos.*”<sup>(12)</sup>.

Rubens Ricupero afirma que havia um espírito de busca de consenso que prevalecera nas deliberações e o sentido geral do movimento de crescente convergência em direção a alguns postulados centrais do pensamento dominante à época, em matéria de desenvolvimento, em substituição ao desacreditado Consenso de Washington.

Por isso, a X Conferência da UNCTAD teria sido um momento definitivo de transição, no qual a comunidade internacional estaria passando *do Consenso de Washington à Convergência de Bangcoc* (RICUPERO, 2002, p. 55). Esse processo de transição se con-

(11) Os documentos referentes à X Conferência da UNCTAD estão disponíveis em: <<http://unctad.org/en/Pages/Meetings-Archive.aspx?meetingid=4288>>. Acesso em: 22 jun. 2012.

(12) Com este espírito, a Conferência de Bangcoc é lançada com base na seguinte premissa: O impacto da globalização sobre o desenvolvimento é variado: enquanto alguns países em desenvolvimento têm se beneficiado, outros não. As disparidades econômicas entre os países não reduziu, e o resultado é que muitos países em desenvolvimento, especialmente os PMA, enfrentam o risco de aumentar o nível de marginalização. As tensões e os desequilíbrios de natureza sistêmica também aumentaram e, dado o alto grau de interdependência na economia global, o risco de crises financeiras ultrapassarem as fronteiras nacionais e atingirem países e regiões vizinhas é cada vez maior. *A comunidade internacional deve levar adiante uma revisão rigorosa e equilibrada do quadro institucional e político do comércio e das finanças internacionais.* (grifo nosso)

solidou quatro anos mais tarde, com a realização da XI Conferência, realizada em São Paulo, Brasil, que coincidiu com a celebração dos 40 anos da UNCTAD.

A XI Conferência da UNCTAD de São Paulo, que ocorreu em junho de 2003, foi estruturada em torno de quatro subtemas:

- Subtema 1: as estratégias de desenvolvimento em uma economia mundial em vias de globalização;
- Subtema 2: fomento da capacidade de produção e da competitividade internacional;
- Subtema 3: obtenção de benefícios em matéria de desenvolvimento a partir do sistema comercial internacional e as negociações comerciais;
- Subtema 4: associação para o desenvolvimento.

Ao final da Conferência, tanto as premissas quanto as iniciativas propostas pela Declaração de Bangcoc e por seu plano de ação foram confirmadas, reafirmadas e aprofundadas na Conferência de 2004, em São Paulo, na qual emergiu o chamado “*Consenso de São Paulo*”.

Como novidade, destaca-se a importância que o Consenso de São Paulo atribui à coerência entre os diversos níveis de atuação que confluem para o desenvolvimento. Ainda, destaca-se a incorporação da perspectiva integralizante do desenvolvimento, oriunda da Declaração do Milênio. A partir do Consenso de São Paulo, a UNCTAD estabelece para si, como meta fundamental, sua capacidade em contribuir e garantir o sucesso dos ODM da Declaração do Milênio.

## 6. POLICY SPACE: A MARGEM DE MANOBRA JURÍDICA PARA O DESENVOLVIMENTO

Ao longo das negociações da Conferência de São Paulo, a noção de *policy space* abrangeu dois conceitos que, em português, equivaleram à *margem de ação em matéria de políticas públicas* e a *nacionalismo aberto*. A expressão *policy space* foi empregada pela primeira vez nos documentos oficiais da ONU na Conferência de São Paulo.

Nos documentos da Conferência de São Paulo, esse *espaço político* era percebido como “o grau de poder decisório do qual dispõem os governos nacionais no que se refere à política econômica e, por consequência, o ponto até onde este poder está limitado por disciplinas e processos internacionais”. Já o conceito de *nacionalismo aberto* se refere à necessidade de formular políticas coerentes que sejam de interesse nacional, isto é, que tenham efeitos benéficos sobre todos os setores da sociedade e sejam coerentes com a crescente integração do país na economia mundial<sup>(13)</sup>.

