

# CADERNOS PROLAM/USP

16

---

BRAZILIAN JOURNAL OF LATIN AMERICAN STUDIES

---



USP

LEA  
16

# ACREDITAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR NA AMÉRICA LATINA: OS CASOS DA ARGENTINA E DO BRASIL NO CONTEXTO DO MERCOSUL

Gladys Beatriz Barreyro<sup>(\*)</sup>  
Silvana Lorena Lagoria<sup>(\*\*)</sup>

**Resumo:** A crescente internacionalização da educação superior, as mudanças ocorridas ao redor do chamado Pacto de Bolonha e a integração regional latino-americana, especialmente no cone sul, com o desenvolvimento do Mercosul educacional têm incentivado a preocupação com a qualidade e comparabilidade de cursos e instituições de educação superior. O texto recupera o contexto de surgimento da avaliação da educação superior na América Latina e analisa os sistemas de avaliação e acreditação da educação superior na Argentina e no Brasil. Focaliza a análise em aspectos como: as características de cada um dos sistemas de educação superior, breve história das experiências de avaliação da educação superior de cada país, concepções de avaliação, instrumentos e tipos de avaliações, função da avaliação e agências.

Conclui-se assinalando algumas tendências e mostrando a necessidade de perceber a importância da temática.

**Palavras-chave:** Avaliação, Acreditação, Educação Superior, América Latina, Mercosul, Argentina, Brasil.

**Abstract:** The increasing internationalization of higher education, along with changes concerning to the so-called Pact of Bologna, and the regional integration in Latin America, especially in the southern cone, with the development of the Mercosur, have encouraged the discussion on the quality and comparability of higher education institutions. This paper analyzes the emergence of higher education evaluation in Latin America and examines the systems of assessment and accreditation of higher education in Argentina and Brazil. The discussion focuses on aspects such as: the characteristics of each system of higher education, a summary on the history of the experiences of the evaluation of higher education in each country, the instruments and types of evaluations, and the evaluation goals and its agencies. We conclude by noticing some trends and remarking the need to realize the importance of this theme.

**Keywords:** Assessment, Accreditation, Higher Education, Latin America, Mercosur, Argentina, Brazil.

---

(\*) Professora da Universidade de São Paulo (PROLAM e EACH). Doutora em Educação. *E-mail:* gladysb@usp.br.

(\*\*) Professora da Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Mestre em Gestión para la Integración Regional (UNC). Doutoranda em Estudios Sociales de América Latina (UNC — Centro de Estudios Avanzados). *E-mail:* silvana\_1c@yahoo.com.ar. Recebido em: 15.10.2009 e aceito em: 3.5.2010.

## INTRODUÇÃO

A crise do Estado de Bem-estar Social trouxe mudanças importantes na concepção do Estado que teria influência nas políticas sociais, dentre elas a educação.

Com efeito, desde 1980, a concepção do “Estado mínimo” ganhou hegemonia no mundo, principalmente, com os governos conservadores dos Estados Unidos e da Inglaterra. A América Latina sofreu essas influências desde essa época, especialmente no caso do Chile, mas foi na década de 90, após o Consenso de Washington que teve consequências nos diversos países da região.

Assim, o discurso sobre a necessidade de “reformular o Estado” ganhou consenso entre os governos da região, embora em cada país tenham se verificado alcances e significados diversos.

Os processos de globalização e flexibilização da economia e as mudanças nos modos de produção trouxeram, para os estados nacionais latino-americanos, um novo marco caracterizado por abertura dos mercados, aumento das importações, diminuição da produção nacional e incorporação de novas tecnologias. Isto gerou altos níveis de desemprego e precarização do emprego, que se somaram à pobreza estrutural da América Latina. Ainda, a diminuição da intervenção estatal e a retirada do Estado da provisão de bens e serviços fizeram com que as políticas sociais latino-americanas passaram a adquirir características de privatização, descentralização e focalização.

O peso econômico do pagamento da dívida externa gerava a necessidade de empréstimos dos organismos internacionais que, pela sua vez, induziam “condicionalidades” (CORAGGIO, 1999). Organismos internacionais de empréstimo e Bancos, na década de 90, emitiram documentos de políticas sociais que tiveram importante influência na formulação de políticas nacionais na América Latina.

Na educação, o crescimento do trabalho intelectual gerado pelas novas tecnologias, trouxe a necessidade de reforma para adequação à “sociedade do conhecimento” e a formação ao longo da vida, que permitiria a “empregabilidade” das pessoas que iriam passar por diferentes postos de trabalho. Surgiu, assim, o discurso da “reforma educativa” nos diferentes países, propondo políticas, embora com as peculiaridades devidas a um desenvolvimento não homogêneo nos diversos sistemas da região. No marco dessas reformas, o discurso da “qualidade” para a melhoria da educação foi um dos tópicos manifestados tanto na educação básica quanto na educação superior.

## AVALIAÇÃO E ACREDITAÇÃO NA AMÉRICA LATINA

Na educação superior, desde a década de 80 tem acontecido o que Rama (2005) chamou de segunda reforma universitária gerada por uma necessidade de expansão do sistema, combinada com baixo investimento público. Esse processo teve como consequência a expansão do sistema e a ampliação do acesso, mas também a diversificação das

instituições<sup>(1)</sup>. O crescimento aconteceu, principalmente, pela via privada, com uma liberalização do mercado e com escassa regulação. Ocorreu, então, uma diversidade de níveis de qualidade com um deterioro dos diplomas. Segundo Fernández Lamarra (2007, p. 18):

Para atender la demanda creciente y con el predominio de las concepciones de mercado se fueron creando diversos tipos de Instituciones de Educación Superior — IES universitarias y no universitarias — en su mayoría de carácter privado — sin criterios previos en cuanto a niveles de calidad y de pertinencia institucional.

Para se ter uma ideia do acontecido, basta dizer que, se em 1990, havia 7.350.000 estudantes na América Latina em 2005, eram aproximadamente 16.000.000 (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2007). Se em 1960 a cobertura privada era de 16%, em 2002, ela passou a 46% (RAMA, 2006).

Nesse novo cenário da educação superior, público-privado, na América Latina, o Estado avaliador (NEAVE *apud* AFONSO, 2000) implementou políticas de avaliação para “regular” a flexibilização dos sistemas.

Perante essa situação, agências asseguradoras da qualidade foram criadas ao longo da década e com diversas funções, utilizando variadas modalidades e instrumentos de avaliação, conforme descreve e analisa Rama (2006, p. 151).

Além disso, a necessidade de garantir a qualidade do ensino superior tem aumentado nos últimos anos devido à globalização e ao requerimento da integração econômica propostas nas políticas nacionais de desenvolvimento. Estas levaram à formação de blocos econômicos e ao estabelecimento de acordos comerciais como o Acordo de Livre Comércio da América do Norte — NAFTA, o Mercado Comum do Sul — MERCOSUL, etc., cujo objetivo é alcançar níveis mais elevados de desenvolvimento socioeconômico e fomentar a competitividade regional e nacional, para responder à globalização neoliberal.

Nesse contexto, a educação é considerada como uma ferramenta importante para o desenvolvimento, elaborando para a educação superior políticas de liberalização econômica do setor, utilizando-se de patamares comuns para a educação profissional, e oferecendo educação superior externa a partir de fornecedores privados (LENN, 2003).

Em relação a isto, muitos dos países da América Latina têm incluído nos processos de integração regional, nos últimos anos, o interesse na questão da qualidade do ensino superior.

Como exemplo, podemos citar o Mercosul, que incorporou a educação, desde a sua criação, destacando o “Protocolo de Intenções da Área Educacional (1991)”. Na educação superior foi criado, em 1998, O Mecanismo Experimental de Acreditação de Cursos para o reconhecimento de diplomas universitários — MEXA, que derivou nos processos de Acreditação Regional de Cursos Universitarios — Arcu-SUR e na criação da Rede de Agências Nacionais de Acreditação — RANA (MERCOSUR EDUCATIVO, 2009).

---

(1) Lembre-se que as propostas recomendadas pelo Banco Mundial eram justamente fomentar a diferenciação das instituições e o desenvolvimento de instituições privadas. Considerava, ainda, que o modelo de universidades de pesquisa não era apropriado para o mundo em desenvolvimento e que era muito caro. (Banco Mundial, 1994).

O MEXA postula o reconhecimento dos diplomas de Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Bolívia e Chile, e estabelece parâmetros que aplicariam as agências nacionais de acreditação.

Também a Rede Latino-americana para a Acreditação da Qualidade Educação Superior — Riaces, fundada em 2003, constitui um âmbito regional que inclui quase todos os países latino-americanos, com a Presidência da Argentina, através da Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitárias — CONEAU e da Espanha, que ocupa a Secretaria.

Os processos de internacionalização da educação superior, pela sua vez, também recebem forte influência do chamado Processo de Bolonha<sup>(2)</sup> que realiza estratégias similares à do Mercosul. Futuros cenários apontam à internacionalização da acreditação, para além de as agências nacionais e regionais (FERNANDEZ LAMARRA, 2005; RAMA, 2009).

## AVALIAÇÃO, ACREDITAÇÃO E QUALIDADE

A *avaliação* na educação superior é indissociável desses cenários, embora possa ter funções diversas, de acordo com o sistema de valores da sociedade em que está inserida. Diferentes paradigmas epistemológicos a fundamental, segundo seja considerada um bem público ou uma mercadoria (SOBRINHO, 2004).

Segundo Fernández Lamarra (2007), os conceitos de avaliação e de acreditação podem ser definidos com ênfases e perspectivas diferentes. Uma perspectiva enfatiza a importância da avaliação em função das próprias universidades e do Estado para aprofundar os compromissos e responsabilidades sociais das instituições: avaliação é uma forma de restabelecer compromissos com a sociedade, repensar objetivos, modos de ação e resultados, para estudar, propor e implementar mudanças nas instituições e seus programas; que devem ser avaliados, a fim de plano, a evoluir.

Algumas outras finalidades da avaliação têm sido: oferecer parâmetros que garantam a qualidade da educação para os usuários e os empregadores, favorecer a melhoria da qualidade dos serviços, servir de instrumento de prestação de contas, estimular e regular a concorrência entre instituições, implantar mecanismos de controle do investimento dos recursos públicos, supervisionar a iniciativa privada na provisão de um bem público, reconhecimento de créditos entre programas e aptidão para receber recursos públicos (RODRÍGUEZ GÓMEZ, 2004, *apud* ROTHEN; BARREYRO, 2007).

Existem diversos conceitos que explicam os diferentes usos da avaliação. Na América Latina: avaliação como *controle* vs. avaliação como *produção de sentidos/emancipatória* (DIAS

---

(2) Entende-se como Processo de Bolonha, os mecanismos de convergência dos sistemas de educação superior nacionais, na Europa, iniciados a partir da declaração de Bolonha, redigida pelos Ministros da Educação europeus reunidos na cidade italiana, em 1999. Propõe mudanças no ensino superior europeu visando a constituição de um “espaço europeu da educação superior” em que seja adotado um sistema de graus que permita a comparação. Os cursos estruturam-se em dois ciclos: o graduado e o pós-graduado, sendo o primeiro com duração de três anos e considerado como qualificação para o mercado de trabalho. Propõe-se também a implantação de um sistema de crédito para favorecer a mobilidade dos estudantes, com o objetivo de que esses créditos sejam reconhecidos nesse espaço europeu tanto para fins acadêmicos quanto para o mercado de trabalho.

SOBRINHO, 2002), avaliação como *garantia pública de qualidade* vs. avaliação para a *melhoria da qualidade* (STUBBRIN, 2005), avaliação como *regulação* vs. avaliação *democrática*, entre outros. Essas ideias sintetizam duas vertentes: as que concebem a avaliação como *controle*, sob uma lógica burocrático-formal de validade legal de diplomas em âmbito nacional e as com função *formativa/emancipatória*, sob uma lógica acadêmica, para favorecer a melhoria da qualidade (ROTHEN; BARREYRO, 2007).

Marquina (2006) afirma que os países da região estão num momento intermediário entre a incorporação da avaliação aos processos institucionais próprios e a avaliação limitada ao controle, após uma primeira etapa de reação negativa à implementação de sistemas de avaliação nas instituições.

Fernández Lamarra (2007) esclarece que a avaliação é um processo de análise em nível institucional ou de programas de educação superior, realizando juízos de valor acerca da qualidade, por meio de procedimentos internos e externos. Acreditação é definida por ele como um processo de revisão externa de qualidade. Avaliação da qualidade e acreditação estão relacionadas, apesar de serem processos diferentes. A acreditação exige, previamente, a avaliação, embora não toda avaliação tem objetivo de acreditação.

No que diz respeito à *acreditação*, Marques e Marquina (1998) a definem como:

“el proceso mediante el cual una agencia o asociación legalmente responsable otorga reconocimiento público a una escuela, instituto, colegio, universidad o programa especializado que alcanza ciertos estándares educativos y calificaciones previamente establecidas. La acreditación es determinada mediante una evaluación inicial, seguida de otras periódicas. El propósito del proceso de acreditación consiste en proporcionar una evaluación profesional aceptable de la calidad de las instituciones educativas y de los programas y estimular el perfeccionamiento constante de dichos programas.”

Para Dias Sobrinho (2006, p. 286), há diferença entre ambos: “El foco central de la acreditación es el control y la garantía de calidad. A su vez, la evaluación se asocia más a la lógica de mejoramiento académico”. No processo de avaliação para a melhoria, destaca a autoavaliação, prática que, segundo ele, na América Latina está sendo substituída pois “los procesos de acreditación y las evaluaciones externas tienden a ocupar el lugar de las autoevaluaciones y las evaluaciones cualitativas. Son procesos cada vez más globalizados, transnacionales, estandarizados, cuantitativos y objetivos”.

Dias Sobrinho (2008, p. 23) também alerta que os processos de acreditação não deveriam limitar-se à fiscalização e ao controle, verificando apenas a correspondência entre o realizado e o planejado. Considera que a qualidade é uma construção social e dinâmica e requer o envolvimento da comunidade educativa em interação com as autoridades setoriais que representam a sociedade. O autor chama atenção para os valores ético-políticos envolvidos na acreditação, pois a formação não apenas inclui o mérito científico, mas também a relevância social.

Quanto à *qualidade*, apesar de ser um dos conceitos mais relevantes ao se tratar da avaliação da educação superior, não existe um consenso para defini-la. Segundo Ginken e Dias (2007), em algumas definições, a qualidade é apresentada como a conformidade com

um *standard*, um patamar, o que leva à definição prévia de quais seriam os resultados ou objetivos desejados. Assim colocada a questão, trata-se de saber quais são esses *standards*, em que se baseiam, quem os define, de onde procedem. Dessa forma, mais que defini-la, procede-se a descrever seus componentes ou elementos fundamentais, o que leva ao estabelecimento de *standards*, critérios, metodologias, etc. que permitam realizar sua aferição (FERNANDEZ LAMARRA, 2007).

Uma outra vertente leva a considerar a qualidade em relação com o contexto político, econômico e sociocultural, sendo entendida como eficiência nos processos, eficácia nos resultados e relevância, considerada essa última como o impacto e valor das suas contribuições, no que diz respeito às necessidades e problemas da sociedade (FERNANDEZ LAMARRA, 2007, p. 41).

Nessa mesma linha, para Dias Sobrinho (2000, p. 212), a qualidade da educação é considerada como: “[...] um juízo valorativo que se constrói socialmente. É um atributo ou um conjunto de propriedades que definem uma coisa e a distinguem das demais, de acordo com julgamentos de valor praticados num determinado meio”.

Esses juízos de valor não são produzidos aleatoriamente, pois requerem um mínimo de elementos comparativos, ou seja, a qualidade de uma instituição é considerada em relação com a de outras instituições. Além disso, o autor considera que:

Os juízos de valor da comunidade científica devem ser confrontados com a apreciação crítica da comunidade externa. Avaliar a qualidade implica, necessariamente, uma tomada de posição que pressupõe uma escolha de um sistema valorativo, dentre vários outros possíveis, num determinado meio social (DIAS SOBRINHO, 2000, p. 212).

Fernandez Lamarra esclarece que a qualidade também depende de quem é que a está definindo:

“[...] para los académicos se refiere a los saberes, para los empleadores a competencia, para los estudiantes a la empleabilidad, para la sociedad a ciudadanos respetables y competentes y para el Estado, según la concepción que asuma, puede variar de aspectos vinculados con el desarrollo social y humano, a la eficiencia, a los costos y a los requerimientos de capital humano” (FERNÁNDEZ LAMARRA, 2007, p. 41).

## CARACTERÍSTICAS DOS SISTEMAS DE EDUCAÇÃO SUPERIOR

Na **Argentina**, a educação superior é binária, composta de duas modalidades: a universitária, desenvolvida pelas universidades e institutos universitários e a não universitária, constituída pelos institutos superiores não universitários e os colégios universitários.

As universidades e os institutos universitários concedem títulos de graduação (licenciado, engenheiro, professor, advogado, médico, arquiteto, etc.) e de pós-graduação (especialização, mestrado e doutorado). Em alguns casos, as universidades também oferecem

um pré-graduação, que outorga títulos intermediários para aqueles que estão matriculados em cursos superiores (como é, por exemplo, o da faculdade de Engenharia na Universidade Tecnológica Nacional), ou com cursos curtos que focam na formação profissional em algumas disciplinas em nível terciário. Já, os institutos universitários oferecem cursos em um único campo de conhecimento (por exemplo, nas carreiras de negócios), enquanto que as universidades exercem as suas atividades em diversas áreas do saber. Elas estão organizadas em faculdades, departamentos ou unidades acadêmicas equivalentes, abrangendo os diferentes domínios do saber (por exemplo, a Universidade Nacional de Córdoba inclui a Faculdade de Economia, Arquitetura, Direito e Ciências Sociais, Humanidades, entre outros). Estas entidades devem enviar seu projeto pedagógico para a Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária — CONEAU, como uma condição prévia para que os títulos emitidos tenham validade.

Pela sua vez, os institutos não universitários apenas oferecem cursos curtos (de 2 a 4 anos de duração) chamados de *tecnicaturas* que conferem títulos de pré-graduação e habilitam para trabalhar em empregos que requerem certa qualificação. Essa *tecnicatura* permite que os estudantes continuem estudando na universidade por meio da modalidade conhecida como “articulação” para obter um diploma universitário de graduação, relacionado com a sua profissão, seguindo o procedimento da equivalência das disciplinas estudadas em *tecnicatura*, a fim de evitar a repetição de estudos já realizados.

Nos últimos anos, após a promulgação da Lei n. 24.521/95, têm surgido colégios universitários, que são instituições de educação superior não universitárias que formam professores para um ou mais níveis de ensino. Essas instituições são reguladas pelo Decreto n. 455/97 dedicado aos colégios universitários. Elas têm mecanismos de acreditação e articulação dos seus cursos ou programas de formação, com universidades e institutos universitários.

Até 2005, a Argentina possuía 101 universidades, das quais 45 eram nacionais (públicas) e 56 eram privadas, 1774 institutos de educação superior não universitários, dos quais 772 públicos e dependentes dos estados, e 1002, privados, também sob a jurisdição dos estados.

Desde 2007, as universidades e institutos universitários na Argentina são 48 instituições federais, 56 privadas, uma estrangeira e uma internacional.



**Tabela 1 — Tipo de instituições segundo categoria administrativa e organização acadêmica — Argentina — 2007**

|               | <b>Total</b> | <b>Universidades</b> | <b>Institutos universitários</b> | <b>Instituições Não Universitárias</b> |
|---------------|--------------|----------------------|----------------------------------|--|
| Total         | 106          | 87                   | 19                               | 1774*                                  |
| Federal       | 48           | 42                   | 6                                | 772*                                   |
| Privada       | 56           | 43                   | 13                               | 1002*                                  |
| Estrangeira   | 1            | 1                    | -                                | -                                      |
| Internacional | 1            | 1                    | -                                | -                                      |

Fonte: MEC e T-DINECE-SPU, 2007.

\* dados de 2005.

Note-se que, como mostra a Tabela 1, no sistema binário de ensino superior na Argentina, há um predomínio de instituições privadas em ambos os tipos de instituições: universitárias e não universitárias.

O sistema de ensino superior na Argentina é atualmente regulado pela Lei de Educação Superior n. 24.521, que inclui todas as instituições deste nível. Entre as suas principais disposições prevê:

- a autonomia acadêmica e institucional para aprovar e alterar seus estatutos, definir os seus órgãos de governo, gerir os seus recursos, criar cursos de graduação e pós-graduação, outorgar títulos e graus acadêmicos, estabelecer o sistema de acesso, permanência e promoção dos professores e funcionários e dos estudantes, criar projetos pedagógicos, etc.;
- a avaliação institucional para a educação superior não universitária e universitária e a acreditação de cursos de graduação e pós-graduação, para o qual foi criada a CONEAU;
- a definição de diretrizes para o reconhecimento das universidades privadas;
- a autarquia econômica e financeira das universidades nacionais e a responsabilidade de sua manutenção pelo Estado Nacional.

Esta lei foi a primeira, especificamente, para cobrir todo o ensino superior universitário e não universitário.

Um precedente importante foi a revogada Lei Federal de Educação n. 24.195/93, que incorporou sete artigos sobre o ensino superior, incluindo a avaliação da qualidade.

Uma característica importante do sistema de ensino superior na Argentina, que está diretamente relacionada como a qualidade da educação é a diversificação da oferta e o rápido crescimento da matrícula.

Desde o início do século XX, o ensino superior na Argentina vem apresentando um crescimento estável na evolução das matrículas. A este respeito, a tabela a seguir mostra o total da matrícula no ensino superior, que passou de 86.080 na década de 50, para 2.036.444 em 2004.

**Tabela 2 — Evolução da matrícula da educação superior segundo tipo de instituição. Argentina (1975-2004)**

| Instituição/<br>Ano | 1975    | 1980    | 1985    | 1991*     | 1996**   | 2000      | 2004      |
|---------------------|---------|---------|---------|-----------|----------|-----------|-----------|
| Total de matrículas | 549.118 | 481.646 | 777.488 | 1.116.415 | 1345.811 | 1.724.396 | 2.036.444 |
| Universitárias      | 489.341 | 388.101 | 595.543 | 781.553   | 954.003  | 1.269.239 | 1.527.310 |
| Nacional            | 431.454 | 315.409 | 524.590 | 679.495   | 812.308  | 1.124.044 | 1.273.156 |
| Privada             | 57.887  | 72.692  | 70.953  | 102.058   | 141.725  | 145.195   | 226.474   |
| Não universitárias  | 59.777  | 93.645  | 181.945 | 334.862   | 391.778  | 455.158   | 509.134   |

Fonte: Fernandez Lamarra, 2007.

\*os dados de 1990 não são confiáveis, por isso são usados os de 1991.

\*\* os dados de 1995 não são confiáveis, por isso são usados os de 1996.

MEC e T-DINECE-SPU, 2005.

Percebe-se um importante crescimento tanto no nível universitário quanto no não universitário. É importante notar que a evolução do sistema esteve intimamente ligada a regimes políticos que ocorreram ao longo da história e às diferentes concepções de educação. Na década de 50 foram centradas na necessidade de modernizar a universidade e apoiar a industrialização da economia, nos anos 60 identificaram os investimentos em educação como foco de desenvolvimento e na de 70 foram baseadas na de democratizar o acesso à educação para construir uma sociedade mais justa. Nos 80, a abertura democrática recupera todos os objetivos anteriores. Já na de 90, desde o próprio governo, foi induzida uma nova etapa caracterizada pela expansão das universidades privadas.

Assim, por exemplo, pode ser observado que, entre 1975 e 1980, houve uma importante diminuição das matrículas na educação superior, coincidindo com o período de ditadura militar e uma recuperação em 1985, pouco após o retorno da democracia.

Lembre-se que o governo militar perseguiu violentamente professores e alunos, criando um êxodo de estudantes, professores e pesquisadores que se exilaram em outros países latino-americanos, dentre os quais o Brasil. Com a restauração democrática, em 1983, com o governo de Raúl Alfonsín, as universidades recuperaram os seus princípios de autonomia, cogoverno e liberdade acadêmica.

O crescimento da matrícula soma-se à diversificação do ensino superior na década de 90. Nesse momento, foi criado um grande número de instituições com orientações muito diferentes e com diferentes níveis de qualidade.

Já nos anos 70, haviam sido incluídas na educação superior, instituições para a formação de professores para o nível fundamental (Escolas normais). Depois, entre as décadas de 80 e 90 foram criadas uma série de instituições não universitárias (terciários) para a formação não universitária como: *design*, computação, turismo, hotelaria, gastronomia, entre outros.

A Lei de Educação Superior de 1995 permite a criação de outras formas de organização acadêmica, como a educação à distância, universidades de pós-graduação, etc. Alterou também os critérios para a criação de universidades privadas e nacionais. Isto permitiu a expansão de instituições acadêmicas, sobretudo privadas, e a oferta de cursos à distância. A diversificação da oferta tornou-se uma das principais razões para o desenvolvimento de políticas de avaliação da qualidade da educação superior.

No **Brasil**<sup>(3)</sup>, o Ensino Superior é da responsabilidade do Estado federal. Os Estados também podem criar instituições de Ensino Superior por delegação do Estado Federal. Existem, ainda, algumas instituições municipais, mas, para efeitos regulamentares, dependem dos Estados. No caso de instituições federais e instituições privadas, é o Estado Federal quem as regula.

As instituições privadas são de dois tipos: com fins lucrativos e sem fins lucrativos, sendo que as últimas têm isenção de impostos.

As instituições de Ensino Superior no Brasil estão organizadas academicamente em três tipos: universidades, centros universitários e faculdades. Universidades (públicas ou privadas) são caracterizadas por atividades de ensino, pesquisa e extensão; devem possuir um terço dos seus professores com pós-graduação e um terço de todos os professores em regime de tempo integral. Elas também possuem autonomia (embora em grau diferente do que na Argentina), o que lhes permite criar cursos sem prévia aprovação de órgãos reguladores, e também criar ou extinguir vagas.

Os Centros Universitários desenvolvem atividades de ensino, prioritariamente. Devem ter um terço dos seus professores com pós-graduação e um quinto com regime de tempo integral. Podem criar cursos sem prévia autorização e, também, vagas.

As faculdades não têm autonomia, não podem criar novos cursos nem vagas sem autorização prévia. Os professores não precisam possuir pós-graduação.

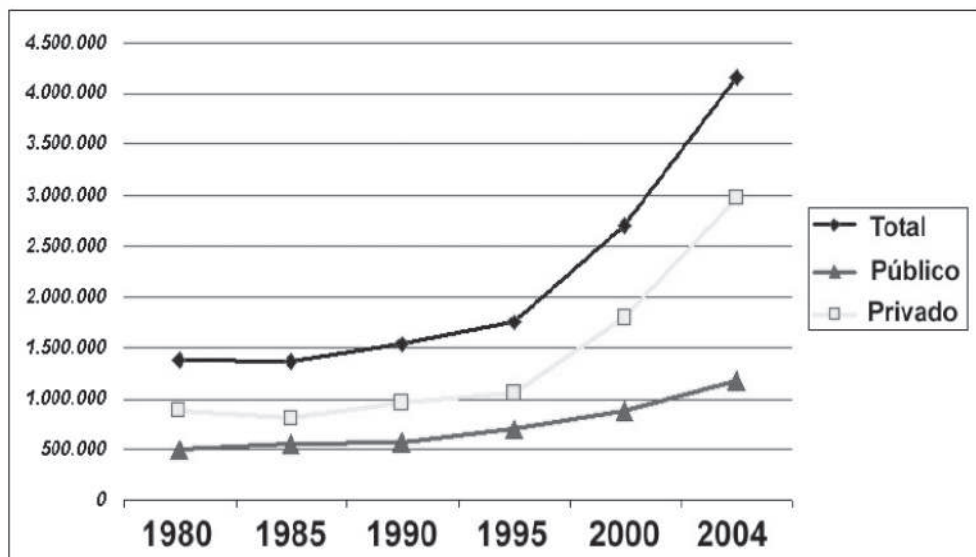
Esses diferentes formatos institucionais são importantes para a avaliação e a regulação, porque os procedimentos não são homogêneos, dependendo do tipo de instituição de que se trate.

A organização da educação superior descrita antes é o resultado de mudanças acontecidas nas décadas de 90 e 2000, que visavam a ampliação do acesso, uma vez que o Brasil tem apenas 10% da população de 18 a 24 anos no Ensino Superior. A expansão foi de tal ordem que, entre 1996 e 2002 duplicaram as matrículas, através do crescimento do setor privado, como mostrado no gráfico abaixo:

---

(3) As informações desta seção estão baseadas em: Barreyro (2008,a).

**Gráfico 1 — Evolução das matrículas na graduação presencial. Brasil 1980-2004**



Fonte: Barreyro, 2008a.

Os últimos dados oficiais disponíveis mostram a educação superior brasileira com predomínio de instituições de educação superior privadas, em maior parte, do tipo, faculdade, segundo pode ser observado nas tabelas a seguir:

**Tabela 3 — Tipo de instituições segundo categoria administrativa — Brasil — 2007**

| Tipo de instituições | Quantidade | %    |
|----------------------|------------|------|
| Total                | 2.281      | 100  |
| Pública              |            |      |
| Federal              | 106        | 4,70 |
| Estadual             | 82         | 3,60 |
| Municipal            | 61         | 2,70 |
| Privada              | 2032       | 89   |

Fonte: Elaboração própria com dados de MEC/INEP 2009.

**Tabela 4 — Instituições segundo organização acadêmica  
— Brasil — 2007**

| Organização acadêmica | Dependência Administrativa | Quantidade | %       |
|-----------------------|----------------------------|------------|---------|
| Universidade          | Pública                    | 96         | 52,5*   |
|                       | Privada                    | 87         | 47,5*   |
| Centro Universitário  | Público                    | 4          | 3,3**   |
|                       | Privado                    | 116        | 96,7**  |
| Faculdade             | Pública                    | 149        | 7,5***  |
|                       | Privada                    | 1.829      | 92,5*** |

\* Porcentagem do total de Universidades.

\*\* Porcentagem do total de Centros Universitários.

\*\*\* Porcentagem do total de Faculdades.

Fonte: Elaboração própria com dados do MEC/INEP, 2009.

**Tabela 5 — Matrículas segundo dependência administrativa  
— Brasil — 2007**

| Instituições | Quantidade | %     |
|--------------|------------|-------|
| Total        | 4.880.381  | 100   |
| Pública      |            |       |
| Federal      | 615.542    | 12,61 |
| Estadual     | 482.814    | 9,90  |
| Municipal    | 142.612    | 2,92  |
| Privada      | 3.639.413  | 74,57 |

Fonte: Elaboração própria com dados do MEC/INEP, 2009.

**Tabela 6 — Matrículas segundo organização acadêmica das  
instituições de educação superior.  
Brasil — 2007**

| Total     | Universidades | %   | Centros Universitários | %  | Faculdades | %  |
|-----------|---------------|-----|------------------------|----|------------|----|
| 4.880.381 | 2.644.187     | 54, | 680.938                | 14 | 1.555.256  | 32 |

Fonte: Elaboração própria com dados de MEC/INEP, 2009.

Em 2007, havia 23.488 cursos de graduação presencial, dos quais 16.892 (72%) em instituições de educação superior privadas.

## AValiação e ACreditação NA ARGENTINA e NO BRASIL

As diversas experiências de avaliação e acreditação de programas e instituições na América Latina são recentes, remontam à década de 90. Como vimos anteriormente, na Argentina, antes dessa data, os estabelecimentos universitários eram poucos e simples, para o que seria em anos posteriores. Gradualmente, tornou-se um sistema de educação superior caracterizado pelo surgimento de novos estabelecimentos, o explosivo crescimento da matrícula e do número de professores, bem como a inclusão de novos diplomas.

Na **Argentina**, essa nova situação levou o Estado a atender uma série de novas questões que surgiram: acesso, equidade, qualidade, finanças, acreditação, coordenação, avaliação e controle. Assim, no marco da Lei de Educação Superior já mencionada, foi criado um órgão específico que realiza a avaliação e acreditação da educação superior em universidades privadas, nacionais e provinciais, a agência federal denominada Comissão Nacional de Avaliação e Acreditação Universitária — CONEAU, que começou a funcionar em 1996, sendo responsável pela acreditação de cursos de graduação e de pós-graduação nas instituições.

A CONEAU é uma agência descentralizada do Ministério da Educação e está composta por doze membros designados pela Presidência, propostos pelo Senado (3), pela Câmara (3), pelo Conselho de Reitores das Universidades Nacionais (3), pelo Conselho de Reitores das Instituições privadas (1), pela Academia Nacional de Educação (1) e pelo Ministério da Educação (1).

A CONEAU não cria as normas, mas aplica as aprovadas pelo Conselho de Universidades e pelo Ministério. Utiliza-se de pares acadêmicos que realizam as avaliações.

As suas funções são:

- a) Coordenar e realizar avaliação externa que as instituições são obrigadas a fazer pelo menos a cada seis anos;
- b) Acreditar os cursos superiores<sup>(4)</sup>, no caso dos títulos de profissões regulamentadas pelo Estado, cujo exercício poderia comprometer o interesse público com risco à saúde, à segurança, aos direitos, aos bens ou à formação dos cidadãos<sup>(5)</sup>;
- c) Credenciar todos os cursos de pós-graduação<sup>(6)</sup>;

---

(4) Os cursos a serem acreditados são definidos pelo Ministério e o Conselho Universitário de acordo com o critério estabelecido pela lei, ou seja, quando são profissões regulamentadas pelo Estado de interesse público ou que afetam a saúde, a segurança, os direitos, os bens ou a formação dos habitantes.

(5) O credenciamento é realizado tanto em cursos que já estão funcionando como em projetos de cursos propostos por instituições que o Ministério da Educação pede para a CONEAU avaliar e conceder autorização. O Ministério acredita um curso depois de a CONEAU fazer a avaliação.

(6) O Estado acredita os cursos de pós-graduação levando em conta a avaliação da CONEAU. Também acredita as novas instituições universitárias federais após o funcionamento, o credenciamento de instituições estaduais e o credenciamento das instituições universitárias privadas.

d) Decidir sobre a consistência e viabilidade das novas universidades federais, criadas pelo Congresso;

e) Elaborar relatórios necessários para conceder autorização provisória e credenciamento definitivo das universidades privadas.

Além desta avaliação externa, as instituições de educação superior também precisam realizar as suas próprias avaliações internas. Para a universidade, esta avaliação é feita sem padrões pré-estabelecidos, mas nas instituições não universitárias, os padrões estão previamente estabelecidos.

Ou seja, a avaliação está formada pela avaliação interna ou autoavaliação própria de cada instituição ou curso e, também, pela avaliação externa realizada pela agência. A autoavaliação recolhe e analisa informações de acordo com os propósitos estabelecidos e em função de um conjunto de normas e critérios previamente definidos e aceitos, que permitem identificar os pontos fortes e fracos e desenvolver estratégias para resolvê-los. A segunda incorpora os já mencionados avaliadores externos, que são professores universitários, profissionais reconhecidos, especialistas e estudiosos de outros países designados pelos Conselhos ou Comissões de Acreditação da CONEAU.

Os relatórios de avaliação externa elaborados pela equipe de avaliadores são apresentados ao organismo de acreditação (para a aprovação ou rejeição), às instituições de educação superior para as suas observações. Ainda, o relatório é tornado público. No que diz respeito ao financiamento dos sistemas de acreditação, a autoavaliação e planos de melhoramento surgidos a partir dele, são feitos, na maioria dos casos, pela própria instituição de Ensino Superior. Já outras atividades têm sido da responsabilidade do governo. Entre os altos custos das tarefas de acreditação estão a mobilização dos especialistas e o funcionamento das agências. Para tal, houve recursos de empréstimos internacionais.

A Lei de Educação Superior prevê, no art. 45, a existência de entidades privadas de avaliação e acreditação. Neste contexto, foi criada a Fundação Argentina para a Avaliação e Acreditação Universitária — FAPEYAU, que começou a ser organizada em 1997, pela vontade e associação de 18 universidades privadas, iniciando suas operações em 2003.

A FAPEYAU está autorizada a avaliar universidades públicas e privadas, que pagam uma taxa para isso. Não podem ser avaliados por ela nem os cursos de graduação de interesse público nem a pós-graduação. Estas são funções reservadas, exclusivamente, para a CONEAU.

Apesar de a Lei de Educação Superior prever a criação de agências de acreditação privadas, estas estão controladas, em última instância pela CONEAU.

No **Brasil**, a questão da avaliação do Ensino Superior apresenta-se de forma bastante diferente do que na Argentina. Relativamente à avaliação dos cursos de pós-graduação, o Brasil tem o sistema mais consolidado da América Latina desenvolvido pela Coordenação e Desenvolvimento de Pessoal de Ensino Superior — CAPES, que iniciou suas operações em 1976 e já tem mais de três décadas de experiência contínua. A metodologia de avaliação é, como na Argentina, através da participação de acadêmicos e seus pares, segundo padrões

elaborados pela comunidade acadêmica de cada área do conhecimento. Foram avaliados todos os programas de mestrado e doutorado.

Na graduação, no Brasil, houve tentativas de implantação de avaliação da educação superior, desde a década de 80. A primeira foi o Programa de Avaliação da Reforma Universitária — PARU, em 1983, que propunha uma avaliação formativa e com participação da comunidade acadêmica na sua realização. Esse programa coexistiu com a criação da Comissão Nacional de Reformulação do Ensino Superior — CNRES, em 1985, que foi implantada com a redemocratização do país. A Comissão propôs o documento, “uma nova política para o Ensino Superior no Brasil”, em que é formulada uma proposta para diversificar o sistema. Quanto à avaliação, os seus resultados estariam atrelados ao financiamento nas instituições públicas. Esta proposta foi desenvolvida num projeto de lei que não foi aprovado, pelo Grupo Executivo para a Reforma do Ensino Superior — GERES, criado em 1986 (BARREYRO; ROTHEN, 2008).

Em 1993, foi implementado o Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras — PAIUB, surgido de uma comissão criada pelo Ministério da Educação composta por acadêmicos. Os princípios que orientavam o Programa eram: globalidade, comparabilidade, respeito pela identidade institucional, não punição ou recompensa, adesão voluntária, legitimidade e continuidade (BRASIL, 2003). A avaliação incluía a autoavaliação e avaliação externa, tinha uma função formativa e o objetivo era melhorar a qualidade.

Desde 1995, quando Fernando Henrique Cardoso tomou posse como presidente, o PAIUB começou a perder força como um programa de avaliação institucional. A avaliação da educação superior passou a ser realizada através de um exame nacional, o Exame Nacional do Curso — ENC, popularmente conhecido como “Provão”, que consistiu de uma prova obrigatória sobre os conteúdos mínimos, de cada curso aplicada a todos os alunos do último ano dos cursos avaliados a cada ano.

A divulgação dos resultados foi feita simplificando com notas A, B, C, D e E que geraram *ranking* de instituições, amplamente divulgadas pelos meios de comunicação. Foi uma acreditação “de mercado”. A substituição do PAIUB pelo “Provão” e os conceitos em que se baseou, criaram desconforto entre os acadêmicos. Aqueles que defendiam o PAIUB afirmavam que o “Provão” não poderia ser assumido como um instrumento de avaliação institucional dos estabelecimentos de Ensino Superior, pois a sua única fonte de informação era o aluno. Segundo os estudiosos, o “Provão” está longe de expressar as reais condições de funcionamento das instituições e dos cursos (INEP, 2007).

No governo Lula, em 2003, foi criada uma Comissão Especial de Avaliação da Educação Superior, composta por renomados professores universitários ligados ao PAIUB. O seu papel foi o de estudar e propor um novo sistema de avaliação do Ensino Superior no Brasil.

Após quatro meses de trabalho, a Comissão apresentou a proposta de criação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior — SINAES, que foi aprovado, em abril de 2004, pela Lei Federal n. 10.891. O SINAES expande as dimensões da avaliação, integrando novas ferramentas e postula uma avaliação externa e interna. Está constituído por três tipos de avaliação que se complementam: institucional, dos cursos e dos estudantes. A primeira, a avaliação institucional, está integrada por dois instrumentos: a autoavaliação



e a avaliação externa. Para a realização da autoavaliação em cada instituição, foi prevista pela lei, a criação de uma Comissão de Autoavaliação — CPA que é responsável por coordenar o processo de avaliação ao interior de cada instituição, tendo por base os princípios de participação e de avaliação formativa. Essa fase tem por orientação o Roteiro de Autoavaliação institucional, aplicável a todas as instituições. A avaliação institucional prevê dez dimensões de avaliação. A avaliação externa é realizada *in loco* por comissões de especialistas designados pelo Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos e Pesquisas “Anísio Teixeira” — INEP (INEP, 2007).

A avaliação dos cursos tem finalidade de autorização e de credenciamento (reconhecimento e renovação de reconhecimento) dos cursos de graduação. A instituição declara em um formulário eletrônico informações sobre três dimensões: qualidade do corpo docente, projeto político pedagógico, infraestrutura física e biblioteca. É complementada por visitas de especialistas

Por último, o Exame Nacional Desempenho dos Estudantes — ENADE — é uma prova em larga escala que visa verificar os conhecimentos dos alunos acerca dos conteúdos programáticos, competências e habilidades (INEP, 2007) e é aplicada amostralmente aos alunos do primeiro e do último ano dos cursos avaliados a cada triênio.

Tanto a avaliação institucional como a avaliação dos cursos são financiadas pelas próprias instituições de Ensino Superior, que pagam uma taxa fixa, estabelecida por lei. O ENADE é financiado pelo Ministério da Educação.

Foi criada uma agência, a Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior — CONAES, incluindo membros do governo e especialistas em avaliação. O papel da Comissão é consultivo e não executivo, como a CONEAU. Uma rede de instituições governamentais partilha as funções regulatórias: o INEP executa as avaliações, a Secretaria de Educação Superior — SESu e o Conselho Nacional de Educação — CNE acreditam os cursos e as instituições. A regulação do sistema inclui três processos: credenciamento e reconhecimentos de instituições e autorização, reconhecimento e renovação de reconhecimento dos cursos. Como as universidades e centros universitários podem criar cursos sem prévia autorização, a autorização de cursos só se aplica aos cursos das faculdades (INEP, 2007).

Em 2008, houve mudanças significativas no SINAES, especialmente no papel do ENADE. A partir dos seus resultados e de outras variáveis, foram criados indicadores sintéticos: um Conceito Preliminar de Curso — CPC e um Índice Geral de Cursos — IGC. Com eles, foi criado um *ranking* de instituições. Houve consequências na acreditação de cursos, baseadas, preponderantemente, nesses indicadores, voltando, desta forma os resultados de uma prova a desempenhar papel preponderante na avaliação e acreditação da educação superior brasileira (BARREYRO, 2008b).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os processos de avaliação e acreditação descritos mostram importantes diferenças, especialmente acerca do papel que cumprem em cada país.

Como se viu, na Argentina, os sistemas de avaliação e acreditação da educação superior na década de 90 incluíram, não apenas agências destinadas a desempenhar essas funções, mas também a comunidade acadêmica, que está cumprindo um papel fundamental nesse processo. A ênfase da atividade desenvolvida pela CONEAU da Argentina está centrada na dinâmica interna das instituições, insistindo para que sejam as autoridades e a comunidade acadêmica quem definam as formas para garantir e promover a qualidade. A CONEAU enfatiza na autonomia das instituições como um aspecto fundamental para a melhoria da qualidade, pela responsabilidade que as instituições de Ensino Superior assumem perante a sociedade.

É notável que, na Argentina, o efeito da atuação das agências de avaliação externa, fez deter a criação massiva de instituições privadas de baixa qualidade e escassos recursos que havia proliferado na década de 90.

No caso do Brasil, a avaliação da educação superior começou a ser implantada com viés qualitativo com o PARU e o PAIUB, apesar de existirem visões diferentes como as expressas nas propostas da CNRES e do GERES. Mas, foi com o crescimento do sistema, especialmente pela via privada, que a avaliação tornou-se obrigatória, coincidindo com a expansão do setor privado. O “Provão”, em meados de 1990, foi o regulador do sistema pela via do mercado, porque os resultados não tiveram ações punitivas, mas orientaram a demanda pelos cursos e instituições.

No governo Lula, a aprovação do SINAES, trouxe de volta a visão de avaliação formativa, ao integrar a autoavaliação institucional e a participação da comunidade acadêmica. Mas, em 2008, continuando a predominância do setor privado, apesar das políticas de expansão de vagas no setor público, voltam a ter importância os resultados do exame, na composição de índices e indicadores para a regulação do sistema.

Os sistemas de educação superior são muito diferentes. Quanto aos sistemas de avaliação e acreditação, têm pontos comuns e outros diferentes. Ambos se utilizam da avaliação externa de cursos e instituições com pares avaliadores. Ambos incluem a autoavaliação institucional. O Brasil tem o exame aplicado aos alunos, que não é um elemento comum nos sistemas de avaliação e acreditação na América Latina: o país é o único a adotá-lo com caráter obrigatório. A obrigatoriedade da acreditação é parcial na Argentina e total no Brasil. Na Argentina, os relatórios são públicos, no Brasil, os resultados da prova e os índices são divulgados publicamente, às vezes em forma de rankings.

Os contextos tão diferentes e a incipiência das estratégias permitem explicar, parcialmente, as dificuldades na criação de mecanismos de acreditação no Mercosul. Não tem sido possível a acreditação automática dos cursos, bilateralmente ou nos países membros e associados do Mercosul. O MEXA necessitou estabelecer padrões por curso e muitos anos para começar a sair do papel. Tanto o MEXA como o sistema ARCU-SUR funcionam como acreditação de cursos para fins acadêmicos e não para o exercício profissional (MERCOSUR EDUCATIVO, 2009).

Além disso, o mecanismo de acreditação do Mercosul é apenas uma tentativa de coordenar os esforços para melhorar o funcionamento das agências em cada um dos países

membros (LEMAITRE, 2005), e não uma meta-agência de avaliação ou superestrutura para garantir a avaliação e a melhoria da qualidade.

No momento em que estas linhas foram escritas (agosto de 2009), no Equador, foi anunciada, na reunião da UNASUR, a criação de uma agência regional de acreditação, bem como a necessidade de padronizar os cursos. A proposta visa regularizar o Ensino Superior, homologar os currículos, os cursos e os títulos. Argumenta-se que a padronização dos cursos e das normas de qualidade, melhoraria o nível da educação como um instrumento indispensável para a integração regional. Não existe a discussão sobre a pertinência da homogeneização dos cursos nem os riscos que isso traria para a região, em momentos em que novas experiências de instituições de educação superior estão surgindo, por exemplo, na Bolívia e no Equador.

Essas dificuldades no estabelecimento de padrões de qualidade somam-se à problemática do processo de trans-nacionalização da educação superior. Enquanto, o modelo neoliberal na década de 90 criava novas regras, exigindo padrões de qualidade e revalorizando o conhecimento como valor agregado em relação aos sistemas de produção, como afirmado no início, também foi introduzindo a lógica do livre mercado na educação superior, favorecendo a tendência para a trans-nacionalização da oferta.

A trans-nacionalização da educação superior mostra que muitos dos acordos entre as instituições de diferentes países têm fins lucrativos e não acadêmicos; isto coloca um grande desafio para as agências responsáveis pela garantia da qualidade.

Alguns autores argumentam que a extensão do fenômeno ainda não foi estudada, mesmo nos efeitos na qualidade da educação. Isto levanta a necessidade urgente de se dar a atenção devida, tanto a nível nacional, das próprias instituições, as redes e as agências.

Nos países desenvolvidos estão se intensificando as ações de movimentos tendentes a que a educação superior seja considerada como um serviço comercializável e seja incluído na agenda, tanto da OMC quanto da ALCA. Existe uma tendência à internacionalização da educação superior com uma maior ênfase nas razões econômicas que considera a educação como uma mercadoria mais do que como um produto da cooperação internacional.

Estudiosos do assunto (FERNÁNDEZ LAMARRA N., 2007; WITT, H. 2005) preveem que, se a situação não for controlada, provavelmente, a validade dos diplomas, incluindo o conteúdo programático e, inclusive, as políticas educacionais, no futuro, não serão estabelecidas pelos governos nacionais, mas pelas entidades supranacionais e estarão a mercê das pressões dos estados mais fortes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFONSO, Almerindo. *Avaliação educacional: regulação e emancipação*. São Paulo: Cortez, 2000.

ARGENTINA. Ley de Educación Superior n. 24.521, 1995.

BANCO MUNDIAL. *Higher education. The lessons of experience*. Washington: Bird, 1994. Disponível em: <[http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/07/19/000009265\\_3970128113653/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/07/19/000009265_3970128113653/Rendered/PDF/multi_page.pdf)>.

BARREYRO, Gladys Beatriz; ROTHEN, José Carlos. Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB. *Avaliação*. Campinas, v. 13, n. 3, p. 131-152, mar. 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772008000100008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772008000100008&lng=en&nrm=iso)>.

\_\_\_\_\_. De exames, índices e mídia. *Avaliação*. (Campinas), Sorocaba, v. 13, n. 3. p. 863-868, 2008b. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-4077200800300017&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-4077200800300017&lng=en&nrm=iso)>.

\_\_\_\_\_. *Mapa do ensino superior privado*. Brasília: MEC/INEP, 2008a. Disponível em: <[http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B8ED30485-A41C-4E03-AD54-A75FB66FFBC3%7D\\_Relatosdepesquisa37.pdf](http://www.publicacoes.inep.gov.br/arquivos/%7B8ED30485-A41C-4E03-AD54-A75FB66FFBC3%7D_Relatosdepesquisa37.pdf)>.

BARSKY, Osvaldo; DOMÍNGUEZ, Ricardo; POUSADELA, Inés. La educación superior en América Latina: entre el aislamiento insostenible y la apertura obligada. In: *Los desafíos de la universidad argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2004.

BRASIL. *Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras — PAIUB*. Brasília: Ministério da Educação e do Esporto, 1993.

CONEAU. *Lineamientos para la evaluación institucional*. Buenos Aires: Coneau, 1997. Disponível em: <<http://www.coneau.edu.ar/archivos/482.pdf>> Acesso em: out. 2009.

CORAGGIO, José Luis. Las propuestas del banco mundial para la educación. In: CORAGGIO, José Luis; TORRES, Rosa María. *La educación según el banco mundial: un análisis de sus propuestas y sus métodos*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1999.

\_\_\_\_\_. ; VISPO, Adolfo (orgs.). *Contribución al estudio del sistema universitario argentino*. Consejo Interuniversitario Nacional. Buenos Aires: Miño y Dávila, 2001.

GINKEN, H. J. A; DIAS, M. A. Retos institucionales y políticos de la acreditación en el ámbito internacional. In: Global University Network for Innovation — GUNI. *La educación superior en el mundo 2007*. Acreditación para la garantía de la calidad: ¿Qué está en juego? Madri: Mundi, 2007.

INEP — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *SINAES da concepção à regulamentação*. Brasília: Ministério da Educação, 2007.

\_\_\_\_\_. *Resumo técnico*. Censo da educação superior 2007. Brasília: Ministério da Educação, 2009. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/download/superior/>>.

LAMARRA, Norberto Fernandez; MORA, José Gines (orgs.). *Educación superior: convergencia entre América Ltina y Europa*. Procesos de evaluación y acreditación de la calidad. Caseros: Eduntref, 2005.

\_\_\_\_\_. (org.). *Educación superior y calidad en América Latina y Argentina*. Los procesos de evaluación y acreditación. Caseros: Eduntref, 2007.

\_\_\_\_\_. La evaluación de la calidad y su acreditación en la educación superior en América Latina y en el Mercosur. In: MORA, José Gines; LAMARRA, Norberto Fernández (orgs.). *Educación superior: Convergencia entre América Latina y Europa*. Caseros: Eduntref, p. 97-113, 2005.

\_\_\_\_\_. La evaluación y la acreditación universitaria en Argentina. In: MORA, José Gines; LAMARRA, Norberto Fernández (orgs.). *Educación superior: Convergencia entre América Latina y Europa*. Caseros: Eduntref, p. 117-283, 2005.

\_\_\_\_\_. *Evaluación y acreditación en la educación superior argentina*. Documento presentado en el Seminario — Taller *Evaluación y Acreditación de la Educación Superior en América Latina y el Caribe*.

Buenos Aires: IESALC/CONEAU, 2003. Disponível em: <<http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/repositorio/00104.pdf>> Acesso em: mar. 2009.

LEEN, M. P. La globalización de la educación superior: temas transnacionales de acceso, movilidad y calidad. *VII Simposio de Educación Superior*. Santiago, 2003. Disponível em: <<http://www.cse.cl/Publicaciones/Seminarios/2003>> Acesso em: fev. 2007.

CAMPO, María José Lemaitre del (s/d.). *Acreditación de la educación superior: tendencias recientes y desafíos para el futuro*. Disponível em: <<http://www.mecesup.cl/mecesup1/difusion/revista/revista1C.pdf>> Acesso em: fev. 2009.

\_\_\_\_\_. Redes y agencias a nivel mundial y regional. In: MORA, José Gines; LAMARRA, Norberto Fernández (orgs.). *Educación superior: Convergencia entre América Latina y Europa*. Caseros: Edutref, p. 284-287, 2005.

MARQUES Angel; MARQUINA, Mónica. *Evaluación, acreditación, reconocimiento de títulos y habilitación*. Enfoque comparado. Serie informes. Buenos Aires: Coneau, 1998. Disponível em: <<http://www.coneau.edu.ar/archivos/1328.pdf>> Acesso em: out. 2009.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGIA. *Anuario 2007 de estadísticas universitarias*. Buenos Aires: DINECE-SPU, 2007.

MERCOSUR EDUCATIVO. *Sistema de acreditación de carreras universitarias para el reconocimiento regional de la calidad académica de sus respectivas titulaciones en el Mercosur y estados asociados sistema Arcu-Sur manual de procedimientos*. 2009. Disponível em: <[http://Portal.Mec.Gov.Br/Dmdocuments/Manual\\_Sistema\\_Arcusur.Pdf](http://Portal.Mec.Gov.Br/Dmdocuments/Manual_Sistema_Arcusur.Pdf)> Acesso em: set. 2009.

RAMA, Claudio. El nacimiento de la acreditación internacional. *Avaliação*. (Campinas), Sorocaba, v. 14, p. 291-311, n. 2, 2009. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1414-40772009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-40772009000200004&lng=en&nrm=iso)> ISSN 1414-4077. doi: 10.1590/S1414-40772009000200004.

\_\_\_\_\_. *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*. Buenos Aires: FCE, 2006.

ROTHEN, José Carlos; BARREYRO, Gladys Beatriz. Padrões de qualidade na educação superior brasileira. In: Anais do XXIII Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação. V Congresso Luso-Brasileiro de Política e Administração da Educação e I Colóquio Ibero-Americano de Política e Administração da Educação. Porto Alegre: ANPAE, nov. 2007. Disponível em: <<http://www.iseure.com.br/anpae/205.pdf>>.

SOBRINHO, José Dias. *Acriditação da educação superior*. 2008 (mimeografado).

\_\_\_\_\_. Acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. In: Global University Network for Inovation — GUNI. *La educación superior en el mundo 2007*. Acreditación para la garantía de la calidad. Qué está en juego. Madri: Mundi, 2006.

\_\_\_\_\_. Avaliação ética e política em função da educação como direito público ou como mercadoria? *Educação & Sociedade*. Campinas, v. 25, n. 88, p. 703-725, 2004.

\_\_\_\_\_. Educação e avaliação: técnica e ética. In: SOBRINHO, José Dias; RISTOFF, Dilvo (orgs.). *Avaliação democrática* — para uma universidade cidadã. Florianópolis: Insular, 2002.

\_\_\_\_\_. *Avaliação da educação superior*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.

STUBRIN, Adolfo. Los mecanismos nacionales de garantía pública de calidad en el marco de la intenacionalización de la educación superior. *Avaliação*. Campinas, v. 10 n. 4, p. 9-22, 2005.

VARELA, Pablo. *La educación superior argentina y los procesos de evaluación y acreditación*. Conferencia pronunciada en la Universidad del Salvador. Buenos Aires, 2003. Disponível em: <<http://www.salvador.edu.ar/publicaciones/evaluacion/5/conferencia%20IGLU.pdf>> Acesso em: mar. 2009.

WIT, Hans de. América Latina y Europa ante el fenómeno de la Internacionalización. In: MORA, José Gines; LAMARRA, Norberto Fernández (orgs.). *Educación superior: Convergencia entre América Latina y Europa*. Caseros: Eduntref, p. 222-226, 2005.

YARZÁBAL, Luís. Las universidades iberoamericanas ante los nuevos escenarios regionales. In: GONZÁLEZ, Jorge (org.). *Córdoba Eje XXI. La universidad pública en la respuesta iberoamericana a la globalización*. Córdoba: UNC/Grupo Montevideo/CEXECI, p. 65-83, 2003.

# EL NUEVO ESCENARIO DE LA DIVERSIFICACIÓN ENERGÉTICA Y LOS BIOCOMBUSTIBLES EN LA AGENDA BIRREGIONAL DE AMÉRICA DEL SUR Y LA UNIÓN EUROPEA

Angeles Sánchez Díez<sup>(\*)</sup>

**Resumen:** Los biocombustibles se han desarrollado de una forma muy importante en la última década. Algunas de los argumentos mantenidos para articular las políticas de apoyo a los biocombustibles fueron la necesidad de buscar recursos alternativos al petróleo, en particular por parte de los países importadores, motivos de sostenibilidad medioambiental, la utilización de excedentes agroalimentarios y el apoyo a los agricultores, entre otros. Brasil ha sido uno de los países pioneros en la producción de bioetanol a partir de la caña de azúcar. Estados Unidos produce bioetanol a partir de maíz y la Unión Europea se ha centrado en el biodiesel a partir de oleaginosas. Existen por lo tanto múltiples diferencias en los procesos de producción y los impactos de los biocombustibles en cada lugar. Las excelentes perspectivas que tenía la producción de biocombustibles se han rebajado de forma importante con la crisis global sobrevinida desde 2008. Esta ha hecho que se replanten muchos de los argumentos que justificaban el apoyo incondicional a los biocombustibles. Este nuevo contexto abre posibilidades de cooperación a la Unión Europea y América Latina, y particularmente Brasil, encaminadas a racionalizar las potencialidades de una nueva energía, que ha venido para quedarse.

**Palabras-clave:** Biocombustibles, Unión Europea, Crisis Alimentaria, Cooperación Unión Europea América Latina.

**Abstract:** Biofuels have developed in the last decade. Some reasons of this have been the necessity to have alternative resources to the oil, especially on the part of the importing countries, environmental sustainability, the utilization of food-processing surpluses and the support to the farmers. Brazil is the pioneer in the production of bioetanol from the sugar cane. The United States produces bioetanol from corn and the European Union has centred on the biodiesel from oily. There are a lot of differences in the production processes and the biofuels impacts in every country. The excellent perspectives of biofuel production have fallen with the global crisis in 2008 and 2009. It's necessary to review the arguments to support biofuels. This new context opens possibilities of cooperation to the European Union and Latin America, and particularly Brazil. We have to define a new agenda in energy issues, and in particular in biofuels.

**Keywords:** Biofuels, European Union, Food Crisis, Latin American European Union Cooperation.

---

(\*) Profesora del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la Universidad Autónoma de Madrid. La autora agradece a la División de Recursos Naturales e Infraestructuras y, en concreto, a Hugo Altomonte por haberle facilitado su estadia como investigadora asociada en la CEPAL, Naciones Unidas en 2009. Este trabajo es fruto dicha estancia de investigación. El documento fue discutido con Hugo Altomonte, Manlio Coviello y Jean Acquatella y la autora agradece todos los comentarios. *E-mail:* angeles.sanchez@uam.es. Recibido em: 10.11.2009 e aceito em: 22.3.2010.

## INTRODUCCIÓN

Uno de los objetivos de las economías con importantes niveles de dependencia energética ha sido y es la diversificación de su matriz de consumo primario. Además en los últimos años se venía registrando un incremento del precio del petróleo que estaba suponiendo una elevada factura de sus importaciones con su correspondiente deterioro del saldo de balanza comercial así como un incremento en la inflación y en los costes de producción. Estas presiones, unidas a la disponibilidad de excedentes agrícolas en algunas regiones del mundo, habían incentivado a los diferentes gobiernos a promocionar políticas públicas encaminadas a la obtención de otras fuentes de energía, y en concreto de sustitutos para los combustibles destinados al transporte.

Desde hace décadas, Brasil ha desarrollado alcohol a partir de la caña de azúcar acto para mezclar con otros combustibles para vehículos. Años después la Unión Europea — UE — comenzó a especializarse en el biodiesel procedente de oleaginosas y los EEUU en etanol producido a partir de maíz. Además, el apoyo a los biocombustibles ha residido también en su componente de sostenibilidad, en tanto que a diferencia del petróleo, los recursos necesarios para la producción del combustible son renovables, motivo por el cual casi todos los países se sumaron a la promoción de los biocombustibles. Este ha sido el contexto en el que se han promocionado los biocombustibles en los últimos años. No hay olvidar, no obstante, que los biocombustibles no dejan de ser una parte muy insignificante del consumo energético, en tanto que a nivel mundial representan en 1% del consumo total del combustible para el transporte y el 0,2-0,3% del consumo total de energía a nivel mundial (FAO, 2008, a).

Por lo tanto se dio un escenario favorable para el desarrollo de los biocombustibles debido alto precio del petróleo, el crecimiento en la demanda de energía por el dinamismo de la economía mundial y una efervescente conciencia medioambiental. Todo ello sufrió un importante giro en los años 2008 y 2009, como consecuencia del estallido de, probablemente, una las peores crisis del capitalismo. Esta es la crisis más global de las registradas tanto por su alcance territorial como por sus múltiples perspectivas, particularmente significativa desde los ámbitos energético, alimentario, medioambiental y financiero.

La crisis modifica, casi por completo, el escenario de desarrollo de los biocombustibles a nivel internacional, que viene condicionado por la drástica caída de los precios del petróleo, pero también por el cuestionamiento que de estos se hace como consecuencia de las vinculaciones de los biocombustibles con la crisis de los alimentos (CASCANTE, SÁNCHEZ, 2008).

A ello se suma un hecho que puede parecer paragógico y es que mientras la crisis obliga a repensar el modelo de producción la menor actividad económica (y por ende menor contaminación y la menor demanda de petróleo) presenta un claro riesgo para los enfoques estratégicos encaminados a definir decididas y comprometidas acciones contra el cambio climático y la configuración de un sistema mundial de alimentación. Es acá donde diseñar la agenda de las relaciones birregionales entre la UE y América Latina colocando los temas energéticos, medioambientales, de seguridad alimentaria como prioritarios y aprovechando las propias oportunidades que la crisis ofrece resulta esencial.



En este artículo se introducirán algunas de las características del cambio en el contexto internacional energético y los productos alimenticios. En segundo lugar se estudiará la geopolítica de los biocombustibles en las relaciones de ambas regiones, destacando la especialización productiva de cada región, así como las potencialidades de consumo y comercio (como exportador o como importador) de los diferentes combustibles producidos. Posteriormente se hará una aproximación de los impactos económicos, sociales y medioambientales que tienen los biocombustibles en el nuevo contexto sobre las regiones estudiadas. Finalmente se apuntará hacia unas posibles recomendaciones de política de cómo enmarcar los biocombustibles en las relaciones birregionales en materia energética. El análisis de suscribirá exclusivamente a las relaciones América Latina — Unión Europea.

## **CAMBIO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL ENERGÉTICO Y DE LOS PRODUCTOS ALIMENTICIOS**

La caída del precio del petróleo — de 132,3 dólares por barril (brent para Europa) en julio de 2008 a 39,95 dólares en diciembre de ese mismo año — es uno de los componentes que de una forma estructural más ha podido afectar a la ralentización del desarrollo de los biocombustibles.

El aumento de la demanda de los biocombustibles se había dado, principalmente, por el incremento de la demanda del sector de los transportes<sup>(1)</sup>, que se nutre, principalmente, de petróleo y sus derivados y se veía muy afectado por el incremento de los costes de unos insumos sumamente caros (AIE, 2007).

Además, el precio del barril es determinante en el establecimiento de los umbrales de rentabilidad (al margen de las subvenciones) de los biocombustibles. De hecho, un cultivo energético se convierte en biocombustibles si la rentabilidad neta que se puede obtener de esta transformación es mayor que la que puede obtener en el mercado de commodities. No hay una clara delimitación de donde se encuentra la frontera que hace a los biocombustibles rentables, puesto que evidentemente depende de a que tipo de biocombustibles nos estemos refiriendo, cuales sean las materias primas utilizadas, los sistemas de producción, la tecnología, las políticas públicas, etc.

Tampoco existe un consenso sobre cuales podrían ser los márgenes a partir de los cuales la producción dejaría de ser rentable económicamente, pero alguno de los estudios más recientes (PFAUMANN, 2006) estima que el etanol de caña brasileña será viable mientras que el petróleo esté por encima de los 35-40 dólares el barril de petróleo, frente a los 80 dólares que debería costar el barril para que sea rentable el biodiesel europeo. La Comisión Europea establece que, con la tecnología existente, el biodiesel producido en la UE puede competir con el petróleo cuando esté por encima de los 60 euros por barril y el bioetanol europeo cuando el precio sea superior a 90 euros por barril.

---

(1) El crecimiento de la demanda de energía del sector de los transportes pasó de 1.471 emtp en 1990 a 2011 emtp en 2005, con unas perspectivas de alcanzar un consumo de 6.163 emtp en 2030 y el porcentaje de demanda de biocombustibles para el transporte pasaran de menos del 0,5% del total en 1990 al 3% en 2030, según la AIE.

Para además de la crisis a nivel internacional y la bajada de los precios del petróleo, hay otros elementos que han empezado a cuestionar a oportunidad de los biocombustibles. Entre ellos se pueden destacar las críticas, que a raíz de la crisis mundial de los alimentos, han recibido este tipo de combustibles en tanto compiten con el uso más tradicional de los alimentos: garantizar la ingesta nutricional a los seres humanos y a los animales (VIVERO; PORRAS, 2008). También se ha abierto el debate en torno a asuntos medioambientales, no quedando totalmente claro que todo tipo de biocombustibles supongan una reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub>. Finalmente el coste de las políticas de promoción de los biocombustibles, principalmente en la UE y EEUU, se cuestiona ya no sólo por los países en desarrollo que sufren grandes discriminaciones en materia de comercio internacional con los productos agrarios, sino por parte de los propios consumidores y sociedad civil de los países desarrollados que no comparten esta priorización de objetivos presupuestarios. Por todo ello, las políticas de promoción de los biocombustibles están comenzando a ser examinadas (FAO, 2008 a).

La viabilidad o no de los biocombustibles parece haber sido más una postura política que técnica o científica, que incluso tiene su reflejo en la heterogeneidad de los resultados que arrojan los distintos estudios según la fuente (VIVERO; PORRAS, 2009).

Pero también es cierto que los cada vez más notorios efectos del cambio climático<sup>(2)</sup> y las situaciones alarmantes que diversos países sufren como consecuencia de su dependencia energética<sup>(3)</sup> refuerzan la tesis de que es necesario seguir avanzando por la diversificación en las fuentes energéticas apostando por un mayor porcentaje de energía renovable. Esta supone un 10,1% de la oferta primaria o un 12,9% del consumo mundial en 2006 que baja al 3,9% y 3,8% respectivamente en los países de la OCDE (IEA, 2008)<sup>(4)</sup>.

Las preguntas son *¿Cómo diversificar la matriz energética? ¿Cuáles son las nuevas fuentes energéticas por las que hay que apostar en cada país? ¿Cuál es el papel de energías controvertidas como la nuclear, con menores desarrollos tecnológicos como los biocombustibles de segunda generación o las procedentes de las olas del mar?, o ¿Hasta que punto se puede apostar en energías que dependan de situaciones climatológicas como la solar o eólica? ¿Qué importancia adquieren las políticas de ahorro y eficiencia energética?* Este artículo no pretende dar respuesta a todas estas preguntas, sino sabiendo que estos son los ejes centrales del debate busca puntar hacia algunas propuestas de colaboración entre la Unión europea y América Latina en materia de biocombustibles.

## LA GEOPOLÍTICA DE LOS BIOCMBUSTIBLES EN LAS RELACIONES UE-AL

La UE y América del Sur, con Brasil a la cabeza, son dos de los grandes protagonistas en el escenario de producción y consumo de los biocombustibles. Sin embargo, las diferencias

(2) El informe Stern (2006) estima que si no se actúa de una forma rápida las pérdidas económicas debidas al cambio climático pueden ascender al 20% del PIB.

(3) A modo de ejemplo puede servir la situación vivida en invierno de 2009 (con temperaturas extremadamente bajas) en los países del Este de la UE como consecuencia de los conflictos entre Moscú y Kiev por el gas que circula por el gasoducto que con gas ruso transita por Ucrania para suministrar a determinados países del Este de la Unión Europea. En América Latina los conflictos se han registrado entre Argentina y Chile por las restricciones en el envío de gas argentino.

(4) El menor porcentaje en los países de la OCDE se debe a la casi inexistente utilización de la leña como insumo energético y el gran uso que se hace de esta en los países con menores niveles de desarrollo.

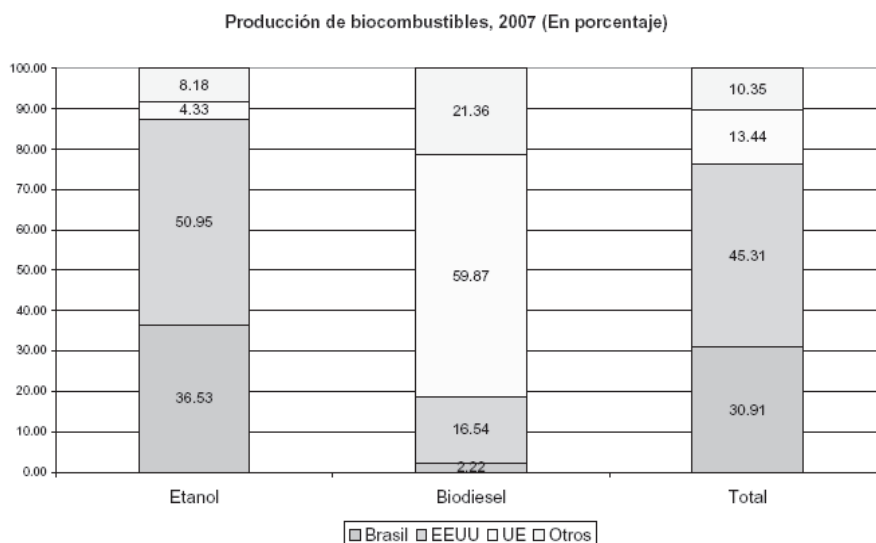
entre ambas regiones son muy importantes. Mientras que Europa está especializada en el biodiesel apoyado con fuertes subvenciones, América del Sur, con un indiscutible liderazgo de Brasil concentra la producción de etanol procedente de la caña de azúcar, sin necesidad de subvenciones pero con un fuerte apoyo de políticas públicas.

Estas mismas diferencias se plasman también en el tratamiento de los biocombustibles en el comercio internacional. La OMC no dispone de un régimen de comercio particular para los biocombustibles y, por lo tanto, se regula según las normas generales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. El etanol es considerado un producto agrícola y, por lo tanto, sujeto al anexo 1 del Acuerdo de Agricultura de la OMC y el biodiesel es un producto industrial y, por consiguiente, con muchas menos restricciones en el comercio internacional.

### ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA EN MATERIA DE BIOCOMBUSTIBLES

La especialización productiva de la UE y Brasil es muy diferente. Europa fue en 2007 el responsable de casi el 60% del total de la producción mundial del biodiesel, por el contrario Brasil es el segundo productor, tras EEUU, en producción de etanol, procedente de caña de azúcar. En términos generales, Brasil es el segundo productor de biocombustibles con un 31,91% y la UE el tercero con el 13,44%, datos ambos para 2007, según la FAO (véase el Gráfico 1).

**Gráfico 1 — Producción de biocombustibles, 2007 (En porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados por la FAO. El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Roma: FAO, 2008.

Los biocombustibles se utilizan principalmente como combustible para el transporte y, por lo tanto, como sustitutos de la gasolina o el diesel. Hay una gran disparidad en los niveles de importancia que los biocombustibles tienen en el sector del transporte en cada uno de los países. Brasil es el país con una mayor penetración de esta energía y más de un cuarto de los combustibles utilizados para el transporte son ya biocombustibles, estando prohibido el uso de combustibles de origen fósil sin mezclar. Muy lejos de estos niveles se encuentran los países de la UE, como Francia (1,65%), Polonia (1,38%), España (0,7%), Suecia (0,88%), Alemania (1,36%), Italia (0,9), República Checa (1,13%), Dinamarca (1,06%), Eslovaquia (0,78%), Austria (0,57%), Lituania (0,19%), y Reino Unido (0,22%) así como otros países de América del sur como Argentina (1,12%) o Ecuador (0,92%) (COVIELLO, M.; GÓMEZ, J. J.; RAZO, C.; RODRÍGUEZ, A. 2008).

En 2007, la UE ha producido 8.362 millones de litros de biocombustibles (etanol más biodiesel), de los cuales el 73% son biodiesel. La producción de biodiesel pasó más de un millón de toneladas en 2002 a 5,7 millones de toneladas en 2007. El principal productor es Alemania con aproximadamente la mitad de la producción a partir de colza, aceite de girasol y colza. Francia y Italia son los otros países con mayor peso en biodiesel en la UE, y en el periodo 2002-2007 fueron los responsables del 16% y 10% de la producción de la UE, respectivamente. Muy de lejos siguen el resto de los países.

**Tabla 1 — Producción de biodiesel. Miles de Toneladas**

|                | <b>2002</b> | <b>2003</b> | <b>2004</b> | <b>2005</b> | <b>2006</b> | <b>2007</b> | <b>2002-2007</b> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|------------------|
| Alemania       | 450         | 715         | 1.035       | 1.669       | 2.662       | 2.890       | 9.421            |
| Francia        | 366         | 357         | 348         | 492         | 743         | 872         | 3.178            |
| Italia         | 210         | 273         | 320         | 396         | 447         | 363         | 2.009            |
| Austria        | 25          | 32          | 57          | 85          | 123         | 267         | 589              |
| Reino Unido    | 3           | 9           | 9           | 51          | 192         | 150         | 414              |
| Rep. Checa     |             |             | 60          | 133         | 107         | 61          | 361              |
| España         |             | 6           | 13          | 73          | 99          | 168         | 359              |
| Dinamarca      | 10          | 40          | 70          | 71          | 80          | 85          | 356              |
| Resto de la UE | 1           | 1           | 21          | 205         | 433         | 857         | 3.037            |
| Unión Europea  | 1.065       | 1.433       | 1.933       | 3.175       | 4.886       | 5.713       | 19.724           |

Fuente: European Biodiesel Board.

Junto con otros países de la OCDE, la Unión Europea subvenciona fuertemente la producción y el consumo<sup>(5)</sup>. La justificación principal radica en alcanzar objetivos de

(5) En los países de la UE, la promoción del uso de los biocarburantes tiene lugar en el marco del cumplimiento establecido por la Directiva 2003/30/CE del PE y del Consejo, de Promoción del uso de los biocarburantes y otros combustibles renovables en el transporte, de 8 de mayo de 2003, que establece un objetivo obligatorio de uso de

seguridad energética, contribuir a la mitigación del cambio climático<sup>(6)</sup> y promover el desarrollo rural. Se ha estimado que en 2006 el apoyo total al biodiesel y etanol fue de unos 11.000 a 12.000 millones de dólares (STEENBLILK, 2007).

La UE fijó su estrategia para los biocarburantes en 2006 — COM (2006) 34 final. Diario Oficial C 67 de 18 de marzo de 2006 — para completar su Plan de acción sobre la biomasa adoptado en 2005 y estableció como principios: la promoción de la utilización de los biocarburantes en la UE y los países en desarrollo, la preparación para la utilización a gran escala de los biocarburantes y el desarrollo de la cooperación con los países en desarrollo para la preparación sostenible de los biocarburantes.

En el marco de cuestionamiento de los biocombustibles, el Comité de Medio Ambiente del Parlamento Europeo aprobó en julio de 2008 la reducción de la metas del 5,75% al 4% y la postergación del plazo desde 2010 al 2015. En enero de 2009 se hizo público el polémico informe elaborado por el Comité de Auditoría Medioambiental del Parlamento británico que instaba al Gobierno del Reino Unido y la Comisión Europea a no fomentar el uso de los biocombustibles. La Comisión ha rechazado esta recomendación. La propia Agenda Europea del Medio Ambiente alerta sobre la necesidad de realizar una valoración técnica del aporte de los biocombustibles a las emisiones de GEI.

Para alcanzar el objetivo de 5,75% se necesitarían 17 millones de hectáreas que no están disponibles en la UE (VIVERO; PORRAS, 2009). Por lo tanto, en ausencia de importación de biocombustibles no parece viable alcanzar dicho objetivo (ni la rebaja de este). La sustitución del cultivo de alimentos a favor de cultivos energética va en contra de un de los principios más antiguos de la UE que se artículo a través de la PAC en la década de los sesenta: garantizar la seguridad alimentaria de su población<sup>(7)</sup>, máxime en el contexto actual de la UE que es importadora neta de alimentos.

Brasil es líder en la producción de etanol usado como combustible para los vehículos. La industria ha contado con fuertes políticas públicas de apoyo a la producción y el consumo. Como respuesta al primer choque petrolero, en 1975 el gobierno de Brasil aprobó el Decreto n. 76.593 — Programa Proalcool — estableciendo como meta de producción 3.000 millones de litros de bioetanol para 1980. Con la crisis del petróleo de 1979, el Programa se fortaleció. En 1985, la producción de bioetanol era ya de 11.700 millones de litros. Los orígenes del apoyo público al etanol en Brasil están en el Decreto n. 19.717, de 1937 que buscaba dar salida a los excedentes de producción del azúcar a la vez que atender a la necesidad de

---

biocarburantes y otros combustibles renovables en el transporte que ascienda a un 5,75% para 2010. Además la Directiva 2003/96/CE permite aplicar incentivos fiscales para los biocombustibles, pero como los impuestos no son objeto de políticas comunes, sólo existen compromisos de armonización, los Estados miembros son libres de decidir el nivel de tributación. La política común de competencia de la UE prohíbe las ayudas públicas con carácter general pero entre la extensa lista de excepciones están aquellas destinadas a la mejora del medio ambiente. Por lo tanto, los Estados requieren de una autorización expresa de que las ayudas que conceden para el apoyo a los biocombustibles no son contrarias al art. 87 del Tratado. Desde principios de 2003, 13 estados han obtenido autorizaciones para la concesión de ayudas estatales en forma de nuevas exenciones fiscales para los biocarburantes.

(6) La UE estima que el 23% de las emisiones de GEI son producidas por el transporte.

(7) La Política Agraria Común tal y como se concibió desde su origen establece como uno de los objetivos garantizar la seguridad del abastecimiento de alimentos a los ciudadanos de los Estados miembros así como acceso a precios razonables de los productos para el consumidor final.

diversificar la matriz energética. Y pese a que en los periodos de bajo precio de petróleo el interés cayó, nunca se ha dejado de apoyar a la industria. A partir de 2002 se comenzaron a producir los vehículos con motores Flex-fuel y en la actualidad ya no se vende gasolina que no esté mezclada con etanol.

América del Sur es la zona del mundo con mayor superficie disponible para la producción de biomasa estimada en 630 millones de hectáreas y un potencial de producción de energía de 189 exajulios<sup>(8)</sup> sobre un total mundial de 1.282 millones de hectáreas y 394 exajulios a nivel mundial (COVIELLO; GÓMEZ; RAZO; RODRÍGUEZ, 2008). Sin embargo, hay que ser cautelosos en la interpretación ya que el 70% de las tierras de América del Sur tiene alguna limitación a su uso agrícola, motivado principalmente por ser suelos muy pobres y, en menor medida, por ser muy secos o con pendientes muy pronunciadas. El tamaño de los países es muy diferente y no todos ellos presentan las mismas oportunidades para el establecimiento de producción de biocombustibles.

**LOS RENDIMIENTOS AGRÍCOLAS POR PAÍSES SON DIFERENTES. PERÚ RESALTA CON EL MAYOR RENDIMIENTO EN EL CULTIVO DE CAÑA DE AZÚCAR (128,2 TONELADAS POR HECTÁREA) SUPERANDO A BRASIL (70,6T/HA)**

**Tabla 2 — Rendimientos agrícolas promedios por cultivo y país (T/Ha) para la producción de bioetanol**

|               | Caña de azúcar | Remolacha azucarera | Trigo | Maíz | Yuca o mandioca | Sorgo |
|---------------|----------------|---------------------|-------|------|-----------------|-------|
| Media mundial | 40-80          | 30-40               | 2,3   | 3,6  | 9-10            | 1,3   |
| Argentina     | 65,1           |                     | 2,3   | 5,9  | 1,0             | 4,9   |
| Bolivia       | 45,1           |                     | 0,9   | 2,2  | 11,2            | 2,6   |
| Brasil        | 70,6           |                     | 1,8   | 3,2  | 13,6            | 1,9   |
| Chile         |                | 72,0                | 4,2   | 9,9  |                 |       |
| Colombia      | 86,2           |                     | 2,1   | 2,1  | 10,3            | 3,2   |
| Ecuador       | 73,1           | 5,6                 | 0,6   | 1,2  | 4,1             | 1,7   |
| Paraguay      | 44,5           |                     | 1,5   | 2,3  | 15,4            | 1,3   |
| Perú          | 128,2          |                     | 1,3   | 2,6  | 10,8            | 2,3   |
| Uruguay       | 53,8           |                     | 2,0   | 3,5  |                 | 3,2   |
| Venezuela     | 66,8           | 19,6                | 0,4   | 3,4  | 12,4            | 2,1   |

Fuente: UDA/DDPE (2007), en Coviello; Gómez; Razo; Rodríguez, 2008. p. 43.

(8) Cada exajulio equivale a 172 millones de barriles equivalentes de petróleo.

Todos los países cuentan con políticas y compromisos de introducir un determinado porcentaje de biocombustibles en el consumo de energía para transportes. En algunos casos este hecho está suponiendo graves problemas, en tanto que no tienen la capacidad para implementar la sustitución del combustible. Pero como se ha mencionado reiteradas veces, no es el caso de Brasil.

## **POLÍTICAS DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA Y TRATAMIENTO DE ETANOL Y BIODIESEL EN EL COMERCIO INTERNACIONAL**

La importancia concedida a la agricultura por las autoridades competentes en la UE y América Latina ha sido muy diferente. Mientras que para los europeos la producción agrícola ha sido una de las políticas estratégicas en la integración sin que se hayan escatimado financiación en Latinoamérica ha sido uno de los sectores más abandonados y con menores recursos.

La agricultura europea ha sido el sector más primado por las políticas de la Comisión Europea. Según el artículo 33 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Política Agrícola Común — PAC — tiene por objeto “asegurar al consumidor europeo suministros a precios razonables y garantizar una retribución equitativa a los agricultores, especialmente gracias a la organización común de los mercados agrícolas”. Todo ello se ha de alcanzar en el cumplimiento de los principios fijados en la Conferencia de Stresa en 1958: unidad de precios, solidaridad financiera y preferencia comunitaria.

Para alcanzar estos objetivos y respetar los principios se articuló un complejo sistema de precios y subvenciones destinados a proteger a los agricultores europeos de la competencia externa (JORDÁN GALDUF, 2008). La Política agrícola común llegó a suponer casi el 80% del presupuesto de la Unión en 1973. Este sistema cerraba las fronteras a los productos agrícolas de terceros países a través de aranceles, contingentes y control de precios mínimos de ingreso al mercado europeo, paralelamente se incentivaba la producción asegurando la compra de la producción a los agricultores a precios, por lo general, superiores al precio internacional. El resultado fue un exceso de sobreproducción muy cara y pocas posibilidades de colocar la producción en el mercado internacional sin subvencionar.

Las presiones internacionales en las sucesivas negociaciones del entonces GATT, las limitaciones presupuestarias, la mayor conciencia medioambiental que se iba estableciendo en la UE fueron esenciales para que se comenzase a articular la reforma de la política agrícola. Se ha dado una modificación en la orientación de la política articulada por un cambio en los instrumentos utilizados. El mecanismo de apoyo a los agricultores ha pasado de ser un sostenimiento de precios a una ayuda directa al agricultor. Además, el campo ya no sería sólo el suministrador de alimentos sino que pasaría a tener un papel esencial en el cuidado del medio ambiente y en la seguridad alimentaria. Tras la reforma de Mac Sherry en 1992 y las posteriores de 1999 y 2003, la agricultura ha perdido peso en el presupuesto. Hoy en día supone el 42,61% del total alejándose del 80% que llegó a suponer en los años

70<sup>(9)</sup>. Pero además, las reformas han ido dando una mayor importancia a la agricultura y al campo como elemento de desarrollo. En el presupuesto de 2008, el 23,5% de los recursos de conservación y gestión de los recursos naturales iban destinados al desarrollo rural. No obstante, los recursos utilizados para mantenimiento de mercados agrícolas y pagos directos siguen suponiendo el grueso del gasto en la Política Agrícola, que en el presupuesto de 2008 alcanzaban el monto de 46.217 millones de euros (créditos de compromiso). La PAC será objeto de una nueva reforma a partir de 2013 y en la actualidad uno de los documentos de referencia para el diseño de los cambios es el documento denominado “Health Check of the Common Agricultural Policy” presentado a finales de 2008.

Tradicionalmente en América Latina, el sector primario ha tenido una clara vocación exportadora. Este modelo de especialización actuó de una forma perversa a través del deterioro de los términos de intercambio durante décadas<sup>(10)</sup>. La década de los sesenta y setenta se apostó por la industrialización, a través de una estrategia sustitutiva de importaciones. Tras la crisis de la década perdida, las reformas estructurales encaminadas a la estabilización y liberalización olvidaron a la agricultura y su función tradicional de suministradora de alimentos. Los niveles de inversión pública, privada y los flujos de la cooperación al desarrollo en la agricultura cayeron (KJOLLERSTROM, 2004)<sup>(11)</sup>. En algunos casos se dieron incluso cambios en el tipo de cultivos, y se dejaron de cultivar los productos tradicionales para la alimentación de la población y se reorientó hacia cultivos de exportación, obteniendo, así, las tan preciadas divisas necesarias para el cumplimiento de los programas de ajuste estructural.

En los últimos años, el crecimiento de los precios de las materias primas comenzó a ser interpretado como una nueva oportunidad para la región (ver Gráfico 2). Sin embargo, el incremento de los precios no se traducirá automáticamente en beneficios para la región sino que se requieren unas condiciones mínimas en términos de agricultura productiva y competitiva, es decir con condiciones favorables tanto en la producción como en la comercialización.

---

(9) Calculado según los datos de créditos de compromiso para 2008. De los 55.041 millones de euros destinados a conservación y gestión de los recursos naturales, 40.876 millones de euros son para gastos de mercado y ayudas directas. El resto refuerzan la nueva perspectiva que la PAC quiere dar al campo más ligado al desarrollo rural.

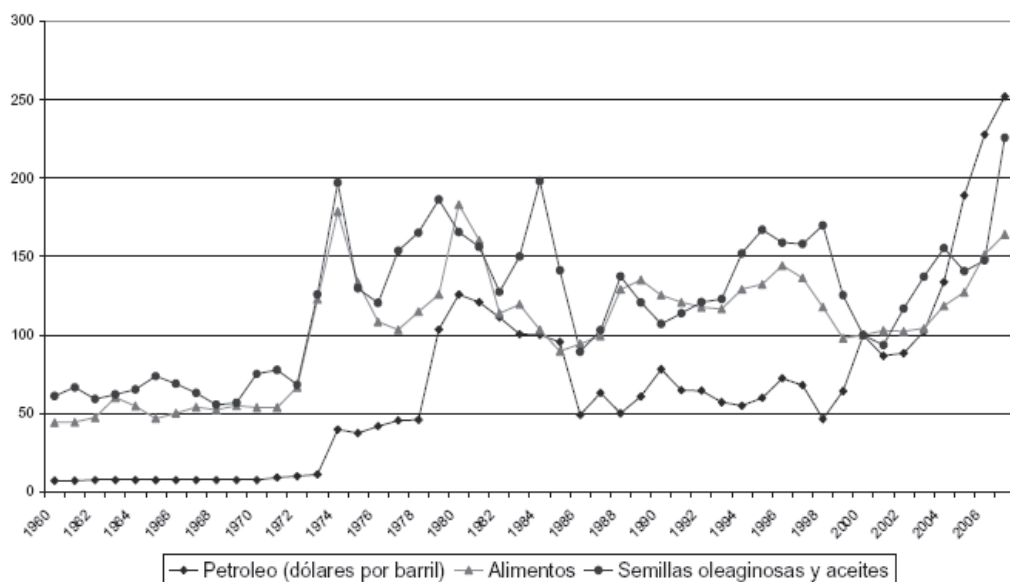
(10) La CEPAL ha venido analizando el proceso de deterioro de los términos de intercambio en América Latina. Raúl Prebisch ha sido una de las personalidades que más ha aportado a este análisis. Una buena síntesis de lo que ha sido el pensamiento de la CEPAL se puede encontrar en Bielschowsky (1998).

(11) Por ejemplo, la ayuda oficial al desarrollo dedicada a la agricultura cayó desde el 18% en 1979 al 3,5% en el 2004 que supuso también una caída en términos de valores absolutos, que pasó de 8.000 millones de dólares en 1984 se pasó a 3.400 en el 2004. Este proceso se dio en un contexto de espectacular dinamismo de la AOD que se vio incrementada en un 250% en términos generales. (BANCO MUNDIAL, 2008).



## Gráfico 2 — Evolución de los precios de diferentes materias primas (Índice 2000 = 100)

Evolución de los precios de diferentes materias primas. (Índice 2000= 100)



Fuente: UNCTAD Commodity price Bulletin.

En materia de comercio exterior también hay muchas diferencias. La UE presenta un saldo neto exportador negativo en biocombustibles. En 2002, importó etanol por importe superior a 30 millones de dólares procedente de América del Sur y, en 2007, ya eran más de 460 millones de euros<sup>(12)</sup> mientras que en las exportaciones de biodiesel eran ligeramente superiores a los 120 millones de dólares (ver Tabla 3).

**Tabla 3 — Comercio exterior de biocombustibles entre América Latina y la Unión Europea**

|                 | Etanol |       |       |        |        |        | Biodiesel |
|-----------------|--------|-------|-------|--------|--------|--------|-----------|
|                 | 2002   | 2003  | 2004  | 2005   | 2006   | 2007   | 2007      |
| Importaciones   | 1,36   | 1,74  | 2,85  | 3,38   | 2,37   | 1,93   | 120,07    |
| Exportaciones   | 30,19  | 52,32 | 89,71 | 174,98 | 255,78 | 461,47 | 39,71     |
| Saldo comercial | 28,83  | 50,58 | 86,86 | 171,60 | 253,40 | 459,54 | -80,36    |

Fuente: Elaboración propia con los datos de Comtrade de Naciones Unidas.

(12) Según los datos de Comtrade de Naciones Unidas (<http://comtrade.un.org/>). Los códigos para el sistema armonizado son: Etanol < 220890 para etanol de menos de 80°, 220710 para etanol de más de 80 y 382490 (HS, 2005) para el biodiesel.

Nota: Por importaciones se refiere a las compras realizadas por América Latina procedentes de la UE y por exportaciones la venta realizadas por América Latina a la UE.

Pese a las reformas de la PAC, América Latina sigue encontrando muchas trabas para el ingreso de productos agrícolas en la UE, y entre ellos los biocombustibles. El tratamiento del etanol y el biodiesel en materia de comercio es muy diferente. El etanol es considerado un producto agrícola frente al biodiesel que entra al mercado europeo como producto industrial. Esto hace que las barreras arancelarias sean mucho más rígidas para el bioetanol que el biodiesel. Según el Arancel Integrado de Aplicación, TARIC<sup>(13)</sup>, la caña de azúcar que no es destinada al refinado (código 1701119000) tiene un derecho de aduanas para terceros países de 41,9 euros por cada 100 kilogramos y una garantía sobre la base del precio representativo de 9,17 euros por cada 100 kilogramos. El etanol paga 0,192 euros por litro.

Las trabas parancelarias han sido recurrentemente utilizadas para frenar el comercio de bienes y servicios. En el caso de los biocombustibles hay que prestar una atención particular a la legislación relativa a las mezclas utilizadas en los distintos países, que pueden diferir de forma importante según países. La utilización de vehículos Flex fuel favorecerían la utilización de cualquier tipo de mezcla, eliminando barreras técnicas al comercio y en el consumo de los biocarburantes. En la práctica cumpliría la misma función que el principio de reconocimiento mutuo en el mercado interior<sup>(14)</sup>. Además no hay aún estándares internacionales relativos a los combustibles y motores. La Organización Internacional para la Standarización debiera ir diseñando los *standards* técnicos para cada uno de los tipos de combustibles. El biodiesel presenta muchos más problemas técnicos al depender su composición mucho de la materia prima con la que se produce, así como de la tecnología y del proceso utilizado para su producción. Hay dos estándares internacionales que son el European Standard for Biodiesel y el American Standard Specification for Biodiesel Fuel. El bioetanol tiene standarización en Estados Unidos, Suecia y Polonia, sin embargo hay otros países productores que aún no lo tienen, como Francia y España.

En resumen las exportaciones brasileñas de biocombustibles a la UE cuentan con grandes problemas, máxime porque Brasil no cuenta con ningún régimen preferencial de comercio con la UE, como pueden ser por países ACP. No obstante si la UE tuviera restricciones en el suministro de biocarburantes, estaría dispuesta a la revisión de los niveles de protección. Este hecho parece sólo posible ante un cambio en la orientación política de los biocombustibles por parte de la UE, donde haya una mayor apertura al etanol más eficiente y se compense a los productores europeos para orientar su producción a otros productos.

## **IMPACTOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES DEL CAMBIO DE CONTEXTO**

Las biocombustibles no desaparecerán pese a la crisis, la bajada del precio del petróleo ni los cuestionamientos ligados a temas medioambientales o climáticos pero, sin duda,

---

(13) Consultado el 26 de enero de 2009. Disponible en: <[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/dds/tarhome\\_es.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds/tarhome_es.htm)>.

(14) El principio de reconocimiento mutuo establece que los países de la EU tiene que dar por válida la legislación técnica, fitosanitaria, etc. De todos los países de la UE estableciéndose unos mínimos. Existen contadas excepciones a este principio. Tiene su origen en la jurisprudencia creada a partir del caso del Cassis de Dijou.

estos hechos van a tener una serie de impactos que no hay que ignorar. El análisis de estos es esencial para diseñar la agenda birregional entre la Unión Europea y América Latina y las políticas públicas que puedan ordenar el panorama energético ligado a los biocombustibles, reforzando las oportunidades que presentan y alertando sobre los riesgos. Los impactos que se van a analizar son de índole económico, social y medioambiental.

## IMPACTOS ECONÓMICOS

La bajada del precio del petróleo tiene un impacto muy diferente para exportadores e importadores de petróleo. Se dará una reducción de la factura energética para los países dependientes energéticamente y, por el contrario, una caída en los ingresos de las exportaciones<sup>(15)</sup> de los productores del petróleo.

En América del Sur, los países importadores de petróleo son Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Por el contrario, Argentina, Colombia, Ecuador y Venezuela son exportadores netos de petróleo. La UE, aunque con muchas diferencias según países, es altamente dependiente en materia energética. La bajada del precio del petróleo se traduce automáticamente en una menor presión sobre el saldo de la balanza por cuenta corriente, que incluso puede ser relativamente mayor a la proporción de reducción del coste de la energía por el menor consumo energético derivado de la actual crisis económica.

**Tabla 4 — Saldo neto exportador de petróleo, Millones de dólares**

|      | Argentina | Brasil | Chile   | Colombia | Ecuador | Bolivia | Venezuela | Perú   | UE-27    |
|------|-----------|--------|---------|----------|---------|---------|-----------|--------|----------|
| 2002 | 3.949     | -4.030 | -2.323  | 4.077    | 1.772   | 254     |           | -562   | -111.857 |
| 2003 | 4.642     | -3.664 | -2.878  | 4.625    | 1.937   | 374     |           | -790   | -141.936 |
| 2004 | 4.615     | -7.027 | -4.155  | 5.906    | 3.435   | 712     |           | -1.192 | -198.392 |
| 2005 | 5.157     | -6.365 | -5.651  | 7.765    | 4.715   | 1.096   |           | -875   | -282.561 |
| 2006 | 5.506     | -6.552 | -7.374  | 8.687    | 4.980   | 1.786   |           | -1.058 | -350.705 |
| 2007 | 3.404     | -9.023 | -10.456 | 9.958    | 5.455   | 2.222   | 56.348    | -1.419 | -352.899 |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Comtrade, Naciones Unidas.

Esto que si bien supone una cierta holgura a los países importadores también plantea algunos riesgos que no hay que ignorar. La bajada de la factura petrolera puede generar una posible dilatación de los incentivos encaminados al ahorro energético, ya sea del sector industrial, de los hogares o del sector del automóvil. La menor presión por el elevado coste puede traducirse en patrones de consumo menos eficientes así como en un menor esfuerzo

(15) La caída de los ingresos en el contexto actual se da por dos canales: la bajada del precio del petróleo se traduce en un ingreso menor de las divisas, aun manteniéndose constante la cantidad exportada y la caída de la actividad económica se traduce en una menor necesidad de energía y por lo tanto en una caída de la demanda de petróleo.

por incorporar tecnologías de ahorro de energía, o incluso en una menor motivación desde las políticas públicas para seguir avanzando en la diversificación de la matriz energética y la introducción de energías renovables.

De materializarse estos riesgos, no sólo presentaría una oportunidad perdida hacia el futuro, sino que supondría un retroceso de los esfuerzos financieros, técnicos y sociales realizados para situar el ahorro energético en la agenda central de la política pública, de la gestión empresarial y de los patrones de consumo de los hogares. *La bajada del precio del petróleo ha de ser aprovechada para reforzar las inversiones en ahorro energético y consumo de energía limpia. Desde los espacios públicos ha de incentivarse al sector privado, hogares y la propia administración pública a canalizar el ahorro de la factura energética en inversiones en energías limpias no dependientes de combustibles fósiles.*

Este efecto es determinante para el sector del transporte que es uno de los que de forma más inmediata incorpora las variaciones de los precios del petróleo y el principal usuario de los biocombustibles. La bajada de los precios del petróleo hace mucho menos rentable, no ya sólo la producción de biocombustibles, sino su consumo y la inversión para hacer posible su consumo, por ejemplo a través de la colocación de motores Flex-fuel.

Otro de los temas esenciales al estudiar los efectos económicos de los biocombustibles son los cambios que se pueden producir en la propiedad de los medios de producción y, en concreto, de la propiedad de la tierra. La producción de biocombustibles en grandes extensiones es más eficiente que la producción en minifundios, en particular para la palma aceitera, la soja y la caña de azúcar. Por este hecho, las empresas productoras de biocombustibles busquen controlar el acceso a la materia prima y pueden tener incentivos para adquirir la propiedad (o la gestión de la producción) de grandes extensiones<sup>(16)</sup>. Esto puede ser más fácil en los países del Cono Sur (Argentina, Brasil, Chile y Uruguay) donde existe una alta concentración de la tierra (COVIELLO; GÓMEZ; RAZO; RODRÍGUEZ, 2008). Por el contrario, en los países andinos dominan los minifundios por los que puede ser que las grandes empresas no tengan ni siquiera interés en introducir la producción de los biocombustibles.

La concentración de la tierra trae consigo algunos posibles problemas, que pueden tener perspectivas diferentes en la UE y en América del Sur. La política agraria ha sido acusada de desviar fondos a los grandes terratenientes europeos. Pese a las sendas reformas de la PAC, existe aún una parte de las ayudas destinadas a la agricultura que se calculan sobre producción (o cabeza de ganado) y por lo tanto priman las grandes extensiones.

Según el informe “David contra Goliat” (INTERMON OXFAM, 2005), 7 grandes propietarios recibieron los mismos que las 12.700 explotaciones agrícolas más pequeñas de España: 14 millones de euros, cantidad equivalente a la renta anual de 90.000 campesinos en Mozambique. Según destaca el documento, el 82% de los agricultores españoles percibieron sólo el 24% de las ayudas, mientras que el 3,2% de los mayores productores cobraron casi el 40% de los pagos de la PAC. “Goliat contra David” destaca que las pequeñas

---

(16) Un ejemplo de la máxima expresión está en el caso de la operación de la empresa surcoreana Daewoo Logistic Corporation en Madagascar. La empresa ha alquilado tierra de una extensión de 1.300.000 hectáreas por 99 años, con la intención de producir cinco millones de toneladas de maíz al año y medio millón de toneladas de aceite de palma para la fabricación de biocombustibles.

explotaciones agrarias españolas necesitan las ayudas de la PAC, pero es evidente que hace falta un cambio en el reparto. Entre 1999 y 2003, desaparecieron cada año 37.000 explotaciones agrícolas familiares en España, mientras 304 terratenientes y grandes empresas españolas recibieron una media de 398 millones de euros.

Estos problemas se intentaron solucionar a través de la “modulación”<sup>(17)</sup> de las ayudas y del establecimiento del pago único por explotación<sup>(18)</sup>. Estos hechos bajaron la intensidad del debate sobre la concentración de las ayudas, sin embargo, no se estableció un límite máximo de subvenciones percibidas por persona, por lo que el problema sigue vigente.

El 20 de noviembre de 2008 se presentó el informe conocido como “Health Check” que habrá de ser la base de la próxima reforma de la PAC. En concreto se plantea examinar el reparto de las ayudas para limitar los pagos más importantes. En materia de funcionamiento de los mercados, se anuncia modificaciones en las intervenciones comunitarias para tener en cuenta el incremento de la demanda de cereales y oleaginosas por la demanda de bioenergías.

El reparto de la tierra en América Latina es muy dispar, desde los grandes latifundios más extendidos en el Cono Sur a las pequeñas propiedades de zonas andinas. No sólo hay diferencias por países sino también el interior de cada país. Si bien las propuestas de reforma agrarias ya no son uno de los ejes centrales de los programas de ningún gobierno de la región, el debate sobre la propiedad de la tierra y el acceso a esta por parte de los más pobres sigue abierto tanto desde la sociedad civil como desde algunos organismos internacionales.