Ambos estes conceitos, nacionalismo aberto e espaço político, estiveram presentes em todos os debates mantidos pelos países em desenvolvimento sobre a necessidade de

---

(13) Ver documento informal intitulado *Notes on the Concept of Economic Policy Space, Note prepared by the Secretariat of UNCTAD at the request of member states*.

impulsionar os setores econômicos nacionais estratégicos. Segundo o G-77, as disciplinas econômicas de caráter vinculante no plano internacional limitaram cada vez mais a capacidade dos governos em elaborar e aplicar políticas econômicas específicas para cada país<sup>(14)</sup>.

Ao contextualizar a emergência do debate sobre *policy space*, Sheila Page explica:

Acordos internacionais contendo obrigações juridicamente vinculantes necessariamente restringem a liberdade de manobra dos Estados, esta é a sua intenção. A criação do GATT refletiu esta escolha por maiores limitações: uma visão de que havia demasiado *policy space* para os países implantarem políticas comerciais contra os demais, como aconteceu na guerra comercial dos anos de 1930. *O debate atual questiona se este movimento em prol das limitações de policy space não foi longe demais.* (PAGE, 2007, p. 01 tradução nossa.)

O termo *policy space* surgiu nos documentos preparatórios da UNCTAD e adquiriu *status* oficial na XI Conferência da UNCTAD, no documento de encerramento, denominado Consenso de São Paulo<sup>(15)</sup>.

Neste mesmo sentido, o § 8º do documento intitulado *Esprito de São Paulo*, relaciona a UNCTAD com as negociações da Rodada Doha:

As negociações multilaterais sobre comércio devem ser aceleradas, com base no Programa de Trabalho de Doha, como o fim de concluí-las com êxito, de maneira a refletir plenamente as ambições acordadas em Doha. Tal programa, que *pela primeira vez põe o desenvolvimento em primeiro plano das negociações multilaterais sobre comércio, coincide com o mandato da UNCTAD e o reforça.* (grifo nosso)

Como decorrência das Conferências de Bangcoc e São Paulo, a UNCTAD acabou por gerar um Relatório que estava diretamente voltado à questão do *policy space*. O *Trade and Development Report* de 2006, intitulado *Aliança Mundial e Políticas Nacionais para o Desenvolvimento*, teve o *policy space* como tema central do relatório, nos diversos aspectos abarcados: regras monetárias, financiamento internacional, dívida externa, políticas industriais, políticas macroeconômicas e políticas comerciais *stricto sensu*<sup>(16)</sup>.

A expressão *policy space*, que até o relatório anterior a 2006, nunca havia aparecido nos documentos oficiais da ONU, aparece no *Trade and Development Report* de 2006

(14) Ver documento da Agência de Cooperação e Informação para o Comércio Internacional intitulado *Nota Informativa referente aos trabalhos preparatórios para a XI UNCTAD*. Circulação restrita em maio de 2004.

(15) O § 8º do Consenso expressa que: a interdependência crescente das economias nacionais em um mundo globalizado, bem como a emergência de regimes jurídicos das relações econômicas internacionais, se refletiu no espaço para políticas econômicas nacionais, por exemplo, o escopo das políticas domésticas, especialmente em áreas de comércio, investimento e desenvolvimento industrial, está sujeito a regras e compromissos internacionais, em consonância com objetivos comerciais globais. Cabe a cada governo avaliar o *trade-off* entre os benefícios de aceitar as regras e os compromissos internacionais, e as consequentes obrigações, que levam a uma *perda de policy space*. Isto é particularmente relevante para os países em desenvolvimento, ao levar em consideração seus objetivos e metas de desenvolvimento, que todos os países devem avaliar a *necessidade de um equilíbrio apropriado entre o policy space nacional e os compromissos e regras internacionais* (grifos nossos).

(16) Relatório disponível em: <[http://unctad.org/en/Docs/trd2006\\_en.pdf](http://unctad.org/en/Docs/trd2006_en.pdf)>.



vinte e seis (26) vezes, o que por si só já indica a relevância do tema para os países em desenvolvimento, tanto na UNCTAD quanto na Rodada Doha da OMC.