En 2006, tuvo lugar en Porto Alegre la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (la anterior había sido en 1979) que se ha concretado en una serie de acuerdos tomados entre los que destacan la promoción de políticas y experiencias que han mejorado el acceso a los recursos para los más pobres, la construcción de capacidades locales para mejorar el acceso a la tierra, a lagua, a los insumos agrícolas y a los servicios agrarios, a la generación de nuevas oportunidades de desarrollo para fortalecer las comunidades y a los productores rurales, combinar conceptos como reforma agraria, justicia social y desarrollo sostenible y, finalmente, trabajar en alcanzar la soberanía alimentaria (FAO, 2006). Desde la sociedad civil, destaca la voz de Vía Campesina<sup>(19)</sup> que establece entre sus ejes principales de actuación la descentralización de la producción de alimentos y las cadenas de distribución proponiendo un modelo descentralizado donde la producción, el procesamiento, la distribución y el consumo están bajo el control de las comunidades mismas, y no por las compañías trasnacionales.

En el caso de América del Sur, una excesiva concentración de las tierras más fértiles o de mejor acceso en manos de multinacionales entra en conflicto con el derecho de los

(17) Concepto que se introduce en la reforma de 2003 y que permite hasta 2013 transferir recursos de las ayudas directas percibidas por los agricultores a medidas de desarrollo rural.

(18) Se establece en función de las ayudas percibidas en la campaña 2000-2001, con algunas excepciones. Los Estados tienen derecho para asignar los pagos con algunas correcciones regionales.

(19) Cuenta en la actualidad con 148 miembros de 69 países. En América Latina, la sede está en Brasil y cuenta con instituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

pueblos a la gestión de los recursos, las posibilidades de desarrollo de los pequeños agricultores, el control de los movimientos migratorios hacia las grandes urbes, o al uso de la tierra como bien de interés público para garantizar la soberanía alimentaria de los pueblos/estados.

*El actual contexto de revisión de los biocombustibles debería ser aprovechado para realizar una valoración en materia de control y acceso a la propiedad de la tierra, así como en impulsar la mayor productividad de los cultivos realizados en extensión de menor tamaño.* Este parece un momento óptimo para ello, en tanto que en la Cumbre de Madrid sobre “Seguridad Alimentaria para Todos”, una de las líneas de actuación política preferenciales fue la atención a los pequeños agricultores (FUNDACIÓN IDEAS, 2009). Las autoridades latinoamericanas no deben descuidar analizar el impacto que las medidas o proyectos que propongan para su financiación no sólo no afiancen la concentración de la propiedad de la tierra sino que vayan primando el reparto de la esta. La UE y sus Estados Miembros como donante deben establecer entre sus criterios de selección de proyectos a financiar el análisis de las estructuras de la propiedad de la tierra.

No menos importante es analizar los impactos en términos de empleo se abren nuevas posibilidades muy superiores en los países de América del Sur que en la UE (PFAUMMANN, 2006). No obstante, no se trata sólo de ver cuanto empleo se genera sino de que tipo de empleo se genera. En Brasil, el empleo en la caña de azúcar se ha reducido, en particular en las zonas rurales. Si bien, también es cierto que el empleo parece de una mayor calidad, en tanto que el peso de los trabajadores temporeros han pasado del 36% en 1992 al 31% en 2004 (COVIELLO; GÓMEZ; RAZO; RODRÍGUEZ, 2008). Los empleados temporales siguen aún recibiendo salarios menores, y en particular en las zonas rurales sólo el 26% recibía más de un salario mínimo sin derechos laborales ni sociales.

La bajada del precio del petróleo hace que los biocombustibles tengan un menor margen de rentabilidad y existen incentivos para reducir los costes de producción. En esta lógica, hay riesgos de que se produzca un deterioro de las condiciones laborales de los trabajadores, tanto por presiones a la baja de sus salarios como de incremento de la jornada laboral, o el menoscabo de los pocos derechos laborales que en muchos casos existen. *La introducción del “Selo combustível social”<sup>(20)</sup> puede contribuir a mejorar la situación de los desfavorecidos así como un compromiso y mecanismo de evaluación de que las transacciones de biocombustibles entre la UE y América Latina son propiciadoras de empleo de calidad.*

---

(20) El selo combustible social es otorgado por el Ministerio de Desenvolvimento Agrário de Brasil a los productores de biodiesel que promuevan la inclusión social y el desarrollo regional a través de la generación de empleo y renta para los pequeños campesinos. Las condiciones a cumplir son: establecer contratos expresando el plazo, el valor de la compra y los criterios de ajuste de los precios, las condiciones de entrega de las materias primas, las salvaguardas de cada parte, etc. Los productores de biodiesel deben adquirir unos porcentajes mínimos de materias primas a agricultores familiares que dependen de la zona de localización de los agricultores (50,0% para el Nordeste e semi-árido, 30,0% en el Sudeste y Sul, y 10,0% en el Norte y Centro-Oeste). Los productores de biodiesel tienen derecho a rebajas fiscales (en las cuotas del Programa de integración social — PIS — y la contribución para la financiación de la Seguridad Social — Confins —, mejores condiciones de acceso a la financiación del Banco Nacional de Desenvolvimento Economico y Social — BNDES —, el Banco da Amazônia, el Banco del Nordeste y el Banco de Brasil, entre otras instituciones. El Sello puede usarse con fines comerciales y de *marketing*. En noviembre de 2008 había 21 empresas que actuaban con selo social, pero alguna de ellas actúan en más de un Estado y por lo tanto tienen más de un selo, como Brasilecodiesel.

## SOCIALES

El desarrollo de los biocombustibles tienen una estrecha relación con la crisis alimentaria, cuya conexión más directa está en el doble uso, como insumo energético y alimento, que algunos productos tienen, así como la competencia por el uso del suelo, el agua, etc. Este hecho hace que se haya cuestionado el uso de productos aptos para la alimentación humana de forma directa como insumo energético, pero no ha sido tanto por la menor disposición de alimentos para su ingesta (crisis propiamente dicha) sino porque el aumento de precios ha supuesto una carestía para una numerosa parte de la población. El encarecimiento ha reducido las posibilidades de adquirir los alimentos necesarios para poder alimentarse. Es decir, en la actualidad hay alimentos disponibles para abastecer a todos los seres humanos, pero el reto es asegurar el acceso para todas las personas.

El escenario alimentario es muy diferente según países. Frente a la dieta rica en calorías de Europa, América Latina cuenta con un abanico más amplio de situaciones, que exige prestar atención preferencial a los países andinos, Paraguay, Venezuela y Centroamérica, donde la ingesta calórica se sitúa en niveles mínimos. La subida de precios de los alimentos ha sido y ha tenido efectos muy diferentes para la Unión Europea y América Latina. Mientras en el primer caso se manifestó principalmente en un aumento de la inflación, en el segundo caso aumentó la vulnerabilidad extrema de los colectivos más pobres, en particular de indígenas y afrodescendientes (FAO, 2008b).

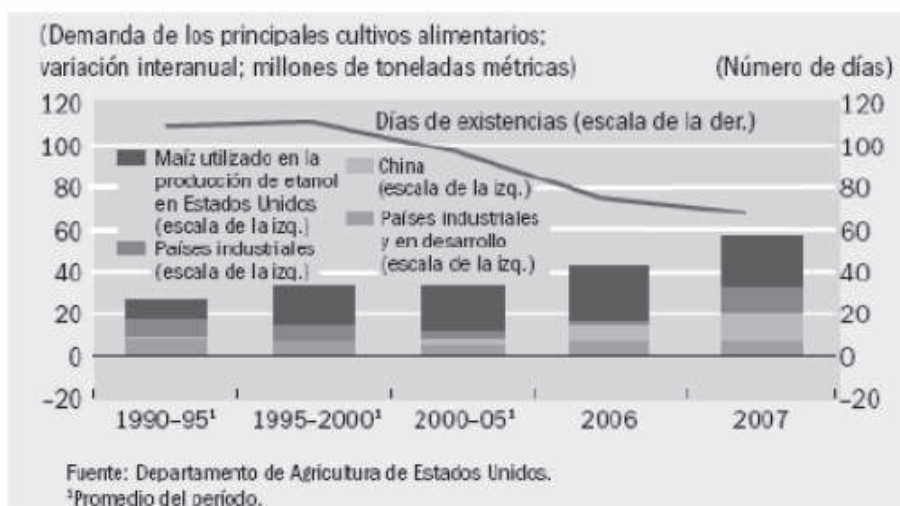
Las familias de estratos más bajos gastan como promedio un 45,8% de su renta en alimentación frente al 22,9% del estrato más alto (FAO, 2008, p. 45). Los hogares de rentas más bajas y en áreas rurales son las que más pierden en términos de bienestar ante las subidas de los precios. Por ejemplo, los hogares guatemaltecos del quintil más bajo ven disminuir un 1,7 % de su bienestar ante una subida del 10% en el precio del alimento básico, frente a menos de un 0,5% del quintil con mayor renta, o un 0,7% del quintil más bajo en áreas urbanas (FAO, 2008 c).

Por lo tanto, parece ser más una crisis ligada al mal reparto de los alimentos que a la ruptura *stock* de alimentos. Sin embargo, no quiere decir que en el futuro no pudiera darse una crisis realmente de falta de alimentos si no se aplican políticas destinadas a incrementar la oferta de productos alimenticios<sup>(21)</sup>. Como se observa en el gráfico, se viene registrando una reducción de los días de existencias de alimentos, consecuencia de un mayor dinamismo de la demanda que de la oferta de cultivos alimenticios.

---

(21) Conferencia de Juan Carlos García Cebolla sobre el Derecho a la Alimentación como política pública en América Latina en el diplomado de Derechos económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas y el derecho a la alimentación, celebrado en la sede de la FAO en Santiago de Chile. 14 de enero de 2009.

### Gráfico 3 — Reducción de las existencias



El impacto de los biocombustibles sobre la crisis alimentaria es muy diferente en función de la materia prima usada, aunque casi ninguna de ellas está libre de competencia con los alimentos. Aquellos que son elaborados con productos alimenticios para humanos tiene un mayor impacto, es el caso del etanol producido con maíz o el biodiesel procedentes de oleaginosas comestibles. Pero también aquellos, como la caña de azúcar (FAO, 2008 d), que pese a que no son directamente alimentos, utilizan suelo y recursos que podrían ser utilizados para la producción de alimentos. La competencia por la agua es sumamente importante y uso de agua en la producción de etanol de caña de azúcar es muy alta. Otros biocombustibles como los de segunda generación que proceden de desechos no tendrían mayor implicación en la crisis alimentaria.

En este contexto es inaceptable socialmente en América Latina desviar cultivos, tierras, agua y recursos para la producción de biocombustibles, máxime si son para la exportación, sino hay una compensación en términos de seguridad alimentaria. *La agenda birregional tiene que considerar este hecho estableciendo conexiones en materia energética y alimentaria, que podría estudiar la viabilidad de establecer sellos de garantía de seguridad alimentaria, de tal forma que las importaciones de biocombustibles que la UE haga estén exentas de impactos, al menos locales, sobre la seguridad alimentaria de las comunidades.* Para ello, la UE, y los Estados miembros, a través de sus propios recursos de cooperación o bien liderando esta propuesta en el *Task force on the Global Food Security Crisis* puede articular programas de seguridad alimentaria en las regiones de producción de biocombustibles, donde haya situaciones de vulnerabilidad extrema.

También, la expansión de los biocombustibles tiene impactos diferenciados para las mujeres (ROSSI, A.; LAMBROU, 2006). El efecto se puede apreciar en diferentes ejes: en cuanto a la seguridad alimentaria, el acceso a la propiedad de la tierra, la participación en



las decisiones y las oportunidades de empleo. La responsabilidad de la alimentación de la familia suele recaer sobre la mujer, por lo que los posibles impactos negativos que el auge de los biocombustibles que compiten directamente con los alimentos tengan, se traducirá directamente en una mayor presión sobre las mujeres para atender las necesidades nutricionales de su familia. Si consideramos la agua dentro de la seguridad alimentaria, la competencia por la agua en el uso industrial y del hogar puede hacer que haya que realizar mayores desplazamientos para tener acceso a la agua, con lo que eso supone de pérdida de calidad de vida y de riesgo de contaminación de la agua, y una mayor vulnerabilidad de la salud de la familia y muy probablemente con un mayor impacto en términos de salud materno-infantil. El colectivo femenino desarrolla actividades agrarias, principalmente en pequeñas propiedades dedicadas a monocultivos, en el mercado informal, y casi siempre en tierras que no son de su propiedad. El paso al cultivo en grandes extensiones bajo la gestión de empresas de mayor tamaño tienen diferentes impactos. No tienen mucha capacidad de decisión sobre el futuro económico en tanto que no suelen ser las propietarias y, por lo tanto, pueden quedar excluidas de las tomas de decisiones. Además, les suele ser más difícil acceder al crédito, fertilizantes, etc. por lo que el incremento de la competencia por tener productos cada vez más competitivos puede, en ausencia de políticas, marginarlas aún más del mercado formal. También puede haber un impacto en términos de desempleo. No obstante los efectos sobre la mujer han de ser evaluados caso por caso, ya que no sólo es importante la creación o destrucción de empleo sino la calidad de este. Si los biocombustibles sirvieran para generar empleo en el mercado formal para la mujer, se estaría ante una nueva oportunidad para el fomento de la igualdad.

En el último año el medio rural se ha posicionado de nuevo en el debate político y pareciera como que ahora juega un rol esencial en la solución de la crisis energética a través de los biocombustibles, y otras energías renovables, la crisis alimentaria facilitando un incremento de la oferta de alimentos, además de cuidar el medio ambiente. Parece que estas son demasiadas responsabilidades para un sector en el que durante años se ha invertido muy poco. *Pero precisamente estas nuevas demandas exigidas (o esperadas) de la agricultura pueden ser utilizadas para canalizar recursos hacia el mundo rural en un ámbito de mayor justicia social.*

Los países latinoamericanos y la UE han de iniciar una ronda de negociaciones para consensuar las prioridades de la agenda en materia de seguridad alimentaria, con las implicaciones en materia de biocombustibles. La iniciativa puede ser de España para que las medidas acordadas puedan ser aprobadas en la próxima Cumbre UE-AL que tendrá lugar bajo la presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010.

### *MEDIO AMBIENTALES*<sup>(22)</sup>

La “limpieza” en términos de emisión de CO<sub>2</sub> y otros gases de efecto invernadero de los biocombustibles se empieza a cuestionar y parece tener una gran relación con que tipo

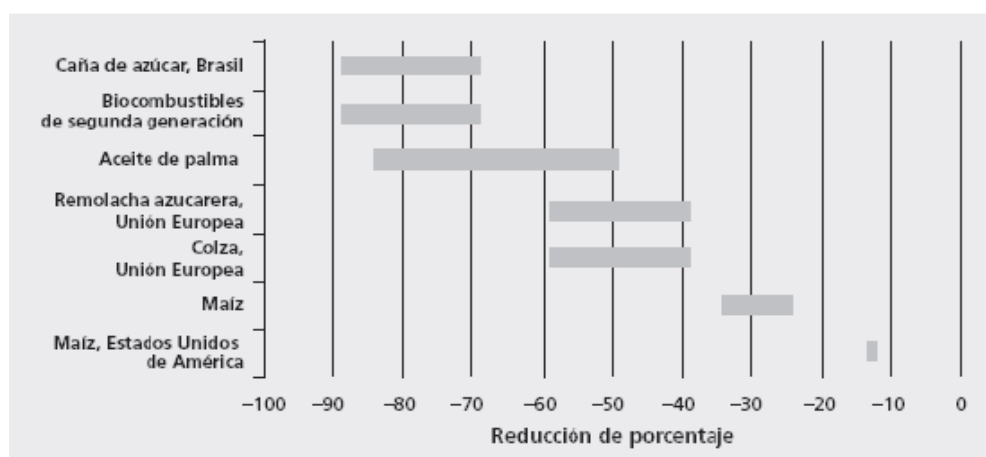
---

(22) En todas las fases del ciclo de producción (producción agrícola, transformación industrial, consumo como combustibles en el transporte público) así como la distribución y transporte del propio combustible.

de materia prima usa, cual es la ubicación del cultivo, el mecanismo de transformación en combustible, etc.

La contaminación no sólo deriva del uso como combustible, sino que hay que analizar la totalidad del ciclo completo, es decir desde el cambio en el uso de la tierra, la producción de la materia prima y lo que eso supone en términos de fertilizantes, plaguicidas, semillas, maquinaria, la elaboración del biocombustibles con la utilización de enzimas, sustancias químicas, el transporte del propio combustible así como su uso y el gasto energético que se realiza en todo el proceso. Las estimaciones ofrecen datos con un margen muy amplio. El etanol producido en Brasil a partir de caña de azúcar y los biocombustibles de segunda generación parecen ser los que reducen en un mayor porcentaje los GEI (ver Gráfico).

**Gráfico 4 — Estimaciones de la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con los combustibles fósiles**



Fuente: FAO y AIE tomado de FAO, 2008 a, p. 65.

Según el World Watch, las estimaciones de las reducciones de GEI por tipos de combustibles son: del 70 a 110% en las fibras y celulosa, del 65 a 100% en los residuos, del 40 a 90% de los azúcares, del 45 a 75% en los aceites vegetales (girasol, soja) y del 15 a 40% de almidones.

Los países en desarrollo, particularmente las nuevas economías emergentes, son las que han visto aumentar su porcentaje de emisiones de CO<sub>2</sub> por consumo energético sobre el total mundial. América Latina es responsable de casi el 10% del total de las emisiones derivadas del consumo energético a nivel mundial en 2006, según Energy Administration Information. La crisis económica actual ha reducido la actividad industrial así como del transporte que se está traduciendo en una rebaja de las emisiones de GEI, sin embargo, esto no debe ser interpretado como un logro de las políticas de lucha contra el cambio climático, sin introducir el importante matiz del peso de la crisis. Comportamientos de éxito llevarían a los decisores de la política medioambiental a reducir los esfuerzos en combatir el cambio climático.

**Tabla 5 — Emisiones de CO<sub>2</sub> derivadas del consumo energético  
(en porcentajes y millones de toneladas métricas de Dióxido de Carbono)**

|                               | 2000      | 2001      | 2002      | 2003      | 2004      | 2005      | 2006                 |
|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------------|
| Estados Unidos                | 24.14     | 24.12     | 23.92     | 23.77     | 23.85     | 23.55     | 23.01                |
| Brasil                        | 2.77      | 2.75      | 2.69      | 2.60      | 2.54      | 2.59      | 2.62                 |
| América Latina<br>y el Caribe | 9.61      | 9.66      | 9.42      | 9.24      | 9.13      | 9.25      | 9.42 <sup>(23)</sup> |
| Francia                       | 2.60      | 2.67      | 2.56      | 2.54      | 2.46      | 2.39      | 2.35                 |
| Alemania                      | 3.57      | 3.63      | 3.48      | 3.37      | 3.20      | 3.12      | 3.14                 |
| Italia                        | 2.60      | 2.55      | 2.59      | 2.56      | 2.32      | 2.21      | 2.17                 |
| España                        | 1.97      | 2.04      | 2.05      | 2.10      | 2.10      | 2.09      | 2.05                 |
| Reino Unido                   | 2.32      | 2.30      | 2.26      | 2.22      | 2.21      | 2.22      | 2.17                 |
| Europa (*)                    | 21.30     | 21.47     | 21.25     | 21.12     | 20.44     | 20.18     | 19.99                |
| Total Mundial                 | 10,158.92 | 10,216.58 | 10,291.49 | 10,545.96 | 10,888.76 | 11,105.37 | 11,218.94            |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Energy Information Administration.

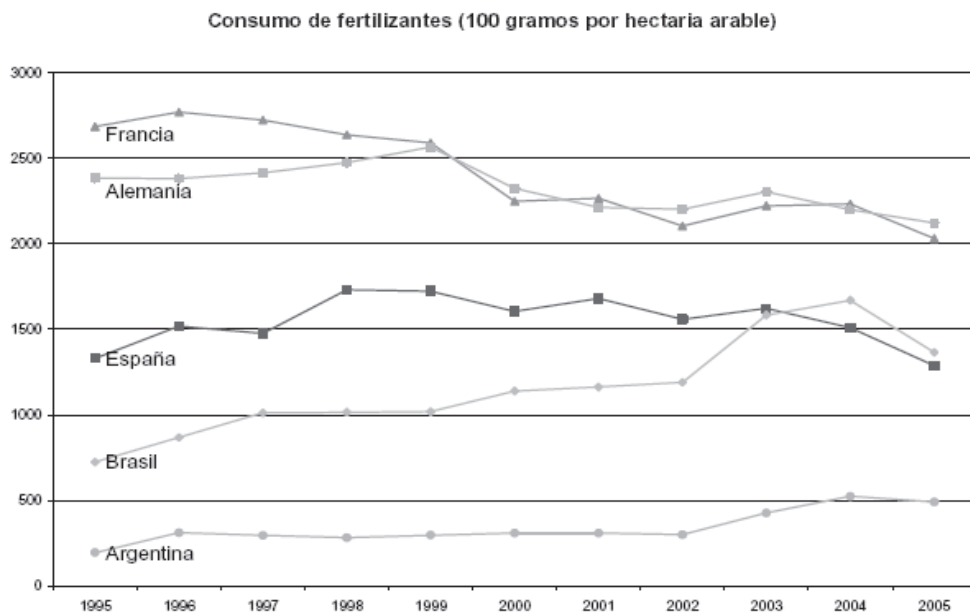
(\*) Incluye a todos los países europeos, no sólo la UE.

En muchos países de la región sería posible reducir la contaminación emitida por el sector del transporte simplemente mejorando la calidad de los combustibles en términos de reducción del azufre o la calidad de la flota de vehículos. Los mecanismos de desarrollo limpio no están jugando un papel muy importante en el desarrollo de los biocombustibles y son pocos los proyectos que se han aprobado al respecto.

Además de las emisiones de efecto invernadero, otro de los grandes problemas ligados a elementos medioambientales se refiere al “estres hídrico”. La caña de azúcar y la yuca son los cultivos que requieren más agua para poder obtener bioetanol, superando en tres veces las necesidades del maíz, el sorjo y de la remolacha azucarera. La especialización productiva de biocombustibles para América Latina presente debilidades en esta materia, puesto que no sólo hay menor superficie de regadío sino que los cultivos son más intensivos en agua.

También afecta a la calidad de las aguas, ya que los biocombustibles exigen el uso de fertilizantes y productos químicos que se van filtrando en el suelo. El uso de estos es muy superior en países como Alemania y Francia, aunque desde 1995 se viene registrando una disminución en el consumo de estos. Por el contrario, el uso en Brasil y Argentina es menos intensivo aunque se registra una tendencia en aumento.

(23) Es importante señalar que si se consideran las emisiones de CO<sub>2</sub> derivadas del consumo energético y la deforestación, América Latina supone el 3,5% de las emisiones totales. Esto pone de manifiesto que los esfuerzos para la reducción de emisiones en la región han de concentrarse más en el consumo energético que en temas de deforestación.

**Gráfico 5 — Consumo de fertilizantes (100 gramos por hectaria arable)**

Fuente: Elaboración propia a partir de World Development Indicator del Banco Mundial.

La creciente necesidad de materias agrícolas para usos energéticos podría requerir de una mayor necesidad de tierras para ser cultivadas, además de posibles cambios en los usos de la tierra y una utilización más intensiva o de espacio más marginales<sup>(24)</sup>. Todo ello ha de ser evaluado.

Otros temas no menores son el impacto sobre la biodiversidad que se produce por el cambio en el uso de la tierra, la introducción de nuevas especies invasoras, la deforestación, etc.

Los transportes exigen una atención especial por la relación estrecha con los biocombustibles y con la emisión de CO<sub>2</sub>. La UE cuenta con gran experiencia en la planificación de redes de transporte supranacionales y extensión del ferrocarril (de alta velocidad) sin embargo, en América Latina, el debate y la viabilidad del transporte ferroviario parece aún lejano, principalmente por la no disponibilidad de los recursos financieros necesarios para el establecimiento de estos sistemas. No obstante, este es un debate que hay que ir alimentando.

Tanto la UE como desde más recientemente los gobiernos de América Latina tienen entre sus objetivos de política prioritarios la lucha contra el cambio climático. *Hay una coincidencia en la agenda de política que ha de ser aprovechada para promocionar los biocombustibles más limpios, políticas de ahorro de energía, mejora en la eficiencia, la gestión de los recursos hídricos, etc.*

(24) Se puede ver un mapa de los desplazamientos de los pequeños productores y los conflictos de la tierra en la región de Santarém (LORENZO COTULA; NAT DYER; SONJA VERMEULEN, 2008. p. 39).

**ALTERNATIVAS DE POLÍTICAS PARA LA AGENDA BIRREGIONAL (A MODO DE CONCLUSIONES)**

Los biocombustibles han pasado de ser aplaudidos a solicitar su moratoria (prohibición temporal de la producción), pero probablemente entre una y otra opción haya un camino intermedio en el que hay que articular las relaciones Unión Europea y América Latina encaminado a desarrollar un consenso intergubernamental sobre las energías renovables sostenibles, y entre ellas, los biocombustibles.

En la agenda de política energética en las relaciones eurolatinoamericanas vinculada con los biocombustibles debería considerar diferentes ejes.

*Eje 1. Mejorar la seguridad energética en un contexto de diversificación energética.*

Tanto la UE como América Latina presentan importantes problemas de seguridad energética, con grandes diferencias según países<sup>(25)</sup>. Aminorar los problemas de seguridad energética requiere de dos elementos: diversificar la matriz energética por fuentes primarias e incrementar los países de los cuales se proceden los insumos de los que se suministra cada país, cuestión que podría favorecerse a través de la integración regional energética.

**Tabla 6 — Balance energético de la Unión Europea 27 y América Latina. En porcentajes sobre el total**

|                                     | Unión Europea 27 | América Latina |
|-------------------------------------|------------------|----------------|
| Crudo                               | 37               | 46             |
| Petróleo y derivados                | 2                | 8              |
| Gas                                 | 23               | 17             |
| Nuclear                             | 14               | 1              |
| Hidro                               | 1                | 9              |
| Geotérmica y solar                  | 1                | 0              |
| Combustibles renovables y deshechos | 5                | 16             |
| Electricidad                        | 0                | 0              |
| Calor                               | 0                | 0              |
| Carbón                              | 17               | 3              |

Fuente: Agencia Internacional de Energía.

Nota: Porcentajes calculados sobre el total de oferta y producción de energía en TPES (Producción, más importaciones, menos exportaciones, más los *bunker* marinos, más los cambios en el *stock*).

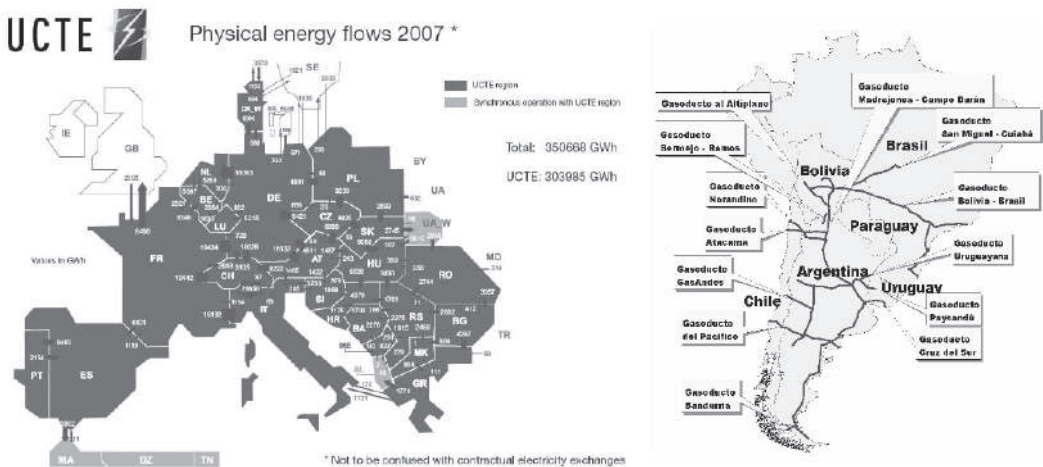
(25) Algunas de las crisis más importantes han sido las irregularidades en el suministro de gas natural a través de gasoductos producidos a los países del Este de Europa procedentes de Rusia y con paso por Ucrania o a Chile procedente de Argentina. Por el contrario, hay países que presentan menores problemas de seguridad energética en tanto que tienen petróleo o gas natural, como Venezuela o Bolivia, o porque gran parte de la matriz energética secundaria la generan a través de nuclear, como Francia. Un panorama completo sobre la seguridad energética en América Latina y los diferentes conceptos de lo que esto supone en la UE, EEUU y Asia se puede ver en Ruiz Caro (2007).

En relación a la diversificación energética, la apuesta pasa por potenciar las energías renovables. Todos los países y regiones han comenzado desde hace años políticas de fomento de las energías renovables, en particular aquellos países con ausencia de petróleo o gas natural, además del debate la energía nuclear. La UE establece a través de Directivas de obligado cumplimiento una estrategia de incorporación de energías renovables. Alemania y España son líderes en energías renovables, como la solar y la eólica. Cuentan con empresas y tecnología con un alto desarrollo. Por su parte, la introducción de estas energías son muy inferiores en los países de América Latina, pero sí cuentan con condiciones climatológicas para su implantación.

Existe por lo tanto un amplio espacio para profundizar las relaciones birregionales en esta materia. Algunas de las líneas posibles podrían ser la cooperación técnica en materia de definición de fomento a la producción y consumo de energías renovables, transferencia de tecnología, creación de empresas conjuntas, etc. La UE tiene algunos programas de cooperación técnica y financiera que podrían abrir alguna prioridad en estas materias. Por ejemplo, en el caso de AL INVEST podría primarse la creación de *joint ventures* que produjeran o impulsaran las energías renovables.

En relación a la integración regional, los avances son menores, incluso en la UE, donde hay todo un desarrollo legislativo y orientación clara de la Comisión Europea para la articulación del Mercado Interior de la Energía (ver Mapas). Algunos de los obstáculos al funcionamiento del mercado interior son: la elevada concentración del mercado mayorista, las restricciones verticales a la competencia, la aún insuficiente integración física, la falta de transparencia en la información, el inadecuado proceso de formación de los precios y la poca competencia en el mercado minorista (GARCÍA MEZQUITA, 2003).

**Mapa 1 — Deficiencias en la integración energética de la Unión Europea y el Cono Sur**



Fonte: UCTE region.

Es posible ir articulando una agenda de cooperación técnica de cómo facilitar la integración y superar barreras existentes. No obstante, esta opción requiere de una posición política clara a favor de la integración, elemento que no siempre parece estar presente, por lo que el acercamiento de las posturas políticas podría ser el inicio de las negociaciones.

*Eje 2. Promover el ahorro y uso eficiente de la energía.*

El ahorro energético y la contención en consumo energético deben estar en el eje central de la política energética tanto de la UE como de América del Sur, con independencia del precio del petróleo y del consumo per cápita de cada región.

La bajada del precio del crudo presenta un riesgo en relación a este tema, ya que existe un desincentivo a ahorrar por motivos de costes. Además, el actual contexto de crisis económica se ha de traducir en un menor consumo de energía, que no ha de ser interpretado como un logro de las iniciativas de ahorro energético sino un efecto de la ralentización o incluso caída del crecimiento económico.

Por lo tanto, las autoridades con competencias energéticas deberían prestar una particular atención a no descuidar los avances logrados en los últimos años en cuanto a patrones de ahorro energéticos de la industria y de los hogares. Las campañas de concienciación social y los incentivos para la sustitución de electrodomésticos de menor consumo energético pueden ser ejemplos de gran utilidad. La UE hace años que viene trabajando en esta línea y podría identificar los programas más exitosos que pudieran servir de referencia para la implementación de este tipo de experiencias en América Latina. Institucionalmente este trabajo podría ser realizado por los organismos que existen para promocionar la eficiencia y ahorro energético como, por ejemplo, el Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía — IDEA en España<sup>(26)</sup>.

Directamente ligado al ahorro y la eficiencia energética se sitúa la apuesta por el uso de transportes colectivos públicos, principalmente en las ciudades, y la apuesta por el ferrocarril. En esta materia las realidades de Europa y América del Sur son completamente diferentes. Mientras que en los últimos años la Comisión Europea ha focalizado sus esfuerzos en el establecimiento de un complejo entramado de trenes de alta velocidad que interconecten el territorio de la UE, América Latina ha relegado el uso del ferrocarril como vertebrador del espacio regional, y los pocos ejemplos que existen de líneas férreas atienden más a las necesidades de empresas privadas que conectan los lugares donde están los recursos naturales con puertos marítimos. En América Latina, existen 5,95 kilómetros de ferrocarril por cada 1000 km<sup>2</sup> de superficie frente a los 48,41 km existente en Europa Occidental (SÁNCHEZ, WILMSMEIER, 2005)<sup>(27)</sup>.

(26) Otros organismos similares en la UE se pueden ver en: <<http://www.idae.es/index.php/mod.pags/mem.detalle/relegatoria.1055/id.104/reلمenu>>.

(27) Es muy probable que el indicador para la UE sea más elevado, ya que en los últimos años la inversión en las redes transeuropeas de alta velocidad ha sido muy alta.

## Mapa 2 — Red de ferrocarriles de alta velocidad y otras líneas de la Unión Europea



Fuente: Comisión Europea.

### *Eje 3. Investigación y desarrollo energías renovables y en biocombustibles de segunda generación*

La UE es líder mundial en las energías renovables, no así en biocombustibles. Por lo tanto, parece una perspectiva apropiada apostar por refortalecer la investigación y el desarrollo en energías renovables y, en particular, en aquellas que la UE ya tiene una posición de liderazgo, como la solar y la eólica, o aquellas en las que aún no existe un gran desarrollo tecnológico, como por ejemplo, los biocombustibles de segunda generación.

El área de energía del Séptimo Programa Marco de Investigación<sup>(28)</sup> “cooperación” (2007-2013) ascenderá a 2.350 millones de euros, un 50% más que en el programa marco anterior. Además, del ámbito de energía establece otras áreas de investigación que tiene una relación muy estrecha con los aspectos más ligados a los biocombustibles, tales como alimentos, agricultura y biotecnología, medio ambiente (incluido el cambio climático) y transporte (incluida la aeronáutica). Algunas de las más destacadas son las líneas prioritarias establecidas para las actividades de biotecnología para fines no alimentarios como la energía y la industria y la promoción del transporte público, la descongestión de los ejes de transporte, y la ecologización de las redes de transportes.

(28) Decisión 2006/1982/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativa al Séptimo Programa Marco de la Comunidad Europea para acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007 a 2013).



**Tabla 7 — Séptimo Programa Marco de I + D: Cooperación (En porcentajes)**

|   |    |
|---|----|
| TIC   | 27 |
| Salud   | 19 |
| Transporte  | 13 |
| Nanotecnologías, materiales y nuevas tecnologías de la producción | 11 |
| Seguridad y espacio   | 9  |
| Energía   | 7  |
| Alimentos, agricultura y biotecnología                            | 6  |
| Medioambiente y cambio climático                                  | 6  |
| Ciencias socioeconómicas y humanidades                            | 2  |

Fuente: Comisión Europea.

La UE debería apostar por concentración de los esfuerzos de investigación de la UE en energías renovables y en biocombustibles de segunda generación a la vez que ralentizar la intensidad de su inversiones biodiesel procedentes de oleaginosas, que ha mostrado deficiencias. El proyecto “Biofuels assessment on technical opportunities and research needs for Latin American” (BIOTOP) es un excelente ejemplo. Este proyecto financiado por el 7º Programa Marco de I+D busca la identificación y evaluación de las tecnologías puntas para la producción de biocarburantes de 1ª y 2ª generación. Ha habido otros proyectos que han de ser resaltados tales como BioNorm II sobre estandarización de biocombustibles sólidos o CHRISGAS relativo a la utilización de gas limpio rico en hidrogeno a partir de biomasa lignocelulósica<sup>(29)</sup>, ambos del 6º Programa Marco.

Los recursos que se pueden ahorrar en la adquisición de combustibles fósiles (petróleo y gas natural) para la generación de electricidad al ser producida con *input* como el sol y el viento pueden cubrir las necesidades de importación de biocombustibles más eficientes como el producido en Brasil a partir de la caña de azúcar. En el futuro, cuando los biocombustibles de segunda generación resultan viables económicamente, la UE no debería tener grandes problemas en su introducción en el parque automovilístico, ya que ha privilegiado el gasóleo frente a la gasolina.

*Eje 4. Refortalecer la cooperación al desarrollo en materia de energías renovables.*

El punto 6 de la Estrategia de para los Biocombustibles de la Unión Europea<sup>(30)</sup> se establece como uno de los ejes de actuación: “Apoyar a los países en desarrollo que disponen de potencial para la producción de biocarburantes, a través de la reforma del sector del azúcar y con un programa de cooperación articulado a través de plataformas nacionales y planes regionales de biocarburantes”. Se abre una posibilidad a la cooperación al desarrollo en esta materia.

(29) Este proyecto especifica que no estudia en esta fase la utilización de biocombustibles para el transporte.

(30) COM (2006) 34 final. *Diario Oficial* C 67 de 18 de marzo de 2006.

La gran mayoría de los países de América del Sur son receptores de fondos de cooperación de la UE y de España<sup>(31)</sup>. La modernización y exigencias para cumplir con los principios de París (Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo) hacen que la cooperación en materia de desarrollo productivo sea cada vez más importante.

Por lo tanto, existe un contexto favorable para reforzar las líneas de actuación conjunta para el fomento de la producción de biocombustibles a través de programas nacionales y regionales, siempre y cuando se haga evaluando el impacto económico, social y medioambiental. Una condición necesaria parece ser el establecimiento de los sellos sociales, medioambientales, etc.

En concreto se puede destacar el programa Eurosolar que es el programa de cooperación de la UE para América Latina<sup>(32)</sup> en materia de fomento del uso de las energías renovables, con 30 millones de euros en el periodo 2007-2010. Este programa está destinado a la utilización de energía solar y eólica para la generación de electricidad destinada a la recarga de baterías, refrigeración, sistemas de depuración de agua, informática, etc. Eurosolar excluye los combustibles para los transportes. Sin embargo, estos son sumamente importantes tanto para facilitar el acceso desde las zonas más remotas a centros con prestaciones sociales (sanidad, educación) como para introducir la mecanización en las actividades agrarias que puedan potenciar la mayor y mejor oferta de alimentos, tanto para consumo propio como para la venta. Por lo tanto, parece relevante analizar la posibilidad de ampliar el número de países y el ámbito del Programa, en particular para que además de la energía eléctrica considere usos energéticos para el transporte.

No obstante, hay que ser cauteloso en el fomento de los biocombustibles en América del Sur vigilando siempre que no produzca impactos negativos sobre el derecho a la alimentación de las poblaciones, es decir sin que se dé sustitución del uso de la tierra destinado a producir alimentos para usos energéticos. La investigación por biocombustibles de segunda generación y su viabilidad en zonas con problemas en el acceso a la energía puede ser un gran campo de actuación tanto para la investigación de la UE como para las líneas de actuación de Europeaid.

## BIBLIOGRAFÍA

ALTOMONTE, Hugo (Coord.). *América Latina y el Caribe frente a la coyuntura energética internacional: oportunidades para una nueva agenda de políticas*. Documento de proyecto. CEPAL, Naciones Unidas, enero 2009.

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la CEPAL. *Número Extraordinario de la Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, oct. 1998.

CASCANTE, Katty; DÍEZ, Ángeles Sánchez. *Reacción de España ante la crisis alimentaria mundial*. Memorando 82. Observatorio de Política Exterior española. Fundación Alternativas, mayo 2008.

---

(31) La consideración de España es esencial ya que los recursos de la cooperación española siguen una tendencia creciente desde 2004, que le hará situarse en 2012 en un 0,7% del PIB cumpliendo con el compromiso de los países donantes en el marco del CAD. Además la cooperación española tiene un clara vocación latinoamericana.

(32) Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay.

COVIELLO, Manlio; GÓMEZ, José Javier; RAZO, Carlos; RODRÍGUEZ, Adrián. *Biocombustibles líquidos para el transporte en América Latina y el Caribe*. Documento de proyecto. CEPAL, Naciones Unidas, dic. 2008.

EGUREN, Lorenzo. *Mercado de energías renovables y mercado del carbono en América Latina*: Estado de la situación y perspectivas. Documento de Trabajo, n. 119. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas, 2007.

FAO. *Bioenergía, seguridad y sostenibilidad alimentarias*: hacia el establecimiento de un marco internacional. Documento preparado para la conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. Roma: FAO. Naciones Unidas, jun. 2008d. (Citado como FAO, 2008d)

\_\_\_\_\_. Declaración final. *Conferencia internacional sobre la reforma agraria y el desarrollo rural*. Porto Alegre, 7-10 mar. 2006.

\_\_\_\_\_. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*: biocombustibles: perspectivas, riesgos y oportunidades. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2008a.

\_\_\_\_\_. Ongoing biofuel policy scenario análisis base don Joint OECD-FAO AgLink Cosimo model. CLUFF, M. Amrouk, E; LAMPE, M. Van. Inédito. Roma citado en FAO. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*: biocombustibles: perspectivas, riesgos y oportunidades. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 2008.

\_\_\_\_\_. *Panorama del hambre en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: FAO, 2008b.

\_\_\_\_\_. *Soaring food prices*: facts, perspectives impact and actions required. Documento HLC/08/INF/1 preparado para la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial: los desafíos del Cambio climático y la Bioenergía. 3-5 de junio de 2008. (Citado como FAO, 2008c.)

\_\_\_\_\_. *World agriculture: towards 2015/2030*. An FAO perspective. Editado por J. Bruinsma Roma: FAO y Londres, Earthscan. 2003.

FUNDACIÓN IDEAS PARA EL PROGRESO (coor. SARCHS J.): *La producción de los pequeños agricultores y la reducción de la pobreza*: principios para un mecanismo de coordinación financiera (MCF) de apoyo a los pequeños agricultores. Fundación Ideas para el Progreso, enero de 2009.

GALDUF, José María Jordán (coord.). *Economía de la Unión Europea*. Madrid: Cívitas, 2008.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *World Energy Outlook 2007*. Paris: OECD AIE, 2007.

\_\_\_\_\_. *Key World energy statistics 2008*. International Energy Agency, 2008.

INTERMÓN OXFAM. *David contra Goliath*. Informe de marzo de 2005.

KJOLLERSTROM, Mónica. *Competitividad del sector agrícola y pobreza rural*: el papel del gasto público en América Latina. Documento de trabajo de la serie Desarrollo Productivo n. 155. CEPAL, Naciones Unidas, may. 2004.

MEZQUITA, Yolanda García. El mercado de energía en la Unión Europea. *Economía UNAM*, n. 9, v. 3, p. 89-113, 2006.

ROSSI, Andrea; LAMBROU, Yianna. *Gender and equity issues in liquid biofuels production*: minimizing the risks to maximize the opportunities. Roma: FAO, Naciones Unidas, 2008.

RUIZ, Caro, Ariela. *La seguridad energética en América Latina y el Caribe en el contexto mundial*. Documento de trabajo n. 128. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas, 2007.

SÁNCHEZ, Ricardo; WILMSMEIER, Gordon. *Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados*. Documento de trabajo n. 94. División de Recursos Naturales e Infraestructura. CEPAL, Naciones Unidas, 2005.

STEENBLILK, Ron. *Biofuels: At what cost? Government support for ethanol and biodiesel in selected OECD countries*. Ginebra: Iniciativa Global de Subsidios, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, 2007.

STERN, Nicholas. The economics of climate change. *The Stern Review*. 2006.

VIVERO, J. L.; PORRAS, Carmen. Los biocombustibles y su impacto en la crisis alimentaria. En: CASCANTE, K.; DÍEZ, A. Sánchez. *La crisis mundial de los alimentos*. Madrid: Fundación Alternativas, 2008.

\_\_\_\_\_. Los biocombustibles en el marco de la crisis alimentaria, energética y ambiental. Documento de trabajo n. 34. Madrid: Fundación Alternativas, 2009.

## O SACRIFÍCIO ASTECA NOS PRIMEIROS CRONISTAS

Luiz Antônio Lindo<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** O sacrifício humano entre os astecas é um assunto recorrente nos relatos dos primeiros cronistas. Este artigo procura apresentar um panorama desse tipo de morte ritual tal como ele é referido em vários textos de cronistas da primeira hora da conquista. A seleção de trechos obedeceu ao critério do valor informativo.

**Palavras-chave:** Sacrifício Humano, Astecas, Cronistas.

**Abstract:** The human sacrifice among the aztecs appears in the early american chroniclers as a recurrent subject. This paper intends to give an account of this kind of ritual killing as long as it presents itself in the multiple texts related to the time of the American conquer. The choice of the passages was done according to their informative value.

**Keywords:** Human Sacrifice, Aztecs, Early American Chroniclers.

---

(\*) Professor da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas — FFLCH/USP e do Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina — Prolam/USP. *E-mail:* lal@usp.br. Recebido em: 11.11.2009 e aceito em: 19.3.2010.

## INTRODUÇÃO

*Sacrificium*, “sacrifício”; junto a *sacrifício* (de *sacrum facere*), “oferecer um sacrifício”; por meio de *sacrum*, “toda espécie de coisa sagrada” ou “o que não pode ser tocado sem ser sujado ou sujar”, em oposição a profano (Ernout/Meillet, *Dictionnaire Étymologique de la Langue Latine*). De etimologia incerta, especula-se sobre a família de *sacer*, *-cra*, *-crum* provir de \**sak-* (Walde/Hofmann, *Lateinisches Etymologisches Wörterbuch*). No latim e nas suas cercanias (osco, umbro, sabino), a raiz gerou uma grande variedade de termos (J. Pokorny, *Indogermanisches Etymologisches Wörterbuch*, t. III), os quais passaram por elos naturais às línguas românicas e modernas. No alemão, o correspondente *Opfer* é considerado uma construção nativa, a partir do verbo *opfern*, (F. Kluge, *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*), conquanto se dispute uma possível origem desde *offerre* ou *operari*. Os gregos antigos costumavam empregar a propósito *thysia*, termo geral usado, de preferência, no plural, já que não contavam para tanto com um termo uniforme. A raiz em latim aponta para um significado primário de “sagrado”, o que é pouco comum nesse nível semântico, já que se parte diretamente para esse sentido sem fazer referência prévia a entes concretos, cuja percepção sensorial geralmente assinala a precedência na formação dos vocábulos.

No sacrifício de sangue, um ser vivo é executado por um sacerdote (*huic deo sacrificatur*, VARRÃO, L. 6,16) e consagrado a uma divindade. A vítima é, assim, entregue e entrega por sua vez, a própria vida. Quanto mais alta a vítima na escala natural, maior o sacrifício, como assinalou Lívio, que, a propósito dum episódio referente à administração no Oriente, relata o cuidado dos senadores romanos em verem sacrificadas aos deuses as vítimas maiores: *Priorum prodigiorum causa senatus censuerat, ut consules majoribus hostiis, quibus diis videretur, sacrificarent.* (Liv. 32,1,13)<sup>(1)</sup>. Por esse critério, o último grande palco para esse tipo de ritual de morte foi montado na América, onde, até princípios do século XVI, bandos de vítimas humanas eram os seus protagonistas.

## O SACRIFÍCIO ASTECA

Os astecas foram devotadíssimos praticantes do sacrifício humano. “El empleo más importante del sacerdocio, la principal función del culto de los mexicanos, eran los sacrificios que hacían, ya para obtener alguna gracia del cielo, ya para darle gracias por los beneficios recibidos”, observa Robelo<sup>(2)</sup>, repisando as palavras de Clavigero, que na sua *Historia* já escrevera: “Mas a função mais importante do sacerdócio, e a principal cerimônia da religião dos mexicanos consistia nos sacrifícios que faziam ocasionalmente para obter algum favor dos céus, ou em gratidão pelos favores já recebidos”<sup>(3)</sup>.

Para falar dos pormenores da morte ritual entre esse povo, temos, em primeiro lugar, os relatos esparsos pela literatura cronística dos primeiros tempos da conquista. Outras

(1) “Por ocasião dos primeiros prodígios, o senado decretara que os cônsules oferecessem as grandes vítimas àqueles deuses que julgassem adequado apaziguar.”

(2) ROBELO, Cecilio A. Diccionario de mitología Nahoá. In: *Anales del museo nacional de México*, n. 5, 1908. p. 152.

(3) CLAVIGERO, F. S. *The history of Mexico*. Trad. de Charles Cullen. v. I, VI, p. 50.

fontes, como os códices pictóricos e as revelações de ciências como a etnologia e a arqueologia, embora tenham reconhecido valor informativo, não serão levados em conta neste trabalho. Sobretudo as crônicas do século XVI contêm uma fonte de informação específica, que são os relatos de observadores presenciais e as notícias colhidas junto a testemunhas dos acontecimentos.

Uma primeira observação a fazer é que, na cultura onde os cronistas foram formados, em parte pelos vínculos ainda notáveis que ela mantinha com a experiência clássica grega e romana<sup>(4)</sup>, a prática do sacrifício, na sua forma mais extrema, conquanto pudesse ser compreendido em toda a sua dimensão religiosa e humana, era terminantemente vedada por mandamentos sociais declarados em preceitos jurídicos, religiosos e culturais. Tendo em vista esse estado de coisas, a mentalidade que presidia o culto sacrificial tal como este existia entre os mexicanos era negada pela parte europeia como sendo algo absolutamente incompatível com o seu modo de ser. Não importa se entre os recém-chegados se achassem religiosos de ordens, treinados para observar a tolerância no trato com estranhos vivendo sob outros costumes, ou civis e militares, por vezes, até alheios aos apelos da religião. A realidade é que todos, indistintamente, viam o sacrifício como um obstáculo intransponível para a coexistência como o requer a vida em sociedade. Para resumir o assunto, basta dizer que o espetáculo da morte ritual encenado pelos aborígenes mostrou aos europeus que o novo começo que pretendiam dar à América obrigaria a uma proibição dessa prática. Essa virada no estatuto da morte ritual no continente constitui, por si mesmo, um fato relevante para quem pretenda ter uma visão mais apurada do que contou e talvez ainda conte na história do continente.

Nos trechos da literatura cronística que apresentaremos em seguida, o ponto de vista do cronista será, obviamente, o nosso guia enquanto procuramos ao menos captar a dimensão que atingiu o sacrifício entre os astecas.