## 7. O DIREITO INTERNACIONAL DO DESENVOLVIMENTO E AS NEGOCIAÇÕES DA OMC

No âmbito desse abarcamento pela ideia-força dos ODM da ONU, a OMC envolveu-se num processo de revisão dos seus propósitos e objetivos. Este foi o momento que os países em desenvolvimento esperavam para, com a legitimidade decorrente desse movimento global, tentar rever e ampliar o conjunto de prerrogativas jurídicas para o desenvolvimento existentes no escopo da OMC. Com base nos documentos da UNCTAD, o *policy space* tornou-se argumento central das negociações da Rodada Doha.

O lançamento da atual estratégia da ONU para o desenvolvimento, por meio da Declaração do Milênio, levou ao estabelecimento dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Para a consecução de tais objetivos, todas as organizações internacionais do Sistema ONU foram envolvidas e abrangidas, dentre as quais, a OMC. É este movimento global de produção normativa e de estabelecimento de planos de ação em torno da questão do desenvolvimento que o presente artigo sustenta ser um processo de renascimento do direito internacional do desenvolvimento.

No âmbito desse abarcamento pela ideia-força dos objetivos de desenvolvimento do milênio da ONU, a OMC envolveu-se num processo de revisão dos seus propósitos e objetivos. Tal momento tornou-se oportuno para os países em desenvolvimento a fim de que, com a legitimidade decorrente desse movimento global, pudessem tentar rever e ampliar o conjunto de prerrogativas jurídicas para o desenvolvimento existentes no escopo da OMC.

Logo nas primeiras Rodadas de Negociações da OMC — Singapura e Seattle — houve uma grande pressão por parte dos países em desenvolvimento para a revisão do viés da natureza da OMC, pois a falência dos modelos de desenvolvimento fundados no neoliberalismo ao redor do mundo clamava por uma reorientação ideológica nas relações econômicas internacionais, inclusive para as suas regras. Período que refletiu a preparação do retorno do viés (neo)desenvolvimentista ao sistema multilateral de comércio.

O fracasso no lançamento da Rodada de Seattle, que visava aprofundar e ampliar ainda mais o processo de liberalização econômica e comercial em escala global, foi fruto do despertar do mundo em desenvolvimento que percebia a necessidade de retomar a construção e a renovação do direito internacional do desenvolvimento. No âmbito da OMC, isso significou a necessidade de aprofundar e ampliar as prerrogativas jurídicas no sistema multilateral de comércio.

Como consequência, em 2001, a OMC lançou a Rodada de Doha, com natureza absolutamente diferente da tentativa anterior. Rodada batizada como Rodada do Desenvolvimento que, com fulcro na Declaração Ministerial de Doha, se propôs a levar adiante uma ampla revisão dos acordos vigentes no escopo da OMC, com a finalidade de melhor adaptá-los às necessidades dos países-membros, atendendo em especial, as demandas

dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a Rodada de Doha revelou-se uma oportunidade para a renovação e a ampliação do direito internacional do desenvolvimento no âmbito da OMC.

Com a Declaração Ministerial de Doha, surgiu uma nova lupa para analisar a OMC e seus acordos. Ademais, o cenário global, de emergência de uma situação economicamente mais favorável para os países em desenvolvimento, incita tais Estados a implantarem políticas sólidas de desenvolvimento a fim de aproveitar o bonde da história que os favorece neste momento.

Do ponto de vista do cenário internacional, a situação que se vive hoje é paradoxal: há um relativo consenso em torno da necessidade dos países em desenvolvimento levarem adiante políticas de desenvolvimento; contudo, as regras da OMC, em geral, não permitem.

## 8. CONCLUSÃO

Ao longo da década de 1990, se é verdade que o desenvolvimento, na sua vertente econômica e comercial entrou em crise, é precisamente nessa quarta década da ONU que o desenvolvimento passa a se revestir de dois novos vetores, aos quais até então não estava associado: a sua inter-relação com os direitos humanos, que levou à noção de *desenvolvimento humano*, e também à sua associação com a preservação ambiental, tendo resultado no conceito de *desenvolvimento sustentável*. Em torno de ambos os conceitos, produziu-se um amplo conjunto de textos de direito internacional que passou a orientar as relações internacionais e, de maneira indireta, lidar com a questão da desigualdade entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento.

As diferentes décadas da ONU para o desenvolvimento, ao longo do século XX, não podem ser percebidas como fracassos, mas como avanços graduais na longa luta contra a desigualdade, a fome, a pobreza e o subdesenvolvimento. São esforços que formam parte de um conjunto de ações levadas adiante no âmbito da ONU e de suas agências especializadas, que repercutiram em diversas outras organizações internacionais. Em cada década, foi necessário reajustar-se às mudanças ocorridas no cenário internacional e situar os problemas globais dentro de contextos mais amplos.

Em razão disso, o presente artigo sustenta que a produção normativa internacional em torno da questão do desenvolvimento ao longo da década de 1990 revela que o DID na realidade não morreu, como correntemente se afirma na literatura. Na verdade, ele passou por um processo de transformação dos seus valores, tornou-se menos ideologizado, menos adstrito ao antagonismo Norte e Sul, entre ricos e pobres, e mais condizente com a noção de interdependência global, que passou a orientar as relações internacionais a partir da virada do século.

O DID vem enfrentando, desde o seu surgimento até os dias atuais, desafios fundamentais: o constante embate com a hegemonia dos princípios econômicos liberais; a crescente heterogeneidade dos países em desenvolvimento, e a consolidação de uma perspectiva jurídico-política (*rule-based approach*) das relações internacionais.

Os ODM, por exemplo, a mais nova ideia-força produzida pela ONU, podem ser percebidos como os avanços mais recentes dentro do dinamismo internacional que pretende guiar as ações governamentais no diapasão dos direitos socioeconômicos. Os ODM se converteram, assim, na consolidação instrumental de um *corpus* internacional mínimo para garantir o cumprimento dos direitos humanos de conteúdo socioeconômico, vinculando as estratégias de desenvolvimento nacional às obrigações jurídicas dos Estados no plano internacional.

O presente estudo sustenta que a solução desse cenário paradoxal pode se resolver a partir de uma interpretação pró-desenvolvimentista dos atuais acordos. Imbuído deste *Zeitgeist* (neo)desenvolvimentista, viabilizado pela Declaração de Doha, em conjunto com toda a produção normativa em torno do desenvolvimento, no âmbito da ONU e nas demais organizações internacionais, pode-se constituir num marco jurídico pró-desenvolvimentista para realizar tal interpretação.

## 9. BIBLIOGRAFIA

AMARAL JÚNIOR, Alberto; MOISES, Claudia Perrone (Orgs.). *O cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Edusp, 1999.

BEDJAoui, Mohammed. *Hacia un nuevo orden económico internacional*. Salamanca: Ségueme, 1979.

CARDIA, Fernando Antonio Amaral. Uma breve introdução à questão do desenvolvimento como tema de direito internacional. In: AMARAL JÚNIOR, Alberto (Org.). *Direito internacional e desenvolvimento*. Barueri: Manole, 2005.

CARREAU, Dominique; JUILLIARD, Patrick. *Droit International Économique*. 3. ed. Paris: LGDJ, 2007.

FEUER, Guy; CASSAN, Hervé. *Droit international du développement*. Paris: Dalloz, 1985.

FLORY, Maurice. *Droit international du développement*. Paris: Presses Universitaires de France, 1977.

\_\_\_\_\_. Mondialisation et Droit International du Développement. *Revue Generale de Droit International Public*, Paris, v. 3, n. 101, p. 609-633, 1997.

HUDEc, Robert E. *Developing Countries in the GATT/WTO legal System*. Washington: Cordell Hull Institute, 1987.

OLIVEIRA, Rafael Santos de. *Direito Ambiental Internacional: o papel da soft law na sua efetivação*. Ijuí: Editora UNIJUI, 2007.