(4) Existem poucas dúvidas de que o sacrifício humano jamais existiu entre os romanos, ao menos de forma sistemática. Alguns registros feitos por seus historiadores dão testemunho tão só de ocorrências isoladas, como vemos em Lívio, que fala de “sacrifícios extraordinários” para apaziguar os deuses, conquanto “ante hostiis humanis, minime romano sacro” (“em relação a vítimas humanas, o sacrifício é o que há de menos romano”) (XXII,57,6). G. Wissowa, por sua vez, ao comentar as influências estrangeiras exercidas sobre a religião romana, mostra que “a inovação mais importante (introduzida em Roma por cultos de origem itálica e grega) nas diretrizes (do culto romano) foi que, em casos difíceis de necessidade pública, os livros sibílicos lançavam mão também de disposições sobre o sacrifício humano, coisa que o antigo código cerimonial romano não conhecia” (grifo nosso). O mesmo autor observa que, apesar do esforço de alguns mitólogos para encontrar em determinados usos do culto romano alternativas simbólicas de sacrifícios humanos, “a realidade é que nos antigos cultos aos deuses nada aponta para essa prática, e assim as evidências são de que a visão religiosa romana descartava o sacrifício humano, bastando para tanto chamar a atenção para o diverso tratamento dado aos homens e aos animais por ocasião do Ver *sacrum* (sagração da primavera): enquanto os últimos eram sacrificados, os primeiros eram corridos como *sacri* para o estrangeiro e deixados à mercê da divindade”. (WISSOWA, 1902, p. 354) O certo é pois que os romanos praticavam regularmente sacrifícios de animais, e dentre estes os dos domésticos apenas. Em seu trabalho sobre a experiência religiosa entre esse povo, Fowler comenta: “Para meu propósito atual, qual seja a elucidação do significado que os romanos atribuíram ao culto sacrificial, será suficiente assinalar que todas as vítimas, pelo que sabemos, eram animais domésticos, e em quase todos os casos constituíam uma propriedade valiosa (pecunia), pertencente ao rebanho do proprietário latino, como o boi, a ovelha, o porco, variando em idade e sexo. Bodes [e cabras] foram usados nas *Lupercalia*, e um cavalo era sacrificado a Marte... e nas *Robigalia*, em abril, um cão vermelho era oferecido ao espírito do míldio.” (FOWLER, W. Warde. *The religious experience of the roman people from the earliest times to the age of Augustus*, p. 179). O fato de o sacrifício limitar-se a animais domesticados tem o seu significado, qual seja, o de esse tipo de animal já estar, de certo modo, destinado à morte, para fim alimentar ou para servir o homem na sua casa.

## JUAN DÍAZ, CORTÉS E O ANÔNIMO

Juan Díaz, o suposto autor do *Itinerario de la Armada*, capelão na expedição à ilha de Yucatán, comandada por Juan de Grijalva, em 1518, deixou este testemunho<sup>(5)</sup>: “Y llegados cerca de los montes, nos encontramos en el principio o cabo de una isleta que estaba en medio de aquellos montes, distante de ellos unas tres millas; surgimos y saltamos todos en tierra en esta isleta, que llamamos Isla de los Sacrificios: es isla pequeña y tendrá unas seis millas de bojeo; hallamos algunos edificios de cal y arena, muy grandes, y un trozo de edificio asimismo de aquella materia, conforme a la fábrica de un arco antiguo que está en Mérida, y otros edificios con cimientos de la altura de dos hombres, de diez pies de ancho y muy largos; y otro edificio de hechura de torre, redondo, de quince pasos de ancho, y encima un mármol como los de Castilla, sobre el cual estaba un animal a manera de león, hecho asimismo de mármol, y tenía un agujero en la cabeza en que ponían los perfumes; y el dicho león tenía la lengua fuera de la boca, y cerca de él estaba un vaso de piedra con sangre, que tendría ocho días, y aquí estaban dos postes de altura de un hombre, y entre ellos había algunas ropas labradas de seda a la morisca, de las que llaman almaizares; y al otro lado estaba un ídolo con una pluma en la cabeza, con el rostro vuelto a la piedra arriba dicha, y detrás de este ídolo había un monton de piedras grandes; y entre estos postes, cerca del ídolo, estaban muertos dos Indios de poca edad envueltos en una manta pintada; y tras de las ropas estaban otros dos Indios muertos, que parecía haber tres días que lo fueron, y los otros dos de antes llevaban al parecer veinte días de muertos. Cerca de estos Indios muertos y del ídolo había muchas cabezas y huesos de muerto, y había también muchos haces de pino, y algunas piedras anchas sobre las que mataban a los dichos Indios. Y había allí también un árbol de higuera y otro que llaman zuara, que da fruto. Visto todo por el capitán y la gente, quiso ser informado si esto se hacía por sacrificio, y mandó a las naves por un Indio que era de esta provincia, el que viniendo para donde estaba el capitán, cayó de repente desmayado en el camino, pensando que lo traían a quitarle la vida. Llegado a la dicha torre le preguntó el capitán, porqué se hacía tal cosa en esa torre, y el Indio le respondió que se hacía por modo de sacrificio; y según lo que se entendió degollaban a estos en aquella piedra ancha y echaban la sangre en la pila, y les sacaban el corazón por el pecho, y lo quemaban y ofrecían a aquel ídolo; les cortaban los molledos de los brazos y de las piernas y se los comían; y esto hacían con sus enemigos con quienes tenían guerra”<sup>(6)</sup>. O *Itinerario* gozou de grande voga em sua época, tendo alcançado cinco edições impressas entre 1520 e 1522. Em outra passagem, na qual, como na anterior, já despontam os vocábulos ameríndios, Díaz conta o seguinte: “Aquí cerca de un río vimos que una canoa o barca de Indios había pasado de la otra banda, y traían un muchacho y le sacaban el corazón y lo degollaban ante el ídolo; y pasando de la otra banda el batel de la nao capitana, vieron una sepultura en la arena, y cavando hallaron un muchacho y una muchacha que parecían muertos de poco tiempo; tenían los dichos muertos al cuello unas cadenillas que podían pesar unos cien castellanos, con sus pinjantes; y los dichos muertos estaban envueltos en ciertas mantas de algodón. Cuatro de nuestros esclavos salieron del real y fueron al dicho

(5) Em geral, damos o texto na versão original em espanhol, tal como se acha em cada edição utilizada, ainda que isto ocasione conflito com a ortografia atual do espanhol.

(6) *Itinerario de la armada del rey católico a la Isla de Yucatán*.



pueblo de los Indios, quienes les recibieron muy bien, les dieron de comer gallinas, los aposentaron y les enseñaron ciertas cargas de mantas y mucho oro, y les dijeron por señas que habían aparejado las dichas cosas para traerlas a otro día al capitán<sup>(7)</sup>.

Fernando (assim se lê na sua correspondência) Cortés deixou registrado numa de suas *Cartas de Relación* (publicadas em 1523) a seguinte impressão sobre o sacrifício no México: “Y tienen otra cosa horrible y abominable y digna de ser punida que hasta hoy no habíamos visto en ninguna parte, y es que todas las veces que alguna cosa quieren pedir a sus ídolos para que más acepten su petición, toman muchas niñas y niños y aun hombre y mujeres de mayor edad, y en presencia de aquellos ídolos los abren vivos por los pechos y les sacan el corazón y las entrañas, y queman las dichas entrañas y corazones delante de los ídolos, y ofreciéndolos en sacrificio aquel humo. Esto habemos visto algunos de nosotros, y los que lo han visto dicen que es la más cruda y espantosa cosa de ver que jamás han visto<sup>(8)</sup>”. A informação transmitida por Cortés, embora pouco precisa sobre os pormenores do sacrifício, comparada com o de outros cronistas da primeira hora, seria lida na principal corte europeia da época.

Entre as primeiras testemunhas do culto sacrificial está também o Conquistador Anônimo, o qual diz: “Eles sempre celebram os festivais de seus ídolos sacrificando muitos homens e mulheres, rapazes e moças, e quando sentem a necessidade de algo imprescindível como a chuva, ou o excesso de chuva, ou quando veem perigo em seus inimigos, ou sofrem alguma outra calamidade, fazem esses sacrifícios da seguinte maneira: (segue-se uma gravura com a cena do martírio)<sup>(9)</sup>”. O companheiro de Cortés descreve o sacrifício com algum pormenor: “Tomam aquele que será sacrificado, levam-no pelas ruas e praças, ricamente vestido, com grande festa e exultantes. Muitos contam-lhes suas necessidades, dizendo que como ele vai aonde está seu Deus, pode dizer-lhe algo para ajudá-los. Então lhe dão refrescos e outras coisas. Desse modo, ele recebe muitos presentes, o que ocorre quando alguém que matou um lobo carrega a cabeça pelas ruas. E todos os presentes vão para aqueles que oferecem os sacrifícios. Levam-no ao templo, onde dançam e continuam com alegria, e o homem que vai ser sacrificado dança e continua como os outros. Depois de algum tempo o homem que oferece o sacrifício o desnuda e o leva imediatamente à escadaria da torre onde está a ídolo de pedra. Ali o deitam de costas, atam-lhe as mãos nos flancos e amarram as pernas. Então todos começam a cantar e a dançar a sua volta, cantando a mensagem principal que diz que ele deve ser entregue ao deus. Logo vem o sacerdote sacrificador — e esta não é uma função pequena entre eles — armado com uma faca de pedra, que corta como aço, e tão grande quanto as nossas facas grandes. Crava a faca no peito, abrindo-o, e arranca o coração quente e palpitante. E isto com a mesma rapidez com que se faz o sinal da cruz. Neste momento o sacerdote chefe do templo toma-o e besunta a boca do ídolo principal com o sangue; daí, estende a mão cheia de sangue na direção do sol, ou de alguma estrela, se for noite. Então, besunta as bocas de todos os outros ídolos de madeira e de pedra e borri-fa com sangue a cornija da capela do ídolo principal. Em seguida, queimam o coração, preservando as cinzas como grande relíquia, e do mesmo modo queimam

(7) *Idem*.

(8) *Cartas de relación*, p. 26.

(9) *O anônimo conquistador*, p. 50.

o corpo do sacrificado, mas estas cinzas são guardadas à parte num outro vaso”<sup>(10)</sup>. Observações feitas na província de Panuco levam o Anônimo a estabelecer uma correlação entre o martírio e a paixão religiosa. Ele ficou impressionado com as combinações bizarras de culto, fetichismo e conduta extravagante. “Aquelas pessoas, diz, de todas que Deus criou, são as mais devotas e seguidoras de sua religião, a ponto de se oferecerem em sacrifício voluntário para a salvação de suas almas. Tiram sangue da língua, das orelhas, das pernas e dos braços para oferecê-lo em sacrifício a seus ídolos. Existem nas redondezas e ao longo das estradas muitas ermidas ou oratórios, onde os viajantes vão derramar seu sangue e oferecê-lo a seus ídolos. Até nos cumes das montanhas mais altas existiram oratórios tidos numa veneração especial”<sup>(11)</sup>.

## BERNAL DÍAZ DEL CASTILLO

Chegado à América em 1514, como simples soldado de obscura prosápia, Bernal Díaz del Castillo participou em várias expedições militares, inclusive na mais célebre de todas, iniciada em 1518, sob o comando de Cortés, dirigida à conquista do México. Tendo-se destacado em armas, buscou refúgio para a vida madura na Guatemala, onde se estabeleceu com uma encomienda, até que a publicação por Gómara da *Crónica de la Conquista de la Nueva España*, em 1552, tirou-o de seus afazeres, levando-o a escrever a sua própria versão dos mesmos fatos, na qual procurava corrigir o que lhe parecera o indevido destaque dado pelo cronista a Cortés. O livro de Bernal Díaz é inestimável para o conhecimento das jornadas mexicanas da conquista e como leitura sobre aqueles tempos. Nas passagens em que fala do sacrifício os pormenores são mais nítidos do que nos relatos citados, como nesta em que um comandante e seus subordinados dão o seu testemunho: “Llegado Pedro de Alvarado a los pueblos, todos estaban des poblados de aquel mismo día, y halló sacrificados en unos cúes hombres y muchachos, y las paredes y altares de sus ídolos con sangre, y los corazones presentados a los ídolos; también hallaron las piedras sobre las que sacrificaban, y los cuchillos de pedernal con que los abrían por los pechos para sacarles los corazones. Dijo Pedro de Alvarado que habían hallado todos los más de aquellos cuerpos muertos sin brazos y piernas, y que dijeron otros indios que los habían llevado para comer. Nuestros soldados se admiraron mucho de tantas crueldades. Dejemos de hablar de tanto sacrificio, pues de allí adelante en cada pueblo no hallábamos otra cosa, y volvamos a Pedro de Alvarado”<sup>(12)</sup>. Neste trecho os indígenas aparecem desafiando Cortés: “Llegados a nuestro real sahumaron a Cortés, y sin hacer acato, como suelen entre ellos, dijeron: ‘Esto os envía el capitán Xicotenga que comáis. Si sois teúles bravos, como dicen los de Cempoal, y queréis sacrificios, tomad esas cuatro mujeres que sacrificuéis, y podéis comer de sus carnes y corazones; y porque no sabemos de qué manera lo hacéis, por eso no las hemos sacrificado ahora delante de vosotros. Y si sois hombres, comed de estas gallinas, pan y fruta; y si sois teúles mansos, aquí os traemos copal (que ya he dicho que es como incienso) y plumas de papagayos. Haced vuestro sacrificio con ello. Cortés respondió con nuestras lenguas, que

(10) *Ibidem*, p. 51-53.

(11) *Ibidem*, p. 54.

(12) CASTILLO, Bernal Díaz del. *Verdadera historia de los sucesos de la conquista de la nueva España*, p. 38.

ya les había enviado a decir que quieren paz y que no venía a dar guerra, y les venían a rogar y manifestar de parte de Nuestro Señor Jesucristo, que es Él en quien creemos y adoramos, y el emperador don Carlos (cuyos vasallos somos), que no maten ni sacrifiquen a ninguna persona, como lo suelen hacer; y que todos nosotros somos hombres de hueso y de carne como ellos, y no teúles, sino cristianos, y que no tenemos costumbre de matar a ningunos”<sup>(13)</sup>.

Uma vez na cidade dos mexicanos, Montezuma e Cortés visitam o grande templo onde os sacrifícios têm a sua apoteose: “Y cuando llegamos cerca del gran cu, antes que subiésemos ninguna grada dél, envió el gran Montezuma desde arriba, donde estaba haciendo sacrificios, seis papas y dos principales para que acompañasen a nuestro capitán Cortés, y al subir de las gradas, que eran ciento y catorce, le iban a tomar de los brazos para le ayudar a subir, creyendo que se cansaría, como ayudaban a subir a su señor Montezuma, y Cortés no quiso que llegasen a él; y como subimos a lo alto del gran cu, en una placeta que arriba se hacia, adonde tenían un espacio como andamios, y en ellos puestas unas grandes piedras adonde ponían los tristes indios para sacrificar, allí había un gran bulto como de dragon e outras malas figuras, y mucha sangre derramada de aquel día. E así como llegamos, salió el gran Montezuma de um adoratorio donde estaban sus malditos ídolos, que era en lo alto del cu, y vinieron con él dos papas, e con mucho acato que hicieron a Cortés e a todos nosotros le dijo: ‘Cansado estaréis, señor Malinche, de subir a este nuestro gran templo’. (...) E otro ídolo pequeño que allí cabe él estaba, que decían era su paje, le tenía una lanza no larga y una rodela muy rica de oro e pedrería, e tenía puestos al cuello el Huichilóbos unas caras de indios y otros como corazones de los mismos indios, y estos de oro y dellos de plata con mucha pedrería azules; y estaban allí unos braseros con incienso, que es su copal, y con tres corazones de indios de aquel día sacrificados, e se quemaban, y con el humo y copal le habían hecho aquel sacrificio; y estaban todas las paredes de aquel adoratorio tan bañadas y negras de costras de sangre, y asimismo el suelo, que todo hedía muy malamente. (...) E en aquella placeta tenían tantas cosas muy diabólicas de ver, de bocinas y trompetillas y navajones, y muchos corazones de indios que habían quemado, con que rahuaban aquellos sus ídolos, y todo cuajado de sangre, y tenían tanto, que los doy a la maldición; y como todo hedía a carnicería, no vimos la hora de quitarnos de tan mal hedor y peor vista”<sup>(14)</sup>.

Quando a guerra com os mexicanos se intensificou, uma arma destes foi ameaçar com a expectativa do sacrifício: “Pues lo que decían, que en aquel día no había de quedar ninguno de nosotros, y que habían de sacrificar a sus dioses nuestros corazones y sangre, y con las piernas y brazos, que bien tendrían para hacer hartazgas y fiestas; y que los cuerpos echarían a los tigres y leones y víboras y culebras que tienen encerrados, que se harten dellos; e que a aquel efecto há dos días que mandaron que no les diesen de comer; y que el oro que teníamos, que habríamos mal gozo dél y de todas las mantas; y a los de Tlascala que con nosotros estaban les decían que les meterían en jaulas a engordar, y que poco a poco harían sus sacrificios con sus cuerpos”<sup>(15)</sup>.

(13) *Ibidem*, p. 63.

(14) *Ibidem*, p. 89 ss.

(15) *Ibidem*, p. 131.

## DURÁN

Diego Durán conta como o general e irmão de Montezuma I (1398-1469), Tlacaélel, maquinou o aperfeiçoamento do sistema de sacrifícios, especialmente após a vitória sobre os guastecas, quando uma nova pedra foi arranjada para servir ao ritual: “Despues de pasados muchos dias que auian venido de la guerra de la Guasteca los mexicanos, Tlacael acordó al rey Monteçuma la obra que del templo auia empeçado á hacer, trayéndole á la memoria cómo era menester labrar una piedra ancha que siruiese como de altar ó mesa donde se celebrasen y se matasen los que auian de ser sacrificados, porque este Tlacael, demás de ser valeroso y muy auisado en auisos y ardidés de guerra, fué inventor endemoniado de sacrificios crueles y espantosos; y así dándole orden el rey Monteçuma para que mandase hacer la piedra, mandóle también que pusiese en ella y mandase esculpir la guerra que tuvieron los antepasados con los azcaputzalcos, quando se libertaron, para que estuviese allí en perpetua memoria esculpida. Tlacael se olgó dello y mandó llamar á todos los canteros y entalladores y díxoles: Maestros, el nuestro señor manda que se haga una piedra grande y redonda la qual se a de llamar Temalacatl, que quiere decir rueda de piedra, en la haz de la qual an de estar pintadas las guerras que tuvimos con los tepanecas, la qual escultura quiere que sea perpetua memoria de aquella admirable açaña; y ruegoos que celebréis vuestros nombres y ençalceis vuestro nombre y eterna memoria en que vaya muy bien labrada y con toda la breuedad posible. Los maestros dixeron que les placía de lo hacer; y buscando una gran piedra, que tenia de ancho braça y media, la allanaron, y en ella pintaron la guerra de Azcaputzalco, muy bien esculpida, y acauáronla en tan breve que no tardaron muchos dias quando dieron auiso al rey de que la mesa del sacrificio estaua acauada, el qual mandó que se le hiciese un poyo alto donde se pusiese, y así se hiço un poyo alto y encima del la mandaron poner, que señorease un gran estado de hombre”.

“Puesta la piedra en su lugar, llamaron á algunos manceuos de los que estauan recogidos en los templos, de los mas principales, y dieron el oficio de exercitar el sacrificio quel demonio les auia inventado y enseñado, y dixéronles: mira que todos estos dias os ensayéis para exercitar este sacrificio, porque an de ser conuidados á esta fiesta todos los señores de las ciudades y prouincias comarcanas y es menester que no nos echéis en vergüenza. Los manceuos les dieron las gracias y prometieron de se exercitar y ensayar, y así empeçaron á se ensayar conforme á la instruccion que los dieron, y ya que se acercaua el dia de las fiestas y principio de su mes, que se llamaua Tlacaxipehualizili, que quiere decir desollamiento de hombres, enviaron á conuidar á los señores de toda la redonda; al rey de Tezcuco y al de Tacuba, á los de Chalco y Xuchimilco, á todos los del marquesado y á los de Conixco y Matlatzincoy los Maçahuagues; finalmente, conuidaron toda la mas gente que pudieron de la redonda, para que viniesen á ver lo que aquella fiesta significaua y lo que en ella se hacia”<sup>(16)</sup>.

A pedra referida possivelmente é a de Tizoc, descoberta em 1791, a qual possui as características descritas por Durán. Este autor é talvez a melhor fonte sobre Tlacaélel, um personagem central na consolidação do regime asteca. Por meio dos fatos narrados por

(16) Durán, *Historia de las Indias de Nueva España y Islas de Tierra Firme*, I, XX, p. 174-175.

Durán, pode-se ter uma ideia das reformas levadas a cabo por este general, verdadeiro arquiteto do império asteca, que elevou os sacrifícios a ritual perpétuo, periódico e ostensivo, institucionalizando-os num novo patamar de grandeza. Também promoveu a elevação de Huitzilopochtli (em náhuatl, o beija-flor do Sul), deus solar da guerra, à posição suprema no panteão divino, deu regularidade à “guerra florida” (xochiyaoyotl) contra os povos circunvizinhos, na qual se tomava o cuidado de preservar a vida de cativos depois encaminhados ao martírio<sup>(17)</sup>, e, mediante a proibição do uso de certos adereços pelas camadas inferiores, criou os símbolos de distinção dos membros da nobreza política e militar. A importante reorganização do sacrifício em torno da Temalacatl tomou proporções cívicas através dos arranjos feitos para convertê-la no centro da grande festa destinada a celebrar o poderio mexicano de relativa antiguidade, como conta Durán: “Llegados que fueron, luego mandó el rey sacar de sus tesoreras gran cantidad de mantas muy galanas y bragueros y vestir á todos los señores de muy vistosa ropa de muchas labores y plumería, y muy galanos y anchos ciñidores y cotaras y beçotes de ricas piedras y orejeras de oro y nariceras: luego empeçaron á sacar muchas y muy buenas comidas de aues y diversas carnes de montería, muchas diferencias de pan, de beuidas de cacao y vino á su usança. Después que uvieron comido y bebido, pusiéronse á unos miradores que les tenían hechos y aderezados de muchas rosas y juncia, y estando allí esperando lo que se auia de celebrar, no auiedo visto cosa semejante, sacaron los presos todos y pusiéronlos en renglera en un lugar que llamauan Tzunpantitlan, que quiere decir casi lo que quiere decir monte caluario, ó lugar de calauernas, que eran unas gradas largas donde auia una paliçada, donde ensartaban las calauernas de los sacrificados, donde perpetuamente estauan por memoria y reliquias para eternal memoria. Allí pusieron en renglera estos presos y mandáronles que bailasen, y así estauan todos bailando: estos presos estauan todos embijados con yeso y las caueças emplumadas y en medio de la coronilla unas plumas atadas al cauello, blancas, tiznado todo el beço de los párpados y al rededor de los labios de colorado”<sup>(18)</sup>.

Em seguida vem a execução do chamado sacrifício gladiatório: “Puestos allí, salieron luego los sacrificadores y puestos en su orden, conforme á la dignidad de su oficio; es de sauer que todos venían vestidos en áuito de los dioses: uno venia vestido con el traje de ydolo Vitzilopochtli, el otro en el áuito de Quetzalcoatl, otro en el de Toci, otro en el áuito de Yopi, otro en el de Opochtzin, otro en el áuito de Totec, y otro en el áuito de Itzpapalotl: otro venia en el áuito de tigre, otro en áuito de león, otro en áuito de águila. Todos estos traían en las manos sus espadas y rodelas, todas guarneçidas de oro y de joyas, y ellos cargados de plumas y de joyeles y de mucha riqueza, á los quales tenían hecha una ramada muy galana de muchas rosas y pinturas que significauan las insignias de todos aquellos dioses. Esta ramada era de una rama y oja de un árbol que llaman tzapotl, y así llaman á esta ramada Çapotlcalli; tenían de dentro unos asientos del mesmo palo del çapotl donde se asentaron todos por sus antigüedades. Estaua esta ramada en lo alto del templo, en un lugar que llamauan Yopico. Asentados estos que representauan la semejança de los dioses y eran los que auian de hacer el sacrificio, salieron luego los viejos que llamamos Tecuacuiltin y los cantores del templo y pusieron su atambor y al son del empeçaron á bailar y cantar.

(17) Vide, de DUVERGER, Christian. *La flor letal economía del sacrificio Azteca*, p. 204-205.

(18) DURÁN. *Op. cit.*, p. 176.

Salió el principal y sumo sacerdote, muy bien vestido de pontifical, con sus plumas altas en la tiara y sus vestiduras pontificales, llenos los braços de brazeletes de oro, de los cuales salían grandes y resplandecientes plumas verdes y açules, y en la mano un cuchillo ancho de nauaja negra, al qual cuchillo llamaua yxquauac, y sentáuase en un lugar que en particular le tenian adereçado. Sentado allí, traian uno de los presos que de la Guasteca auian traído, y en una sogá que del medio de la piedra salia por un aguxero que en medio tenia, atáuante allí un pié, por la garganta, y en atándole dáuanle en la mano una espada de palo y una rodela, y la espada no tenia nauajas sino toda emplumada de arriba abajo. Leuantáuase luego el sumo sacerdote, que para este dia le llamauan Youalaua y Totec, y descendía poco á poco por las gradas hasta donde el preso estaua y daua dos vueltas al rededor de la piedra y bendecíala, y al que en ella estaua atáualo y voluíase á su asiento. Luego venia uno de los viejos que andaua en áuito de león y traia al que estaua atado en la piedra quatro pelotas, hechas de palo de tea, y dáuaselas, ó poníaselas junto á él, y decíale que se defendiese y atáuales un paño por el cuerpo y dáuale á beber un poco del vino de los dioses y con esto se iba y lo dexaua allí”.

“Luego salia uno de aquellos que representaban los dioses y veníase acia la piedra, bailando con su rodela y espada en la mano, armado con sus coracinas íbase para el que estaua atado: el miserable yndio tirábale las pelotas que allí tenia, las cuales, si el sacrificador ó verdugo era diestro rebatíalas, y luego el preso tomaba su espada emplumada y defendíase lo que podia, y algunos auia tan diestros que cansauan dos ó tres antes que los pudiesen herir otros: el primero (combatente) los heria en una pierna ó en el cuerpo ó en los braços; de suerte, que en hiriéndole, en qualquier parte que fuese, salian quatro leuitas, todos embijados de negro, los cauellos largos y trançados, vestidas unas como casullas y subían á la piedra y echaban al herido boca arriba y asíanle de los pies y de las manos y leuantáuase el sumo sacerdote y abríalo por el pecho con aquel cuchillo, y sacáuale el coraçon y ofrecia al sol el vaho que del salia. Ya que se enfriaua, dáualo á aquellos ministros, los cuales lo ponian en un lugar que llamauan Cuauhxicalli, que era otra piedra grande que era dedicada al sol y tenia en medio una pileta donde se hacian otros sacrificios diferentes deste”<sup>(19)</sup>.

O ritual como um todo trazia uma mensagem aos espectadores forasteiros, como ressalta Durán: “Después de muertos todos los que se auian de sacrificar, tuviéronlos todos aquellos cuerpos al mesmo lugar donde auian estado en renglera y echávanlos allí, y los que auian exercitado este sacrificio entráuense en los lugares del templo con el sumo sacerdote y desnudáuense de aquellas vestiduras y poníanlas con mucha reverencia en lugares decentes. Los señores de las prouincias y ciudades, admirados y asombrados de semejante sacrificio, partiéronse para sus prouincias y pueblos llenos de temor y espanto”<sup>(20)</sup>.

Os que atuavam no sacrifício eram homenageados pelo imperador: “Luego Monteçuma mandó llamar á los que auian sacrificado (os sacrificadores) y mandólos vestir de mantas y ceñidores y cotaras, y hícoles grandes mercedes por lo bien que lo auian hecho: mandóles dar maiz, frisoles, chia, cacao, todo en cantidad, todo para animar á otros á estos exercicios que á ellos les parecía eran de virtud y de honra. Otro dia, que fué el de la torna boda

(19) *Ibidem*, p. 176-178.

(20) *Ibidem*, p. 178.

(refere-se à festa do dia seguinte), lo qual es Rito antigo el tener las fiestas torna boda; vestia el rey á todos los señores de mantas muy galanas y de zeñidores muy galanos y de cotaras y de becotes, orejeras: dáuales rodela, armas y deuisas muy vistosas y galanas y de precio, con sus banderetas de oro; finalmente, á todos, según su dignidad, daua las deuisas y ynsignias que merecían, á unos mejores y á otros no tales, y así ninguno quedaua que no hiciese mercedes en semejantes fiestas y solenidades, pero era á todas las personas señaladas y aunque no lo fuese, que uiesse hecho alguna cosa notable en la guerra”<sup>(21)</sup>.

As cerimônias se encerravam com o esfolamento das vítimas e o recobrimento do corpo de esmoleres com o couro arrancado, como se lê adiante: “Vestidos todos y hechas las solenidades referidas, desollauan todos aquellos indios sacrificados y vestíanse aquellos cueros otros indios, á los quales llamauan Tototectin: dáuanles sus rodela en las manos y en la otra unos báculos con unas sonajas en ellos, y andauan de casa en casa, primero todas las casas de los señores y de los mandoncillos, y luego por todas las demás casas, á pedir limosna con aquellos cueros vestidos: dáuanles los señores mantas, bragueros y ceñidores, la demás gente común dauan manojos de maçorcas y otras cosas de comer: andauan veinte dias estos limosneros y recogian gran cantidad de mantas y de cosas de comer: andauan vestidos sobre aquellos cueros, á la manera que el dios de aquella fiesta estaua. Pasados los veinte dias dexauan aquellos cueros hediondos y enterráuanlos en una pieza del templo que auia para solo aquel effeto, y así se concluya la fiesta y se concluyó el sacrificio que de los guastecas se hiço á honra de la solenidad del estreno de la pieza, y así concluye el capítulo que en la lengua mexicana hallé escrito”<sup>(22)</sup>.

Pelo que nos diz Durán, o sacrificio, sob Montezuma I e Tlacaélel, adquire um fim nitidamente político de atemorizar os possíveis adversários: “Esta es la solenidad que Monteçuma el viejo, primero de este nombre, hiço al estreno de la piedra llamada Temalacatl, que quiere decir rueda de piedra, para la qual mandó llamar todos los señores de todas las prouincias, y mató en ella todos los tochpanecas y todos los que de la guerra guasteca truxeron presos, á honra de la qual fiesta hiço un gasto exceçivo y muy costoso con mucha liberalidad y generosidad, que dexó espantados á los forasteros y muy contentos y ufanos á todos los señores y populares de la ciudad. Desde entonces todos los de las prouincias y ciudades comarcanas dexaron de tratar reueliones ni contiendas con los mexicanos, viendo quán adelante estauan y cómo tratauan á sus enemigos”<sup>(23)</sup>.

O sacrificio por esfolamento também era executado durante uma festa especial, chamada de Tlacaxipeualiztli. Na sua descrição, Durán dá conta também do sacrificio gladiatório, terminando no esfolamento da vítima: “En la ystoria que hice de los sacrificios (está na 2ª parte) conté muy á la larga de la fiesta de Tlacaxipeualiztli, que quiere decir desollamiento de hombres, y el modo que en celebralla tenían, que era atar á los presos con una sogá al pié, por un agujero que aquella piedra por medio tenia, y desnudo en cueros le dauan una rodela y una espada, de solo palo emplumada, en las manos y unas pelotas de palo con que se defendía de los que salían á combatir con él, que eran quatro muy bien

(21) *Ibidem*, p. 178-179.

(22) *Ibidem*, p.179-180.

(23) *Ibidem*, p. 180.

armados, á los quales llamauan tlaauuanque, que quiere decir, curtidores ó raedores de cueros, de los quales algunos se defendían por alargar un poco mas la vida, otros por concluir luego se dexauan matar luego, dándoles encima de aquella piedra las heridas, y luego pasándolos á la piedra del sol, allí los acababan de sacrificar con todas las cerimonias que allí referi<sup>(24)</sup>.

As intervenções de Tlacaélel nestas festas mostram, mais uma vez, o seu empenho em utilizar o sacrificio para subjugar as tribos vizinhas: “Acauada, pues, la guerra de los matlatzincas, y traydos mucha multitud dellos presos á México, llegóse esta fiesta de los desollados, y hablando Tlacaélel al rey le dixo: hijo mio, ya ves mis canas y vejez; suplicóte no aguardes á mas tarde á poner las mesas y piedras del sacrificio, pues saues se llega la fiesta del desollamiento de hombres, porque si la dilatas morirme e mañana ó esotro dia, y no llevaré este contento de auer goçado della; lo qual hacia el maluado viejo porque no se veyá harto de carne humana. El rey le respondió, que le placía de luego las mandar poner; y así fué que, convocadas todas las prouincias, se juntó en México gran número de gentes, como para mover semejantes piedras convenia, las quales fueron puestas en lo alto del templo. Después de puestas y perficionado todo lo mas curiosamente quellos supieron, dixo Tlacaélel al rey: ya está hecho lo mas; lo que falta es que envíes á convidar huéspedes para que se hallen á la solenidad y fiesta. El rey le respondió, que á qué gente le parecía que convidase, que fuese dina deste sacrificio y fiesta. Él le respondió, que deuia de convidar á los nonoualcas, cempualtecas y quiauiztecas, dos prouincias que residen junto á la costa, las quales hasta entonces no se auian conquistado; y á esta causa dixo el viejo Tlacaélel, la causa de advertirte que convides á estos, es para ver si nos obedecen y vienen á nuestro llamado, porque si no, ternemos ocasión para mouelles guerra y para destruillos, y esta es mi intinción; los quales, si vinieren, entenderemos están á nuestro seruicio y hacelles emos honra<sup>(25)</sup>”.

Durán descreve também o sacrificio regular duma índia à deusa Cihuacoatl, a principal do sexo feminino, adorada pelos xochimilcas do México e de Tezcoco, assim retratada: “de piedra, tenia vna boca muy grande abierta y los dientes regañados tenia en la caueça una cauellerá grande y larga y vn abito de muger todo blanco de naguas y camissa y manto”. Em sua festa, chamada de Hucitecuilhuitl, festa grande ou dos senhores, por estes celebrada, “lo primero que hacían era que beinte dias antes desta fiesta comprauan vna esclaua y purificauanla y luego bestianla a la mesma manera questaua uestida la de piedra de blanco toda con su manto blanco la qual assi bestida representaua a la diossa haciéndole la honra y buen tratamiento que a ella mesma hicieran si biba se les representara traiendola de boda en boda y de banquete en banquete y lleuandola a todos los mercados representandole todos los géneros de contento y regocijo que podian. Trayanla siempre embriagada fuera de su natural juicio vnos dicen que con bino, otros que demas de dalle bino le dauan no se que hechijos juntamente para que andando sienpre alegre no se acordase que hauia de morir. De noche dormia en vna jaula por temor de que no se les huyese. Llamauan a esta yndia Xilonem. Desde el dia que la purificauan hasta que la matauan que era el mesmo dia de la fiesta vna ora antes que amaneciese matando primero quatro presos y hechandolos

(24) *Ibidem*, XXXVI, p. 280-281.

(25) *Ibidem*, p. 281.



tendidos en el suelo pegados muy juntos vnos con otros echauan esta yndia encima dellos y degollauanla coxiendo la sangre en un lebillejo y después sacándole el coraçon dauan con el a la diossa de piedra y ruciandola con la sangre de la yndia ruciauan juntamente toda la sala y todos los ydolillos, y los cuerpos dauan a sus dueños para celebrar la comida todo esto se haçia de mañana vna ora antes que amaneciese. Llamauan a aquellos quatro cuerpos de yndios el estrado de pressos de la diossa pero es de saber que a esta diossa hacian el mesmo sacrificio de fuego que a Xocotl según relación de algunos y porque lo alle pintado en vna pintura apropiado a esta diossa y aplicado a ella lo quiero especificar aqui mas a la larga y contar el modo y manera que en lo executar se tenia lo qual era terrible”<sup>(26)</sup>.

Antes do martírio da índia mencionada, a execução dos quatro índios sacrificados à deusa Cihuacoatl era feita passando-os antes pelo fogo num braseiro que mantinham aceso por quatro dias: “Frontero del brasero diuino sacauan los quatro pressos que le hauian de seruir de estrado y sacrificauanlos delante della desta manera que tomándolos los ministros de aquel tenplo vno a vno dos de las manos y dos de los pies y dando quatro enbiones en el ayre con al quarto enbion dauan con el en aquella gran brassa y antes que acauase de morir sacauanlo de presto y poníanlo assi medio assado en encima de vna piedra y cortauanle el pecho como tengo dicho, y sacauanle el coraçon y echauanselo delante. Lo mesmo hacian del segundo y del tercero y cuarto donde después de sacrificados y puestos en el suelo por estrado matauan a la yndia diossa cojiendole la sangre para haçer la cerimonia dicha y tambien rociauan el fuego con la mesma sangre”<sup>(27)</sup>.

## MOTOLÍNIA

Motolinía (Toribio de Benavente) conta que na festa do mês panquetzaliztli, dedicada aos deuses irmãos Tezcatlipuca e Vicilobuchtli, os principais do México, eram realizados os sacrificios de sangue: “En aqueste dia panquetzaliztli, como principal pascua se hacian muchos sacrificios de sangre, así de las orejas como de la lengua, que esto era muy comun, otros de brazos y pechos, dándose punzadas de que salia sangre, y de los muslos y de otras diversas partes del cuerpo, y esto era muy comun en toda la tierra, y sacábanla en papeles, y con los dedos rociaban los ídolos, como el que esparce agua bendita; pero de las partes del cuerpo en cada provincia habia su costumbre, uno de los brazos, otros de los pechos, etc., que aun en esto se conocian de qué provincia eran muchos”. A mesa de imolar era um monumento comum e familiar, bem como os apetrechos desse serviço, cuja descrição por Motolinía é bastante precisa: “Desta manera, que tenian una piedra larga de obra de una braza y casi palmo y medio de ancho y un palmo de grueso: lo más de esta piedra ó la mitad estaba hincada en tierra, arriba encima de las gradas delante del altar de los ídolos. En esta tendian de espaldas al desventurado que habian de sacrificar, y el pecho muy teso, teniéndole ó atándole los piés y manos unos de los principales oficiales del demonio, que se llamaban tlamacazque o tlenamacazque, y en esto estaban tan diestros, que de presto con una piedra

(26) *Ibidem*, t. II, XCI, p. 172-173.

(27) *Idem*.

de pedernal de aquellos con que sacan lumbre, hecho como un hierro de lanza, no agudo mucho; porque como es piedra recia y salta, no se puede parar aguda: esto digo porque muchos piensan que eran de aquellas navajas de piedra negra que acá hay que tiene el filo tan delgado como una navaja de barbero y cortan muy dulce, sino que luego se mellan y saltan pedacitos, porque es muy vedriosa la piedra: con aquel cruel cuchillo de pedernal, como el pecho estaba tan teso, y con mucha fuerza abrian al desventurado y de presto sacábanle el corazon, y aquel oficial deste cruel oficio daba con él encima del umbral del altar, de parte de fuera, á do dejaba hecha una mancha de sangre y caía el corazon en tierra, á do estaba un poco bullendo, y delante el altar ponianlo en una escudilla, y á las veces estos corazones los comian los sacerdotes ó alfaquies viejos: otras veces los enterraban y luego tormaban el cuero y echábanle por las gradas abajo á rodar, y allegado abajo, si era de los presos en la guerra, el que lo prendió, con sus amigos y parientes, llevábanlo y aparejaban aquella carne humana con otras comidas, y otro dia siguiente hacian fiesta, y repartido por aquellos lo comian; y este mismo que hacian la fiesta, si tenia costilla, en aquella fiesta de sua valentía, daba en esta comida mantas: y si era esclavo el sacrificado no le echaban á rodar, sino desde allí lo llevaban á brazos, y hacian la misma fiesta y convite que con el preso de guerra, aunque no tanto. En otras fiestas y dias tomaba el corazon aquel verdugo en la mano y levantábalo hácia el sol y hácia el ídolo, y poníalo delante en una xical de calabaza, que es como una escudilla llana pintada, y en otra cogían la sangre, y daban de ella como de comer al ídolo principal, untándole los bezos, y á los otros ídolos y figuras del demonio: y en estas fiestas sacrificaban destos segun el pueblo: en unos veinte y en otros treinta, y en otros cuarenta, hasta ciento. En las grandes cabeceras de provincias y en México más de ciento”<sup>(28)</sup>.

Motolinía conta do sacrificio por esfolamento de alguns durante a festa de Tlacaxipeualiztli: “En otro dia de aquellos meses, que se llamaba tlacaxipeualiztli, se sacrificaban muchos, no tantos como en la otra fiesta ya dicha, y de aquellos sacrificados desollaban algunos, en unas partes dos ó tres, y en otras cinco ó seis, y en otras diez y en otras más, y en México desollaban hasta doce ó quince, y vestianse aquellos cueros que por las espaldas y encima de los hombros dejaban abiertos; y vestidos lo mas justo que podian, como quien viste jubon y calzas, bailaban con aquella cruel y espantosa divisa. Y como todos ó los más sacrificados, eran esclavos ó tomados en la guerra, en México para este dia guardaban alguno de los presos en la guerra, que fuese señor o principal, y aquel desollaban para Moteczuma, el gran señor de México, en el cual cuero bailaba, y esto iban á ver como cosa de maravilla, y en los otros pueblos no se lo vestian los señores, sino otros pincipales. Esta fiesta se llamava de Tlacaxipeualiztli, que tornando en nuestra lengua lo que quiere decir, se dirá “dia de desollamiento de hombre”, aunque no de S. Bartolomé”<sup>(29)</sup>.

No dia de Uchpaniztli, a vítima era uma mulher: “Otro dia que se llamba Uchpaniztli sacrificaban una mujer en cada parte y desollábanla, y vestiase el cuero de ella uno, y bailaba con todos los del pueblo dos dias, y los otros, con sus plumajes”<sup>(30)</sup>.

(28) MOTOLINÍA. *Memoriales*, I, 17, p. 58-59.

(29) *Ibidem*, p. 60.

(30) *Idem*.

No dia de Etzalcoaltzli, dedicado a Tlaluc, deus da água, era a vez de um escravo: “Antes que este dia llegase, veinte ó treinta dias, compraban un esclavo é una esclava, y hacianlos morar juntos como casados, y allegado el dia de Etçalzoaltzli vestian al esclavo con las ropas é insignias del Tlaluc, y á la esclava de las ropas é insignias de su mujer Chalchiuhcueye y bailaban asi todo aquel dia hasta la media noche...”<sup>(31)</sup>.

Na festa do deus do fogo eram cometidas várias crueldades: “En un otro dia llamado xocotlhuezi, en algunas partes, como Tacuba, Cuyovacan, Azcapuzalco, levantaban un gran palo rollizo de obra de diez brazas, é hacian un ídolo de semillas y envuelto y atado con papeles, y poníanlo encima de aquel palo, y en la vigilia de la fiesta levantaban allá este ídolo en el palo, y el dia todo bailaban á la redonda de él, y el dia de la fiesta por la mañana tomaban algunos esclavos y otros cautivos que tenian de guerra, y traianlos atados de piés y manos, y echábanlos en un gran fuego que para esta crueldad tenian aparejado; y no bien acabado de quemar, sacábanlo del fuego no por piedad que de él habian, mas por darle otros dos tormentos ó muertes, que luego se seguia la segunda, que era sacrificarlos, sacándoles los corazones, y á la tarde echaban el palo en tierra, y trabajaban mucho por haber parte de aquel ídolo, de las semillas que estaba masado con masa de la que en esta tierra hacen pan, por comer algun poquillo, que creian que los hacia valientes hombres”<sup>(32)</sup>.

No dia de Izcalli, cativos de guerra eram sacrificados: “Otro dia que se decia Izcalli, este era dedicado al dios del fuego, á ese mesmo fuego, que lo tenian por dios general por todas partes. En este dia tomaban uno de los cautivos en la guerra, y vestianle de las vestiduras y ropas del dios del fuego, y bailaban en reverencia de aquel dios, y sacrificábanle á él y á los que demas de él tenian presos de guerra; pero mucho más es de espantar de lo que particularmente se hacia aquí en un pueblo que se dice Quauhtitlan, cerca de México, donde esto escribo, adonde mas cruel y soberbio se mostraba el demonio, que en todas las otras partes donde generalmente se hacia”<sup>(33)</sup>.

Tinha lugar em Quauhtitlan, perto do México, na vigília do dia de Izcalli, de quatro em quatro anos, o pior sacrifício: “La vigilia de este dia en Quauhtitlan levantaban seis árboles grandes como mástiles de navio, con sus escaleras, y en esta mesma vigilia cruel, y de mas cruel dia, tambien degollaban dos mujeres esclavas, en lo alto encima de las gradas, ante el altar de los demonios, y allá las desollaban enteramente con sus rostros, y sacábanles las canillas de los muslos; y el dia de la fiesta por la mañana dos indios principales vestianse los cueros con los rostros cubiertos como máscaras, y despues de vestidos tomaban en las manos, en cada una su canilla, y mui paso á paso bajaban bramando por las gradas abajo que pareciam bestias encarnizadas, y estaba abajo en los patios grande muchedumbre de gente, toda como espantada, y decian todos ‘ya vienen nuestros dioses, ya vienen nuestros dioses’; y allegados abajo comenzaban á tañer sus atabales; y á los ansí vestidos ponian á cada uno sobre las espaldas mucho papel cosido en ala, casi cuatrocientos pliegos; y una codorniz sacrificada y degollada atábansela á cada uno al brazo que tenia horadado, y de esta manera bailaban estos dos, delante los cuales toda ó la más gente sacrificaban y ofrecian muchas codornices, y echábanselas delante, y eran tantas, que cobrian el suelo por do iban,

(31) *Idem.*

(32) *Ibidem*, 19, p. 61.

(33) *Idem.*

porque pasaban de ocho mil las que aquel día ofrecian, porque para esta fiesta las buscaban la gente que á ella venian, de mas de diez y doce leguas, y al medio dia cogianlas todas, las cuales comian aquellos alfaquies y señores y principales, y los vestidos bailaban así todo aquel dia, y hacianse aquel dia otra mayor y nunca oida crueldade, y era que en aquellos seis palos que en la viglia de la fiesta habian levantado en alto, ataban aspados seis cautivos de guerra, y estaban debajo á la redonda mas de dos mil hombres y muchachos con flechas y arcos, y estos, en bajándose los que los habian ido á atar, disparaban en ellos muchas frechas, y así asaeteados medio muertos, dejábanlos caer de aquel altura, y del grande golpe que daban, se machucaban y quebrantaban los huesos, y luego les daban la tercera muerte sacrificándolos y sacándoles los corazones, y arrastrándolos y desviándolos de allí, la cuarta crueldade era degollarlos y cortarlos las cabezas, las daban á los alfaquies, y los cuerpos llevaban como carneros para los señores y principales, y otro dia con aquel convite hacian tambien fiesta”<sup>(34)</sup>.

Anualmente, eram degoladas crianças ao deus da água, Tlaluc: “Una vez en al año, cuando ya estaban salidos de un palmo sus panes en sus labranzas, en los pueblos que habia señores y principales, que á la casa de cada uno de estos llaman tecpan, que quiere decir palacio, sacrificaban un niño é una niña de edad de tres ó cuatro años, que estos eran hijos de principales, no esclavos, y esto hacian en el monte, á honra de un demonio que se llamaba Tlaluc, que decian ser dios del agua y les daba la pluvia, y á este la pedian en habiendo falta de agua: estos niños inocentes no les sacaban el corazon, sino degollábanlos, y envueltos en mantas ponianlos en una caja de piedra, á honra de aquel demonio Tlaluc. Este era tenido en toda la tierra por muy principal dios, y su principal templo era en Tezcucuo, juntamente con los dioses de México, los cuales templos eran más altos y mayores de toda la tierra, y más que los de México”<sup>(35)</sup>.

No dia de Atemuztli um menino e uma menina eram afogados: “El dia de Atemuztli ponian muchos papeles pintados y llevábanlos á los templos de los demonios, y ponian ulli, que es una goma de un árbol que se halla en tierra caliente, al cual punzándole salen unas gotas blancas, y ayuntando lo uno con lo otro, tórnase negro, casi como pez blanda, y de esto hacen las pelotas con que juegan, que saltan más que las pelotas de viento de Castilla, aunque es más pesado; que salta tanto, que parece que tiene dentro azogue.(...) y entonces tambien salian de México, y llevaban en una canoa, que es como barco largo, un niño y una niña, y en medio de la laguna de México, echándolos en el agua los ofrecian al demonio, sumerjiéndolos con barco y todo”<sup>(36)</sup>.

No dia de Tozoztli, quatro crianças escravas, entre cinco e sete anos, eram enterradas em oferenda a Tlacuc, deus da água. Motolinía fala também da origem do termo papa, empregado para denotar os grão-sacerdotes do sacrificio: “En este dia, cuando ya los panes estaban hasta la rodilla de alto, repartian y echaban pecho de que compraban quatro niños esclavos, de edad de cinco hasta siete años, y sacrificábanlos á Tlacuc, dios del agua, y ponianlos en una cueva, y cerrábanla hasta otro año, que hacian lo mesmo. Este sacrificio de inocentes tuvo principio de un tiempo que estuvo quatro años que no llovió ni apenas

(34) *Ibidem*, p. 62-63.

(35) *Ibidem*, XX, p. 63.

(36) *Ibidem*, p. 63-64.

quedó cosa verde, y por aplacar al demonio del agua, su dios Tlacuc, y porque lloviese, le ofrecian aquellos cuatro niños; y así el que no podia dar el agua ni era suya, la vendia por sangre de inocentes. Estos ministros ó carniceros del demonio, que en su lengua, como está dicho, se llama tlenamacaque, que eran los mayores sacerdotes de los ídolos, á manera de nazareos criaban unos cabellos muy grandes, y muy feos y sucios, que nunca los cortaban, ni lavaban ni peinaban, y así andaban engradejados, y ellos que muchas veces se tiznaban de negro, que no solamente parecian ministros del demonio, mas ese mesmo demonio. Aquella cabellera que criaban llamaban nopapa, que quiere decir mis cabellos, mopapa, tus cabellos, ypapa sus cabellos, topapa nuestro cabellos, etc., é de este nombre de los cabellos tomaron algunos españoles este vocablo de papa, y llamáronlos papas, y en buen romance se podian llamar verdugos crueles del demonio”<sup>(37)</sup>.

No dia de Tititlh, festejavam com danças e sacrificavam cativos: “A reverencia de este demonio bailaba toda la gente dos dias con sus noches, y entonces sacrificaban los cabtivos en guerra tomados de muy lejos, que segun dicen los mexicanos, algunas provincias tenian cerca de sí de enemigos y de guerra, como era Tlaxcala, Huexucinco y Cholollan, que mas las tenian para ejercitarse en la guerra, y tener de do haver cabtivos para sacrificar, que no para pelear y acabarlos de sujetar. Las otras provincias tenian lejos, á do á tiempos ó una vez en el año hacian guerra, como era Michuacan, Pánuco, Tecoantepec, etc. De estas traian tambien muchos cabtivos, y en este dia sacrificaban de estos y no de otros, ni esclavos”<sup>(38)</sup>.