OLIVEIRA, Silvia Menicucci. *Barreiras não tarifárias no comércio internacional e o direito ao desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

PAGE, Sheila. *Policy space: are WTO rules preventing development?* Briefing Paper, n. 14, Overseas Development Institute, jan. 2007.

PRASHAD, Vijay. *The Darker Nations: a people's history of the Third World*. Nova York: The New Press, 2007.

RICUPERO, Rubens. *Esperança e ação: a ONU e a busca de um desenvolvimento mais justo*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

RIST, Gilbert. *Le développement: histoire d'une croyance occidentale*. Paris: Presse de Science Po, 1996.

VELASCO, Manuel Diez. *Las Organizaciones Internacionales*. 15. ed. Madri: Tecnos, 2008.

VIRALLY, Michel. *Vers un droit international du développement*. AFDI, 1965.

## DESARROLLO Y CRECIMIENTO EN LA ECONOMÍA MEXICANA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Monika Meireles<sup>(\*)</sup>

Universidad Autónoma de México (DF), México.

“No México, a realidade é com frequência distinta das aparências, sendo por vezes bem mais rica”.

Celso Furtado, *A fantasia organizada*, 1985.

Recentemente se assiste um verdadeiro alvoroço na mídia com relação à possível perda do posto do Brasil como o protagonista econômico regional. A liderança brasileira foi posta em xeque depois de três anos de crescimento lento do PIB, dando razão à especulação de que o México seria a nova estrela em ascendência da América Latina. Segundo os analistas do *The Economist*, o país asteca se destacaria dos demais países latino-americanos por aspectos como: o fato de ter uma classe média consolidada, a existência de uma indústria de bens de consumo duráveis — composta por itens como televisões de tela plana ou *smartphones* —, produtos que têm cada vez maior presença na sua pauta de exportações e ajudam a manter as contas externas devidamente equilibradas.

Por isso, viemos comentar uma importante obra sobre a formação econômica mexicana. Trata-se do livro *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, de Juan Carlos Moreno-Brid y Jaime Ros Bosch (FCE, México, 2010); sem dúvida, trata-se de uma grande leitura, que tem o mérito de fazer a retomada crítica da história econômica do país<sup>(1)</sup>. O principal atrativo da publicação é o enfoque heterodoxo que fundamenta a análise histórica em um período que vai da época colonial até as reformas liberalizantes das últimas décadas do século XX.

A periodização da história mexicana apresentada na introdução, feita com base na interpretação de quais foram os obstáculos ao desenvolvimento e as soluções aplicadas

---

(\*) Mestre, aluna do curso de doutorado do *Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de Universidad Autónoma de México (UNAM)*. Professora da *Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de México (UNAM)*. Endereço eletrônico: <meireles@usp.br>. Recebido em 17.10.2013, aceito em 04.12.2013.

(1) Os livros editados pela Fondo de Cultura Económica podem ser encontrados em São Paulo na Livraria Azteca, localizada na Rua Bartira, n. 351.

em cada uma dessas etapas, pauta todo o livro e organiza a sua estrutura. Desta forma, seis capítulos são utilizados para descrever os grandes períodos da economia mexicana, o que procuramos resumidamente apresentar nos próximos parágrafos.

O livro avança procurando identificar “*as origens do atraso*” mexicano e aponta quais foram os obstáculos ao desenvolvimento que determinaram que os dois primeiros terços do século XIX fossem marcados pelo baixo crescimento econômico, o que acabaria ampliando dramaticamente a brecha entre o PIB *per capita* do México e de outros países, como os Estados Unidos, por exemplo.

De início, o autor analisa a economia colonial, com ênfase ao setor minerador (grande responsável pela pujança econômica da Nova Espanha), mas, também, de um importante setor de subsistência, surgido a reboque do setor minerador. Contudo, a preocupação central do capítulo é a reflexão sobre quais elementos se articularam para que mesmo depois do nascimento do Estado nacional, não se tivesse maiores estímulos ao desenvolvimento. São pontos destacados: a) a violência e instabilidade política oriundos da guerra de libertação nacional; b) o aumento dos custos da atividade mineira, dado o encarecimento de alguns insumos como o mercúrio; c) a diminuição na produção de prata e seu impacto negativo nos demais setores da economia; e d) a notável escassez de crédito.