Motolinía se refere à forte dissensão entre as tribos rivais, que as punha num permanente estado de alerta: “Sin las fiestas ya dichas, habia otras muchas, en diversas tierras, provincias y pueblos, en especial en Taxcalla, Huexucinco, Chololla, que eran señoríos por sí. En todas estas provincias adoraban un dios y lo tenian por principal, el cual nombraban por tres nombres, conviene á saber, Camaxtle, y de este usaban más en Tlaxcalla, y Huexucinco: llamábase ansimismo Quizalcovatlh, y en este nombre se usaba mucho en Chololla: tambien le llamaban Mixcovatlh. Los antiguos que estas provincias poblaron fueron de una generacion, y como eran parientes, tambien muy amigos; pero despues que se multiplicaron, hicieron provincias distintas. Habia entre ellos muchas veces grandes guerras y defensiones. En estas provincias se hacian muy grandes sacrificios y crueldades, porque como todos estaban cercados de provincias sujetas á México, sus enemigos, arrimábanse mas al sacrificio y oblacion, y tambien entre sí mesmos eran las mayores guerras y más continuas, y habia entre ellos hombres de buenas fuerzas, en especial en Tlaxcalla, que es la mayor provincia de estas, y de gente harto guerrera, y es de las enteras y grandes provincias y bien poblada de la Nueva España. Estos de la provincia tenian por costumbre en sus guerras no solo defenderse y ofender y matar, pero cautivar para llevar á sacrificar á los templos de sus ídolos, y por esto en la guerra arremetian y abrazábanse con el que podian, y sacábanlo y atábanlo cruelmente para llevarle, y esta era costumbre general en toda la tierra, en que se mostraban y señalaban entre ellos los valientes hombres. Estos tenian otras fiestas por sí en muchos dias del año, y con muchas cerimonias y crueldades que no me recuerdo bien para escribir la verdad, aunque moré allí seis años y oí muchas

(37) *Ibidem*, p. 64.

(38) *Ibidem*, p. 65.

cosas, pero ne me informaba para las escribir. En Tlaxcalla habia muchos señores y principales y mucho ejercicio de guerra, y tenian siempre como gente de guarnicion, y todos los que tomaban, demas de muchos esclavos, morian en sacrificio, y lo mismo en Huexucingo y Chololla, y á esta Chololla tenian por gran santuario, como otra Roma, á do habia muchos templos del demonio, y dijéronme habia mas de trescientos y tantos, como dias hay en el año, é yo ví muchos, pero nunca los conté, y ansí tenia muchas fiestas en el año, y algunas de ellas venian de muy lejos, como de Cempualla, que es á la costa, cuarenta leguas de camino, y cada provincia tenia sua salas y casas dentro en Chololla, donde se aposentaban”<sup>(39)</sup>.

Em Teuacan, Teutitlan e Cuzcatlan, províncias de fronteira, além dos sacrifícios, tinham o cuidado em cortar e fazer perfurações no órgão sexual: “En Teuacan y en Teutitlan y en Cuzcatlan, que eran provincias de frontera, que por muchas partes tenian guerra, tambien hacian muy crueles sacrificios de los cautivos y esclavos, y en sí mesmos cortaban y hendian el miembro de la generacion entre cuero y carne, y hacian tan grande abertura, que por allí pasaba una sogá tan gruesa como el brazo, y de largo segundo la devocion del penitente, unas de diez brazas, y otras de quince, y otras de veinte, é si alguno desmayaba de aquel cruel desatino, decian que aquel poco ánimo era por haber pecado y allegado á mujer; ca estos que hacian este desatinado sacrificio eran mancebos por casar”<sup>(40)</sup>.

As cabeças dos tomados em guerra e sacrificados eram escarpadas, e as caveiras expostas em estacas: “Las cabezas de los que sacrificaban, en especial de los tomados en guerra, desollaban, y si eran señores ó principales los ansí tomados, desollábanlas con sus cabellos, y sacábanlas para las guardar. De estas muchas al principio, y si no fuera porque tenian algunas barbas, nadie creyera sino que eran rostros de niños, y causábalo esto estar como estaban secas; e las calabernas ponian en unos palos que tenian levantados cerca de los templos del demonio, de esta manera, que levantaban diez y seis ó veinte palos, ó mas ó menos, de cuatro ó cinco brazas en alto, apartado uno de otro obra de una braza, y todos llenos de agujeros, y tomaban las cabezas horadadas por las sienes, y hacian unos sartales de ellas en otros palos delgados, y ponianlos en los agujeros que estaban en los palos ó vigas levantados, y ansí tenian alli de quinientas y ochocientas y más de á mil calabernas y más; y cayéndose algunas, ponian otras, porque valian muy barato é poco precio los muertos, y en tener sus templos tan adornados, mostraban ser grandes hombres de guerra y sacrificio”<sup>(41)</sup>.

Durante a festa ao deus Camaxtle, no princípio de março, e particularmente no dia de Teuxiuitl, festejado a cada quatro anos, o mais velho dos sacerdotes ditos Achcauhtin “predicava y exhortava á todos los otros, y les decia: ‘Hijos mios, ya es llegado el año de nuestro dios y señor; esforzaos á le servir y hacer penitencia, y el que se hallare flaco y sin espíritu, sálgase de aquí en cinco dias, y si se saliere á los diez y dejare la penitencia, este tal será tenido por no digno de la casa de dios, y de la compañía de sus servidores, y será privado, y tomarle han quanto en su casa tiene.’ Allegado al quinto dia, levantábase el mesmo viejo Achcauhtli, que en nuestra lengua quiere decir hermano mayor, y decia: ‘¿Están

(39) *Ibidem*, p. 67-68.

(40) *Ibidem*, p. 69.

(41) *Ibidem*, 26, p. 72.

aquí todos?’ Y respondían ‘sí’, ó ‘falta uno ó dos’, que pocas veces faltaban. Luego iban todos á una gran sierra, que está de aquí cuatro leguas de gran subida de cuesta la mitad del camino, y un poco antes quedábanse todos orando un poco más abajo de lo alto de la cuesta, y el principal Achcauhtli subía arriba do estaba un templo de la diosa Matlalcueye, y ofrecía allí chalchivítl, que son piedras de género esmeraldas, y preciadas, y plumas verdes grandes, que se llaman quetzalli, y mucho papel é incienso de la tierra, rogando con aquella ofrenda al señor Camaxtle y á Matlalcueye, les diese esfuerzo para comenzar el tiempo de su ayuno y acabarlos fuerzas para hacer penitencia.” De volta à cidade, juntavam-se-lhes outros “que estaban repartidos por la tierra, y en otros templos, y traían muchas cargas de palos tan largos como el brazo y tan gruesos como la muñeca, y poníanlos en el principal templo de Camaxtle”<sup>(42)</sup>. Ao fim do período de jejum e pequenos sacrifícios, depois de ter suas línguas talhadas por navalhas, perfuravam-nas, o achcauhtli com “cuatrocientos y cinco palos” e “los otros también viejos y de fuerte ánimo sacaban otros cada cuatrocientos y cinco; otros no tan antiguos sacaban trescientos de aquellos palos, que eran tan gruesos como el dedo pulgar del pié, y otros de tanto gordor cuanto pueden abrazar los dos dedos de la mano, el del pulgar y el del señalar: otros más mozos sacaban doscientos”<sup>(43)</sup>. Esses paus ensanguentados eram oferecidos ao ídolo Camaxtle. Oitenta dias passados, em jejum parcial, proibidos de comer ají ou chilli, sem tomarem banho e sem se deitarem com suas mulheres, mas livres para comer carne, e conduzindo por meio outras cerimônias e rotinas, começava o sacrifício dos tomados em guerra. Uma cerimônia digna de atenção é esta descrita por Motolinía: “Antes de la fiesta, cuatro ó cinco días, aderezaban todos los templos y salas de sus dioses, y encalaban lo desollado de ellos, y el tercero día antes, pintábanse los achcauhtin unos de negro, y otros de blanco, y otros colorados, ó azul, ó verde, etc, y luego á las espaldas de la casa ó templo principal del demonio bailaban un día entero. Luego vestían la estatua de su dios Camaxtle, que era de tres estados de altura, como arriba está dicho, y tenían un ídolo pequeño que decían haber venido con los viejos primeros que poblaron esta tierra: este ídolo ponían junto de la gran estatua de Camaxtle, y teníanle tanta reverencia y temor, que no le osaban mirar; aunque delante de él sacrificaban codornices, no usaban levantar los ojos á le ver. Aquí ofrecían al demonio despues de haber vestido las vestiduras é insignias del dios de Chololla, que llaman Quetzalcoatl<sup>(44)</sup>: este decían ser hijo del mesmo Camaxtle, las cuales vestiduras traían los de de Chololla, que

(42) *Ibidem*, cap. 27, p. 74-75.

(43) *Ibidem*, p. 76.

(44) Em sua *Historia eclesiástica indiana*, p. 146, Mendieta diz que Quetzalcoatl é filho de Iztacmixcohuatl com Chimalmatl e que “salió hombre honesto y templado, comenzó á hacer penitencia de ayuno y disciplinas, y á predicar (segun se dice) la ley natural: y así enseñó por ejemplo y por palabra el ayuno, en esta tierra antes no usado, sino que desde este tiempo comenzaron algunos á ayunar, y despues se fué aumentando el uso del ayuno, que guardaban estos indios en su infidelidad con excesivo rigor. Este Quetzalcoatl no fué casado, antes dicen que vivó honesta y castamente. Él dicen que comenzó el sacrificio de sacar sangre de las orejas y de la lengua, no por servir al demonio (segun se entendia), mas por penitencia (aunque necia) contra el vicio del oír y hablar, y despues el demonio lo aplicó á su culto y servicio. A este Quetzalcoatl tuvieron los indios de esta Nueva España por uno de los principales de sus dioses, y llamáronle dios del aire, y por todas partes le edificaron templos, y levantaron su estatua, y pintaron su figura. Mas es de saber, que no todos los indios de las provincias de esta Nueva España concuerdan en decir que este fué su origen y dependencia, antes en diversos lugares se hallaron sobre esto diversas opiniones.” Robelo, em seu *Diccionario. Op. cit.*, p. 47 ss., trata extensamente do assunto, trazendo as diferentes versões que disputam a explicação das características desse deus.

está de aqui cinco leguas pequeñas, para esta fiesta; y esto mesmo hacian los de Tlaxcalla, que llevaban las insignias de su demonio á Chololla, quando allá se hacia su fiesta, las cuales eran muchas y se las vestian con muchas cerimonias, como hacen á nuestros obispos quando se visten de pontifical”<sup>(45)</sup>.

Por fim, se dava o sacrifício dos prisioneiros, em honra de Camaxtle e de outros deuses. Segundo Motolinía, no templo de Camaxtle matavam 405; no bairro de Tepeticpac, 56. No total, somando-se os dos outros 28 povoados da província, eram 800 os mortos num só dia. Depois, “llevaba cada uno los muertos, segun los vivos que habia traido, dejando alguna parte de aquella carne humana á aquellos achcauhtin ó ministros, y entonces todos comenzaban á comer su chile ó ají con de aquella carne, é hacian de la manera que se dice se hacia en Cuauhtitlan”<sup>(46)</sup>.

Em outras festas do ano, especialmente no fim dos meses, de vinte dias cada um, tinham “muchos ritos y sacrificios y homicidios, semejables á los que hacian en las otras provincias de México y en esta tambien excedian en esta provincia á las otras, que mataban por año más niños é niñas que en otra parte, en lo que hasta agora he sabido; y estos inocentes se sacrificaban á los dioses del agua, que eran Tlaluc y Matlalcueye y Xuchiquetçal: tambien quemaban en fuegos, en otras fiestas del año algunos, como está dicho en el capítulo décimonono, y en otra fiesta levantaban uno en una cruz atado, y allí le asaeteaban: á este le ponian muy alto; y á otro dia, tambien de fiesta, ataban á otro de la mesma manera, algo mas bajo, y con unas varas de palo de encina de una braza, lo mataban muy cruelmente con aquellas varas, que estaban muy agudas, como acañaverado, y casi estas mismas ceremonias y ritos usaban y guardaban en las provincias ya dichas de Huexutcinco, Tepeyacac, y Zacatlan y Cazotlan en la solenidad de estas fiestas.

“Otro dia del principio de los meses, desollaban dos mujeres, despues de sacrificadas, y vestíanse los cueros de ellas dos mancebos de aquellos achcauhtin, buenos corredores, y así vestidos andaban por el patio y por el pueblo, tras los señores y principales, que en esta fiesta se vestian mantas buenas y ricas y limpias, y corrian em pos de ellos, y al que alcanzaban tomábanle sus mantas, y así con este juego de tanta alegria se fenecia esta fiesta”<sup>(47)</sup>.

Os trechos de cronistas que exibimos, com relatos sobre a morte ritual entre os astecas e povos vizinhos, fazem parte, juntamente com os códices pictóricos e ideográficos, com a estatuária e com as descobertas arqueológicas, da coleção de documentos disponíveis sobre os inícios da conquista da América. Em conjunto, eles contêm os primeiros registros que tornam verossímil qualquer tentativa de dar conta dos acontecimentos daquele tempo. Em torno deles, existe mesmo uma ampla tradição exegética, que a cada época cresce e se enriquece. Isto, porém, não basta para evitar as discussões em tons mais cáusticos em torno da sua validade documental e, portanto, da sua eficácia em produzir mais certezas do que dúvidas. De qualquer modo, insistimos que, para uma correta avaliação do sacrifício americano, enquanto fenômeno relevante do passado religioso e político dos povos que o

(45) MOTOLINÍA. *Op. cit.*, p. 77.

(46) *Ibidem*, p. 78.

(47) *Ibidem*, cap. 28, p. 79-80.



praticaram por séculos antes da chegada dos europeus à América, esses relatos são incontornáveis. Por outro lado, é preciso reconhecer que a variedade dos meios e objetivos que o fenômeno apresentou no tempo e no passado, incorporando-se ao dia a dia dos mexicanos, fazem aumentar a insegurança quanto à nossa capacidade de esclarecer o seu significado real, qualquer que seja o meio de análise à disposição. Sobre essa questão e outras paralelas voltaremos a falar num próximo trabalho<sup>(48)</sup>. Por ora, fiquemos com os testemunhos dos que presenciaram as cerimônias, acompanharam os rituais e se tornaram a primeira memória literária dos fatos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BIBLIOTECA DE AUTORES ESPAÑOLES. *Historiadores primitivos de Indias*. Madri, 1852. v. I e II.

BURKERT. The problem of ritual killing. In: HAMERTON-KELLY, G. (ed.). *Violent origins*. Stanford: Stanford University, 1987.

CASTILLO, Bernal Díaz Del. Verdadera historia de los sucesos de la conquista de la Nueva-España. In: VEDIA, Enrique de (ed.). *Biblioteca de autores españoles, historiadores primitivos de Indias*. Madri, tomo 2, 1853.

CLAVIGERO, F. S. *The history of Mexico*. Collected from Spanish and Mexican historians, from manuscripts, and ancient paintings of the Indians. Trad. de Charles Cullen. Illustrated by Charts, and other Copper-Plates. To which are added Critical Dissertations on the Land, Animals and Inhabitants of Mexico. Richmond: W. Prichard, 1806.

COMPANHEIRO DE HERNAN CORTÉS. O conquistador anônimo. In: *Narratives of some things of new Spain and of the great city of temestitan Mexico*. Trad. de M. H. Saville. New York, 1917.

CORTÉS, F. *Cartas de relación*. México: Porrúa, 2005.

DURÁN, Diego. *Historia de las Indias de Nueva-España y islas de tierra firme*. México: Porrúa, 1867.

DUVERGER, Christian. *La flor letal economía del sacrificio azteca*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

ERNOU, A.; MEILLET, A. *Dictionnaire étymologique de la langue latine*. 3. ed. Paris: Klincksieck, 1951.

FOWLER, W. Warde. *The religious experience of the roman people from the earliest times to the Age of Augustus*. Londres: MacMillan, 1911.

KLUGE, F. *Etymologisches wörterbuch der deutschen sprache*. Trübner: Strasburg, 1905.

LÍVIO, Tito. *Oeuvres*. Paris: Puf, 1869.

MENDIETA, Jerónimo de. *Historia eclesiástica indiana*. México: Porrúa, 1870.

MOTOLINÍA (Toribio de Benavente). *Memoriales de fray Toribio de Motolinía*. México: 1903.

---

(48) Como pretendemos traçar, em três ensaios, sendo este o primeiro, um painel sobre a prática do sacrifício entre astecas e incas, seguido duma reflexão tomando por base os dados recolhidos, deixaremos para discutir em outra oportunidade os reparos feitos aos cronistas, sobretudo pelos adeptos do método da antropologia e da psicologia.

POKORNY, J. *Indogermanisches etymologisches wörterbuch*. Berna: Francke, 1959.

ROBELO, Cecilio A. Dicionario de mitología Nahoá. In: *Anales del Museo Nacional de México*, n. 5, 1908.

VARRÃO. *De lingua latina quae supersunt*. Leipzig: Teubner, 1910.

WALDE, A.; HOFMANN, J. B. *Lateinisches etymologisches wörterbuch*. Heidelberg, 1938.

WISSOWA, G. *Religion und kultus der Römer*. Munique: Witke, 1902.

# A ABERTURA E O ESTADO PLURALISTA COMO BUSCA DE SOLUÇÃO CONSTITUCIONAL AO PROBLEMA DAS “DUAS BOLÍVIAS”

Salvador Schavelzon<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** Esse trabalho faz uma análise do contexto político boliviano atual, à luz da nova ordem aberta com a promulgação da Constituição em fevereiro de 2009, e o começo da sua implementação. A partir da análise do novo texto constitucional, me deterei na consideração das (in)definições no plano da autonomia; da oficialização de línguas indígenas; da economia; da cultura; da justiça comunitária; e da representação política dos povos minoritários. O artigo é uma apresentação das tentativas pluralistas de reforma política e do complexo processo de acordo político com que estas se depararam. Antes de entrar na análise da nova Constituição, percorrerei o campo das ideias políticas na Bolívia e a imagem local das “duas bolívias” como problema que permite entender o contexto em que a Assembleia Constituinte foi convocada.

**Palavras-chave:** Bolívia, Estado Plurinacional, Constitucionalismo, Evo Morales, Antropologia do Estado.

**Abstract:** This study examines the current Bolivian political context, considering the new order opened with the promulgation of the Constitution in February 2009, and the beginning of its implementation. In the analysis of the new constitutional text, I will dwell with the account of (in) definitions in the subjects of autonomy, the validation of indigenous languages, economy, culture, communitarian justice, and political representation for minoritarian ethnic groups. The article presents the attempts of a pluralistic political reform and the complex political process that they have encountered. Before entering in the analysis of the new constitution, I will begin exploring the field of political ideas in Bolivia and the local image of the “two Bolivias” as a problem that can lead us to understand the context in which was established the Constituent Assembly.

**Keywords:** Bolivia, Plurinational State, Constitutionalism, Evo Morales, Anthropology of the State.

---

(\*) Antropólogo, Graduado na Universidade de Buenos Aires, Mestre e Doutorando pela Universidade Federal de Rio de Janeiro (PPGSA e PPGAS). *E-mail:* schavelzon@gmail.com. Recebido em: 16.11.2009 e aceito em: 22.3.2010.

## INTRODUÇÃO: DO DOIS PARA O MÚLTIPLO

Na Bolívia, muitas coisas aparecem sob o signo da dualidade: Oriente e Ocidente; terras baixas e terras altas; a fórmula de chacha-warmi (homem-mulher) na tradição de governo aimará; e a ideia das “duas bolívias” frequentemente mobilizada no discurso político boliviano. Ocuparei-me com a continuação desse problema das “duas bolívias”, que consiste na leitura da realidade boliviana com ênfase na fratura e na divisão irreconciliável. Esse problema apareceu formulado com clareza pelo indianismo de Felipe Quispe, protagonista de bloqueios na região do altiplano entre 2000 e 2005. Ele mobilizava uma política da memória histórica das rebeliões indígenas e do enfrentamento entre o país dos índios e o dos espanhóis, atualizado na época republicana como o país dos índios, e dos mestiços. Muitas vezes provindas do espectro político oposto aos camponeses indígenas, também utilizam a imagem das “duas bolívias” para criticar o que entendem como atropelo das liberais individuais por parte do governo de indígenas e sindicatos rurais. A ameaça da anarquia que muitos republicanos sentem quando se fala em pluralismo abre as portas para as formas de governo e de justiça indígenas.

A imagem da oposição de “duas bolívias”, no entanto, também deriva da cosmologia andina em imagens do encontro, da mistura e da combinação. A personagem híbrida do *Pepino* no carnaval representa a ambiguidade, e os que entendem de filosofia andina destacam a dualidade e a complementaridade como princípio onipresente (ESTERMANN, 1998), junto com a reciprocidade, base da economia das comunidades andinas históricas e, até hoje, presente nos Andes (TEMPLE, 1995). Essa é outra chave de leitura da realidade política que não parte da fratura, mas do encontro e do diálogo. Filemón Escóbar, um dos fundadores do MAS (Movimiento al Socialista) e mentor de Evo Morales, agora distanciado e crítico, é um dos que aludem à cosmologia andina para pensar na política atual. Em recente livro (2008), ele defende essa visão que busca, na complementaridade, um contraponto da confrontação que ele encontra na política do atual governo boliviano e da oposição.

Evo Morales (empossado em janeiro de 2006) também pode ser lido à luz do dois. Os primeiros três anos do seu governo passaram entre a busca do consenso e o enfrentamento entre dois projetos políticos. A política do país aparece marcada pelo Dois com um cenário político sumamente polarizado entre os setores regionais dos governos departamentais do leste, com gás, soja e petróleo, e o governo dos camponeses e setores de esquerda com força eleitoral na parte ocidental do país, mais populosa e também mais pobre. Essa oposição se expressou entre agosto de 2006 e dezembro de 2007, durante a Assembleia Constituinte, que será o eixo da análise neste texto. Durante meses, todos os esforços em redigir uma Constituição de consenso fracassaram. Só depois do ponto mais álgido nos enfrentamentos entre governo central e as regiões de Oriente (em setembro 2008), o governo conseguiu conformar uma mesa de diálogo e viabilizar um acordo com a oposição no congresso nacional, para que em janeiro de 2009 os bolivianos votem a aprovação da nova Carta Magna, promulgada, finalmente, em fevereiro de 2009.

O desenlace com aprovação de nova Constituição pode ser lido como uma imposição do projeto de Evo Morales, depois de ter ganhado no referendo revocatório com o 67,4% dos votos. Não seria um encontro de diferentes, mas uma imposição. Essa é a leitura da

oposição. Mas na leitura do texto constitucional aprovado que apresentarei a continuação, é evidente que o resultado final não foi o que o MAS (partido de governo) propôs, e sim um texto que, além da proposta do governo, inclui a revisão do texto realizada no Congresso por parlamentares da oposição e com mudanças propostas pelos prefeitos (governadores) das regiões opositoras. Nesse sentido, o problema das “duas bolívias” teria tido no processo constituinte uma resolução, fruto do acordo, como podemos ver nos conceitos centrais estabelecidos no primeiro artigo:

**Artículo 1.** Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país.

No primeiro artigo da constituição, demandas centrais da oposição foram incluídas como o reclamo das autonomias e a ideia de *Estado Social de Direito*. Mas o encontro de diferenças vai além e aparece na opção pela multiplicidade, que pode ser pensada como solução política ao problema das “duas bolívias”, e que deve ser entendida não só como encontro do governo e a oposição, mas também do encontro dos diversos setores políticos indígenas, camponeses, mineiros, classe média urbana, etc, que formam parte da base do partido de governo. A opção pelo pluralismo é a proposta que visa a inclusão dos 36 povos indígenas considerados excluídos do poder político e econômico, por causa da discriminação e desvalorização cultural. A ideia de complementaridade de sistemas civilizacionais diferentes e do pluralismo, marca a inclusão dos diferentes povos indígenas a partir de reformas que tentam agregar um modelo de Estado alternativo ao “um”; sendo o “um”, no mundo político boliviano, a nação boliviana monocultural, falante de espanhol e de religião católica, a que, agora, se oporia ao Estado Plurinacional conformados por muitos povos e nações. Alguns trabalhos que podem ser citados como antecedentes dessas reformas estatais feitas da perspectiva pluralista são os do Grupo Comuna, cujos membros foram ativos participantes do processo constituinte, desde a análise intelectual ou a prática política (GARCIA LINERA; GUTIERREZ; PRADA; TAPIA; 2000; GARCIA LINERA; TAPIA; PRADA, 2007). A complementaridade e o dois, assim, dá lugar não só a duas, mas à multiplicidade de muitas bolívias que compõem o Estado Plurinacional, e que busca, também, se afastar do multiculturalismo incluído no Estado boliviano em reformas da década de 90, entendido como a inclusão subordinada da diferença e, portanto, uma nova versão do Dois que separa indígenas como cidadãos de segunda classe.

No processo constituinte, a solução pluralista que permitia incluir as diferenças não só políticas mas também “civilizacionais” e cosmológicas, não conformava à oposição que, em lugar de um pluralismo combinado com um governo centralizado, exigia poder político para as regiões e descentralização, mas a partir de uma lógica republicana e liberal tradicional marcada pela imagem da homogeneidade cultural, com o espanhol, por exemplo, como única língua oficial. A busca de um modelo de Estado que evitasse a fratura, então, não consistiu só no pluralismo do Estado Plurinacional Comunitário proposto pelo MAS, mas também na inclusão do reclamo da oposição. Além da inclusão dos conceitos citados, originalmente fora do projeto do MAS e presente nos primeiros rascunhos de Constituição da oposição, devia se construir uma ordem constitucional equilibrada. Nesse sentido, no

primeiro artigo, também encontramos compromisso entre forças centrípetas e centrífugas na combinação do Estado Unitário, com a descentralização e a plurinacionalidade, que remite, antes, a formas políticas de tipo confederativo.

Na continuação, apresentarei algumas notas que surgem de uma pesquisa etnográfica do processo constituinte boliviano e que visam aportar elementos para entender o movimento contínuo — na realidade política boliviana — entre as relações que citamos acima: a unidade, a diversidade, a oposição, o acordo, a pluralidade. Esses movimentos marcam a atual fase da política boliviana no momento pós-constituinte em que devem ser implementadas as leis que regulamentam a constituição. Esse trabalho tem como centro o cenário parlamentar onde a marca da oposição entre “duas bolívias” se reedita em vários debates trazidos pela nova Constituição.

### **A AMBIVALENCIA DOS SIGNIFICADOS NO ESTADO BOLIVIANO E NO GOVERNO DE EVO MORALES**

Para pensar no sentido das reformas estatais abertas trazidas pela nova constituição, é interessante a ambivalência presente nos atos de governo e na própria direção do projeto político liderado por Evo Morales. O ubíquo lugar do indígena e a mistura de elementos ideológicos e identitários heterogêneos fazem do processo político boliviano um processo original e difícil de classificar. Para analisar o processo, é bom começar por tentar entender o governo Morales, que controlava a maioria na Assembleia Constituinte.

Em relação ao Estado, o sentido da atual administração não é unívoco: de um lado, a nova Constituição e gestão de governo parecem potencializar o componente da “descolonização” apoiando o mundo indígena em detrimento do Estado, foco colonial desta crítica. O processo político atual não pode ser analisado, nesse sentido, a partir das tradições do mundo das comunidades rurais de onde provém o núcleo do MAS e o maior apoio eleitoral. Nesse sentido, um processo de desestruturação da república teria se iniciado com a chegada dos camponeses e indígenas no Estado e se fortalecido com a aprovação da nova Constituição. Por outro lado, porém, a reforçada legitimidade da autoridade estatal na atual fase política, junto com os ingressos mais altos da história da Bolívia no tesouro estatal e dos municípios — por causa do gás — poderia significar uma revitalização da república que, ela primeira vez, aparece presente nas comunidades com um Estado que, longe de ser ameaçado, se mostra agora mais fortalecido. A posição intermediária e combinatória, seria a ideia de Estado descolonizador que abraça o pluralismo para ser, pela primeira vez, um Estado de todos os bolivianos.

Mas a ambiguidade do Estado não é apenas responsabilidade do governo de Evo Morales. A própria eficácia e viabilidade do Estado é, frequentemente, contestada na Bolívia. A partir da importância do mundo rural comunitário, é comum ouvir na Bolívia que não existe nem Estado nem relações de produção capitalistas bem estabelecidas. Luis Tapia (2002) fala da “condição multisocietal” da Bolívia, que combina o capitalismo moderno com modos não capitalistas nas comunidades e que, talvez, possa ser elemento fundamental no assunto da questionada estatalidade. Essa fragilidade institucional se evidencia na

negação do próprio nome do país por parte dos aimarás que rejeitam a homenagem a Simón Bolívar, que os combateu, e que expressam também um sentimento que muitos vêm como porto-nacional. E a fragilidade também é clara, se observarmos o deficiente controle e expansão sobre o território. Na Bolívia, a rede de caminhos é descontínua e precária, a presença de autoridades judiciais é escassa e existem vários problemas de limites entre municípios, e até entre departamentos. Bolívia perdeu território de todos os lados (de Chile, Brasil, Paraguai, Argentina); e também gerou uma consistente fama de terra sem lei, onde poderiam iniciar a sua vida criminais e bandidos prófugos do mundo todo. O aumento da demanda pela autonomia da região da Meia Lua não seria mais do que a confirmação desta debilidade do Estado, com recorde regional de golpes de Estado, numa região onde os golpes não foram poucos.

O perfil do Evo Morales, também deixa ver a fraqueza do Estado. A ambivalência aparece no jogo entre uma posição de autoridade estatal, combinada com a crítica às instituições republicanas por parte de um presidente que, durante anos, foi alvo da repressão estatal quando dirigia os sindicatos de produtores de coca e foi expulso do congresso em 2002 depois de ser eleito deputado; acusado de narcotraficante e terrorista. Nos hábitos políticos, de vestimenta e discurso, Evo Morales, cotidianamente, parece mostrar que é de fora do Estado, ou pelo menos de fora do Estado tal como era desde a fundação da Bolívia. Sem deixar o lugar de alocação como autoridade dos bolivianos, Evo Morales mantém o lugar de líder sindical, participando de passeatas, sendo eleito autoridade dos cocaleros e em suas opiniões, como quando expressou que ele fazia as coisas e só depois chamava os advogados para consertar (SIVAK, 2008).

No mundo intelectual e político, existem várias expressões contraestatais e comunitaristas inspiradas pelo mundo indígena. No plano do pensamento político, pode ser mencionado Fausto Reinaga (1991) precursor do indianismo, com a ideia de revolução indígena contra a república nacionalista, e também de esquerda. Na atualidade, os trabalhos de Raúl Prada (2008) apresentam a comunidade local andina (*ayllu*) como uma forma arcaica contra estatal, que preexiste, inclusive, ao Estado dos Incas e que se encontra em guerra contínua contra um Estado. Longe da imagem estatal das comunidades que foram parte do império Inca, nesta análise, a comunidade aparece afastada de um Estado que sempre tentou reduzi-la e controlá-la. Para Raúl Prada, representante constituinte do MAS na Assembleia, o *ayllu* andino é atual e suas formas ultrapassam o âmbito rural das comunidades, tendo aparecido, por exemplo, nas redes de sindicatos que realizaram importantes protestos no período 2000-2005.

Mas, ao mesmo tempo, a presença da comunidade na política estatal sai, às vezes, do primeiro plano e o lugar de Evo Morales é, também, o do primeiro presidente, em muito tempo, com possibilidades reais de converter a Bolívia em um “verdadeiro Estado”, como grande administrador das riquezas em hidrocarbonetos descobertas a partir de 1997, que, após o decreto de nacionalização, permitiu um considerável aumento dos ingressos estatais. Esse é o Evo Morales que, longe do perfil comunitarista, personifica fortemente o papel de desenvolvimentista, modernizador e líder de um Estado, pela primeira vez, viável e sem déficit. Evo Morales poderia ser considerado, sob essa perspectiva, como o responsável de erguer um Estado legítimo que estende seus monopólios como nunca antes nessas terras.

A elite boliviana parece ter raciocinado assim, quando antes das eleições que levaram Morales à presidência dizia, num comentário irônico popularizado, que votaria por Evo Morales como única forma de que terminassem os bloqueios nas estradas. Seria o Estado dos movimentos sociais o único Estado possível na Bolívia.

E a pergunta de pesquisa que se abre nesse ponto é se uma ampliação democrática em termos de novos atores que acessam ao sistema político significa uma mudança no tipo de Estado e de representação política. A resposta deve buscar até que ponto o novo Estado Plurinacional é uma revolução política, até que ponto mudou a ênfase da economia de mercado para a comunidade e até que ponto as mudanças jurídicas pluralistas caracterizam o Estado boliviano como diferente. Lendo uma proposta de reforma estatal do atual vice-presidente (GARCÍA LINERA, 2005), publicada pouco antes do seu triunfo eleitoral junto a Evo Morales, já era possível encontrar uma dupla leitura do sentido político do novo Estado. A proposta que ele fundamentava, de autonomias indígenas e um Estado Multinacional dizia que uma verdadeira república poderia ser só — na Bolívia — uma democracia pluricultural e multiétnica. Nesse sentido, era citado o filósofo político Will Kymlicka (1996), referência na defesa dos direitos coletivos como acordes com o marco do liberalismo. Ao mesmo tempo, no mesmo trabalho do vice-presidente, se visava potenciar o autogoverno aimará e os modos políticos comunitários próprios das cosmovisões indígenas, em direto desafio à república liberal do Estado moderno.

Essa ambiguidade nas interpretações sobre a força do Estado boliviano parecem não ter resolução em apenas uma direção. E acho que essa é uma marca do próprio Estado e do atual processo político boliviano. Talvez seja aí mesmo, na dualidade, ou na dupla face da ação estatal, onde radica a força política e governabilidade do MAS, assim como do imaginário político que as fundamenta. E veremos na continuação como essa flexibilidade conceitual alcança diversas áreas como a definição identitária e política do próprio Evo Morales e seu governo.

Se ouvimos, de um lado, que o governo de Evo Morales é considerado o primeiro governo das maiorias indígenas, por outro lado se afirma que o Estado do MAS não seria indígena nem comunitário, começando porque o próprio Evo Morales não seria “realmente” um indígena, e utilizaria esse rótulo apenas como estratégia política. Não sendo indígena, Evo Morales aparece, para alguns, como nacionalista. A importância da associação à nação boliviana, antes do que à etnia aimará, afasta o imaginário político do Estado indígena própria de visões superficiais sobre a Bolívia, no entanto, às vezes, também alimentada desde o discurso do governo. Elementos como a aliança estratégica com os militares, a nacionalização de empresas, o discurso da unidade nacional na frente de tudo e a utilização da categoria indígena de modo genérico, e não referente a etnias específicas, fortalece essa classificação. De qualquer modo, o assunto da identidade política de Evo Morales não é fechado. Ele se reconhece como indígena e fala como representante dos indígenas que entraram pela primeira vez no governo. Fora a questão da identidade étnica, também sua identidade política é controversa. Expressou algumas vezes acreditar em deus, quando o assunto da religião entrou na campanha pela nova Constituição, por exemplo, e também se definiu como marxista-leninista quando defendia a incorporação de Cuba à Organização dos Estados Americanos — OEA. Manifestou querer o socialismo comunitário, é aliado de



Cuba e Venezuela, mas também reivindica a luta étnica, e não de classe, dos indígenas e defende o desenvolvimentismo industrializador dentro do marco do capitalismo.

Olhando para as ações de governo, as marcadas pelo nacionalismo e o estatismo são das mais importantes e com maior destaque no discurso do governo. Mas políticas multiculturais na educação, por exemplo, e o marco da nova Constituição, também dão destaque ao componente indígena no atual processo político. A ideia do indígena, além disso, aparece associado à maioria da população que assim se reconhece (62% no último Censo de 2001), colocando-a como raro caso em que os reclamos de direitos indígenas não aparecem ligados a minorias nem separado do discurso nacionalista boliviano.

Prova da controvérsia a respeito da identidade é a proveniência multiplicidade de localização das críticas. O indigenismo aimará nega o caráter indígena desse governo, critica a sua composição majoritariamente branca ou mestiça, e o acusa de traição dos indígenas por dar continuidade à república colonial (ver por exemplo a periódico Pukara<sup>(1)</sup>). Também o ex-vice-presidente aymarará na década 90, Víctor Hugo Cárdenas, questionava a identidade indígena de Morales, por não falar línguas e ser solteiro. E ouvimos também críticas desde a posição da soberania nacional, que considera que as nacionalizações não foram realizadas de modo consistente e que as reformas do pluralismo cultural, trazem riscos para a defesa do interesse nacional. Nesse sentido, podemos citar as críticas ao Estado Plurinacional do ex-ministro de hidrocarbonetos de Evo Morales, Andrés Solís Rada (2009), que pergunta-se: “Evo não nota que um país estilhaçado não pode se defender frente às transnacionais?” acusando a “política desagregadora do ‘gonismo’, à qual se uniu ao MAS ao estabelecer o reconhecimento constitucional a 36 nações indígenas, as quais pretenderão cobrar impostos pela água e pelos gasodutos que cruzem seus ‘territórios’, significará uma espécie de retorno à Idade Média, que fraturará o país e provocará enfrentamentos fratricidas”.

Mas se as críticas vêm de toda direção, também é verdade que os setores incluídos no atual governo e que confluíram no MAS também é amplo. Talvez, sem uma aliança dessas características seria inexplicável a fortaleza eleitoral e política de Evo Morales, e a forma em que conseguiu juntar, no mesmo projeto, os principais reclamos do período de instabilidade política anterior. Essa heterogeneidade era visível na composição do conjunto de representantes do MAS eleitos para a Assembleia Constituinte. É o processo constituinte um bom espaço para avaliar essa capacidade do projeto político liderado por Evo Morales para incluir e apresentar uma solução para o problema das “duas bolívias”, ao que fizemos referência mais acima, e que diz respeito diretamente à questão indígena. Vejamos, então, a continuação como essa abertura, flexibilidade e ambiguidade na definição política estratégica e identitária do governo, se expressou no processo constituinte.

## PROCESSO CONSTITUINTE E NOVA CONSTITUIÇÃO

Além de uma ambiguidade que pode ser entendida como reflexo da ampla base ideológica do MAS, a ambiguidade aparece como produto de um processo constituinte que

(1) Disponível em: <<http://www.periodicopukara.com/>>.

foi desenvolvido num contexto de conflito político em que toda afirmação do partido de governo era contestada por uma oposição que o impedia chegar nos dois terços. Prevendo essa situação, o partido de governo tentou, sem sucesso, aprovar um regulamento de votações que lhe permitisse tomar decisões por maioria absoluta. Mas a oposição se impôs e a busca dos dois terços torturaram o MAS durante todo o processo. O conflito na Assembleia Constituinte também veio de fora, com protestos na cidade de Sucre pela volta dos poderes de governo — trasladados para La Paz mais de cem anos atrás — que impediram o funcionamento das sessões plenárias. Os representantes de Sucre, aliados aos representantes opositores da Meia Lua (sul e leste do país), apostaram a que a Assembleia terminasse sem resultados e não contribuíssem na busca de um texto de consenso que conseguisse dois terços. Sem poder convocar sessões nem conseguir dois terços, a Assembleia concluiu, fora da sua sede oficial, com um texto elaborado apenas pelo MAS e com poucas possibilidades de passar pelo congresso, onde a oposição devia dar seus votos, que — também por dois terços — seja convocado o referendo de aprovação da nova Constituição.

Mas, finalmente, o governo saiu vitorioso. Depois de dez meses de conflito político nas regiões e sem o diálogo com o qual o governo buscava viabilizar a aprovação do texto constituinte, Evo Morales se impôs num referendo com 67,4% dos votos — que, paradoxalmente, tinha sido chamado pela oposição — e tudo começou a se encaminhar com o estabelecimento da mesa de diálogo e o posterior acordo no congresso que convocou ao referendo constituinte. O custo para o governo foi aceitar mudanças no texto aprovado na Assembleia, incluindo demandas da oposição na versão final da Constituição. Depois de uma campanha que voltou a polarizar o cenário político na Bolívia, a nova constituição foi aprovada e promulgada em fevereiro de 2009. O processo constituinte, no entanto, se estende a dezembro de 2009 com a eleição de representantes para o novo parlamento plurinacional, e a reeleição de Evo Morales.

O desenvolvimento da Assembleia, naquele contexto de conflito, deu lugar a um texto não homogêneo, que inclui o encontro de distintas visões de país e interesses diferentes. Assim, no novo texto encontramos: acordos, pontos intermediários, contradições e afirmações que vão em distinta direção. Assim, por exemplo, se declara o fim do latifúndio, colocando um limite de cinco mil hectares, mas se acrescenta que isso afetará as propriedades futuras e não as já existentes. Também, encontramos no preâmbulo da nova Constituição uma declaração em que se afirma a superação do Estado Republicano, mas nas negociações do Congresso que possibilitaram a convocatória ao referendo, se reintroduziu o termo República e um sem número de recortes às definições iniciais aprovadas pelo MAS, meses antes.

O novo texto significou decepção para alguns setores sociais, ao tempo, que para outros, um avanço que posterga as definições para o futuro, mas não fecha as portas para as mesmas. Na continuação percorrerei alguns dos temas centrais que atravessaram o processo constituinte, e a sua resolução aberta ou negociada que permitem medir a importância da flexibilidade, a dualidade, a multiplicidade e a indefinição na política do Estado boliviano.

Para os assessores do MAS na Assembleia Constituinte, a peça mais importante do novo texto era o caráter Plurinacional do Estado. Eles explicavam que seria um aporte ao constitucionalismo a nível mundial, com uma inédita combinação do social, do liberal e do

comunitário. Segundo a equipe de assessores, a nova Constituição combina o melhor dos constitucionalismos francês de 1789, mexicano de 1917 e soviético de 1935. Mas é difícil ir além na explicação de como se desenvolve esse novo modelo. O caráter Plurinacional (e comunitário) do Estado era caracterizado por uma abrangência, falta de definição e de leitura unívoca que o limitava, para muitos, a um caráter declarativo com poucas implicações reais e que só a partir de futuras definições poderia chegar a ser desenvolvido. Se bem é verdade que o conflito com a oposição contribuiu a essa indefinição, a mesma tinha também outros motivos.

O Estado Plurinacional, às vezes, refere-se aos 36 povos e nações indígenas reconhecidos na Bolívia, cujas línguas são listadas na nova Constituição e obtêm reconhecimento oficial, embora numa cláusula transitória se posterga a implementação do seu uso na administração do Estado à normativa futura. Nesse sentido de Plurinacional, o Estado republicano daria lugar a uma confederação de povos que teriam participação direta no Estado, visto como pluralidade de cosmologias, instituições políticas e línguas em plano de igualdade. Outra leitura do Plurinacional é a de um Estado Unitário, que mantém a forma republicana, mas que inclui no aparelho governamental o povo das cidades e do campo, descendentes das culturas originárias, mas já não necessariamente com uma identidade étnica ou modo de vida diferente. São as duas leituras do indígena que vimos acima. E são duas formas de resolver o problema das “duas bolívias”: ora para o lado da unidade, ora para o da multiplicidade.

Na Assembleia Constituinte, a discussão da identidade apareceu com força na definição do Povo Boliviano e do sujeito-chave de “nações e povos indígenas originário campesinos” presente em todo o texto e destinatário de vários direitos especiais. Na definição dessa categoria, os distintos setores sociais presentes entre os representantes na Constituinte reclamavam ser incluídos. Assim se discutia se a definição utilizaria critérios de classe social ou culturais, e se os sujeitos seriam englobados ou definidos por extenso. Alguns campesinos exigiam não ser separados dos indígenas originários, porque era assim que também eles se reconheciam; mas outros preferiam manter uma identidade distintiva, do mesmo modo que os afrobolivianos e as mulheres, que queriam ser mencionados de forma separada na definição de “povo boliviano”, categoria introduzida como novo proprietário dos recursos naturais, desbancando desse lugar ao Estado. A definição da categoria “povo boliviano” sofreu uma modificação com a revisão do Congresso, em outubro de 2008, que reintroduziu nesse artigo o conceito de nação, que tinha saído na formulação do MAS na Assembleia Constituinte. O assunto pode ser analisado em relação à própria falta de definição de Evo Morales e seu governo a respeito à identidade do projeto político. A definição de consenso foi abrangente:

**Artículo 3.** La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano.

Mas a ideia de “nações e povos indígena originário campesinos”, de consenso entre as organizações sociais, trouxe desconfiança na oposição que pensava que não só as minorias étnicas, mas também qualquer campesino na Bolívia que fosse descendente de quíchua ou

aimará, exigiria direitos especiais. Vários controles foram incluídos no texto para evitar essa interpretação, mas a oposição continuaria criticando que alguns sujeitos sejam definidos explicitamente. A definição de quem é indígena na Bolívia continua em aberto, porque é uma questão impossível de definir por lei, mas também porque as organizações sociais conseguiram, politicamente, que o conceito não se fechasse. O seguinte artigo reconhece direitos presentes na Declaração das Nações Unidas sobre povos indígenas, mas traz controvérsia na Bolívia, pela dificuldade de definir quem é indígena e quem não é, ou melhor, pela possibilidade de que um percentual alto da população seja assim reconhecido:

**Artículo 2.** Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

Para a oposição, esse artigo significa direitos desiguais entre os indígenas e os não indígenas. Para o governo, é justiça com os, até agora, excluídos do Estado. Fica em aberto a leitura mais restrita que limita sua aplicação a comunidades isoladas e com homogeneidade linguística e cultural, ou que a considera aplicável a populações resultantes do contato contínuo entre quíchuas, aimarás e mestiços, com uma circulação contínua entre territórios, campo e cidade, e que envolve também as comunidades campesinas organizadas em sindicatos no século XX. A definição ampla das “nações e povos”, de modo igual que a indefinição da identidade política, abre um leque de possibilidades que são as que dão forma à política boliviana, tanto nas terras baixas quanto nos Andes. O assunto diz respeito, também, ao caráter não minoritário dos povos indígenas na Bolívia.

Para analisar o Estado Plurinacional, podemos explorar as mudanças a respeito aos regimes político, econômico, jurídico, cultural e linguístico, entre outros, em que o caráter Plurinacional aparece desenvolvido. É nesses assuntos nos quais vemos que as “duas bolívias”, se encontram, enfrentam, ou abrem à pluralidade de formas sociais. Em cada tema nos quais encontramos distintas mãos constituintes (às vezes dando conta de tensões internas do próprio MAS) e, também, uma resolução aberta à futura definição. Trata-se, no político, da inclusão de circunscrições legislativas especiais para indígenas; no econômico, do reconhecimento de uma economia plural; no jurídico, da institucionalização da justiça comunitária e do Tribunal Constitucional Plurinacional; no cultural, do respeito autônomo das formas tradicionais e do reconhecimento de direitos coletivos; e no linguístico, da oficialização das línguas.

Um dos primeiros debates posteriores à aprovação da nova Constituição foi o projeto de lei eleitoral do governo no qual, no texto saído da comissão parlamentar, se incluíam 14 circunscrições especiais indígenas, para um total de 135 parlamentares. Trata-se de deputados que serão eleitos nas zonas rurais de cada departamento e que se estabelece, especificamente, para cada jurisdição, de quais etnias deverão ser originários. As 14 circunscrições desenvolvem um dos artigos da nova Constituição que estipulava a representação de minorias. E é um dos primeiros assuntos com os quais a nova Constituição começou a ser implementada. Assim é, também, um dos pontos onde encontramos contradição e apertura na redação da Constituição e nas suas interpretações.

A representação direta era uma das exigências das organizações indígenas na Assembleia. Se o Estado Plurinacional reconhecia 36 nações, estas deviam ter participação no parlamento nacional, modificando, assim, o modelo republicano e liberal clássico de governo que — nas fundamentações do MAS — as excluiu desde a fundação da república. No art. 146 da nova Constituição — correspondente à composição da Assembleia Legislativa Plurinacional — se estabelece que estas circunscrições indígena originário campesinas reger-se-ão pelo princípio de densidade populacional da cada departamento. Estas não deverão transcender os limites departamentais, serão somente na área rural e quando estes povos e nações forem minoria populacional. Com estas definições, a representação direta não abarcaria as nações indígenas que são majoritárias em seus territórios (os quíchuas e os aimarás das terras altas) e que se supõe que possam eleger representantes por voto universal em circunscrições normais.

Mas as distintas interpretações sobre esse tema têm bastante base para divergir, uma vez que o art. 147 da nova Constituição contradiz o anterior, mencionado acima. Depois de ter tratado o tema das circunscrições especiais indígenas, um novo artigo volta a se referir ao assunto e estabelece que “a lei determinará as circunscrições especiais indígena originário campesinas, onde não deverão ser considerados como critérios condicionantes, nem a densidade populacional, nem a continuidade geográfica”. O critério de densidade populacional é vetado no art. 147 e estabelecido como princípio diretor no art. 146.

Segundo um dos protagonistas do acordo (BORTH, 2008), a contradição se deve a um erro, devido à falta de tempo e de uma comissão de concordância que revisasse o texto modificado no acordo no Congresso. Para outros<sup>(2)</sup>, não é uma contradição, mas um elemento que serve aos povos para exigir distintos tipos de representação, não necessariamente vinculados ao seu caráter minoritário, conforme a baixa densidade populacional. Como em outros temas, a potencialidade do Estado Plurinacional define-se no campo da política, na elaboração das leis que implementam a Constituição e, portanto, na implementação das mesmas em um processo sem fim.

## ECONOMIA, JUSTIÇA E LÍNGUAS

Outro exemplo dos pontos da nova Constituição que se vinculam ao caráter Plurinacional é o do modelo econômico plural que busca utilizar ferramentas do Estado para viabilizar métodos econômicos insignificantes em termos de capital e economia de mercado, mas que envolvem na Bolívia 83% da população. Isto busca expressar a formação social da Bolívia que René Zavaleta descreveu como “abigarrada” (complexa, em tradução aproximada) e com a ideia de “capitalismo andino” de que falava o atual vice-presidente na campanha para a presidência de 2005. Segundo aquela proposta, os excedentes da economia de mercado seriam aplicados no desenvolvimento da pequena economia urbana mercantil, da economia doméstica campesina e também nas formas econômicas dos povos amazônicos.

(2) Adolfo Mendoza, assessor técnico da organização de indígenas das terras altas, em conversa privada. Y Albó (2009).

Trata-se da implementação, no nível econômico, do que também se postula para o nível linguístico, da justiça, das formas políticas etc.; e leva para o plano do econômico a proposta pluralista do MAS na constituinte para a resolução e encontro entre as “duas bolívias”:

**Artículo 306.** [...] II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. [...]

III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo. [...]

**Artículo 311.** I. Todas las formas de organización económica establecidas en esta Constitución gozarán de igualdad jurídica ante la ley. [...]

Segundo uma das assessoras do MAS para temas econômicos na Assembleia Constituinte (MORALES, 2008, p. 26), o reconhecimento da economia social cooperativa, na nova Constituição, tem a ver com a lógica em que foi redigido o texto pela qual “se orienta claramente a conseguir a visibilidade de setores e temáticas até agora ignorados ou invisibilizados por definições de natureza ‘neutra’ ou de definições mais gerais. Em toda a redação, incluem-se setores e temas que, de uma perspectiva rigorosa com os conceitos, não deveriam ser incluídos por estarem já incorporados dentro de um conceito geral, mais abarcador”, ela fazia referência à inclusão de distintas economias de modo igual à inclusão dos “indígenas originário campesinos” na definição abrangente de povo boliviano.

Na nova Constituição, o pluralismo também alcançou o tema da justiça. E, nesse assunto, encontramos de novo *o encontro* das “duas bolívias”, que aparecem no encontro entre a justiça comunitária-indígena com a justiça “ordinária” do Estado; e, também, *o múltiplo*, com o reconhecimento do pluralismo jurídico como base da justiça unitária do Estado Plurinacional. Como em outros temas, também nos artigos sobre Justiça, encontramos indefinição, abertura e contradições.

De um lado, a justiça indígena queda reconhecida pela nova Constituição. No primeiro artigo se declara o pluralismo jurídico; no segundo, é reconhecido o direito à autonomia, ao autogoverno e às instituições próprias, como vimos. Um capítulo especial da nova Constituição é dedicado à jurisdição indígena. Nos seguintes artigos se desenvolve esses direitos:

**Artículo 178.** [...] II. La jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena originario campesina gozarán de igual jerarquía. [...]

**Artículo 190.** I. Las naciones y pueblos indígena originario campesinos ejercerán sus funciones jurisdiccionales y de competencia a través de sus autoridades, y aplicarán sus principios, valores culturales, normas y procedimientos propios.

No entanto, na versão definitiva — produto do acordo com a oposição — foram eliminadas frases importantes que iam na direção de garantir a autonomia da justiça das

comunidades, por exemplo, as que afirmavam que a jurisdição indígena decidiria de forma definitiva, que as suas decisões não poderiam ser revisadas pela jurisdição ordinária, e que seriam executadas em forma direta. Além disso, se acrescentaram cláusulas de controle da justiça indígena como com a explicitação do direito de defesa, que não aparece na justiça comunitária do modo que o faz na ordinária; ou que a jurisdição indígena só seria válida para os membros dos povos originários, e não para quem cometesse delitos neles, como a proposta inicial do MAS habilitava. Assim, se introduziam controles fundamentados propostos pelos críticos à Justiça comunitária, temerosos numa generalização das práticas jurídicas não estatais.

Apesar de, expressamente, definir a igualdade hierárquica entre a justiça comunitária e a ordinária, em outros artigos, ficava clara a subordinação a respeito da justiça estatal. Assim, por exemplo, nos tribunais superiores se estimula a participação de indígenas, mas em proporção minoritária, além de exigir formação acadêmica em direito estatal, limitando, assim, a participação de autoridades comunitárias formadas em outros tipos de tradições jurídicas. A resolução, no entanto, fica postergada para as discussões da lei que implementará a relação entre as diferentes justíças, ou, talvez, para a disputa política sobre a autonomia indígena em cada caso em que a justiça ordinária procure intervir.

Como já adiantei, outro tema em que é possível encontrar falta de definição é no que diz respeito ao uso de línguas originárias como obrigação para os servidores públicos. Como em outros assuntos importantes do processo constituinte (recursos naturais, concessões mineiras e florestais, terra), o avanço nos assuntos — do ponto de vista de governo, ONG, setores sociais — é, depois, aminorado com cláusulas que limitam, postergam ou resignificam os conceitos. Veja-se, por exemplo:

**Artículo 234. Para acceder al desempeño de funciones públicas se requiere:** [...]

7. Hablar al menos dos idiomas oficiales del país.

**Cláusula transitoria Décima.** El requisito de hablar al menos dos idiomas oficiales para el desempeño de funciones públicas determinado en el Artículo 234. 7 será de aplicación progresiva de acuerdo a Ley.

No texto já citado de García Linera (2005), em que propunha um sistema de autonomias indígenas e regionais, o analista político e professor considerava a necessidade de que servidores públicos indígenas estejam em todos os níveis do governo na mesma proporção que a população indígena ocupa no total da população boliviana. Já como vice-presidente, em março de 2007, em reunião do grupo Comuna, assume como “impossível” encontrar quadros indígenas capacitados para o Estado. Lamenta que não existam técnicos petroleiros indígenas nem subsecretários em nenhum dos três ministérios mais importantes. Era uma situação comum à que a gestão administrativa se encontrava: não se tratava aqui de falta de definição conceitual, mas de falta de definição na realização das ideias, forçada pelas limitações concretas da realidade social e estatal do país. De fato, o caráter difuso, contraditório ou com sentido ambivalente não só é interno à nova Constituição, mas, também, próprio do processo político, como fica claro se considerarmos o texto e as intenções do governo em relação à prática de governo, ou à realidade das instituições estatais.

## O REGIME DE AUTONOMIAS

Outro assunto que queria considerar nos devolve ao Dois. É a contradição principal na política boliviana dos últimos anos, o da autonomia dos departamentos e que se expressou nas ruas, com um referendo em 2006 e nas disputas pelo modo em que um regime respectivo se introduzia na nova Constituição.

A chegada do MAS ao poder configurou um cenário político partido, com dois modelos de país, dois sistemas ideológicos, duas tradições políticas e dois centros geográficos. De todas as divergências presentes no mundo político boliviano, essa apareceu como a mais importante nos primeiros três anos de governo e no processo constituinte. Para o governo, o Estado aparece, pela primeira vez, ocupado pelo povo, que iniciou um processo revolucionário e de descolonização. O “processo de mudanças” dá forma ao que se deu em chamar “Revolução Democrático Cultural”. Do outro lado, nas terras baixas da Meia Lua, conformada pelos departamentos (Estados) de Santa Cruz, Beni, Pando e Tarija no sul, o Estado, hoje, é governado de modo totalitário sob influência de Hugo Chávez e com um projeto de Estado centralista que não garante a justiça, nem os direitos individuais favorecendo aos indígenas em detrimento de outros cidadãos.

Assim, de um lado, é levantada a bandeira da autonomia, de outro, da Revolução. São dois projetos políticos diferentes que nos levam a ouvir, no leste da Bolívia, sobre regionalismo e nação, de federalismo e liberdade frente ao invasor de ocidente e, na parte ocidental, sobre socialismo, soberania econômica e ingresso das maiorias no Estado, apesar da elite de direita oligárquica latifundiária, racista e cúmplice dos governos neoliberais e ditatoriais que busca impedir as transformações. Na Meia Lua, ouvimos sobre prosperidade empresária, e nas terras altas, sobre a herança indígena e o controle dos recursos naturais. No governo, ouvimos sobre nacionalizações e um projeto popular; do outro lado, sobre populismo e má gestão.

Os dois imaginários dão lugar a duas formas de analisar o Estado Boliviano. Do lado do reclamo autonomista, temos a ideia de um centro oprimindo localidades. Do lado da revolução, o Estado é uma unidade que se encontra desafiada por partes separatistas que ameaçam a integridade do todo. O que muda são as distintas formas em que, no processo constituinte, as duas partes se combinavam. Em algumas análises, se fala de empate — empate catastrófico segundo o vice-presidente — em outras, aparecem as figuras do diálogo, encontro, conflito e divisão. Nas disputas políticas da constituinte, as estratégias iam da crítica ao centro, à crítica das partes como centros opressores das suas partes menores. Do ponto de vista das partes, o centro aparecia também como subordinado a um centro estrangeiro (Venezuela). E, no limite, para o centro de Evo Morales, as partes apareciam como virtuais todos separatistas.

É importante salientar, porém, que na Bolívia os dois projetos formam parte de um mesmo sistema político que faz a autonomia aparecer como contrarrevolução; e a revolução, como contra-autonômica. Os dois projetos são parte de um mesmo mundo político, apesar de aparecerem com línguas diferentes. Na Assembleia Constituinte, essa polaridade aparecia como causa da inviabilidade do fórum constituinte. A resolução e o acordo político que dê



lugar a um novo Estado não veio no tempo da Assembleia Constituinte, que concluiu sem a participação dos representantes da Meia Lua. O pacto veio depois do pico de máxima violência, quando houve ocupação de instituições do governo nas regiões que ameaçavam com desconhecer o governo, aprovando, também, estatutos autonomistas de modo unilateral; e que, no departamento de Pando, indígenas e camponeses partidários do governo sejam mortos por parte de empregados do governo departamental de Pando. Foi só depois do referendo revocatório e que Morales ganhou com o 67,4% e aquelas expressões desesperadas de resistência por parte da oposição, que o acordo chegou e o referendo constitucional foi encaminhado.

Na Bolívia, é comum a ideia de que sempre se chega à borda do abismo, mas que no último instante antes de cair aparece uma solução. Essa salvação apareceu quando os dois projetos se encontraram na nova Constituição, demonstrando que, no final, nem pareciam tão incompatíveis. A mudança por parte do governo, que viabilizou a mesa de diálogo com as autoridades dos departamentos da oposição, consistiu na aceitação do projeto de autonomias departamentais que, até então, resistiam incorporando assim, o principal reclamo da oposição autonomista. Mas se o projeto das autonomias foi consagrado e interiorizado pelo governo, também é verdade que o triunfo político foi do governo, e não da oposição, com a aprovação da Constituição e se impondo sobre as regiões, que não conseguiram construir uma alternativa nacional ao governo do MAS. Se o governo aceitava a autonomia, a oposição aceitava que o MAS tivesse sua nova constituição. E esse acordo aconteceu no congresso, entre o MAS e a oposição que, no ato de introduzir modificações ao texto e aprová-lo, se desfazia como força política unificada que tinha combatido ao governo na Assembleia Constituinte e no parlamento como uma só.

Na campanha pela aprovação da nova Constituição, o governo defendia a implementação das autonomias, apesar de que, no referendo autônomico de 2006, Evo Morales tinha se manifestado contra, dando lugar a um resultado que dividiu o país em dois: a Meia Lua a favor da autonomia; Ocidente contra. Só depois da promulgação da nova Carta Magna, o regime autônomico começou a ser pensado como proposta para todo o país.

Por outra parte, a estratégia do governo na disputa com Oriente, já desde a Assembleia Constituinte, era o da potencialização da autonomia indígena apresentada como contraposta ao “centralismo” das capitais de departamentos, governados pelos setores da oposição, e que defendiam o projeto das autonomias departamentais. O ordenamento territorial do Estado Plurinacional defendido pelo MAS baseia-se no desenvolvimento de autonomias em distintos níveis que desfaçam “para dentro” o poder que os departamentos ganhavam do poder central. É a partir das autonomias indígenas, também, que as nações e povos desenvolveriam suas economias, línguas, culturas e sistemas políticos, justiça, etc, e que se integrariam no Estado Plurinacional. No texto aprovado, se inclui um regime de autonomias com a mesma hierarquia, que mostra a negociação e a resolução equilibrada entre autonomia indígena, departamental e nível central, selando uma resolução que priorizou a complementaridade dissolvendo a oposição entre o Dois, próprio do universo político boliviano:

**Artículo 272.** La autonomía implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones.

**Artículo 276.** Las entidades territoriales autónomas no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional.

A mão da oposição no texto do MAS, no entanto, se ocupou em limitar o alcance da autonomia indígena ao mesmo tempo em que buscava fortalecer o nível departamental. Estes cortes permitiram manter algo do projeto inicial das organizações indígenas, mas tiraram tudo o que do ponto de vista do Estado estabelecido, era intolerável. A oposição não conseguiu impor a sua proposta, na qual os territórios indígenas eram definidos pelo departamento. Mas conseguiu limitar a representação direta dos povos, se estabeleceu que as autonomias não pudessem modificar limites territoriais e que devessem se adaptar à forma atual dos municípios ou Territórios Comunitários de Origem — TCO, titulados desde a década de 90. Tampouco se deu forma às exigências mais radicais dos grupos indígenas que queriam o controle dos recursos naturais nos seus territórios, ou seu exclusivo; mas isto, sem que tivesse intervindo a oposição, a partir das diferenças que apareceram no delineamento do projeto por parte do próprio MAS. Deve-se mencionar que muito da resistência às autonomias indígenas vem dos sindicatos camponeses afins ao MAS, especialmente quando estes controlam os municípios onde a autonomia indígena estabeleceria outro tipo de governo. Se bem que esses sindicatos acolhem cada vez mais a identidade indígena, em muitas localidades continua sendo forte a oposição entre autoridades originárias e sindicais, às vezes como simples disputa de poder que se expressa na oposição entre a política da cultura vs. a política da classe.

A ambiguidade no regime de autonomias é analisada por Albert Noguera (2008). Mesmo depois que o governo decidiu abraçar a introdução das autonomias, a Constituição continuou sem se definir a favor de um modelo claro sobre esse assunto. Se este autor assinala que o texto é pioneiro e vanguardista no reconhecimento do caráter Plurinacional do Estado e na participação dos diferentes sujeitos coletivos sobre o tema de autonomias, considera que “tem como objetivo dar uma aparência de Estado autônomo ou ser mais uma declaração de fachada, para intentar satisfazer as demandas de Santa Cruz e dos distritos do Oriente”. Segundo Albert Noguera, no texto, não há uma aproximação técnica real ao modelo espanhol de organização territorial autônoma em que se inspirou e, “apesar de sua autodenominação no art. 1º, o modelo territorial boliviano não é um Estado autônomo, mas um modelo de Estado simples e unitário [...] o novo projeto de Constituição boliviana leva o centralismo ao limite do possível, mas não o supera”. Um elemento que, para Noguera, demonstra isso é a “cláusula residual” pela qual as constituições prevêem mecanismos para cobrir vazios de destinações de competência. Se, em casos como Itália e Espanha, na omissão, se favorece o nível intermediário de autonomia, na Bolívia, toda competência não incluída será atribuída ao nível central do Estado. Apesar da análise de Noguera sendo prévia ao último acordo com a oposição, este ponto permaneceu no texto depois do pacto político pelo que a análise geral continua sendo válida.

Apesar de ter sido incluído na nova Constituição o mais amplo catálogo distribuidor de competências do mundo, muito se definirá na negociação e na luta política futura das instâncias autonômicas com o poder central. Ainda não se pode prever o destino que estes processos tomarão. As indefinições relativas à autonomia indígena abrem uma série de possibilidades que também se vinculam às diferentes estratégias das organizações. Em alguns casos, tratar-se-á do intento de recomposição de territórios ancestrais; em outros, o processo se apoiará nas estruturas municipais já existentes. Em algumas regiões, os sindicatos camponeses impulsionarão as autonomias e, em outras, serão os que se oponham a esta nova forma de poder territorial, como continuação da disputa entre originários e camponeses que vimos aparecer na definição do povo boliviano.

## CONCLUSÃO

Como vimos, a Bolívia aparece marcada pela ambiguidade e também por uma divisão em dois que ora provoca fraturas, ora se resolve com a complementação das diferenças. No caso da nova Constituição, as “duas bolívias” entraram no novo texto, conjugadas pela proposta do pluralismo. É uma resposta que não apaga nem tenta homogeneizar as diferenças, mas a mantém de forma intensiva num Estado Unitário que, ao mesmo tempo, é Plurinacional e descentralizado. Na nova Constituição, assim, vemos marcas de um projeto que surge do centro e que fala de revolução, e de outro que vem das regiões exigindo autonomia. As diferentes direções incluídas deram como resultado um texto com conflito no seu interior. A resolução é plural, é unitária e é, também, autonomista, uma complexa trama de controles, avanços e limites, que deixa a resolução para a política em que as tensões das “duas bolívias” testaram o pluralismo e a autonomia na vida política dos próximos tempos. Será dando curso ou freando, no congresso ou nas comunidades, onde os bolivianos tentaram definir, nas disputas políticas que vinham de antes do processo constituinte e continuaram depois, a resolução ou continuidade da divisão, ou das suas possíveis alternativas.

E, talvez, a solução seja manter a ambiguidade e a ambivalência. Isso tem a ver com a força da oposição para impor controles, mas tem a ver, também, com a busca de consenso entre o governo e a oposição e entre as partes que formam o MAS. Devemos acrescentar, porém, que a indefinição responde, às vezes, à difícil tarefa de traduzir para o código estatal as reivindicações sociais e instituições indígenas não estatais. Tudo isso deu lugar a uma Constituição irregular, com tensões e “de transição”, segundo os movimentos sociais na base do MAS, e algumas autoridades. Como vimos, o texto inclui definições em sentidos diferentes no assunto da Justiça; uma definição postergada pela realidade estatal no caso da incorporação das línguas ao aparelho de governo; falta de clareza e multiplidade de sentidos na definição do caráter plurinacional; e amplitude e redundância no que diz respeito à economia e à definição do sujeito chave da nova ordem constitucional. A mesma indefinição e flexibilidade aparece quando nos perguntamos sobre a identidade do governo e sobre o caráter do indígena no atual processo político.

Pensando neste processo constituinte particular, também, surge a pergunta se na política é pensável uma situação mais folgada e sem conflito, em que um projeto político

possa ser definido de modo claro; ou se acaso a mistura de componentes, a ambiguidade e a indefinição é, antes bem, uma característica própria de todo processo político, em alguma medida, sempre presentes na hora de definir as bases de um Estado e o sentido das políticas de um governo. O caso estudado nos leva a pensar que a hipótese da política sem conflito e sem resolução, em algum ponto, aberta, é difícil de encontrar na realidade.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBÓ, Xavier. Las circunscripciones especiales indígenas. *La Razón*, 5 de abril 2009. Disponível em: <[http://www.la-razon.com/versiones/20090405\\_006688/nota\\_246\\_790093.htm](http://www.la-razon.com/versiones/20090405_006688/nota_246_790093.htm)>.

BORTH, Carlos. *40 días que conmovieron a Bolivia y un pacto político forzado*. Mimeo, 2008.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO. Estado Plurinacional de Bolivia. Disponible en: <[http://www.abi.bo/abi/banner\\_240\\_240/nueva\\_cpe.pdf](http://www.abi.bo/abi/banner_240_240/nueva_cpe.pdf)>.

ESCÓBAR, Filemón. *De la revolución al Pachakuti*. El aprendizaje del respeto recíproco entre blancos e indios. La Paz: Garzazul, 2008.

ESTERMANN, Josef. *Filosofía andina*. Estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina. Quito: Abya Ayala, 1995.

FERNÁNDEZ, Albert Noguera. Plurinacionalidad y autonomías. Comentarios entorno al nuevo proyecto de Constitución boliviana. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n. 84, p. 147-177, sep./dic. 2008.

KYMPlickA, Will. *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós, 1996.

LINERA, Álvaro García. *Estado multinacional*. Una propuesta democrática y pluralista para la extinción de la exclusión de las naciones indias. La Paz: Malatesta, 2005.

\_\_\_\_\_; GUTIÉRREZ, Raquel; PRADA, Raúl; TAPIA, Luis. *El retorno de la Bolivia Plebeya*. La Paz: Muela del Diablo, 2000.

\_\_\_\_\_; TAPIA Mealla, Luis; ALCOREZA, Raúl Prada. *La transformación pluralista del Estado*. La Paz: La Muela del Diablo, 2007.

MORALES, Teresa. et al. *Organización económica del Estado en la nueva Constitución Política del Estado*. La Paz: Enlace, Oxfam, 2008.

PRADA, Raúl. *Subversiones indígenas*. La Paz: CLACSO/Muela del Diablo, 2008.

\_\_\_\_\_. Una constitución de transición. *Revista Archipiélago*, abr./may. 2008.

RADA, Andrés Soliz. 2009. Cossío, el gonismo y el MAS. *La Prensa*, 18 de janeiro de 2009. Disponível em: <[http://www.laprensa.com.bo/noticias/18-01-09/18\\_01\\_09\\_opin2.php](http://www.laprensa.com.bo/noticias/18-01-09/18_01_09_opin2.php)>.

REINAGA, Fausto. *La revolución india*. La Paz: Fund. Amaútica F. Reinaga, 2001.

SIVAK, Martín. *Jefazo*. Buenos Aires: Sudamericana, 2008.

TAPIA, Luis. *Condición multisocietal*. Multiculturalidad, pluralismo, modernidad. La Paz: CIDES-UMSA/Muela del Diablo, 2002.

TEMPLE, Dominique. *La dialéctica del Don*. Ensayo sobre la oikonomía de las comunidades indígenas. La Paz: Hisbol, 1995.

# COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO NA AMÉRICA LATINA: O PAPEL DO PROGRAMA IBERO-AMERICANO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA PARA EL DESARROLLO (PROGRAMA CYTED)

Dirceu Yoshikazu Teruya<sup>(\*)</sup>  
André Carneiro da Cunha Moutinho de Carvalho<sup>(\*\*)</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é verificar a importância relativa do Programa Ibero-americano Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Programa CYTED) como instrumento de articulação dos agentes latino-americanos e de cooperação internacional em matéria de ciência, tecnologia e inovação para países da América Latina. A metodologia será análise das ações do Programa CYTED para o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo dos agentes latino-americanos. O resultado é que este programa tem uma importância relativa maior em relação aos países menos estruturados e, é necessário um melhor arranjo institucional de cada país como forma de promover uma integração dos instrumentos entre Programa CYTED e as políticas nacionais de cada país.

**Palavras-chave:** Cooperação Internacional, Programa CYTED, Ciência, Tecnologia e Inovação.

**Abstract:** The objective of this article is to verify the relative importance of Ibero-American Science and Technology for Development (CYTED Program) as a mechanism of articulation among innovative agents and international co-operation in terms of science, technology and innovation in Latin America. The methodology is based on the analysis of the instrument of CYTED Program to promote the technological and innovative development of Ibero-American innovative agents (universities govern and firms). The result is CYTED Program has the relative importance for less structured countries in Latin America in terms of Science, Technology and Innovation. Besides, it is necessary the improvement of the institutional arrangement of each country of Latin America to promote the integration between the instrument of CYTED Program and national policies.

**Keywords:** International Co-operation, CYTED Program, Science, Technology and Innovation.

---

(\*) Pesquisador em Propriedade Industrial do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Brasil. *E-mail:* teruya@inpi.gov.br.

(\*\*) Mestrando em propriedade intelectual e Inovação e Analista da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP). *E-mail:* acarval@finep.gov.br. Recebido em: 27.2.2010 e aceito em: 26.4.2010.

## INTRODUÇÃO

O processo de desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo tem se tornado cada vez mais complexo, exigindo uma articulação eficiente dos agentes envolvidos, a saber, universidades, governo e firmas. O ciclo tecnológico e de produtos está cada vez menor, o investimento em Pesquisa e Desenvolvimento — P&D tem sido cada vez maior, com aumento do risco e a necessidade de ser competitivo no mercado internacional. Para tanto, os agentes envolvidos necessitam de um *background* mínimo para o desenvolvimento de competências tecnológicas, bem como linhas de financiamento de longo prazo para que possam investir nas atividades de Pesquisa e Desenvolvimento — P&D.

Dessa forma, as interações entre estes agentes são fundamentais para a difusão do conhecimento e a promoção da inovação tecnológica nas firmas. Em países em desenvolvimento, como é o caso dos países da América Latina, e em países cujas relações entre estes agentes são consideradas imaturas, a cooperação internacional científica, tecnológica e inovativa pode ser um meio para intensificar as relações entre os agentes, no sentido de minimizar os riscos inerentes ao processo de inovação, bem como otimizar os escassos recursos financeiros e técnicos para o desenvolvimento e/ou aperfeiçoamento de produtos e/ou processos industriais.

Os agentes do processo científico, tecnológico e inovativo na América Latina, de um modo geral, apresentam uma capacidade limitada de criação de tecnologia, decorrente de um *background* insuficiente para o desenvolvimento tecnológico endógeno por si só. Além disso, esses países apresentam restrições institucionais e macroeconômicas, que limitam o seu processo de desenvolvimento tecnológico, e sua atuação efetiva como um *player* significativo na produção de conhecimento tecnológico e inovativo.

Assim, a cooperação internacional em ciência, tecnologia e inovação entre os agentes dos países latino-americanos constitui um instrumento importante para o aprendizado, difusão da tecnologia e progresso tecnológico entre os agentes dos diferentes países. Nesse sentido, desde 1984, existe o Programa Ibero-americano de Ciência y Tecnología para el Desarrollo — Programa CYTED, criado para promover a cooperação entre os agentes de cada país membro deste programa, bem como criar e aperfeiçoar as competências tecnológicas dos mesmos. Para tanto, a configuração deste programa esta baseada em duas partes, uma primeira voltada para o desenvolvimento científico e tecnológico, e uma segunda vertente voltada para as empresas, neste caso, o Programa IBEROEKA. Este programa está relacionado com a articulação para a promoção da inovação tecnológica, através do fomento de projetos cooperativos entre as empresas da região Ibero-americana, também sendo desejável a participação de institutos de pesquisa e universidades.

O objetivo deste artigo é verificar a importância relativa do Programa CYTED como instrumento de articulação dos agentes latino-americanos e de cooperação internacional em matéria de ciência, tecnologia e inovação para países da América Latina.

A metodologia deste trabalho será estudo de caso. Esta metodologia permitirá verificar a importância relativa dos resultados das ações do Programa CYTED para o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo dos agentes ibero-americanos. O

trabalho está estruturado da seguinte forma: primeiramente, far-se-á o referencial teórico baseado no Triângulo de Sábato e Sistema Nacional de Inovação para a constituição e consolidação de competências tecnológicas das estruturas desses países. Na segunda parte, discutir-se-á o papel da cooperação internacional por intermédio do Programa CYTED. Na terceira parte, apresentar-se-á o quadro geral das ações de cooperação internacional do Programa CYTED, com destaque da configuração das ações do referido programa.

Interação entre os agentes: uma breve descrição referencial teórico

O desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo tem sido fundamental para a promoção da competitividade de produtos e serviços a serem produzidos. Schumpeter (1961) dividiu o processo de desenvolvimento tecnológico em três partes:

- a) A invenção, como resultado de um processo de descoberta de novos princípios, com potencial de comercialização, mas não necessariamente realizada;
- b) Inovação, como processo de desenvolvimento de uma invenção, já com intuito de comercializá-la e obter ganhos econômicos;
- c) A difusão, como expansão da inovação, na forma de outros produtos ou processos.

Para tanto, este desenvolvimento requer a constituição e consolidação de interface entre os agentes. A interatividade dos agentes está atrelada aos arranjos institucionais e à sistemática para a promoção do desenvolvimento econômico. List (1841) analisou que a elaboração de políticas nacionais contribui no desenvolvimento da indústria nacional nascente associado com a sua proteção, relacionados diretamente à aquisição, ao aprendizado e à criação de novas tecnologias.

Já Botana e Sábato (1968) elaboraram uma metodologia de análise denominada Triângulo de Sábato, que permite compreender as interações existentes entre o Estado, as universidades e as empresas, a partir de cada vértice do Triângulo, quando considera complementares as competências de cada um destes agentes, o que possibilita a produção e o fluxo constante de troca de conhecimentos e tecnologias entre os mesmos.

Neste sentido, os principais agentes indutores do processo inovativo são<sup>(1)</sup>:

- a) Universidades e Institutos de Pesquisas — estes são responsáveis pela criação de conhecimento, desenvolvimento de pesquisa básica e aplicada e a formação de recursos humanos a serem alocados em pesquisas, e também daqueles a serem utilizados pelos demais agentes do sistema;
- b) Estado — este agente é o formulador de políticas públicas (industrial, científica e tecnológica e macroeconômica). Por meio de políticas públicas e seus instrumentos,

---

(1) Apesar de existir uma quantidade de outros agentes no processo inovativo tais como agentes financeiros, organizações não governamentais. A descrição dos principais agentes é simplificada, sendo que o detalhamento esta em Teruya (2004).

pretende-se promover a transferência de tecnologia entre os agentes envolvidos, e a dinâmica inovativa de setores produtivos, conforme a necessidade específica. Além disso, este agente é responsável pela regulação do comportamento dos agentes participantes;

c) Empresa — este agente é considerado o *locus* da inovação, e demanda tecnologias, treinamentos de seu capital humano, novos investimentos em P&D, bens de capital, marketing e logística.

A motivação da formulação desta metodologia de interatividade entre os agentes está relacionada ao contexto latino-americano, em que as atividades de inovação são restritas nas empresas. Dessa forma, a interação é um dos fatores determinantes para congregar as competências científicas e tecnológicas no esforço inovativo, o que proporciona o compartilhamento dos riscos associados ao desenvolvimento tecnológico. Ao mesmo tempo, neste tipo de análise está implícita a governança das relações entre os agentes no sentido de promover a maior eficiência das interações entre os agentes envolvidos.

A partir das discussões de List (1841), e Botana e Sábato (1968), surgem as discussões relacionadas ao conceito de Sistema Nacional de Inovação, por intermédio de Freeman (1987), Lundvall (1992) e Nelson (1993). O processo de inovação tecnológica é entendido como sistêmico, de forma planejada ou não, composto por diversos agentes atuando cooperativamente, com uma coordenação mínima entre os mesmos, e possuindo estas diferentes capacidades e diferentes funções.

As redes de pesquisa se formam neste contexto e têm como uma de suas principais características a conjugação e a complementação de capacidades para consecução de resultados, o que possibilita a otimização na utilização de insumos e evita a duplicação de esforços e, concomitantemente, permite o compartilhamento de riscos associados ao desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo.

Plonski (1995) considera três tipos de relações que ocorrem neste triângulo:

- a) intrarrelações, entre os componentes de cada vértice;
- b) interrelações, entre pares de vértices;
- c) extrarrelações, as que se criam entre uma sociedade e o exterior.

Assim, Plonski (1995) considera o caráter fundamental das interrelações de tipo horizontal, entre a infraestrutura científico-tecnológica e a estrutura produtiva, sendo estas relações aquelas de mais difícil estabelecimento, e as mais interessantes de serem exploradas.

Ao mesmo tempo, para o desenvolvimento de novas tecnologias, é necessário o aprendizado tecnológico dos agentes envolvidos na dinâmica inovativa. A capacitação dos agentes envolvidos é importante para o desenvolvimento científico e tecnológico e da recepção da tecnologia desenvolvida por agentes nacionais ou de outros países (LUNDVALL *et al.*, 2002).



Associado a isto, as interações entre os agentes implicam na capacidade de apropriabilidade de tecnologia, que perpassa por elementos formais de interação, tais como o contrato de transferência de tecnologia, licenciamento de propriedade intelectual e convênios entre os agentes. Além disso, existem os mecanismos informais de transmissão da tecnologia, como a difusão às comunidades isoladas por intermédio de cursos para fim de conscientização e promoção do desenvolvimento local.

O desafio do processo inovativo para as estruturas latino-americanas é o estabelecimento de relações consistentes, de médio e longo prazo, entre os agentes. As instituições desses países apresentam deficiências, apresentando pouca capacidade para intermediar as relações entre os agentes, bem como a constituição de políticas consistentes e convergentes com o desenvolvimento econômico.

Uma das soluções para estas organizações e instituições é atuar cooperativamente através de redes internacionais, as quais congregam empresas e/ou universidades de diferentes países. Nesta análise das interfaces entre agentes nacionais e agentes internacionais de países ibero-americanos, parte-se do pressuposto que os agentes de diferentes países atuam em conformidade com os diferentes estágios de desenvolvimento científico e tecnológico de seus países, refletindo diversos graus de demandas tecnológicas. Por este motivo, é necessário considerar estas assimetrias para a realização destas interfaces, quando observadas num contexto da cooperação internacional. Ressalte-se que o sucesso das interações nas redes internacionais depende do estabelecimento de relações positivas entre seus componentes, os quais passam a desenvolver, cooperativamente, novas tecnologias. Estas devem constituir-se em resultados apropriáveis pela indústria, tornando-se passíveis de serem protegidos e difundidos para a sociedade.

## **COOPERAÇÃO INTERNACIONAL EM CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO PARA OS PAÍSES EM DESENVOLVIMENTO**

A cooperação internacional em matéria de ciência, tecnologia e inovação é um instrumento utilizado pelos agentes como forma de promover a capacitação em campos tecnológicos. Dessa forma, este instrumento não pode ser encarado como desacoplamento da autonomia da política nacional, mas sim um complemento à política nacional (COSTA FILHO, 2006).

Esta complementaridade está associada à complexidade do desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo, bem como a falta de recursos financeiros para o investimento constante em Ciência e Tecnologia — C&T — e Pesquisa e Desenvolvimento — P&D. A continuidade dos investimentos é requerida, uma vez que os projetos aprovados são de longa duração e os resultados são compartilhados entre as partes envolvidas, quer seja em termos de publicação científica, quer seja no depósito de direito de propriedade intelectual, quer seja na repartição dos benefícios financeiros decorrentes desta ação conjunta.

Como há riscos associados ao processo tecnológico e inovativo, e incertezas nos resultados dos investimentos em P&D, a formação de *joint ventures* entre os diferentes

agentes é uma estratégia de compartilhamento de riscos e recursos humanos, capital e tecnologia. Tal estratégia, permite uma tentativa de otimização dos recursos envolvidos para o desenvolvimento tecnológico.

Sob as finalidades da cooperação internacional, tem-se a seguinte classificação (COSTA FILHO, 2006):

- a) cooperação técnica — esta cooperação está mais próxima de uma consultoria e assistência técnica, sem uma interação efetiva de um dos lados. A interação é unidirecional na tentativa de absorção e transferência de tecnologia da parte receptora;
- b) cooperação científica e técnica — esta cooperação envolve o desenvolvimento de tecnologia e/ou intercâmbio de conhecimento entre os agentes de diferentes países, o que poderá resultar na criação de competências tecnológicas locais e no desenvolvimento econômico das partes envolvidas;
- c) cooperação financeira — esta cooperação está associada à operacionalização dos acordos assinados entre as partes envolvidas, ou seja, o financiamento das atividades científicas e tecnológicas para a constituição e consolidação de infraestrutura para as atividades de C&T e P&D, tais como instalação, aquisição de equipamentos e capacitação de recursos humanos.

A relação entre os agentes de países desenvolvidos e em desenvolvimento, ou mesmo entre os países em desenvolvimentos de grau diferenciado de desenvolvimento científico e tecnológico, como é o caso da América Latina, podem ser assimétricas. A fragilidade de ganhos advindos de uma interação com agentes de diferentes países de sistema de inovação em países em desenvolvimento está relacionada com sua capacidade institucional limitada, o que compromete a capacidade de aprendizado e cumulatividade do conhecimento da parte menos estruturada.

Além disso, o aporte financeiro pelas partes envolvidas, a natureza da cooperação internacional, a criação de espaços interinstitucionais e as condições da infraestrutura dispo-nível das partes envolvidas influenciam a efetividade e a apropriação dos resultados da cooperação internacional.

Dessa forma, a cooperação internacional em Ciência, Tecnologia e Inovação — C&T&I pode não ocorrer de forma igualitária. Caso haja uma desigualdade na oferta entre as partes envolvidas, provavelmente não ocorrerá uma distribuição igualitária de funções e dos resultados advindos do processo de cooperação internacional. Além disso, os acordos de cooperação internacional, sua negociação e sua operacionalização são referências para evitar os constrangimentos das partes envolvidas e antever os possíveis ganhos advindos dos investimentos realizados da tecnologia desenvolvida.

A cooperação internacional pode ser um mecanismo de *catching up* para os agentes localizados em estruturas menos favorecidas, o que possibilitaria sua capacitação. No entanto, a geração de *catching up* está atrelada à mudança da configuração institucional, já que a absorção dos resultados alcançados pela cooperação e o avanço tecnológico demandariam uma evolução da estrutura relacional dos agentes.

Os benefícios advindos de um processo de cooperação internacional são (COSTA FILHO, 2006):

- a) Benefícios diretos — o compartilhamento dos riscos entre as partes envolvidas. O desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo está associado ao risco. Assim, a formatação e o escopo delineado de projeto diminui os riscos, bem como os parceiros envolvidos têm suas funções definidas no projeto, partindo de suas competências tecnológicas já constituídas;
- b) Benefícios indiretos — geração de grupos de pesquisas empresariais em determinados campos científicos e tecnológicos, que podem servir de referência regional e nacional.

Dessa forma, os países ibero-americanos podem ter benefícios diferenciados pelos programas de cooperação internacional em matéria de ciência, tecnologia e inovação, uma vez que o quadro de uma grande parte dos países ibero-americanos (sobretudo os países latino-americanos) apresentam um arranjo desarticulado dos agentes, uma estrutura deficiente de C&T&I, uma participação relativa baixa no comércio internacional e restrições nos indicadores macroeconômicos<sup>(2)</sup>.

Na próxima sessão, discutir-se-á a configuração e as ações do “Programa Ciencia y Tecnología para el Desarrollo” (Programa CYTED) para estimular o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo nos países da região Ibero-americana.

### **PROGRAMA CYTED: CONFIGURAÇÃO E AÇÕES DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO**

A cooperação internacional em C&T&I tem sido corrente nos países da América Latina por conta do *gap* tecnológico e por conta do volume de investimentos contínuos em C&T e P&D necessários para o desenvolvimento tecnológico e inovativo. Dessa forma, articulações entre agentes de países da América Latina e de países desenvolvidos e ibéricos (Portugal e Espanha), e entre os agentes de países da América Latina, ocorreram como forma de atenuar os gargalos dentro dos Sistemas Nacionais de Inovação de cada país.

No contexto latino-americano, de um modo geral, as articulações e os investimentos em C&T e P&D não estão estruturados. Em contrapartida, existe uma diferença de estrutura institucional entre os países da América Latina, e isto está relacionado com o nível de investimento de cada país e a capacidade de desenvolvimento tecnológico endógeno. Pode ser considerado que Argentina, Brasil, México e Chile estão na vanguarda latino-americana. Estes países já apresentam programas de desenvolvimento tecnológico e uma estrutura mínima com uma propensão a inovar. Enquanto isto, Bolívia, Paraguai, El Salvador, e Honduras, entre outros, encontram-se em uma situação caracterizada pela baixa capacidade de organização interna, das interações entre os agentes relacionados a C&T e P&D.

---

(2) Ressalva-se que cada país da região ibero-americana se encontra em estágios diferenciados de articulação entre os agentes e do grau de geração e apropriação da tecnologia gerada. No entanto, os países apresentam debilidades, que restringem o progresso tecnológico.

Assim, o Programa CYTED foi criado em 1984, a partir de um Acordo Marco entre os países ibero-americanos, e com as finalidades de promover o desenvolvimento científico e tecnológico dos agentes dos países membros, promover a integração regional em termos de ciência, tecnologia e inovação, estimular a participação das firmas dos países membros interessados na atividade inovativa e estimular a participação de pesquisadores em outros programas multilaterais (HIDALGO NICHERA; GARRIGÓS, 2004).

Este programa representa uma tentativa de promover a cooperação internacional entre universidades, institutos de pesquisas e empresas da região Ibero-americana. O Programa CYTED<sup>(3)</sup> apresenta a seguinte configuração:

- a) Cooperação multilateral — o programa apresenta 21 países membros, sendo que cada país apresenta o mesmo peso na tomada de decisão, conforme o Quadro 1;
- b) Programa horizontal — esta característica está relacionada com o pressuposto de que as responsabilidades e os benefícios são compartilhados com os países membros;
- c) Programa descentralizado — os participantes têm poder de influência relativa nas decisões das diferentes instâncias do programa;
- d) Focalização do programa — o escopo do programa está centrado no desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo, por meio dos instrumentos disponíveis pelo Programa;
- e) Configuração em rede — o programa está baseado na constituição de atividades científicas, tecnológicas e inovativas em redes.

**Quadro 1 — Países membros do Programa CYTED e seus respectivos Organismos Signatários e Organismo Gestor IBEROEKA<sup>(4)</sup>**

| País      | Organismo Signatário   | Organismo Gestor IBEROEKA  |
|-----------|--|--|
| Argentina | Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva                          | Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva                          |
| Bolívia   | Viceministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Planificación del Desarrollo | Viceministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Planificación del Desarrollo |

(3) A estrutura administrativa do Programa CYTED está baseada em uma Secretaria Geral sediada na Espanha e duas Secretarias Adjuntas localizadas na América Central e a outra na América do Sul. Estas possuem, entre suas funções, a função de prover suporte administrativo e realização de um trabalho de prospecção com os agentes nacionais responsáveis pelas atividades de inovação científica e tecnológica.

(4) Os organismos signatários do Programa CYTED na parte científica e tecnológica podem ser diferentes em relação ao organismo Gestor Iberoeka, pois o foco de cada vertente é diferente. Neste caso, o Brasil apresenta como Organismo Gestor IBEROEKA, a Financiadora de Estudos e Projetos — FINEP e organismo signatário é o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico — CNPq. Alguns países apresentam a mesma organização, que atua tanto como Organismo Gestor IBEROEKA quanto Organismo Signatário.

| <b>País</b> | <b>Organismo Signatário</b>   | <b>Organismo Gestor IBEROEKA</b>  |
|-------------|---|---|
| Brasil      | Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico   | Financiadora de Estudos e Projetos  |
| Chile       | Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica   | Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico — Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica |
| Colômbia    | Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación                                       | Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación   |
| Costa Rica  | Ministerio de Ciencia y Tecnología  | Ministerio de Ciencia y Tecnología  |
| Cuba        | Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente  | Ministerio para la Inversión Extranjera y la Colaboración Económica   |
| El Salvador | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  |
| Equador     | Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología   | Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología   |
| Espanha     | Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo / Ministerio de Ciencia e Innovación | Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial  |
| Guatemala   | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología                | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología                                |
| Honduras    | Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología   | Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología   |
| México      | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  | Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología  |
| Nicarágua   | Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología  | Consejo Nicaragüense de Ciencia y Tecnología  |
| Panamá      | Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación   | Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación   |
| Paraguai    | Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología  | Instituto Nacional de Tecnología, Normalización y Metrología  |
| Peru        | Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica                                      | Consejo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica  |
| Portugal    | Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior   | Agência de Inovação   |

| <b>País</b>          | <b>Organismo Signatário</b>  | <b>Organismo Gestor IBEROEKA</b>   |
|----------------------|--|--|
| República Dominicana | Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología               | Instituto de Innovación en Biotecnología e Industria                           |
| Uruguai              | Ministerio de Educación y Cultura  | Agencia Nacional de Investigación e Innovación                                 |
| Venezuela            | Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias | Ministerio del Poder Popular para Ciencia, Tecnología e Industrias Intermedias |

Fonte: Programa CYTED.

A estrutura de governança do Programa CYTED está baseada na participação dos países signatários nas instâncias máximas do Programa, que são o Conselho Diretivo<sup>(5)</sup> e a Assembleia Geral<sup>(6)</sup>. Esta configuração do Programa CYTED permite a participação dos diversos agentes dos países membros ao programa, sendo que os representantes signatários têm a capacidade de sugerir e ratificar as decisões tomadas no âmbito do programa.

O Programa CYTED apresenta duas vertentes básicas de atuação, a primeira é voltada para a parte científica e tecnológica, e a segunda, direcionada para projetos de inovação.

A vertente científica e tecnológica está organizada em Áreas Temáticas<sup>(7)</sup>. Atualmente, esta parte apresenta uma estrutura de gestão, o Comitê Gestor de Área Temática, que delineiam e avaliam as propostas submetidas ao programa. Esta área do Programa CYTED recebe aporte financeiro dos países signatários ao Programa para subvenção das atividades de pesquisas e de disseminação do conhecimento gerado.

Em relação ao orçamento destinado às atividades de financiamento de Ciência e Tecnologia, observa-se que houve um aumento dos recursos empregados entre 1984 a 1997. Contudo, houve um ponto de inflexão com a queda entre 1997 e 1998, sendo que, a partir de 1998, houve um novo incremento, mas não superou o aporte de 1997, em termos correntes, conforme o Gráfico 1.

Cabe destacar que existe uma desigualdade de participação financeira dos países membros ao Programa CYTED<sup>(8)</sup>. O maior contribuinte ao Programa CYTED tem sido a

(5) O Conselho Diretivo do Programa CYTED é responsável pela recomendação à Assembléia Geral o orçamento anual, aprovação da distribuição do orçamento por unidades de ação, avaliação das áreas temáticas do Programa, proposição de linhas temáticas a serem criadas pelas áreas temáticas e aprovação da transferência de tecnologia.

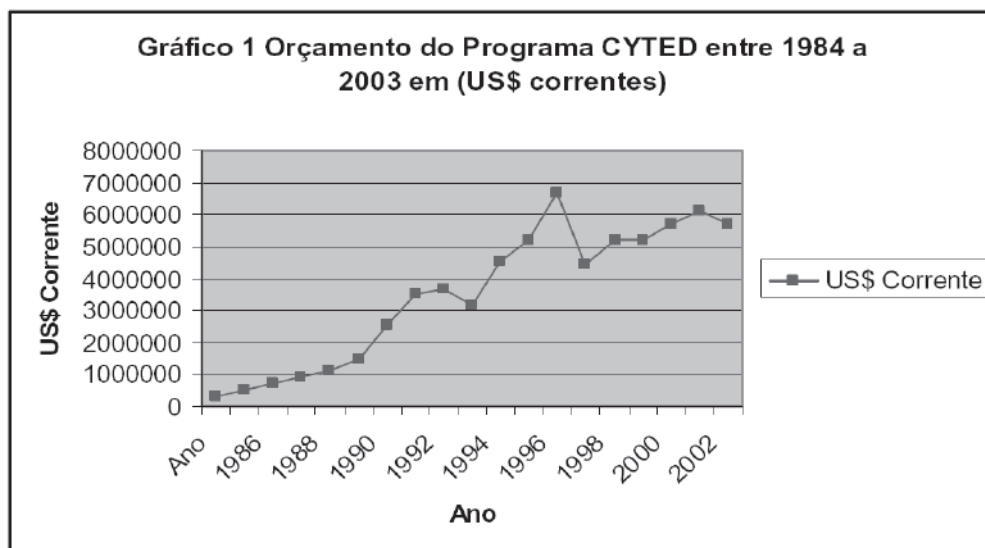
(6) A Assembleia Geral tem a aprovação do orçamento e sua distribuição pelas propostas apresentadas, aprovação dos informes de gestão e avaliação elaborados, respectivamente, pela Secretaria Geral e pelo Conselho Diretivo, aprovação dos novos gestores de áreas temáticas e aprovação de novos convênios.

(7) Cada Área Temática apresenta um Gestor de área e os membros que são nomeados pela Assembleia Geral do Programa CYTED. Atualmente, existem sete áreas temáticas: Agroalimentação; Saúde; Promoção de Desenvolvimento Industrial; Desenvolvimento Sustentável, Mudanças Globais e Ecossistemas; Tecnologia das Comunicações e Informação; Ciência e Sociedade; Energia.

(8) Ressalta-se que cada país membro tem condições iguais de decisão nas reuniões do Conselho Diretivo e da Assembleia Geral.

Espanha, responsável por quase 75% dos recursos financeiros destinados à parte científica e tecnológica e administrativa. Percebe-se pela, Tabela 1, que os maiores contribuintes ao Programa, em 2006, são Espanha, Brasil, México, Portugal, Venezuela, Chile e Argentina, que apresentam uma estrutura de C&T e P&D mais estruturado na região Ibero-americana. Esta situação, também, é decorrente da capacidade econômica dos países e da relevância do Programa CYTED para estes países, em relação a suas políticas nacionais dos países membros.

**Gráfico 1 — Orçamento do Programa CYTEC entre 1984 a 2003 em US\$ correntes**



Fonte: Programa CYTED.

Por sua vez, um grupo de países latino-americanos, membros do Programa CYTED, apresentam contribuição financeira pouco significativa ao Programa, por conta de suas limitações de recursos financeiros dedicados a apoiar C&T e P&D. Desta forma, este programa apresenta um peso relativamente importante dentro da estrutura fragilizada de C&T e P&D destes países, como, por exemplo, El Salvador, Nicarágua, Honduras, Guatemala, República Dominicana e Paraguai, conforme exposto na Tabela 1.

Esta diferença no peso relativo das contribuições ao Programa tem impactos diferenciados nos países membros. Aqueles países que contribuem pouco financeiramente e não apresentam um Sistema Nacional de Inovação organizado, como os casos dos países da América Central e alguns países da América do Sul, o Programa CYTED tem um impacto grande nas estruturas de ciência e tecnologia, pois possibilita a difusão do conhecimento gerado pela cooperação internacional, nas modalidades apoiadas pelo Programa CYTED, a estes países. Já os países com maior contribuição possuem outros programas nacionais de envergadura horizontal e, devido a este fato, o Programa CYTED apresenta uma importância relativa menor, se comparado com os países da América Central.

**Tabela 1 — Participação na contribuição ao Programa CYTED pelos países signatários em 2006**

| País                 | Participação em % | Direta/Indireta |
|----------------------|-------------------|-----------------|
| Espanha              | 74,18             | Direta          |
| Brasil               | 7,42              | Indireta        |
| México               | 4,75              | Direta          |
| Portugal             | 3,71              | Direta          |
| Venezuela            | 2,37              | Direta          |
| Chile                | 1,71              | Indireta        |
| Argentina            | 1,48              | Direta          |
| Cuba                 | 0,74              | Direta          |
| Colômbia             | 0,52              | Direta          |
| Peru                 | 0,52              | Direta          |
| Costa Rica           | 0,37              | Indireta        |
| República Dominicana | 0,37              | Direta          |
| Uruguai              | 0,37              | Indireta        |
| Panamá               | 0,30              | Direta          |
| Bolívia              | 0,22              | Direta          |
| Equador              | 0,22              | Direta          |
| El Salvador          | 0,15              | Indireta        |
| Guatemala            | 0,15              | Indireta        |
| Honduras             | 0,15              | Direta          |
| Nicarágua            | 0,15              | Indireta        |
| Paraguai             | 0,15              | Indireta        |
| <b>TOTAL</b>         | <b>100,0%</b>     |                 |

Fonte: Programa CYTED.

Um outro aspecto é a forma da contribuição financeira dos organismos signatários. Uma parte dos membros faz sua contribuição de forma indireta, ou seja, eles repassam os recursos diretamente aos coordenadores de projetos ou a membros dos projetos de seus países. Como consequência, tem-se uma duplicação de esforços, uma vez que existe uma duplicação de esforços na gestão financeira pela Secretária Geral do Programa CYTED, dos recursos direcionados às propostas aprovadas, é necessário que esta Secretaria controle tanto os recursos advindos diretamente pelos membros signatários quanto aqueles recursos que são repassados diretamente aos coordenadores de projetos ou a membros de projetos.



Estes recursos enviados diretamente ao Programa CYTED são utilizados na parte administrativa do Programa e nos instrumentos da parte de C&T gerenciada pelas áreas temáticas do Programa CYTED. Os instrumentos são<sup>(9)</sup>:

a) Redes Temáticas — as Redes Temáticas são definidas como associações de grupos de pesquisa consolidados de países participantes no Programa CYTED, que tenham interesse comum e pratiquem atividades numa mesma área de conhecimento. Estas redes têm como objetivo principal facilitar as relações e a difusão de conhecimento entre os grupos de pesquisa, formação de recursos humanos, capacitação técnica e metodológica, ação de promoção e transferência de tecnologia aos demais agentes, em âmbito ibero-americano;

b) Ações de Coordenação de Projetos de Pesquisa — as ações de Coordenação visam a mobilidade de pesquisadores, que trabalham em um projeto de pesquisa comum dos agentes públicos e privados da região Ibero-americana. Também, apresenta como objetivo a transferência de tecnologia para as empresas;

c) Projetos de Pesquisa Consorciados — essa linha de financiamento visa o desenvolvimento e/ou aprimoramento de produtos, processos, e serviços, a partir das competências dos agentes envolvidos e que produza ganhos econômicos aos agentes. Diferente das modalidades anteriores, esta linha de financiamento possibilita a aquisição de bens de capital para o desenvolvimento do projeto aprovado.

As propostas apoiadas pelos instrumentos do Programa CYTED podem ter outras fontes de financiamento para o desenvolvimento de suas atividades. Com isto, pode haver uma complementaridade de fundos nacionais, aperfeiçoando as sinergias com os agentes de cada país membro. Assim, as propostas submetidas e aprovadas, necessariamente, precisam convergir com as demandas nacionais. Além disso, a participação de agentes públicos e privados de diferentes países membros contribui para a constituição de competências tecnológicas que podem ser compartilhadas entre os países.