A partir de 1877, já no *porfiriato*, o país vive uma etapa fundamental na sua transição para a consolidação do capitalismo, passagem feita a partir da intervenção de um Estado fortalecido pela centralização política orquestrada pelo ditador e seus aliados. Assim, o segundo capítulo propõe, justamente, uma leitura da aceleração do crescimento econômico na época de Porfírio Díaz, não sem prudentemente destacar as especificidades do tipo de “*modernização conservadora*” que se experimentou durante o seu governo.

Ao analisar o impacto decorrente da Revolução Mexicana sobre a economia nacional, se tratou de desmistificar a desaceleração do crescimento como fruto da destruição da estrutura econômica pelo contexto de guerra civil. Durante a contenda (1910 a 1917), a instabilidade política prejudicou o crescimento, ou seja, apesar da capacidade produtiva física não ter sido destruída, houve desestímulo ao investimento, dado o contexto de incerteza. No entanto, outros setores foram diretamente estimulados no período, como o petroleiro e as cadeias produtivas vinculadas à militarização.

Os anos de crescimento na década de 1920 são explicados pelos seguintes fatores: a) a estabilização monetária e a retomada do padrão ouro em 1916; e b) recuperação das exportações e rearticulação do setor de manufaturas. Sem embargo, a retomada do crescimento esbarra, no período entre 1926 a 1932, com uma nova recessão desencadeada pela Grande Depressão estadunidense, que significou uma diminuição das exportações mexicanas para esse importante mercado e à política pró-cíclica de enxugar-se a base monetária implementada como resposta imediata à crise internacional.

A retomada mais sólida da economia veio com o governo de Cárdenas (1933-1940), e foi promovida por medidas como a adoção de políticas e a clara aposta governamental em promover a indústria como eixo da acumulação de capital e em endereçar a manufatura como setor dinâmico. A consolidação do Estado desenvolvimentista se deu com o

Plano Sexenal, o fortalecimento da rede de financiamento público ao desenvolvimento, a reforma agrária e a celebrada nacionalização do petróleo.

O quinto ponto importante que o livro discute diz respeito ao momento auge da estratégia de desenvolvimento baseado na industrialização e dirigido pelo Estado, a “época dourada” que abarca o período de 1940 a 1970, cujo brilho é parcialmente explicado pelas políticas de protecionismo relativo aplicadas, tendo como destaque aquelas vinculadas com práticas comerciais discriminatórias, como importações seletivas autorizadas por permissões, discriminação tarifária aos produtos importados, cotas de conteúdo nacional mínimas e subsídios via preços controlados do setor mineiro e petrolero.

O esplendor da fase dourada se esmaeceu rápido. Esta etapa chegou a seu fim quando os desequilíbrios típicos de uma industrialização periférica e dependente passou à dominância: o milagre das altas taxas de crescimento esbarraram com o aumento da desigualdade na distribuição da renda e dos níveis de pobreza, a paralisia da produtividade no campo, o descuido com o potencial exportador da economia, a tão somente parcial internalização da produção de bens de capital, a manutenção do protecionismo tarifário por muito tempo e uma reforma fiscal falida. Em que pese este fato, o fortalecimento do mercado interno possibilitou a consolidação do setor industrial e a diversificação da estrutura produtiva.

No entanto, na sequência, se iniciam duas crises econômicas de grandes proporções: a de 1976 e a de 1982. No que toca a crise de 1982, ela foi inauguradora daquilo que em toda América Latina ficou conhecido como “*a crise da dívida*”, cujos resultados, em termos de hegemonia do pensamento ortodoxo, são sentidos até hoje.

A partir de 1977, já na presidência de José López Portillo (1977-1982), a economia nacional teve como grande impulso a descoberta de novas reservas petroleras num bom momento de preço ascendente do petróleo, porém, sofreu com os sintomas da “*doença holandesa*” na sua variação tropical: valorização cambial, perda de competitividade das exportações não petroleras e vívidos sinais de desindustrialização precoce. Esses aspectos foram agravados pelo massivo endividamento externo, já que a bonança do petróleo fez com que México passasse a ser um dos clientes favoritos dos bancos internacionais. Para o ano de 1981, a eminente e preocupante fragilidade financeira se fazia notar, já que era notória que a estrutura da dívida externa cada vez mais era de curto prazo, que existiu uma série episódios de fuga de capitais somados com um pobre desempenho da balança comercial não petrolera.

Às medidas de ajuste tomadas à raiz da crise de 1982, seguiu muitas outras de caráter ortodoxo, implantadas nos anos 1990, são o tema central do sexto capítulo do livro. Se na gestão da crise de 1982 por parte governo de Lopez Portillo foram tomadas medidas de natureza heterodoxa como a implementação do controle de câmbios, restrições totais às importações e a nacionalização bancária, quando assumiu Miguel de la Madrid (1983-1988), os ajustes passaram a ser ortodoxos — à exceção do Pacto de Solidariedade Econômica, programa de estabilização heterodoxo adotado em 1987.

A transformação radical da estratégia de desenvolvimento do país, abandonando a anterior de industrialização induzida pelo Estado, foi inaugurada com especial rapidez e

baseada em eixos específicos para as reformas. O primeiro eixo foi a profunda revisão da política comercial, que começou em 1984 com uma moderada liberalização do regime de importações, passando pela adesão do país ao *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e culminando com a efetivação do *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) em 1994. Acompanhada desta, houve a diluição prematura da política industrial, iniciada no mandato de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), no qual se eliminou uma série de subsídios ao setor manufatureiro, e depois com a criação de apoios específicos para a *maquiladora*, com especial destaque para a redução das tarifas sobre os insumos importados por essa indústria promovida pelo governo de Vicente Fox (2000-2006). O terceiro eixo das reformas repousou sobre a liberalização do investimento estrangeiro e a abertura dos mercados financeiros locais.

Já em 1989 se relativizou a regra geral do limite máximo de 49% de participação estrangeira na propriedade das empresas que vigorava desde 1973, com exceção de setores estratégicos que seguiram como exclusividade do Estado (petróleo, petroquímica básica, energia, telégrafos e correios). A privatização de empresas públicas foi outro dos pilares da mudança em curso, sendo realizada em duas etapas: primeiramente, as empresas estatais de pouco protagonismo e, posteriormente, as empresas de grande significação para o desenvolvimento mexicano (salvo até recentemente o caso da PEMEX).

Os autores também comentam a reforma no campo, tanto na estrutura de propriedade como na revisão das políticas agrícolas. Lembremos que a propriedade comunal — o *ejido* — foi um dos resultados da Revolução Mexicana, e estava protegida pelo artigo 27 da constituição, desde 1917 até 1992, ano que foi permitida a comercialização de terras *ejidatarias*. Finalmente, se pode indicar as mudanças no marco regulatório da competitividade como sexto eixo das reformas, com destaque para a criação da Comissão Federal de Competitividade (CFC), em 1992, agência pública cuja tarefa seria pesquisar e sancionar práticas monopólicas.

Os últimos capítulos são dedicados ao debate da situação atual. No sétimo capítulo, a análise se centra na avaliação das reformas neoliberais no sentido de comparar a promessa do discurso oficial — defensor de um novo balanço entre Estado e mercado na economia a partir de maiores investimentos privados, melhor eficiência produtiva, e crescentes ganhos de produtividade — com os resultados realmente obtidos. Ao avaliar o novo modelo, se destacam tanto aspectos positivos como negativos. A lista dos efeitos negativos é ampla: a) o investimento privado aumentou sua participação no investimento total porque o investimento público despencou; b) essa mudança na composição do investimento não assegurou um aumento da produtividade; c) a privatização do setor bancário veio acompanhada de um intenso processo de desnacionalização<sup>(2)</sup>; e d) vários dos setores privatizados se converteram em oligopólios privados, na contramão do argumento de que com a venda das empresas públicas se geraria um ambiente mais propício à criação de mercados competitivos.