O processo de difusão da tecnologia é uma etapa importante para a capacitação e formação de recursos humanos, tanto de alta qualificação quanto para as comunidades locais da região Ibero-americana. Ao mesmo tempo, este conhecimento de tecnologias é transformado em riqueza econômica e gera inovação tecnológica, o que aumenta a importância de projetos de promoção de inovação tecnológica nas firmas ibero-americanas por meio de cooperação internacional.

Nesse sentido, conforme a Tabela 2, as propostas em vigência no Programa CYTED estão concentradas nas sete áreas temáticas. Dentre as modalidades de fomento deste programa, destaca uma alta participação das redes temáticas, que representam quase 68% das propostas vigentes. Isso se deve ao fato de que as redes temáticas são atividades de

---

(9) As propostas aprovadas são decorrentes daquelas submetidas a editais públicos do Programa CYTED, sendo avaliadas por consultores *ad hoc* e pelos Comitês Gestores de cada área Temática, sendo as decisões ratificadas no Conselho Diretivo e na Assembleia Geral.

pesquisa de cada grupo de pesquisas consolidadas na região Ibero-americana, com a coordenação dos trabalhos estruturados na forma de rede, com uma temática em comum. Convém destacar que as áreas temáticas de Saúde e Desenvolvimento Sustentável, Mudanças Climáticas e Ecossistemas com maior número de redes em vigência.

Já, os Projetos de Pesquisas Consorciados apresentam uma participação relativa muito baixa (com quatro projetos em andamento), pois apresenta recursos financeiros da ordem de US\$ 200 mil por ano de projeto, já que tem a pretensão do desenvolvimento de protótipos e é de aplicação industrial, o que requer um investimento substancialmente mais elevado. Além destas, há também as Ações de Coordenação, que representam, aproximadamente, 31% das ações financiadas em vigência. As áreas temáticas de Promoção de Desenvolvimento Industrial, Desenvolvimento Sustentável, Mudanças Climáticas e Ecossistemas, Energia e Tecnologias das Comunicações e Informações são as que mais têm projetos em vigência com 8 e 6 projetos, respectivamente.

Assim, na participação relativa dos projetos em vigência por área temática na totalidade das modalidades aprovadas, percebe-se um equilíbrio de propostas financiadas pelo Programa CYTED, sendo que, 20% dos projetos estão na área de Desenvolvimento Sustentável, Mudanças Climáticas e Ecossistemas; 16% dos projetos são da área de Saúde; 15,2% são das áreas de Agroalimentação e Promoção do Desenvolvimento Industrial; 12% dos projetos estão alocados na Ciência e Sociedade; e 8,8% dos projetos são da área de Energia<sup>(10)</sup>.

**Tabela 2 — Número de redes de pesquisas, ações de coordenação, projetos de pesquisas consorciados iniciadas entre 2007 e 2010, e em vigência, por áreas temáticas**

| Área Temática   | Redes Temáticas | Ações de Coordenação | Projetos de Pesquisas Consorciadas |
|---|-----------------|----------------------|------------------------------------|
| Agroalimentação   | 11              | 04                   | 1                                  |
| Saúde   | 18              | 00                   | 0                                  |
| Promoção do Desenvolvimento Industrial                          | 07              | 08                   | 0                                  |
| Desenvolvimento sustentável, Mudanças Climáticas e Ecossistemas | 11              | 06                   | 1                                  |
| Tecnologias das Comunicações e Informações                      | 06              | 06                   | 0                                  |
| Ciência e Sociedade   | 13              | 01                   | 0                                  |
| Energia   | 02              | 06                   | 1                                  |
| Total   | 68              | 31                   | 3                                  |

Fonte: Programa CYTED.

(10) Esta área de energia é nova no Programa CYTED, que se iniciou em 2007, por isso o número de projetos financiados ainda é baixo, se comparado com as outras áreas temáticas.

Cada Rede temática, Ação de Coordenação e Projeto de Pesquisa Consorciada financiado pelo programa CYTED apresenta um coordenador geral proveniente de uma instituição pública ou privada de cada um dos países membros do programa. Cada proposta aprovada congrega grupos de pesquisas e/ou empresas de diferentes países ibero-americanos, no mínimo de quatro países diferentes da Região Ibero-americana.

A seleção das propostas leva em conta a pertinência da temática a ser estudada, o número de países envolvidos e de grupos de pesquisas consolidados e emergentes (originados de países com pouca estruturação de seu Sistema Nacional de Inovação) participantes, e da presença de empresas, bem como a capacidade de difusão do conhecimento gerado para a sociedade por intermédio de jornadas, cursos e seminários.

Dessas propostas em vigência, apresenta-se uma maioria de Ações de Coordenação e Redes Temáticas coordenadas por espanhóis, com uma participação de 51,72% e 33,82%, respectivamente. Verifica-se que a Espanha, como maior contribuinte, tem maior participação tanto na coordenação quanto destaque na participação dos grupos de pesquisas nas Ações de Coordenação e Redes Temáticas, conforme a Tabela 3.

Também, na Tabela 3, verifica-se que países como Argentina, Cuba, México e Portugal atuam na coordenação de Redes Temáticas e Ações de Coordenação vigentes, tendo, ainda, uma participação significativa nas redes temáticas e ações de coordenação. No caso brasileiro, tem-se uma grande participação nas redes e ações de coordenação vigentes, mas pouca participação na coordenação de redes temáticas, ainda que apresente a segunda maior participação relativa na coordenação de Ações de Coordenação, com cerca de 13,8%.

Observa-se também que não há, atualmente, coordenadores oriundos de países como Peru, Panamá, Nicarágua, El Salvador, Honduras, Guatemala e Paraguai, tanto nas Ações de Coordenação quanto nas Redes Temáticas, ainda que estes países participem em redes e ações de coordenação, e mesmo que sua participação relativa seja menor se comparado com Sistemas Nacionais de Inovação mais estruturados. Cabe destacar que esta participação de grupos de pesquisas destes países possibilita a interação com outros grupos de pesquisas ibero-americanos, proporcionando um aprendizado científico e tecnológico, bem como a possibilidade de participação de jornadas científicas e qualificação dos recursos humanos locais.

Em relação aos Projetos de Pesquisas Consorciados, há três projetos vigentes com participação de agentes de poucos países. Isto se deve à envergadura e ao escopo de projeto, uma vez que estes devem englobar a produção de unidades piloto, voltadas para satisfazer a demandas do setor empresarial ibero-americano.

**Tabela 3 — Participação dos países signatários do Programa CYTED nos projetos vigentes 2006 a 2010**

| País                 | Redes Temáticas |         | Ações de Coordenação |         | Projeto de Pesquisa Consorciado |         |
|----------------------|-----------------|---------|----------------------|---------|---------------------------------|---------|
|                      | Coordenador     | Membros | Coordenador          | Membros | Coordenador                     | Membros |
| Espanha              | 33,82           | 82,35   | 51,72                | 86,21   | 66,67                           | 66,67   |
| Brasil               | 5,88            | 80,88   | 13,79                | 86,21   | 0,00                            | 0,00    |
| México               | 8,82            | 67,65   | 6,90                 | 62,07   | 33,33                           | 33,33   |
| Portugal             | 7,35            | 50,00   | 3,45                 | 65,52   | 0,00                            | 33,33   |
| Venezuela            | 1,47            | 44,12   | 0,00                 | 41,38   | 0,00                            | 0,00    |
| Chile                | 2,94            | 58,82   | 0,00                 | 58,62   | 0,00                            | 33,33   |
| Argentina            | 16,18           | 85,29   | 10,34                | 79,31   | 0,00                            | 33,33   |
| Cuba                 | 16,18           | 42,65   | 0,00                 | 55,17   | 0,00                            | 33,33   |
| Colômbia             | 2,94            | 48,53   | 3,45                 | 44,83   | 0,00                            | 66,67   |
| Peru                 | 0,00            | 30,88   | 0,00                 | 34,48   | 0,00                            | 33,33   |
| Costa Rica           | 1,47            | 27,94   | 0,00                 | 17,24   | 0,00                            | 0,00    |
| República Dominicana | 0,00            | 7,35    | 3,45                 | 0,00    | 0,00                            | 0,00    |
| Uruguai              | 2,94            | 33,82   | 3,45                 | 37,93   | 0,00                            | 33,33   |
| Panamá               | 0,00            | 10,29   | 0,00                 | 6,90    | 0,00                            | 0,00    |
| Bolívia              | 0,00            | 20,59   | 3,45                 | 13,79   | 0,00                            | 33,33   |
| Equador              | 0,00            | 36,76   | 0,00                 | 20,69   | 0,00                            | 33,33   |
| El Salvador          | 0,00            | 5,88    | 0,00                 | 0,00    | 0,00                            | 0,00    |
| Guatemala            | 0,00            | 16,18   | 0,00                 | 6,90    | 0,00                            | 0,00    |
| Honduras             | 0,00            | 10,29   | 0,00                 | 3,45    | 0,00                            | 33,33   |
| Nicarágua            | 0,00            | 13,24   | 0,00                 | 6,90    | 0,00                            | 0,00    |
| Paraguai             | 0,00            | 11,76   | 0,00                 | 13,79   | 0,00                            | 0,00    |

Fonte: Programa CYTED.

Uma segunda vertente do Programa CYTED é o Programa IBEROEKA<sup>(11)</sup>, voltado para a atividade inovativa das firmas dos países membros do CYTED. Organizado de forma cooperada, este instrumento é gerenciado, em cada país membro, pelo Organismo Gestor IBEROEKA nacional, sob o auspício do Programa CYTED.

(11) O IBEROEKA foi inspirado no Programa EUREKA, da Comissão Européia, e é destinado a estimular as empresas dos países participantes do Programa CYTED, na busca de parcerias para o desenvolvimento de projetos cooperativos de cunho inovador.

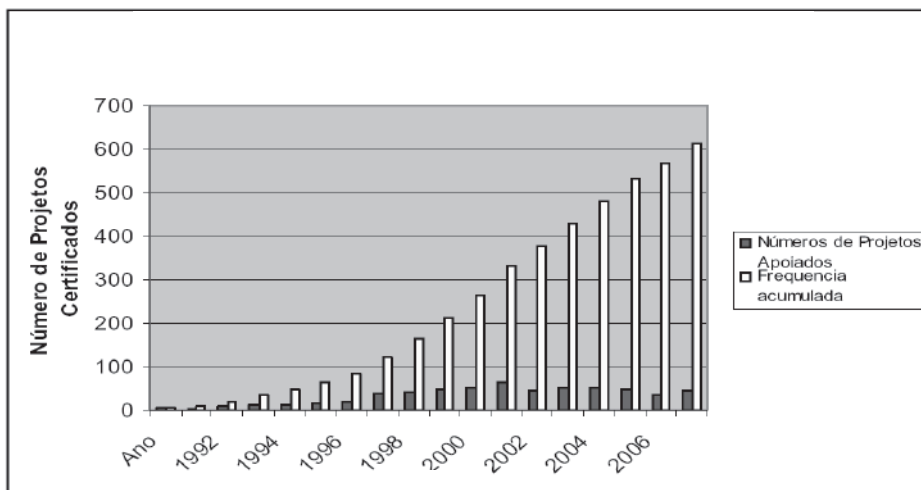
As atividades do IBEROEKA, exceto sua administração, não são financiadas pelo Programa CYTED. As empresas formam o consórcio de empresas e elaboram o projeto, no qual podem, eventualmente, participar de institutos de pesquisas. A partir da elaboração do projeto e da definição dos membros do consórcio, estes projetos são submetidos ao IBEROEKA, para certificação. Em caso de aprovação desta certificação, os membros do consórcio buscam fontes de financiamento para seus projetos, através de financiamentos dos Organismos Gestores nacionais, ou por outras fontes nacionais e internacionais públicas e privadas (HIDALGO NICHERA; GARRAGÓS, 2004).

Este instrumento de cooperação internacional apresenta uma importância relativa, segundo o Gráfico 2, o número de projetos certificados obteve um aumento entre 1991 a 2002, sendo que o número de projetos certificados foi de 66, em 2002. A partir de 2002, houve uma oscilação de projetos certificados, sendo, em 2008, o número de 46.

Como aspecto positivo deste instrumento do ponto de vista das empresas, destaca-se (HIDALGO NICHERA; GARRAGÓS, 2004):

- a) inserção de produtos em novos mercados;
- b) desenvolvimento conjunto de tecnologias com institutos de pesquisas, universidades e empresas, com isso, compartilha-se o risco do processo inovativo;
- c) acesso a novos conhecimentos complementares às competências das empresas envolvidas;
- d) possibilidade de acesso a fontes de financiamento público e privado para as atividades de P&D;
- e) possibilidade de acesso a novos mercados potenciais na região Ibero-americana.

**Gráfico 2 — Números de projetos certificados no Projeto Iberoeka e frequência acumulada de 1991 a 2008**



Fonte: Programa CYTED.

Neste sentido, a formação de consórcios interempresariais e a participação de institutos de pesquisas e universidades da região ibero-americana é importante para a formação de competências tecnológicas, a geração de inovação tecnológica em produtos e processos, visando a formação de uma cadeia logística e de comercialização de bens e serviços na região.

Em contrapartida, existem aspectos limitantes deste instrumento como forma de promover o melhor desempenho do consórcio; cabe destacar os seguintes aspectos (HIDALGO NICHERA; GARRAGÓS, 2004):

- a) crise econômica global tem diminuído as oportunidades de mercado, os investimentos de médio e longo prazo, incluindo os de P&D;
- b) problemas institucionais dos países ibero-americanos que limitam a difusão da inovação tecnológica;
- c) dificuldade de coordenação das atividades de cada membro do consórcio.
- d) falta de linhas de financiamentos específicos em muitos países da América Latina;
- e) poucos mecanismos de articulação da política nacional de inovação tecnológica com projetos de internacionalização das firmas nos países ibero-americanos;
- f) dificuldade no encontro de parceiros em outros países ibero-americanos.

Observa-se, ainda nesta região, uma baixa articulação entre universidade e empresas, sendo que uma parte da explicação está relacionada pela imaturidade das relações entre os vértices do Triângulo de Sábado. Além disso, a atividade inovativa nos países latino-americanos é pouco significativa, somente em alguns setores produtivos.

Tanto as ações científicas e tecnológicas quanto inovativas no âmbito do Programa CYTED não são condições suficientes para promover o *catching up* dos países ibero-americanos, pois ainda tem-se a restrição da limitação de articulação dos instrumentos nacionais como os internacionais, bem como a heterogeneidade entre os países membros do Programa CYTED. Adicionado a isso, os países ibero-americanos encontram-se com dificuldades institucionais para arquitetar uma articulação eficiente dos agentes envolvidos, bem como a resolução de problemas macroeconômicos de magnitudes globais.

Dessa forma, é complexo atender a diferentes demandas de cada país de um modo particular por meio do Programa CYTED, pois há, de um lado, países com Sistemas Nacionais de Inovação mais estruturados, como Espanha, Portugal, Brasil e México, enquanto há outros cujos Sistemas Nacionais ainda se encontram em fase de constituição, tais como Bolívia, El Salvador, Guatemala, Paraguai e República Dominicana. No entanto, este programa tem sido um marco importante na região Ibero-americana, como referência de cooperação internacional multilateral.

## CONCLUSÃO

A interação entre os agentes é fundamental para o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo. Assim, quanto maior for a integração dos agentes, maior será a probabilidade de promoção da atividade inovativa.

No entanto, em regiões onde há poucos instrumentos nacionais, como é o caso da América Latina, observa-se uma articulação limitada dos agentes por conta de uma institucionalidade limitada, a qual restringe o progresso tecnológico dos países. Acrescenta-se que há diferenças nas configurações institucionais, que permitem existir, em alguns países, uma estrutura científica, tecnológica e inovativa mais consolidada em relação aos outros. Mesmo assim, verifica-se-se um *gap* tecnológico em relação entre os países membros dos países ibero-americanos com os países da fronteira tecnológica.

O Programa CYTED é um instrumento aglutinador dos vértices dos diversos triângulos de Sábato dos países ibero-americanos, que apresentam diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico e econômico. Entretanto, este instrumento de cooperação internacional, embora por si só não gere condições suficientes para promover articulações entre os agentes, é capaz de promover o desenvolvimento científico, tecnológico e inovativo conjunto, bem como a disseminação deste conhecimento gerado aos agentes locais.

O desafio é a conciliação de interesses diversos dos países membros do Programa CYTED, para que se possa promover externalidades positivas dinâmicas aos agentes envolvidos nos instrumentos do programa em um contexto de disparidade da configuração do Triângulo de Sábato, de cada país.

Da mesma forma, verifica-se que o mecanismo do IBEROEKA vem se apresentando como um instrumento válido de integração da vertente científica e tecnológica empresarial da região ibero-americana. No entanto, o IBEROEKA precisa estar conjugado com os programas nacionais de inovação, já que apenas uma pequena parte das propostas apoiadas é oriunda de instrumentos nacionais, ou mesmo das demais ações do CYTED. Ao mesmo tempo, a inovação de base tecnológica e o comércio de bens e serviços precisam estar coordenados, para haver uma maior efetividade da apropriabilidade dos conhecimentos gerados no âmbito dos agentes ibero-americanos, como forma de geração de riqueza econômica e bem-estar para a população latino-americana.

Ao mesmo tempo, falta uma política de transferência de tecnologia mais efetiva e o uso estratégico de propriedade intelectual, a fim de promover a disseminação do conhecimento e ganhos econômicos aos agentes para canalizar ao desenvolvimento econômico e social.

A crise econômica global pode conferir uma série de restrições aos países ibero-americanos. Por um lado, a redução dos investimentos em C&T&I por parte de cada país, o que acarreta na descontinuidade dos investimentos realizados até então. Por outro lado, diminui a demanda efetiva aos produtos e serviços gerados no contexto da economia ibero-americana. Dessa forma, a criação de estratégia que otimize os escassos recursos com resultados mais efetivos é uma condição importante para a geração de riqueza econômica nesta região, o que pode conferir ao Programa CYTED a qualidade de constituir-se em um dos instrumentos para esta articulação. Adicionalmente, deve-se conferir uma maior importância à inovação tecnológica, como potencial gerador de benefícios socioeconômicos na região Ibero-americana, através de iniciativas que sejam capazes de promover a difusão e transferência de tecnologia entre os países que a compõem, e promovendo a criação de novos instrumentos que propiciem um ambiente institucional para a consecução do incremento das atividades cooperativas internacionais, entre as empresas.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

COSTA FILHO, Edmilson de Jesus. *A dinâmica da cooperação espacial sul-sul: o caso do Programa CBERS (China-Brazil Earth Resources Satellite)*. Campinas, 2006. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Política Científica e Tecnológica, Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas.

LIST, Friedrich. *The national system of political economy*. English Edition (1904). London: Longman, 1841.

LUNDVALL, Bengt-Ake (ed.). *National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Pinter, 1992.

\_\_\_\_\_ ; JOHNSON, Björn; ANDERSEN, Esben Sloth; DALUM, Bent. National systems of production, innovation and competence building. *Research Policy*, n. 31, p. 213-231, 2002.

NELSON, Richard R. *National innovation systems. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University, 1993.

NICHERA, Antonio Hidalgo; GARRIGÓS, Jose Albors. La internacionalización de la tecnología a través de los proyectos de innovación Iberoeka. *Cuadernos de Economía y Dirección de la Empresa*, n. 20, p. 57-82, 2004.

PLONSKI, Guilherme Ary. *Cooperación empresa — universidad en Iberoamerica: avances recientes*. São Paulo: Cytel, 1995.

SABATO, Jorge; BOTANA, Natalio. La ciencia e la tecnología en el desarrollo futuro de América Latina. *Revista Integración Latino-americana*, p. 15-36, 1968.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nova Cultural, 1961.

TERUYA, Dirceu Yoshikazu. *Globalização tecnológica e o sistema de inovação argentino e brasileiro do setor de equipamentos de telecomunicações*. São Paulo, 2004. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.



# EL CONTROL DE LA INFLACIÓN EN GOBIERNOS PROGRESISTAS: RESCATAR A JUAN NOYOLA VÁSQUEZ POR EL FIN DE LA CONCEPCIÓN MONETARISTA

Monika Meireles<sup>(\*)</sup>  
Fernando Correa Prado<sup>(\*\*)</sup>

**Resumen:** América Latina ha vivido en los últimos diez años cambios sociales importantes, revelados al contrastar las plataformas políticas actuales con las vigentes en las décadas de 1980 y 1990. En el ámbito de la política monetaria, empero, parece haber una continuidad de la perspectiva monetarista centrada en la estabilización de la moneda y el control de la inflación. Como intento de hacer frente al estancamiento relativo del pensamiento social latinoamericano contemporáneo acerca de los orígenes de la inflación y las formas de encararla, el presente trabajo se propone a revisar el aporte de la concepción estructuralista y su entendimiento de la tendencia al aumento del nivel general de precios que acomete la región, considerando especialmente la contribución del economista mexicano Juan Noyola Vásquez.

**Palabras clave:** Inflación, Estructuralismo Latino-Americano, Juan Noyola Vásquez.

**Abstract:** Latin America has witnessed over the last ten years major social changes, revealed by contrasting the current political platforms with those adopted in the 1980s and 1990s. In the area of monetary policy, however, seems to have a continuity of the monetarist view focuses on stabilizing the currency and controlling inflation. As an attempt to cope with the relative stagnation of contemporary Latin American social thought about the origins of inflation and ways to address it, this article main goal is to pass on review the theoretical contribution made by the *structuralist* tradition on the origins and causes of the systematic inflationary process that harass the region, reflected on the work of the Mexican economist, Juan Noyola Vásquez.

**Keywords:** Inflation, Latin American Structuralism, Juan Noyola Vásquez.

---

(\*) Licenciada en economía por la Faculdade de Ciências Econômicas de la Universidade de São Paulo (USP), con maestría en Integração de América Latina por el Programa de Pós-graduação em Integração de América Latina (PROLAM) de la misma institución y doctorante en el Programa de Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). *E-mail:* meireles@usp.br.

(\*\*) Licenciado en economía por el Departamento de Ciências Econômicas de la Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); en proceso de defensa de Tesis de Maestría en el Posgrado de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente trabaja como investigador en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la UFSC, en un convenio con el Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). *E-mail:* fernandoprado@gmail.com. Recibido em: 21.2.2010 e aceito em: 19.3.2010.

## INTRODUCCIÓN

América Latina ya empezó a hacer su balance de lo que fue la era neoliberal en la región. Quizás la evidencia inicial de tal proceso se revele a través de los recientes ejercicios electorales, en los cuales varios países optaran por jefes del ejecutivo con plataformas de gobierno marcadamente distintas de aquellas que imperaron en los ochenta y noventa<sup>(1)</sup>. Ahora bien, pasada casi una década del inicio de este proceso, la reflexión crítica acerca de estas experiencias se hace necesaria. En este sentido, uno de los puntos que se destacan es la manutención de una política monetaria de corte neoclásico-monetarista centrada en la estabilización de la moneda y control de la inflación.

Pese el cambio significativo en la composición y volumen del gasto público — que pasó a privilegiar el “gasto social” — hasta el momento, y en líneas generales, los gobiernos de América Latina optaron por el mantenimiento de una gestión monetaria estrictamente ortodoxa y conservadora, que preserva la pauta neoliberal en relación al entendimiento y control de la inflación. Esta postura, a su vez, puede ser percibida simultáneamente como causa y consecuencia de la inexistencia actual de un pensamiento contra-hegemónico acerca del papel de la moneda en el sistema mundial capitalista.

Admitiendo como hipótesis — quizás ingenua y demasiado generosa con la composición elitista que parece se configurar en varios de los actuales gobiernos latinoamericanos — que tal “deslice” en el manejo monetario se debe al estancamiento relativo en el pensamiento social latinoamericano contemporáneo en el sentido de formular una teoría alternativa sobre los orígenes del proceso inflacionario y las diferentes formas de encarar este fenómeno, el presente trabajo se propone a revisar el aporte de la concepción estructuralista y su entendimiento de la tendencia al aumento del nivel general de precios. Más precisamente, se busca dar elementos para reinterpretar, a la luz del rescate de la contribución pionera del economista mexicano Juan Noyola Vázquez, la constante presión inflacionaria subyacente a todas las etapas y configuraciones del llamado desarrollo latinoamericano. Frente al desconocimiento de la vida y obra de Noyola, vale la pena exponer algunos de sus antecedentes biográficos, lo que será realizado en el apartado que sigue esta introducción.

En la segunda sección se hará el rescate de una contribución particular de Noyola acerca de las causas estructurales y de los mecanismos de propagación de la inflación. Como se verá, en su propuesta se encuentran las bases de lo que vino a ser una explicación histórico-estructural de la inflación — y, además, se encuentran elementos para una posible concepción latinoamericanista de la moneda.

Al final del trabajo, más que apuntar a conclusiones definitivas — lo que en sí mismo es contraproducente en un trabajo del género — la intención será la de revelar los límites

---

(1) Entre los hechos que se contabilizan, en ese giro, en el escenario político latinoamericano, se destacan: las sucesivas elecciones de Hugo Chávez Frías en Venezuela desde 1998; la victoria en Brasil de Lula da Silva en 2002 y su posterior reelección; la llegada de Néstor Kirchner a la Casa Rosada en 2003 y la victoria de Cristina Fernández, su sucesora en el cargo; el triunfo electoral del Frente Amplio, representado por Tabaré Vázquez en Uruguay en 2004; la ascensión de Evo Morales a la presidencia de Bolivia en 2005; la presidencia chilena asumida por Michelle Bachelet en 2006; y, en el mismo año, las conquistas de Rafael Correa en Ecuador y de Daniel Ortega en Nicaragua; y, más recientemente, el éxito electoral y el inicio del mandato de Fernando Lugo en Paraguay y de Mauricio Funes en El Salvador.

de la actual política monetaria caso ésta no supere las interpretaciones impuestas por la cartilla neoliberal. Con ello, se posibilitará al menos (re)abrir el debate en torno a la inflación y, sobre todo, acerca del papel de la moneda en clave latinoamericanista.

## ANTECEDENTES BIOGRÁFICOS: PERIPECIAS DE UN INTRÉPIDO ECONOMISTA

Aunque haya sido prematuramente abreviada — un accidente aéreo le quitó la vida cuando contaba con apenas 40 años<sup>(2)</sup> — la aguda contribución teórica y la enseñanza de la estrecha articulación entre la teoría y la práctica política llevadas a cabo por Juan Noyola Vázquez representan inconmensurable aprendizaje para las nuevas generaciones de científicos sociales latinoamericanos.

Ese breve repaso de los hechos biográficos más representativos de la vida de Juan Noyola Vázquez no cumple una mera función protocolar o de “ambientación” del autor analizado, una vez que revela como su trayectoria profesional marcó definitivamente sus acepciones teóricas y prácticas políticas. Así, Noyola como egresado de la UNAM, como servidor del Fondo Monetario Internacional — FMI, como funcionario de la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe — CEPAL y, finalmente, como dirigente revolucionario en Cuba, representa etapas de la madurez del pensamiento y del creciente compromiso con el proyecto de construcción de una sociedad en la que primara la justicia social.

## DE SAN LUIS POTOSÍ A LA CEPAL

Nacido en la ciudad de San Luis Potosí, en 1922, tempranamente Juan Noyola Vázquez migró junto con su familia a la capital del país. Como tantos otros pensadores y artistas mexicanos, él “se formó como hombre y como intelectual dónde pudo, es decir en la Ciudad de México, no obstante haber nacido provinciano” (ESCAMILLA; MANRIQUE, 1991, p. 26)<sup>(3)</sup>. Allí frecuentó a colegios de renombre y, subsecuentemente, estudió de manera

(2) Murieron también en el avión que estrelló cerca de Lima en 27 de noviembre de 1962, al regresar a Cuba tras la VII Conferencia de Regional de la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación en América Latina (FAO) realizada en Río de Janeiro, los siguientes integrantes de la delegación cubana: Raúl Cepero Bonilla, economista e historiador cubano que había desempeñado como Ministro de Comercio (1959-1960) y como presidente del Banco Nacional de Cuba, cargo que ejercía de 1960 hasta ese entonces; Sergio Restano Castro, Andrés González Hernández, Armando Valdés Quesada, José Anibal Maestri Tizón, Rodrigo Cabello Volosky, Álvaro Barba Machado, Gilberto León Alfonso y Eladio Hernández León. Tras el accidente, en el 4 de diciembre del mismo año, le fue otorgada por el gobierno cubano a Juan Noyola la ciudadanía cubana sin perjuicio de su nacionalidad mexicana. En el Acta del Consejo de Ministros — cuya reproducción puede ser encontrada en la introducción hecha por Jesús Silva Herzog al libro de Noyola Vázquez (1978) — se le dedica tal otorgamiento “en atención a que en él concurrían las condiciones excepcionales que dicho precepto demanda, dado su demostrado amor por Cuba, su identificación con la Revolución Cubana y su decidida actitud anti-imperialista”. Otra serie de homenajes le fueron rendidas en Cuba, bien como en su México natal. En el campo de la investigación científica, el 27 de noviembre de cada año también es la fecha en que se da a conocer el ganador del Premio Juan F. Noyola Vázquez de la *Revista Investigación Económica*, de la UNAM, por el mejor artículo académico allí publicado.

(3) En el primer capítulo de esa publicación se encuentra una interesante reflexión acerca de las condicionantes del contexto histórico mexicano en la conformación intelectual de Noyola Vázquez. En la publicación también se encuentra agrupada una útil recopilación de sus principales ensayos, artículos, informes técnicos y conferencias.

simultánea las carreras de Sociología, en el Centro de Estudios Sociales del Colegio de México, y de licenciatura en Economía, en la UNAM. Bajo la invitación del profesor Jesús Silva Herzog, ya en los años cuarenta, Noyola pasó a colaborar en el Comité de Aforos y Subsidios al Comercio Exterior, que aquél presidía. En 1946, a los 24 años, se traslada a Washington para prestar sus servicios en la División Latinoamericana del FMI. En el FMI, Noyola tuvo como jefe inmediato al cubano Felipe Pazos<sup>(4)</sup>, a quien consideró “uno de los economistas latinoamericanos más destacados y maestro de toda una generación de economistas latinoamericanos” (NOYOLA, 1978, p. 25). Ya de regreso a México, trabajó en su tesis de licenciatura y la defendió en 1949. Herzog fue el profesor que presidió el jurado que aprobó su examen profesional<sup>(5)</sup>.

Su ingreso a la CEPAL, en el año de 1950, coincidió con la incorporación al organismo de otros talentosos economistas latinoamericanos. Bajo la dirección de Raúl Prebisch, se concentraron allí, durante los años cincuenta, intelectuales como Celso Furtado, José Medina Echavarría, Regino Botti, Jorge Ahumada, Aníbal Pinto y Osvaldo Sunkel. Bielschowsky (1998a, p. 18) resume lo que es consensual a varios estudiosos del estructuralismo latinoamericano: “los años cincuenta para la CEPAL fueron los del auge de la creatividad y de la capacidad de osar y influenciar”. En ese ambiente propicio a la reflexión creativa acerca del desarrollo y de las causas del subdesarrollo latinoamericano, Noyola encontró estímulo junto a interlocutores que compartían su postura no alineada con los preceptos de la ortodoxia en las ciencias económicas. Los primeros trabajos realizados por Noyola en la CEPAL versaron sobre el desarrollo en Chile y El Salvador<sup>(6)</sup>. Tras algunos años de servicios en la sede en Santiago de Chile, él se traslada para la subsele de la CEPAL para México y Caribe, en la Ciudad de México. Allí trabajó conjuntamente con Celso Furtado, bajo la dirección de Víctor Urquidi, en un polémico estudio sobre el sector externo y la economía mexicana. Escasas son las referencias a ese documento; de hecho, su circulación

(4) Felipe Pazos fue un importante y polémico economista cubano de filiación desarrollista-cepalina. Entre sus atribuciones se destacan haber sido uno de los miembros de la delegación cubana en Bretton Woods, la nombrada jefatura de la División Latinoamericana del FMI, y también ser el presidente que precedió a Ernesto Che Guevara en el Banco Nacional de Cuba, del cual se alejó por desacuerdos con el gobierno revolucionario, y pasa a asumir una serie de puestos y funciones en organismos multilaterales. Para una revisión de corrientes y tradiciones del pensamiento económico cubano, véase Ortega; Laffita; Molina (2000).

(5) La tesis nombrada “Desequilibrio fundamental y fomento económico en México” fue considerada por Herzog como “brillante”, justificando su aprobación por unanimidad, con mención honorífica tanto de la tesis cuanto de la réplica.

(6) El trabajo sobre El Salvador es de autoría colectiva y se publica firmado por la CEPAL como: “El desarrollo económico de El Salvador” en 1959 (E/CN.12/495/Rev. 1 México). El trabajo sobre Chile lleva la firma individual de Noyola y se nombra “Inflación y desarrollo económico en Chile: un borrador”, de 1955. Primeramente, se restringe a circulación y debates en el interior de la CEPAL. Posteriormente, ese estudio se expande y se da a conocer con más notoriedad en una conferencia que profiere en la UNAM, en 1956, titulada “El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos”. Una transcripción de la conferencia fue publicada en la revista *Investigación económica*, XVI, n. 4, México, 1956 — posteriormente se publicó la integra del debate entre diversos profesores allí presentes y el autor (NOYOLA, 1987). Finalmente, la conferencia toma forma acabada como texto bajo el título Inflación y desarrollo económico en Chile y México, publicada en la revista *Panorama económico*, año 11, n. 170, Santiago de Chile, 1957. Ese texto también se encuentra reproducido en la edición conmemorativa de 50 años de la CEPAL (BIELSCHOWSKY, 1998b). Las citas al texto mencionado provienen de esta edición — por ser sin duda la más accesible entre aquellas aquí nombradas — y serán indicadas a seguir solamente con el número de la página entre paréntesis.

quedó restringida al foro interno de debates, siendo incluso su publicación “vetada” por el gobierno mexicano<sup>(7)</sup>.

Su designación como jefe de la misión de la CEPAL/DOAT en Cuba, en 1959, lo puso en contacto directo con los revolucionarios cubanos que en el comando del Estado debatían — y ejecutaban — los cambios esenciales de las estructuras del país. Noyola aceptó tal designación con marcado entusiasmo, una vez que se abría la posibilidad de intervenir de manera bastante cercana — la cercanía que le era permitida como asesor de un organismo multilateral — en los rumbos del desarrollo de un país de la región. En las palabras del propio Noyola:

He creído que la reforma agraria, la industrialización, la mejor distribución del ingreso nacional, el desarrollo económico planificado y el aumento del comercio de los países latinoamericanos entre sí y con el resto del mundo eran los instrumentos más adecuados y más eficaces para elevar el nivel de vida de nuestros pueblos y dirigirse hacia el logro de la justicia social. Por eso consideré siempre que el lugar más adecuado para un economista que creyera en estos principios y que estuviera dispuesto a servirlos era un organismo como la CEPAL que postulaba — la mayor parte de ellos cuando menos — como normas fundamentales de su trabajo de investigación y de asistencia técnica. Con ese espíritu contribuía a los estudios sobre análisis y programación del desarrollo económico de diversos países de América Latina. *Nunca pensé, sin embargo, que esos estudios tuviesen un valor puramente académico. Estuve seguro siempre de que llegaría el momento en que se podrían llevar a la práctica los métodos preconizados en estos estudios. Por eso consideré mi designación como jefe de la misión CEPAL/DOAT en Cuba como la tarea más importante que se me hubiera encomendado en mi carrera. [...] Había un motivo más profundo: la Revolución cubana. Por primera vez en la historia de la América Latina se encontraban las condiciones para una transformación profunda justa y racional de la economía y de la sociedad* (NOYOLA, 1978, p. 11, cursivas nuestras).

## UN HOMBRE EN REVOLUCIÓN: CUBA

En 1960, el sueco Dag Hammarskjöld, entonces secretario general de Naciones Unidas, decidió unilateralmente finalizar la misión cepalina en Cuba, tras 17 meses de su implementación. Esa medida fue decisiva para que Noyola se desligara definitivamente de la CEPAL después de una década de servicios prestados. Evidentemente, la cercanía entre funcionarios del organismo y el proceso revolucionario cubano se tornaron intolerables dentro de lo que representan las Naciones Unidas en el escenario de las relaciones políticas globales. Noyola así lo verbalizó:

“Todo lo que he hecho y lo que he dicho ha estado regido por el espíritu de servir a los pueblos de la América Latina en su lucha por alcanzar su bienestar material y

(7) El texto mencionado es El desequilibrio externo en el desarrollo económico latinoamericano: el caso de México. En: *La clasificación de la Naciones Unidas recibe el E/CN n. 12/428*, México, abr. 1957. El propio Celso Furtado lo definiría como “una rareza para coleccionistas de obras de la CEPAL” (citado en MALLORQUÍN, 1998, p. 150).

espiritual. Desde ese punto de vista creo que he cumplido con mi obligación como funcionario de las Naciones Unidas. Sí en algún momento han surgido divergencias o incompatibilidades entre la interpretación que yo doy a mi tarea y la que se la dé en otros círculos, lo lamento, no por mí, sino porque ello revela la incompreensión de lo que es la Revolución cubana y revela también que los intereses que se mueven contra ella influyen en el seno de la secretaria de las Naciones Unidas” (1978, p. 11).

Felizmente, Noyola optó por solidificar su compromiso con la Revolución Cubana y con lo que ella inauguraba para el subcontinente. No obedeció al orden de regresar a Santiago de Chile, no quiso volver al confort de los alfombrados salones de la sede de la CEPAL, abdicó de la estabilidad y seguridad que ofrece el servicio público internacional en nombre de algo que escasea en sus colegas de profesión: convicción personal e intelectual en un proyecto de sociedad sustancialmente distinta. No faltan interpretaciones que adjudican a la decisión tomada por Noyola de quedarse en Cuba un supuesto estancamiento en la originalidad, creatividad, osadía y, consecuentemente, relevancia de sus aportaciones subsecuentes. Sin embargo, consideramos que, además de una decisión que ejemplifica lo que es la coherencia entre teoría y *praxis*, su producción teórica no decayó en calidad interpretativa, no dejó de ofrecer ingeniosas categorías para nuevos problemas que el cotidiano de la gestión de un gobierno revolucionario demandaba. Sus análisis acerca de la formación estructural cubana, sus estudios sobre planeación económica y su obsesiva insistencia con la formación y capacitación de nuevos cuadros así lo demuestran. La nostalgia de escritos sobre la inflación y la moneda por parte del autor que nunca fueron escritos deben ser más bien computadas en la cuenta de la fatalidad de su muerte prematura, en lugar de ser imputada a su convicción en la Revolución que apoyaba.

## NOYOLA: CAUSAS ESTRUCTURALES Y MECANISMOS DE PROPAGACIÓN DE LA INFLACIÓN

No cabe duda que el análisis estructuralista acerca de la inflación no se resume a un texto y ni siquiera a un autor. En realidad, aún si se limita la mirada a las tres primeras décadas de funcionamiento de la CEPAL, es posible percibir que el tema fue objeto de diversos estudios, y es sólo a partir de la contemplación representativa de los escritos que se puede generar un satisfactorio cuerpo interpretativo de la concepción estructuralista sobre la inflación<sup>(8)</sup>. No obstante todo ello, también es cierto que el documento inicial que abrió las discusiones cepalinas acerca de la inflación fue la conferencia dictada por Noyola en 1956 en la Facultad de Economía de la UNAM, titulada “El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos”<sup>(9)</sup>.

En esta conferencia, tras advertir que no habla en nombre de la CEPAL, sino que expone sus puntos de vista personales, Noyola se deslinda claramente de la perspectiva

---

(8) Entre los autores que trabajaron el tema a partir del enfoque estructuralista, cabe mencionar por lo menos a Osvaldo Sunkel (1958a; 1958b) y Aníbal Pinto (1961; 1973); en el capítulo XII de su libro *La economía latinoamericana. Formación histórica y problemas contemporáneos*, Celso Furtado (1976, p. 151) cita detalladamente todas las contribuciones para la teoría estructuralista de la inflación.

(9) Ver nota 6.

monetarista de la inflación y, con eso, sienta las bases de lo que vendría a ser el enfoque estructuralista de la inflación:

“La inflación no es un fenómeno monetario; es el resultado de desequilibrios de carácter real que se manifiesta en forma de aumento del nivel general de precios. Este carácter real del proceso inflacionario es mucho más perceptible en los países subdesarrollados que en los países industriales” (p. 67).

A partir de esta afirmación, el discurso considera rápidamente los esquemas teóricos keynesianos y de la escuela sueca, para luego recordar a Kalecki y, sobretudo, a Henri Aujac, de quien Noyola toma la clara noción de que “la inflación no es sino un aspecto del fenómeno mucho más general de la lucha de clases” (*Ibidem*, p. 68). El aspecto más importante para comprender la inflación en América Latina, sin embargo, estaría en la observación de la estructura económica de nuestros países, esto es, en la comprensión de la especificidad latinoamericana y de cada caso en particular, lo que excluía las reglas generales propagadas entonces por el FMI.

Para definir las características básicas del proceso inflacionario en América Latina y, con eso, incidir eficazmente en su contención de forma que no se obstaculizara el entonces anhelado desarrollo, según Noyola era preciso, antes de todo, discernir las causas de los desequilibrios económicos, desde las estructurales, las de carácter dinámico y las de carácter institucional. Con esta base, Noyola propone entonces un modelo de interpretación que todavía puede ser útil — aún más se comparadas con los modelos monetaristas vigentes:

“En este modelo se distinguen dos categorías fundamentales: las presiones inflacionarias básicas y los mecanismos de propagación. Las presiones inflacionarias básicas se originan comúnmente en desequilibrios de crecimiento localizados casi siempre en dos sectores: el comercio exterior y la agricultura. Los mecanismos de propagación pueden ser muy variados, pero normalmente se pueden agrupar en tres categorías: el mecanismo fiscal (en el cual hay que incluir el sistema de previsión social y el sistema cambiario), el mecanismo de crédito y el mecanismo de precios y reajuste de ingresos” (p. 69).

El fenómeno inflacionario estaría constituido por dos elementos, en que las llamadas “causas estructurales” son el cimiento mismo del proceso mientras los “mecanismos de propagación” serían los diseminadores o aceleradores del impulso que se origina en otra parte. Al identificar estos dos momentos clave del proceso inflacionario, Noyola pone al revés la argumentación monetarista: ya no es el déficit público, un supuesto exceso crediticio o el alza sistemática de precios los grandes villanos de la historia. Sin duda son aspectos que constituyen el fenómeno, pero no están a la raíz del mismo. Canalizar todas las fuerzas de acción de combate a la inflación en “corregir” los mecanismos de propagación, en esa concepción, tendría, únicamente, efecto limitado y transitorio. Mientras no se reformaran la heterogénea estructura productiva y la desigual distribución del ingreso en los países latinoamericanos — vía un proceso de industrialización sustitutivo de importaciones, diría Noyola — no se lograría atenuar las presiones inflacionarias básicas.

Para demostrar su interpretación, Noyola se vale de los ejemplos de Chile y México. No cabe aquí reproducir detalladamente su análisis, pero conviene recordar que ahí están presentes diversos elementos claves, que hasta entonces no se consideraban en el estudio de la inflación: estructura de las exportaciones, de la producción agrícola, del empleo (y desempleo), del aparato fiscal y crediticio, de la organización de los trabajadores, entre otros factores. Utilizando este cuadro analítico, en pocas líneas y de forma sucinta, Noyola logra ofrecer una interpretación del proceso inflacionario en Chile y en México de su época mucho más profunda y sólida que las recetas económicas propagadas en aquél entonces por diversos organismos financieros multilaterales y repetidas exhaustivamente en las facultades de economía de la región. Aún así, Noyola tiene claro que su aporte es todavía una propuesta, una hipótesis de trabajo, que para funcionar como herramienta de análisis concreto debe ser contrastada con la realidad y debatida ampliamente, aunque el autor ya ofrezca importantes ilaciones sobre el fenómeno:

En rigor, no se podrían derivar conclusiones para la discusión, pero yo sí quisiera plantear como base para ella tres afirmaciones: la primera es la de que si la alternativa a la inflación es el estancamiento económico o la desocupación, es preferible optar por la primera, es decir, por la inflación. La segunda es que lo grave de la inflación no es el aumento de precios en sí mismo, sino sus consecuencias en relación al ingreso y las distorsiones que trae aparejada entre la estructura productiva y la estructura de la demanda. Y la tercera es que es posible no contener pero sí mitigar las presiones inflacionarias mediante una política fiscal muy progresiva y mediante controle de precios y mediante reajustes de salarios, controles de precios y abastecimientos, y que estos recursos de política económica son una alternativa infinitamente preferible a la política monetaria, que sólo empieza a ser eficaz en el momento que estrangula el crecimiento económico (p. 78).

Obviamente, ha pasado más de medio siglo desde que Noyola defendiera al final de su conferencia esta postura frente a la inflación y, por tanto, este fenómeno ya no puede ser tratado de igual forma. Sin embargo, no deja de llamar la atención el hecho de que sus tres afirmaciones suenen actualmente como un total desvarío — para las mentes adiestradas bajo el monetarismo. Afirmar que la inflación es preferible a un contexto de recesión económica es alzado al nivel de “sacrilegio” en contra a las “buenas prácticas de gestión” macroeconómica generalizadas en América Latina en los noventa. Quizás uno de los puntos explicativos para el “escándalo” que causa tal asertiva se encuentre en el hecho de que el discurso neoliberal ha sido absorbido demasiado fuertemente y esté de tal forma entrañado en las prácticas de las autoridades monetarias de la región que, quizás, el pensamiento crítico difícilmente se entere de esa dañina y constante presencia.

#### **ALGUNAS CONCLUSIONES: ELEMENTOS PARA EL DEBATE DE LA POLÍTICA MONETARIA DE GOBIERNOS PROGRESISTAS**

Evidentemente, el diagnóstico y las propuestas de Noyola no son inmunes al paso del tiempo y a los cambios asistidos en América Latina en los últimos cuarenta años. No se



trata únicamente de “actualizar” para el contexto presente el mecanismo de análisis por él desarrollado. Se trata, sobre todo, de estudiar su contribución en lo que ella tiene de más valioso: la capacidad de disentir con brillantez de lo ecuanímente aceptado y proponer alternativas pautadas en la teoría derivada de ese mismo punto de disensión.

Así, el breve ejercicio aquí realizado lanza luz y problematiza aspectos contradictorios de los gobiernos progresistas latinoamericanos. Uno de estos aspectos — y lo levantamos únicamente a título de ejemplo — es la manutención de la banca central independiente en Venezuela<sup>(10)</sup>. Otro aspecto igualmente preocupante a considerarse es la manutención de la *dolarización formal* de las economías ecuatoriana<sup>(11)</sup> y salvadoreña — y la informal que acomete Bolivia.

Por fin, apoyándonos más en las enseñanzas de la última etapa de la contribución de Noyola — la etapa comprometida con la construcción de una sociedad distinta tras un proceso revolucionario —, algunos interrogantes legítimamente surgen de la evaluación de los gobiernos progresistas: ¿Cómo un gobierno puede comandar una transformación social radical si sigue rehén de la moneda hegemónica en su propia economía? ¿Cómo se prescinde del poderoso instrumento de transformación económica, que es la política monetaria? ¿Cuáles son las limitaciones del cambio propuesto por insistir en un esquema que solidifica la pérdida de la soberanía monetaria? ¿Se puede vislumbrar una transformación social radical sin una gestión monetaria igualmente radical? ¿Se puede, al menos, ofrecer un proyecto de desarrollo distinto de aquél instaurado por el neoliberalismo en la región abdicándose de implementar medidas que revelen una acepción de moneda de otra índole? ¿Se puede inferir que, mientras los modelos de desarrollo de los gobiernos progresistas no incorporen una visión distinta de la moneda — y, consecuentemente, mecanismos alternativos de control de la inflación — y de la importancia de esa reflexión para en el proceso de financiamiento al desarrollo, no se logrará un proyecto que materialice una sólida opción al patrón de reproducción social instaurado por el neoliberalismo?

Más que asumir la difícil tarea de contestar a estas necesarias preguntas, el presente trabajo — sustentado tanto por la trayectoria biográfica como pela contribución teórica de Juan Noyola Vazquez — tuvo como finalidad y aporte, únicamente, poner nuevamente en el debate algunas cuestiones que, tras la ofensiva neoliberal, habían sido olvidadas o tomadas como secundarias, a pesar de su plena vigencia y relevancia.

(10) Aunque en el sitio web de la Banca Central venezolana (<http://www.bcv.org.ve/quebcv/naturalezabcv.htm>) se afirma que “el cumplimiento del principal objetivo de un banco central, es condición necesaria para darle sostenibilidad al desarrollo de un país, y en ese sentido sus actos están en correspondencia con los fines superiores del Estado”, se encuentra también la postura de que “los bancos centrales han evolucionado hasta instituirse en autoridades independientes, dedicados a mantener la estabilidad de los precios y la confianza en la moneda, calificados como un bien público fundamental”. Ahora bien, asociar la “estabilidad de precios y la confianza en la moneda” (y conectarlas como el único camino del desarrollo económico) es inherente a una concepción monetarista de moneda y de rol de la banca central que fueron introducidas en la región justamente por gobiernos neoliberales.

(11) “Hoy más que nunca el peligro de la desdolarización está lejano” afirmó Correa durante una entrevista en 27 de marzo de 2009 para la radio Sonido Stereo de la ciudad de Quededo. Adelante en la misma entrevista es categórico: “Qué más puedo decir, después de todos los desmentidos, el que sigue creyendo en esa farsa de que vamos a salir de la dolarización, ya es culpa de él”. En otra oportunidad vuelve a manifestarse sobre el tema: “Hoy más que nunca está lejano el colapso de la dolarización”, dijo el mandatario en 16 de abril de 2009 en entrevista concedida a la Capital Televisión.

## REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

BIELSCHOWSKY, Ricardo. Evolución de las ideas de la CEPAL. *Revista de la CEPAL*, n. extraordinario, 1998a.

\_\_\_\_\_. (coord.). *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. México: Fondo de Cultura Económica, v. 1, v. 2. 1998b.

FURTADO, Celso. *La economía latinoamericana*. Formación histórica y problemas contemporáneos. 8. ed. corr. y aum. (primera edición en portugués de 1969). México: Siglo XXI, 1976.

MALLORQUIN, Carlos. *Ideas e historia en torno al pensamiento económico latinoamericano*. México: Plaza y Valdés, 1998.

MARTÍNEZ, Ramón Escamilla; MANRIQUE, Irma. *Juan F. Noyola: vida, pensamiento y obra*. México: Instituto Politécnico Nacional, 1991.

NOYOLA, Juan. *La economía cubana en los primeros años de la revolución y otros ensayos*. México: Siglo XXI, 1978.

\_\_\_\_\_. *Desequilibrio externo e inflación*. México: UNAM, 1987.

ORTEGA, Rafael; LAFFITA, Graciela; MOLINA, Ernesto. El pensamiento económico cubano, vísperas de la revolución. *Economía y Desarrollo*. n. 2, v. 127, jul./dic. 2000.

PINTO, Aníbal. El análisis de la inflación: "estructuralista" y "monetarista". Un recuento. *Revista de Economía Latinoamericana*. Caracas, v. 1, n. 4, oct./dic. 1961.

\_\_\_\_\_. *Inflación: raíces estructurales*. Ensayos de Aníbal Pinto. México: Fondo de Cultura Económica, 1973.