---

(2) Um importante trabalho que trata da reforma do sistema bancário mexicano, bem como de outras questões relevantes da crise mexicana de 1994, é o livro de Alicia Girón e Noemi Levy titulado *México: ¡Los bancos que perdimos! De la desregulación a la extranjerización del sistema financiero*. IIEC, Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Economía, UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005. O trabalho está disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/mexico/iiec/losbancos.pdf>>.

A rápida e profunda abertura comercial, catapultada pelo NAFTA, teve como resultado uma nova configuração da dinâmica econômica, na qual as exportações de manufaturas oriundas da *maquilla* aumentaram de maneira importante — assim como a importação dos seus insumos — e respondem cada vez mais por parte substancial do crescimento do PIB. Acompanhada pelos efeitos imediatos da liberalização financeira que trouxe o aumento massivo da entrada de capitais especulativos, o redirecionamento do crédito para o consumo e o aumento da fragilidade e exposição do setor bancário. Esse foi o contexto da crise vivida pelo país em 1994, a pior desde a grande crise de 1929 e, onde depois de uma etapa de abundância, se seguiu uma incisiva restrição do acesso ao crédito, prejudicando o investimento produtivo e reforçando sua estrutura dual do setor produtivo: as grandes empresas vinculadas ao comércio exterior tiveram canais favoráveis de financiamento e as pequenas e médias empresas, que são as maiores geradoras de emprego, se encontram com numa constante *secura creditícia*.

No que concerne às finanças públicas, o Estado mexicano passou a ter uma baixíssima carga tributária. Em 2000, ela correspondia a 11% do PIB; em 2012, foi de 16%. Estes são valores pífios e cuja dinâmica do erário é pró-cíclica: nos períodos de auge das exportações petrolíferas se aumenta o gasto fiscal e nos momentos de recessão o cinto aperta.

Como alcançar a reativação da economia e promover uma política efetiva de superação da pobreza e de maior equidade da distribuição da renda é o argumento central do nono capítulo. Para explicar porque a *convergência* com os sócios do norte não se deu, se argumenta que as raízes do lento crescimento mexicano nas décadas neoliberais a partir de quatro elementos: a) o papel do comércio exterior, no qual se destaca que existiu um rápido crescimento das exportações, mas essa foi incapaz de dinamizar os demais setores produtivos nacionais; b) a estagnação e retrocesso da produtividade, explicado em parte pelo débil comportamento da produtividade total dos fatores, pelo aumento massivo do subemprego no setor terciário da economia, aguda diminuição do trabalho assalariado no total da força de trabalho e recrudescimento do tamanho do setor informal; c) o comportamento da acumulação de capital humano; e d) o declínio do investimento em capital fixo, puxado pelo frustrante comportamento do investimento público seguido do errático andar do investimento privado.

Nas suas conclusões, além de retomar as principais barreiras que em cada período histórico analisado dificultaram o desenvolvimento do país, os autores tocam num ponto nevrálgico, tanto para a teoria como para uma renovação criativa do leque de políticas econômicas de matriz heterodoxa: o adequado balanceamento entre mercado e Estado que suportaria a construção de uma estratégia de desenvolvimento mais exitosa. Desde logo, para desespero dos defensores incondicionais da supremacia absoluta do mercado, fica claro qual é o fiel da balança para Moreno-Brid e Ros: “*a solução dos novos obstáculos pode requisitar mais e melhor, em lugar de menos, participação do Estado na economia.*” (MORENO-BRID; BOSCH, 2010, p. 340.)

A oportunidade de revisitar o livro resenhado é, em definitivo, uma leitura prazerosamente obrigatória para aqueles que queiram conhecer mais da história econômica e do contexto atual desse nosso querido vizinho com o qual não temos fronteira.



## BIBLIOGRAFIA

MORENO-BRID, Juan Carlos; BOSCH, Jaime Ros. *Desarrollo y crecimiento en la economía Mexicana: una perspectiva histórica*. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.