SUNKEL, Osvaldo. La inflación chilena: un enfoque heterodoxo. *El Trimestre Económico*, oct./dic. 1958a.

\_\_\_\_\_. Un esquema general para el análisis de la inflación. El caso de Chile. *Desarrollo Económico*. n. 1, oct./dic. 1958b.

# REACTIVACION DE LA INDUSTRIA ARGENTINA, CONCENTRACIÓN, EXTRANJERIZACIÓN Y CRECIENTES DESEQUILIBRIOS COMERCIALES CON BRASIL

Daniel Aspíazu  
Martín Schorr<sup>(\*)</sup>

**Resumen:** El artículo identifica algunos de los principales rasgos que caracterizan la reactivación de la economía y, en especial, de la industria argentina en la posconvertibilidad, a partir del quiebre del régimen de conversión fija con el dólar estadounidense. Se aborda el estudio de los sesgos estructurales que revela esa importante recuperación fabril en su relación con los que caracterizaron su desempeño durante los años noventa (patrón productivo, concentración económica y extranjerización) y las modalidades de inserción a escala mundial. Al respecto, se presta particular atención a sus impactos en términos del intercambio comercial manufacturero, en especial con el Brasil.

**Palabras clave:** Industria, Argentina, Concentración, Extranjerización, Desequilibrios Comerciales, Brasil.

**Abstract:** This paper identifies some of the main features that characterize the economic recovery, specially the “postconvertibility” Argentinean industry, from the break down of the fixed conversion regime with the American dollar. This article approaches the structural biases that reveals this significant industrial recovery in its relation with those who characterized its performance during the nineties (pattern of production, economic concentration and denationalization) and the particularities of insertion on a worldwide scale. In connection with this, particular attention is paid to its impacts in terms of manufacturing trade, particularly with Brazil.

**Keywords:** Industry, Argentina, Concentration, Denationalization, Commercial Imbalances, Brazil.

---

(\*) Investigadores del CONICET y la FLACSO (Sede Académica Argentina). Este trabajo se realizó en el marco del Proyecto PIP 03153: “Desempeño y transformaciones de la cúpula empresaria argentina y la cúpula industrial entre 1991 y 2008. Rupturas y continuidades entre la convertibilidad y la posconvertibilidad”, con patrocinio del CONICET. Y se terminó de redactar el: 10.1.2010. Se agradecen los aportes del evaluador anónimo del artículo y se lo exime de cualquier responsabilidad en cuanto a los errores y las omisiones que pudieran existir. *E-mail:* danazpi@gmail.com e schorr\_martin@yahoo.com.ar. Aceito em: 13.1.2010 e aceito em 22/03/10.

## INTRODUCCIÓN

A los efectos de encuadrar los análisis que se realizan en este trabajo, caben algunas consideraciones previas que invitan a la reflexión:

- Entre 2002 y 2008, el Producto Interno Bruto — PIB de la Argentina creció a una tasa media anual del 8,5%, mientras que el industrial lo hizo a un ritmo aún superior (9,4% anual acumulativo); más que duplicando los registros correspondientes a Brasil (4,1% y 3,6% anual, respectivamente). En la década previa, la economía y la industria argentinas acumularon una contracción media anual del 0,1% y 1,9%, respectivamente, al tiempo que la economía brasilera creció a un promedio anual del 2,7% y su sector fabril al 1,5% anual acumulativo<sup>(1)</sup>.
- Por su parte, siempre entre 2002 y 2008, las exportaciones argentinas a Brasil (valuadas en dólares corrientes) se incrementaron a una tasa media del 18,7% por año, mientras que las importaciones hicieron lo propio pero a un 39,9% anual acumulativo; como resultado de lo cual se pasó de un superávit de 2,5 miles de millones de dólares a un déficit de 4,3 miles de millones. Ello, nuevamente contrasta con los respectivos desempeños durante la década previa (1993-2002): las exportaciones argentinas al Brasil cayeron a un ritmo medio del 7,1% y las importaciones del país vecino lo hicieron en un 3,3% anual<sup>(2)</sup>.
- De solo considerar el intercambio comercial de productos industriales, los resultados no difieren mayormente: al cabo del período 2002-2008, las ventas argentinas a Brasil crecieron a un ritmo medio anual del 18,9%, al tiempo que las importaciones fabriles aumentaron a una tasa promedio del 38,4% por año. Así, el superávit de 0,9 miles de millones de dólares de 2002 revirtió en un déficit comercial superior a 8,1 miles de millones de dólares. Al igual que en el agregado, tales comportamientos difieren con los registrados entre 1993-2002, cuando las exportaciones fabriles a Brasil aumentaron el 9,4% anual, mientras que las compras de manufacturas brasileras cayeron el 4,1% anual<sup>(3)</sup>.
- En términos de la significación que asume el intercambio con la Argentina para Brasil, la etapa 2002-2008 también denota algunos cambios importantes. En 2002, las ventas representaban apenas el 3,8% del total de las exportaciones brasileras, mientras que las importaciones provenientes de la Argentina explicaban el 10,0% del total. Seis años después tales porcentuales pasaron a ser de 8,9% y 7,6%, respectivamente<sup>(4)</sup>.

Hasta aquí casi parece un aquelarre deshilvanado de fenómenos económicos que vinculan a la economía argentina con su “socio” mayor en el ámbito del Mercosur. La

(1) Disponible em: <<http://websie.eclac.cl/sisgen>> Consultado el: 20.12.2009.

(2) Disponible em: <<http://www.indec.gov.ar>> Consultado el: 21.12.2009.

(3) Disponible em: <<http://www.cep.gov.ar>> Consultado el: 21.12.2009.

(4) Disponible em: <<http://www.desenvolvimento.gov.br>> Consultado el: 18.12.2009.

incorporación de una nueva variable no hace más que introducir otro componente a ese *pandemonium* temático: la Inversión Extranjera Directa — IED. Así, el proceso de extranjerización de ambas economías (con intensidades y características diversas y heterogéneas en lo temporal y por sus connotaciones estructurales) y los respectivos grados de inserción empresaria en los países vecinos, introducen interrogantes adicionales.

Desde hace largos años Brasil ha venido constituyendo el principal receptor de IED en América Latina, mientras que la Argentina, con la excepción de los inicios de la década de 1990 (privatizaciones mediante), siempre se ubicó en lugares muy distantes: de acuerdo a información de la CEPAL (2009), en 2008 el flujo de IED a Brasil (45.058 millones de dólares) casi sextuplicó al orientado hacia la Argentina (7.979 millones de dólares). Sin embargo, más allá de esas diferencias de magnitudes, tal vez el fenómeno más interesante de remarcar es que Brasil pasó a constituirse en el segundo país de origen del flujo de IED hacia la Argentina y a consolidarse como el quinto en cuanto al *stock* acumulado de IED en 2007<sup>(5)</sup>. En contraposición, de acuerdo al último censo (2005) de capitales extranjeros que se realiza en Brasil cada cinco años, la participación de inversores argentinos en el *stock* de inversión extranjera directa es de apenas el 0,4%<sup>(6)</sup>.

Sin duda, las fenomenologías resaltadas invitan a la reflexión y muy difícilmente pueda encontrarse un único factor causal o desencadenante de todas ellas. No obstante, la experiencia argentina en el marco de la convertibilidad (vigente entre abril de 1991 y enero de 2002), y su no menos traumática ruptura con la consiguiente hiperdevaluación en 2002 y el posterior mantenimiento de un dólar “alto”, asumen un papel más que protagónico en la explicación de tales procesos.

Como un intento de coadyuvar a la explicación de esos escenarios, en la próxima sección se aborda el análisis de la reactivación económica y fabril de la economía argentina en la posconvertibilidad, donde, junto a la implosión del régimen de conversión fija, culminó la hegemonía plena de la especulación valorización financiera como núcleo central de la acumulación y reproducción del capital local; sin que ello haya derivado hasta el momento en la consolidación de un nuevo modelo de acumulación<sup>(7)</sup>.

En la tercera sección, siempre teniendo como eje el desempeño de la industria argentina, se jerarquiza el estudio de dos rasgos estructurales que caracterizan el comportamiento fabril durante la posconvertibilidad y que, con sus matices, se remontan al decenio de 1990: la concentración y extranjerización de la producción manufacturera.

La cuarta sección incorpora algunas respuestas a los interrogantes planteados precedentemente a partir del análisis de la balanza comercial del sector industrial, con especial detenimiento en la dinámica de los intercambios con Brasil.

(5) Disponible em: <<http://www.prosperar.gov.ar/admin/uploadfiles/files>> Consultado el: 15.12.2009).

(6) Disponible em: <<http://www.bacen.gov.br>> Consultado el: 22.12.2009.

(7) Dicho concepto remite a la existencia de un determinado “estilo” de acumulación y reproducción del capital sostenible y sustentable, y de un conjunto de actores económicos y políticos que aseguren su continuidad y profundización en el tiempo. Tales los casos del modelo agro-exportador, el de sustitución de importaciones y el “financiero y de ajuste estructural” vigente entre 1976 y 2001. Sobre el tema de la valorización financiera a escala global, consúltese Chesnais (2001).

Finalmente, las reflexiones finales intentan rescatar las consideraciones analíticas previas, en un escenario donde el dólar “alto” o “competitivo” parece haberse constituido en el adalid de la estrategia oficial hacia el sector.

## **REACTIVACIÓN INDUSTRIAL Y CONSOLIDACIÓN DEL PATRÓN PRODUCTIVO SECTORIAL EN LA POSCONVERTIBILIDAD**

En un franco y nítido contraste con Brasil, entre 1975 y 2008, la economía argentina ha reconocido catorce años de caída del PIB y veinte de crecimiento, con la particularidad que seis de estos últimos son los correspondientes al último sexenio. En idéntico lapso, Brasil sólo vio decaer su PIB en seis años (el último en 1992), con un crecimiento ininterrumpido desde 1993 (claro que con fluctuaciones y vaivenes de variada intensidad). Sin duda, el ejemplo atípico no es el que ofrece Brasil. Es más, en el caso argentino, hay que remontarse al período 1964–1974 para encontrar más de un sexenio de expansión económica e industrial como la verificada entre 2002 y 2008.

Al respecto, el año 2002, en cuyos primeros días se formalizó la salida del régimen de conversión fija con el dólar estadounidense (un peso = un dólar) que había ingresado en su fase terminal ya en la segunda mitad de 1998, reflejó en toda su intensidad la devastadora resultante de la ruptura de un corsé insostenible como fue la convertibilidad<sup>(8)</sup>. Basta repasar algunos indicadores de ese año crítico: una profunda contracción económica (caída superior al 10% en el PIB total y el industrial); una pronunciada retracción de los salarios reales (superior al 30%); dramáticos niveles de pobreza e indigencia (en octubre de 2001: 28,0% y 9,4%, respectivamente; y en mayo de 2002: 41,4% y 18,0%, respectivamente); elevadísimas tasas de desocupación y subocupación de la fuerza de trabajo (en octubre de 2001: 18,3% y 16,3%, respectivamente; y en mayo 2002: 21,5% y 18,6%, respectivamente); un tipo de cambio con el dólar que a mediados de año había acumulado un incremento aproximado del 265% para luego estabilizarse en torno al 250%.

Esas expresiones críticas no hacían más que reflejar la presencia de un punto de inflexión entre un “antes”, el de la vigencia de la convertibilidad y de la adhesión plena a las recomendaciones del neoliberalismo (apertura comercial y financiera, desregulación, privatización, precarización del mercado de trabajo), y un “después”, en el que sin lograr revertir muchos de los legados del “modelo de los noventa”, la recuperación de la economía y la industria, la reducción de los márgenes de pobreza e indigencia, el crecimiento del empleo, emergen como parte sustantiva de nuevos y distintos escenarios. Si bien es este último período el que interesa analizar, caben unas breves consideraciones sobre ese “antes”, en tanto muy difícilmente pueda interpretarse el “después” si se prescinde de lo acaecido en la década de 1990, como continuidad y profundización de muchas de las políticas implementadas por la dictadura militar de 1976–1983.

(8) El abandono formal de la convertibilidad tuvo lugar a partir de la sanción de la Ley n. 25.561 el 6/1/02. En Azpiazu y Schorr (2010) se analizan las principales modificaciones sobrevenidas en la orientación macroeconómica desde entonces y sus implicancias más salientes sobre la dinámica y la conformación estructural del sector industrial.

Durante la convertibilidad, en un contexto caracterizado por la instrumentación de múltiples políticas de ajuste estructural, se registraron cambios de trascendencia en la economía argentina en su conjunto, muy particularmente en su sector manufacturero. Como producto de esa reestructuración económico-política, la industria local se vio seriamente afectada y se consolidaron los procesos de desindustrialización (entendido como la pérdida de participación de las manufacturas en el PIB global) y de reconversión regresiva del sector, cuya génesis histórica se remonta en ambos casos a fines del decenio de 1970<sup>(9)</sup>.

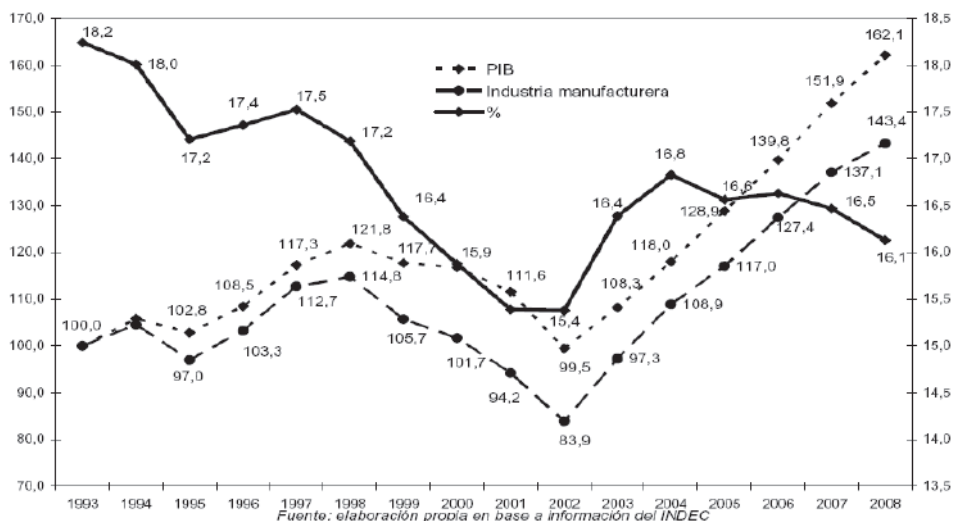
Así, por ejemplo, entre 1993 y 2001 el PIB total (medido a precios constantes) se incrementó apenas el 11,6%, mientras que el industrial decayó el 5,8% (Gráfico 1). De resultas de ello, continuó ahondándose el proceso de desindustrialización (casi tres puntos porcentuales de pérdida de participación en el PIB global) que, como sesgo de largo plazo, remite al quiebre del modelo sustitutivo resultante de la última dictadura militar.

Esa profundización de la desindustrialización en los noventa estuvo directamente relacionada con la convergencia de diversos factores. En primer lugar, las profundas modificaciones en la estructura de precios relativos de la economía, las que tendieron a consolidar un perfil con un claro sesgo “anti-industrial” (los servicios en general, y los públicos privatizados en particular, junto con las actividades financieras y diferentes elaboradoras de bienes no transables constituyeron los segmentos más favorecidos de la etapa). En segundo lugar, en el marco de un proceso de apertura comercial asimétrica agravado por un importante retraso cambiario, se verificó una significativa desintegración de la producción fabril local que se expresó, entre otros aspectos, en la creciente importancia que asumieron las compras en el exterior de insumos y/o productos finales por parte de las empresas industriales, el cierre de numerosas firmas industriales (sobre todo las de menores dimensiones, en su mayoría imposibilitadas de competir con importaciones “subsidiadas” por la propia apreciación cambiaria), o el corrimiento de muchas compañías hacia actividades vinculadas al armado y/o el ensamblado de partes y piezas procedentes del extranjero, sino directamente a la venta de productos finales importados (a partir del aprovechamiento de los propios canales de comercialización).

---

(9) La “desindustrialización por modernización y profundización industriales” registrada en gran parte de las naciones más desarrolladas y en varias que se encuentran inmersas desde hace años en un proceso de desarrollo, contrasta con la “desindustrialización por crisis y reestructuración regresiva” de la Argentina. En efecto, en el primer caso la reducción del coeficiente de industrialización ha estado estrechamente ligado a la maduración y la modernización fabriles, así como la generación de diversos efectos propulsores por parte del sector manufacturero, lo que ha derivado en fuertes aumentos en la productividad por incorporación de una variada gama de tecnologías y bienes de capital que han generado una caída en los precios relativos de las manufacturas *vis-à-vis* los de los servicios, la expansión de los llamados servicios para la industria asociada al dinamismo de los sectores fabriles de punta y una creciente participación en los flujos de las mercancías más dinámicas en el comercio mundial. Por el contrario, en la Argentina el prolongado y sostenido proceso de desindustrialización ha estado asociado a la desarticulación productiva y la reestructuración regresiva del aparato fabril iniciadas con la dictadura militar de 1976-1983, así como a la pobre *performance* agregada registrada en materia de acumulación de capital en el nivel interno. Sobre el particular, véase Amsden (2004) y Nochteff (2000).

**Gráfico N° 1. Argentina. Evolución del PIB total e Industrial y participación de la industria en el PIB, 1993-2008 (índices base 1993=100 y porcentajes)**



Asimismo, se tendió a consolidar una estructura fabril crecientemente asociada a la explotación de ventajas comparativas naturales (como la producción agroalimenticia y, en menor medida, la refinación de petróleo) e “institucionales” de privilegio (como la automotriz, a favor de un régimen de promoción y protección que terminó por afianzar un perfil fuertemente volcado a tareas de armadura y ensamblado por parte de las terminales), así como sectores maduros y oligopólicos productores de bienes intermedios de uso difundido (industrias química y siderúrgica).

Por lo menos en términos de desempeño agregado, muy distintos son los escenarios que quedan plasmados a partir de la salida de la convertibilidad, la maxidevaluación y el profundo reordenamiento de la estructura de precios relativos a favor, con sus matices, de los sectores productores de bienes transables (hidrocarburos, minería, agropecuario y gran parte del espectro fabril).

De acuerdo a las evidencias aportadas por el Gráfico 1, a partir de allí y hasta 2008, la economía en general, y la industria manufacturera en especial, han revelado un acelerado y sostenido ritmo de crecimiento que ha permitido atenuar el proceso de desindustrialización de la etapa anterior.

De todas maneras, para evaluar tales logros en su real dimensión, no pueden obviarse ciertas consideraciones. Primero, casi como “efecto rebote”, que recién en el año 2005 se lograron superar, tanto en lo relativo al PIB global como al fabril, los registros correspondientes de 1998, cuando se inició la prolongada fase recesiva que preanunciaba la crisis final de la convertibilidad. Segundo, que a partir de ese mismo año (2005), el crecimiento de la industria se ubica por debajo del agregado (con la consiguiente reducción en el aporte relativo del sector), siendo la construcción (entre los rubros productores de bienes) y el transporte, las telecomunicaciones, el comercio y la intermediación financiera (entre los servicios), los ámbitos de mayor dinamismo durante el último cuatrienio. Es más, en estos últimos años, por su aporte al incremento del PIB total, la industria se vio



superada por el transporte, las telecomunicaciones y las actividades comerciales. Tercero, si bien el período 2002-2008 emerge como una fase de alto ritmo de crecimiento de la economía y la industria argentinas, el sector manufacturero no parece haberse constituido en el núcleo central de un nuevo modelo de acumulación y, mucho menos, en el vector “ordenador” y articulador de las relaciones económicas y socio-políticas en el país (si bien cumplió un importante papel en la recuperación del nivel de empleo; tema no menor atento a la crítica situación por la que atravesó el país en los años previos).

En ese marco de reactivación fabril, aunque relativamente desacelerada en los últimos años, no se verificaron cambios sustantivos en el perfil productivo sectorial que se fuera consolidando durante la década de 1990. La vigencia de un “dólar alto” sin su correlato en políticas industriales activas devino en el afianzamiento de un patrón de especialización de escaso dinamismo a escala mundial (agroindustrias y *commodities*), con acotados eslabonamientos virtuosos en términos de empleo y de crecientes estadios en materia de productividad e incorporación de progreso técnico. En su mayoría, se trata de manufacturas que se caracterizan por estructuras de oferta oligopólica, intensivas en capital y en las que, debido en parte a su importante componente exportador, los salarios juegan un rol mucho más asociado a su condición de costo empresario, que de factor dinamizador de la demanda interna (aún cuando muchas agroindustrias también son productoras de bienes salario para el mercado interno). El Cuadro 1 resulta suficientemente ilustrativo.

**Cuadro 1 — Estructura de la producción industrial argentina según sector manufacturero, promedio 1993/2001 y 2008 (porcentajes)**

|   | 1993-2001 |       | 2008 |       |
|---|-----------|-------|------|-------|
|   | %         | Acum. | %    | Acum. |
| Alimentos y bebidas                               | 30,5      | 30,5  | 31,1 | 31,1  |
| Sustancias y productos químicos                   | 11,5      | 42,0  | 11,9 | 43,0  |
| Vehículos automotores, remolques y semirremolques | 7,3       | 49,3  | 8,4  | 51,4  |
| Máquinas y equipos                                | 4,2       | 53,5  | 5,3  | 56,7  |
| Metales comunes                                   | 4,5       | 58,0  | 5,2  | 61,9  |
| Fabricación de coque y refinación de petróleo     | 6,3       | 64,3  | 4,9  | 66,8  |
| Productos de caucho y plástico                    | 4,1       | 68,4  | 4,4  | 71,2  |
| Edición e impresión                               | 3,6       | 72,0  | 3,9  | 75,1  |
| Papel y derivados                                 | 3,0       | 75,1  | 3,5  | 78,6  |
| Cuero y derivados                                 | 2,6       | 77,7  | 2,8  | 81,4  |
| Industria metalmeccánica (excepto máq. y equip.)  | 3,4       | 81,1  | 2,8  | 84,2  |
| Productos minerales no metálicos                  | 2,6       | 83,7  | 2,7  | 86,9  |

|   | 1993-2001 |       | 2008  |       |
|---|-----------|-------|-------|-------|
|   | %         | Acum. | %     | Acum. |
| Productos textiles                          | 3,9       | 87,6  | 2,4   | 89,3  |
| Equipos de radio, TV y comunicaciones       | 1,4       | 89,0  | 2,4   | 91,7  |
| Confección de prendas de vestir             | 2,9       | 91,9  | 1,9   | 93,6  |
| Madera y productos de madera y corcho       | 2,0       | 93,9  | 1,9   | 95,5  |
| Muebles y colchones e industrias ncp*       | 2,6       | 95,5  | 1,7   | 97,2  |
| Máq. y aparatos eléctricos                  | 1,7       | 97,2  | 1,2   | 98,4  |
| Productos de tabaco                         | 0,7       | 97,9  | 0,6   | 99,0  |
| Instrumentos médicos y de precisión         | 0,4       | 98,3  | 0,5   | 99,5  |
| Equipo de transporte                        | 0,5       | 99,8  | 0,4   | 99,9  |
| Máq. de oficina, contabilidad e informática | 0,2       | 100,0 | 0,1   | 100,0 |
| Total industria                             | 100,0     | -     | 100,0 | -     |

\*ncp: no clasificadas en otra parte.

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dirección Nacional de Cuentas Nacionales del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

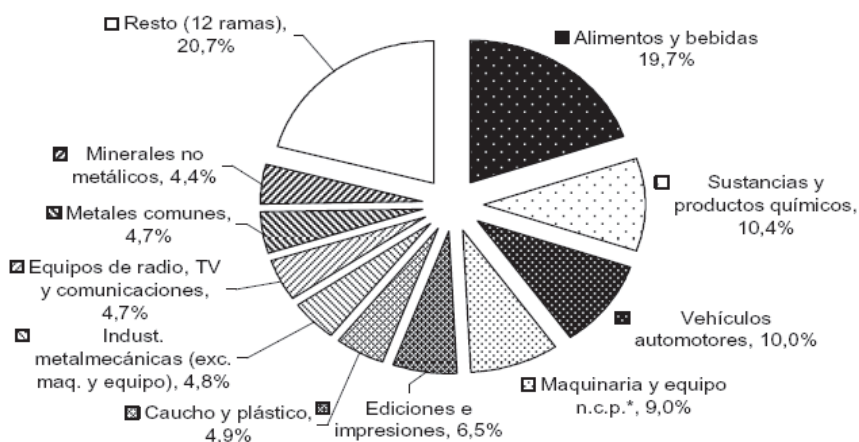
Apenas seis ramas industriales dieron cuenta en 2008 de más de las dos terceras partes de la producción fabril, casi todas con participaciones crecientes respecto a las registradas en el período 1993-2001. La industrialización de recursos naturales (esencialmente agropecuarios y derivados de los hidrocarburos), los productos químicos, la siderurgia, la producción de aluminio primario y la “armadura automotriz” se han consolidado como las actividades centrales del sector industrial argentino a favor, en la generalidad de los casos, de crecientes exportaciones, con bajos salarios a escala internacional y en condiciones externas favorables (sólo morigeradas a partir de la crisis internacional desatada a fines de 2008). El único hecho auspicioso lo brindaría la inclusión de la industria de maquinaria y equipo (5,3% de la producción fabril en 2008, poco más de un punto porcentual por encima del promedio 1993-2001), fundamentalmente maquinaria agrícola y algunos otros rubros vinculados a las demandas de equipamiento de las ramas que lideran el desempeño sectorial.

De allí se desprende otro tema no menor: por su gravitación, ¿cuáles han sido las ramas que han traccionado la reactivación fabril en la posconvertibilidad o, en otras palabras, las que realizaron una mayor contribución al incremento agregado del PIB fabril? El primer fenómeno a resaltar surge de la evidencia de que apenas diez actividades industriales dieron cuenta de prácticamente el 80% del incremento registrado en el PIB manufacturero en el período 2002-2008 (Gráfico 2). Al tiempo que, por ejemplo, en el polo opuesto, cuatro actividades no alcanzaron a representar el 3% del crecimiento del PIB fabril durante el período (todas ellas relevantes en términos de diversificación, eslabonamientos y aporte al

progreso técnico como electrónica industrial, maquinaria eléctrica, otros equipos de transporte — excluido automotriz —, máquinas de oficina e informática).

El perfil sectorial que ha tendido a consolidarse en la nueva fase expansiva industrial no difiere mayormente del característico de los noventa. Con la salvedad de la fabricación de maquinaria y equipo (donde queda incluida la producción de ciertos equipos utilizados en el sector agrícola y en los propios núcleos de especialización fabril local, como el alimenticio y el siderúrgico), han sido las agroindustrias, la automotriz, el enclave ensamblador de electrónica de consumo en la provincia de Tierra del Fuego<sup>(10)</sup> y las productoras de *commodities* e insumos intermedios de uso difundido (acero, aluminio primario, química básica, cemento), las que han realizado una mayor contribución al crecimiento industrial.

**Gráfico N° 2. Principales ramas fabriles por su aporte al crecimiento del PIB industrial entre 2002 y 2008 (porcentajes)**



\* no clasificados en otra parte

Fuente: elaboración propia en base a información del Ministerio de Economía y Finanzas

En suma, en la posconvertibilidad se ha manifestado un proceso de reindustrialización acotado cuantitativa y cualitativamente, que se ha asociado a la expansión, a ritmos muy disímiles, de casi todas las actividades que integran el entramado manufacturero, con crecientes niveles de inserción en los mercados internacionales. Pero no debería soslayarse el hecho de que teniendo como sustentos básicos al “dólar alto”, la baratura relativa de la fuerza de trabajo y la constelación de recursos naturales (dado que casi no hubo políticas activas de fomento a las actividades fabriles), no se verificó un cambio estructural en la industria doméstica, es decir, no se avanzó en la redefinición del perfil de especialización productiva resultante de largos años de políticas neoliberales ni, por ende, en la consolidación de un nuevo modelo de acumulación dominante<sup>(11)</sup>.

(10) Actividad que recientemente fue beneficiada por la extensión de un régimen especial hasta 2023 y la aplicación de “impuestos” especiales a los productos electrónicos que no se fabriquen en dicho territorio.

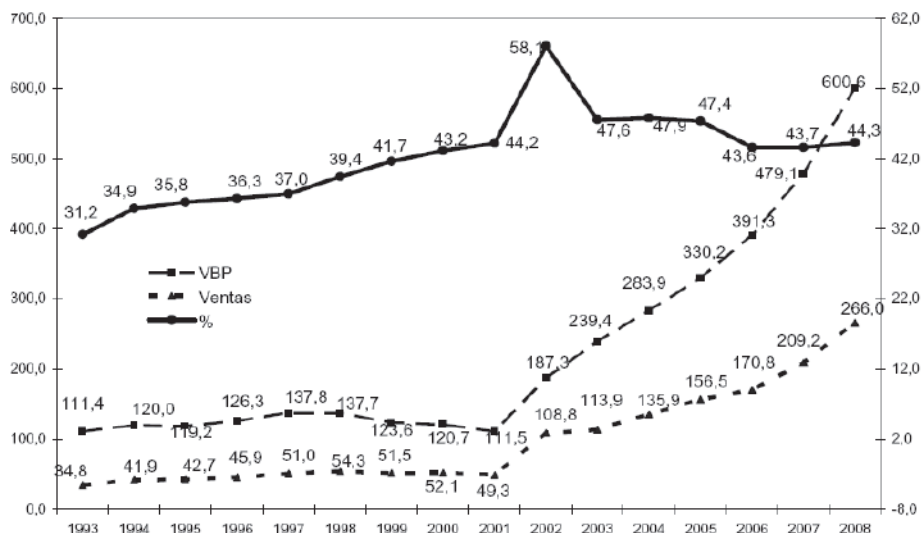
(11) Sobre esto último, véase Aspiazu y Schorr (2010) y Fernández Bugna y Porta (2007).

## CONTINUIDADES CON LOS AÑOS NOVENTA: CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN

Con ligeros matices, dos de los rasgos estructurales de la industria argentina consolidados en los noventa se han afianzado en la posconvertibilidad. Se trata de, por un lado, el fenómeno de la concentración económica y, por otro, el de la creciente presencia de empresas transnacionales, por lo menos en el selecto grupo de las 100 empresas industriales más grandes del país (lo que hace presumir, articulado a la mayor gravitación de las mismas en el plano agregado, que involucra al espectro manufacturero en su conjunto).

En cuanto al abordaje del primero de dichos temas, cabe una precisión analítica previa: se considera que el peso relativo de las ventas de las 100 mayores firmas del sector en su relación con el valor bruto de la producción ofrece una excelente referencia<sup>(12)</sup>. Sobre dicha base, el Gráfico 3 brinda una visión acabada del fenómeno de la concentración en la industria, durante la convertibilidad, el crítico año 2002 y la posconvertibilidad.

**Gráfico Nº 3. Evolución del Valor de producción industrial y de las ventas de las 100 mayores firmas industriales, 1993-2008 (miles de millones de pesos y porcentajes)**



Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC y de balances de las empresas

Entre 1993 y 2001, el estancamiento del valor de producción fabril se contrapone con el crecimiento de las ventas de las mayores empresas del sector (4,5% anual acumulativo). De resultados de ello, la participación de las mismas en el conjunto del sector se incrementó en forma sostenida e ininterrumpida, pasando de 31,2% a 44,2%. Por su parte, como podía preverse en un contexto de profunda crisis como la registrada en 2002, este último porcentual se elevó en dicho año a 58,1% (las grandes firmas son, sin duda y por diversas razones, las que mejor pueden “capear el temporal”). A partir de allí, decae el grado de concentración pero ubicándose en un estadio superior al registrado durante la convertibilidad.

(12) Ello no implica desconocer la posible discrepancia entre el valor bruto de producción y las ventas en un año determinado (asociada a la variación de los *stocks*). Sin embargo, como ha quedado demostrado tales diferencias son mínimas y no alteran para nada los resultados (SCHORR, 2004).

Un rasgo que emerge como denominador casi común a ambas fases históricas, y que aporta valiosos elementos de juicio a la explicación de ese fenómeno, es el elevado grado de autonomía de esos grandes actores en su relación con el desempeño de la industria en su conjunto. Ello está íntimamente asociado a su marcada y creciente orientación hacia los mercados externos y la atención de la demanda de los sectores de más altos ingresos.

A la vez, ello se conjuga con, entre otros rasgos, su inserción en ramas que se afianzaron en el marco de la reestructuración regresiva del sector de los noventa y se integran a las “ganadoras” en la posconvertibilidad; los privilegios derivados de ciertas acciones y omisiones estatales durante la convertibilidad que no fueron mayormente revertidas en la fase de reactivación fabril (desregulaciones que transfirieron poder regulatorio a quienes ya contaban con el poder de coacción que les otorga el “mercado”, la pobre y asimétrica aplicación de la legislación anti-*dumping*, así como la de defensa de la competencia, etc.); su integración, en muchos casos, en estructuras corporativas de tipo *holding* con capacidad para desplegar cambiantes estrategias de acumulación y reproducción del capital y de contar con variadas opciones en materia comercial, tecno-productiva, financiera, etc.; y el mantenimiento del privilegiado régimen especial para la industria automotriz (las ocho terminales integran el selecto grupo de la cúpula empresaria manufacturera).

En esa creciente gravitación de la cúpula empresaria fabril subyace, a la vez, otro proceso muy importante: la sostenida extranjerización de la misma y, por ende, de la industria en su conjunto. En su conformación se conjugan, con intensidades diversas en lo temporal, el mayor ritmo de crecimiento de las empresas extranjeras que sus similares de capital nacional (particularmente durante buena parte de la convertibilidad), la radicación de nuevas plantas propiedad de firmas transnacionales y, en el marco de una aceleración de las tendencias a la centralización del capital iniciadas a partir de la última dictadura militar, la adquisición de la totalidad o una porción del capital accionario de grandes firmas nacionales por parte de empresas foráneas.

En términos agregados, y más allá de toda digresión sobre las formas constitutivas del fenómeno de la extranjerización de la industria argentina, el Cuadro 2 aporta valiosa información tanto en lo que se refiere a su intensidad como, en parte, en cuanto a sus formas en lo temporal.

Entre 1993 y 2001 (tendencia en la que también se inscribe el año 1998), las compañías de capital foráneo pasaron de aportar 34 a 56 firmas a la elite industrial, incrementando su participación en las ventas agregadas de 35,3% a 70,9%, al tiempo que las nacionales (integradas o no a grupos económicos) perdieron posiciones tanto en términos de cantidad como por su aporte a la producción (22 firmas y 13,6 puntos porcentuales, respectivamente), mientras que las asociaciones de capital sólo lo hicieron, y muy significativamente, en lo relativo a su aporte a las ventas totales de la elite industrial (22,0 puntos porcentuales). En buena medida, ello se ve explicado por dos grandes fenómenos. En primer lugar, la adquisición de YPF (hasta allí, desde su privatización en 1992, una asociación de capitales en la que convergían el Estado nacional, varios provinciales y una multiplicidad de agentes privados) por parte de la española Repsol en 1999. En segundo término, por la disolución, durante esos años, de tres asociaciones que operaban en la industria automotriz (Autolatina,

Ciadea y Sevel) que conllevó la reasignación de la facturación de las mismas hacia las empresas transnacionales que pasaron a detentar el control de las mismas (Peugeot-Citroën, Volkswagen, Fiat, Ford y Renault)<sup>(13)</sup>.

**Cuadro 2 — Argentina. Distribución de las empresas y la participación porcentual en las ventas de la cúpula industrial\* según tipo de empresa, 1993, 1998, 2001, 2004 y 2008 (valores absolutos y porcentajes)**

*A) CANTIDAD DE EMPRESAS*

|              | <b>1993</b> | <b>1998</b> | <b>2001</b> | <b>2004</b> | <b>2008</b> |
|--------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Nacionales   | 54          | 38          | 32          | 31          | 25          |
| Extranjeras  | 34          | 54          | 56          | 60          | 72          |
| Asociaciones | 12          | 8           | 12          | 9           | 3           |
| <b>Total</b> | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  | <b>100</b>  |

*B) DISTRIBUCIÓN DE LAS VENTAS*

|              | <b>1993</b>  | <b>1998</b>  | <b>2001</b>  | <b>2004</b>  | <b>2008</b>  |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Nacionales   | 34,4         | 24,9         | 20,8         | 26,9         | 27,8         |
| Extranjeras  | 35,3         | 61,6         | 70,9         | 66,9         | 70,4         |
| Asociaciones | 30,3         | 13,5         | 8,3          | 6,2          | 1,8          |
| <b>Total</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> | <b>100,0</b> |

\* La cúpula empresaria está constituida por las 100 firmas industriales de mayor facturación anual.

Fuente: elaboración propia en base a información del Área de Economía y Tecnología de la FLACSO.

Por su parte, la disminución en la cantidad de firmas nacionales y en su gravitación en la facturación global de la cúpula estuvo asociada fundamentalmente a que algunos grupos económicos se desprendieron de varias compañías de su propiedad que integraban el panel de las cien de mayor facturación del país, a favor de empresas de capital foráneo (entre otras, Astra, Bagley, Canale e Indupa).

Los cambios registrados en la conformación de la elite industrial entre 2001 y 2008 ilustran diversas fenomenologías. Por un lado, la presencia de las asociaciones pasa a ser marginal, tanto por la cantidad de firmas que aportan (nueve menos, por su desplazamiento a puestos de menor facturación anual o por su adquisición total por parte de capitales

(13) La incorporación de nuevas asociaciones responde a ventas a actores extranjeros de participaciones accionarias en algunas empresas nacionales líderes de menor significación relativa por su facturación anual (Editorial Atlántida, Peñaflo, Trigaglia, Milkaut, Química Estrella).

extranjeros como en los casos de Editorial Atlántida, Peñaflo, Trigaglia), como por su participación en las ventas agregadas (6,5 puntos porcentuales menos).

En cuanto a las empresas nacionales se verifica un fenómeno atípico: persiste el sistemático decrecimiento de la cantidad de firmas que aportan a la elite (siete menos), pero se incrementa en 7,0 puntos porcentuales su participación en la facturación global de las cien líderes. Ello está directamente asociado a la creciente gravitación de algunas empresas controladas por grandes grupos económicos locales con una fuerte presencia exportadora: Aceitera General Deheza, Arcor, Ledesma, Siderca, Siderar, Molinos Río de la Plata, entre otras.

De todas maneras, el fenómeno más relevante es el que se asocia con el hecho de que más del 70% de las firmas líderes y de la facturación agregada está en manos del capital extranjero. En la posconvertibilidad el papel decisivo lo ha pasado a asumir la adquisición de grandes compañías nacionales, en general oligopólicas en el mercado doméstico y con importante orientación exportadora. En este último escenario ha sido el gran capital brasilero el que desempeñó un papel decisivo contando, en muchos casos, con el apoyo financiero del Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES a partir de líneas crediticias preferenciales orientadas a la internacionalización de las empresas brasileras.

Varios son los ejemplos significativos: la adquisición por parte de Petrobrás de Pérez Companc Energía (petroquímica y refinerías de petróleo, en lo relativo a presencia industrial); de Cervecería Quilmes por AmBev (luego absorbida por la belga Interbrew); del oligopolio siderúrgico Acindar por parte del grupo brasilero Gerdau, el que con posterioridad pasó a ser controlado por la mega-corporación Arcelor-Mittal<sup>(14)</sup>; el frigorífico Quickfood adquirido por Marfrig que en la Argentina también controla otros frigoríficos con una sólida presencia exportadora (AB&P, Estancias del Sur y Best Beef); de Swift Armour a manos del grupo brasilero Friboi, que así pasó a constituirse en el principal referente del mercado mundial de carnes<sup>(15)</sup>; y de la líder indiscutida del mercado cementero (Loma Negra) y una gran empresa textil (Alpargatas) por parte del *holding* Camargo Correa.

Se trata, en todos los casos, de grandes empresas del medio doméstico que por su generalizada condición de oligopolios en un mercado interno reactivado y/o por su inserción exportadora contaban con amplias potencialidades de crecimiento que, aparentemente, el poco “schumpeteriano” empresariado nacional no estaba dispuesto a explorar. Ello contrasta con la actitud de varios actores transnacionales que, a partir de la intensa centralización del capital que se ha verificado en los últimos años, han pasado a constituirse en núcleos centrales del proceso económico argentino y, como tales, cuentan con un significativo poder de veto sobre la orientación del funcionamiento estatal.

En ese sentido, y ante la inexistencia de cambios significativos en el perfil de especialización de la industria local (sección II) y de políticas activas que trasciendan la

(14) En estos dos últimos casos, seguramente los grupos brasileros mejoraron sustantivamente su valorización patrimonial a partir de su presencia oligopólica en la Argentina (BIANCO *et al.*, 2008).

(15) Otro importante frigorífico que, como los anteriores, tiene una significación especial en la distribución de la cuota Hilton es Finexcor, que fue adquirido por Cargill.

vigencia de un dólar “competitivo” y el bajo costo relativo de la mano de obra en el plano internacional, la creciente gravitación de grandes empresas de capital foráneo, que aún cuando tengan una fuerte orientación exportadora tienden a evidenciar un superior coeficiente importador por unidad de producto que sus similares de capital nacional, constituye un elemento de contexto que invita a preguntarse por los impactos más salientes de la reactivación fabril de la Argentina sobre el intercambio de bienes industriales con el exterior.

## REACTIVACIÓN INDUSTRIAL E IMPACTOS SOBRE EL COMERCIO EXTERIOR DE MANUFACTURAS

La implosión del régimen de convertibilidad y la salida del mismo a partir de una por demás significativa depreciación real de la moneda, con el consiguiente e intenso reordenamiento de la estructura de precios relativos de la economía, debían traer aparejadas mutaciones trascendentes en la balanza comercial agregada y, en particular, en la de bienes industriales. Al respecto, era de esperar un aumento importante de las exportaciones manufactureras a favor de la confluencia de una nueva paridad cambiaria, altos niveles de capacidad ociosa, abaratamiento real de los costos salariales y los insumos locales, así como de los financieros y los servicios. Y también la emergencia de una acelerada sustitución de importaciones ante el encarecimiento de los bienes importados y la propia paulatina recuperación de la demanda interna.

Más aún, si la vigencia del dólar “alto” o “competitivo” y los incrementos de los costos locales se ubicaban por debajo de la devaluación, a juicio de diversos actores sociales quedarían conformadas las condiciones necesarias y *suficientes* para garantizar una expansión industrial que conllevaría cambios en el patrón de especialización y de inserción internacional de la economía argentina. Al margen, claro está, en esas visiones favorables al nuevo planteo económico, de toda consideración sobre la complementación de ese escenario general con políticas industriales activas y específicas que “sub-dimensionaran” la capacidad autoregulatoria de los “mercados” y promovieran transformaciones sustantivas y virtuosas en la estructura productiva sectorial, que garantizaran una mejora cualitativa en su inserción a escala mundial.

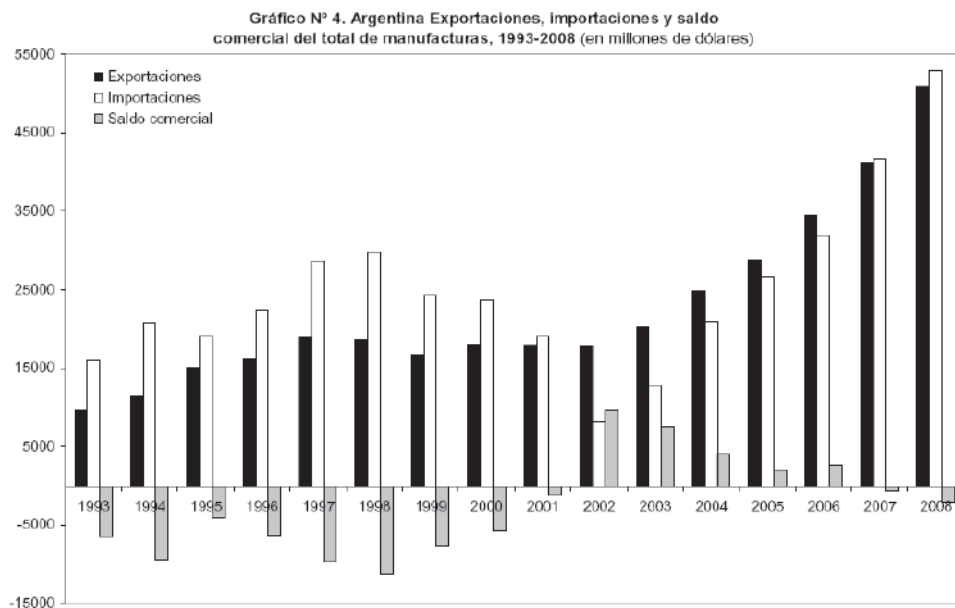
Tales visiones se vieron alentadas originalmente por la rápida reversión del déficit en la balanza comercial de productos fabriles que fuera una constante en los años noventa, sólo morigerado *pari passu* la profundización del proceso recesivo que se inició en la segunda mitad de 1998, preanunciando la crisis terminal de la convertibilidad. Sin embargo, a pesar del sostenido crecimiento de las exportaciones industriales, el superávit comercial registrado en 2002 (casi diez mil millones de dólares, monto incluso superior al del total de las importaciones en dicho año) decreció ininterrumpidamente hasta devenir en déficit comercial en el bienio 2007-2008 (Gráfico 4).

Ello invita a reflexionar en torno a si alcanza con garantizar un tipo de cambio “alto” y “competitivo” para avanzar en un proceso de reindustrialización y de reconfiguración del entramado fabril local; menos dependiente, autosostenido y con capacidad motriz para



generar eslabonamientos virtuosos y viabilizar la internalización de desarrollos tecnológicos acordes a las potencialidades locales y el propio escenario internacional.

En la búsqueda de respuestas cabe incorporar una somera descripción del intercambio comercial de productos industriales en la posconvertibilidad pero revisando, a la vez, su comportamiento durante los años noventa. Como se infiere del gráfico de referencia, durante la vigencia del régimen de caja de conversión la industria argentina acumuló considerables déficits comerciales que alcanzaron su nivel máximo en 1998 (11,2 miles de millones de dólares) para después decaer, esencialmente a raíz de los menores requerimientos de importaciones derivados de la propia recesión interna.



*Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC.*

La conjunción de la apertura de la economía (agravada por la escasa o nula recurrencia al control de prácticas de *dumping* en aras de la “ansiada” estabilidad de los precios internos) y el creciente retraso cambiario, tuvieron el obvio doble efecto de alentar importaciones competitivas de la producción local y el de limitar las posibilidades de exportación, salvo para aquellas asociadas al ciclo económico interno, por su condición de industrias de procesos con alta intensidad de capital y la necesidad de recuperar sus costos fijos. En este último plano, durante la década de 90, se consolidaron ciertos sectores y actores que al margen de las ventajas comparativas estáticas, pero a favor de ciertos contextos operativos privilegiados por las políticas públicas, terminaron por constituirse en importantes plataformas de exportación. Casos ilustrativos los brindan, entre otros, la industria siderúrgica y la producción de aluminio primario y, en un plano relativamente similar, el sector automotor (terminales). Asimismo, a favor de la dotación local de recursos naturales, las agroindustrias y, en menor medida, los derivados del petróleo se conformaron en rubros centrales de las ventas al exterior de mercancías fabricadas en el ámbito manufacturero.

Por su parte, las abarataadas importaciones industriales (apertura y rezago cambiario mediante) asumieron un papel protagónico en el regresivo redimensionamiento fabril que se verificó por la vía de la sustitución de producción local y/o, como componente decisivo, el usufructo del poder oligopólico de mercado por parte de algunas grandes firmas (Sección II).

Como se señaló, el año 2002 emerge como un punto de quiebre donde la propia intensidad de la crisis interna derivó en una por demás significativa reducción de las importaciones (por debajo de los registros de toda la década de los noventa), al tiempo que los saldos exportables (altos niveles de ociosidad de la capacidad productiva, nueva paridad cambiaria y abaratamiento relativo de los restantes costos domésticos, sobre todo los salarios) imprimieron un cambio radical en la balanza comercial del sector.

Sin embargo, como una evidencia insoslayable de que no basta la vigencia de un dólar “alto” y bajos costos salariales a escala mundial, incluso en un escenario internacional receptivo de los principales rubros del perfil exportador de la Argentina (tanto en cantidades como en precios), en los años subsiguientes persistió el sesgo expansivo de las exportaciones industriales, pero a un ritmo muy por debajo del evidenciado por las compras en el exterior de productos manufacturados: entre 2002 y 2008, las primeras se incrementaron a una tasa media de 18,9% anual y las importaciones lo hicieron al 38,4% anual acumulativo (entre esos años se pasó de un superávit del orden de los 9,7 miles de millones de dólares a un déficit de 2,0 miles de millones).

En suma, esas condiciones de contexto (local e internacional), sin cambios estructurales de significación, permitieron mantener una cierta expansión de las ventas al exterior de *commodities* industriales, pero resultaron más que insuficientes para sustentar un proceso de sustitución de importaciones que, como tal, sentara las bases para revertir largos años de desmantelamiento y reestructuración regresiva de la industria. En otros términos, la inexistencia de políticas activas tendientes a la reconstrucción de encadenamientos productivos, de mayor incorporación de valor agregado, de segmentos de media o alta densidad tecnológica y, por ende, de redefinición del perfil de especialización y las consiguientes formas de inserción en el mercado internacional de la industria argentina, parece emerger como un serio condicionante en el futuro desempeño sectorial.

En ese marco adquiere particular interés analítico la revisión, en idéntico período, del comportamiento del intercambio comercial de bienes industriales con el principal socio del Mercosur de la Argentina: Brasil. Naturalmente, sus resultantes no hacen más que plasmar varias décadas de marcados contrastes en materia de políticas industriales y de dinámica y patrón de desenvolvimiento de los respectivos sectores pero, igualmente, aportan valiosos elementos de juicio en torno a la relación bilateral durante los años noventa y en la posconvertibilidad.

Al respecto, se abordarán tres dimensiones de estudio que, aunque complementarias, permitirán captar y precisar algunos de los rasgos sobresalientes de tal vínculo. Primero, una ligera visión de los datos agregados en cuanto al intercambio comercial de manufacturas entre 1993 y 2008. Segundo, a manera de imagen puntual de los respectivos perfiles del comercio, la identificación de los principales rubros del intercambio en 2008. Tercero, y

nuevamente desde la dinámica del comercio bilateral en la última década y media, se analizan dos complejos sectoriales que, por un lado, emergen como de los más críticos en materia de déficit comercial agregado de la industria<sup>(16)</sup> y, por otro, casi paradójicamente, constituyen dos de los cuatro principales sectores exportadores de manufactureras argentinas: el sector automotor y el de productos y sustancias químicas<sup>(17)</sup>.

Tal como se ve reflejado en el Cuadro 3, con la salvedad del crítico año 2002 para la Argentina, el desequilibrio comercial industrial a favor de Brasil es una constante aunque con intensidades diversas. En dicho cuadro, además de los flujos de exportaciones e importaciones se incluye la relación del tipo de cambio bilateral (índice de paridad). Al respecto, podría plantearse como hipótesis que, al margen de las importantes devaluaciones registradas en Brasil a principios de 1999 y en 2002 y, fundamentalmente, por sus connotaciones sobre la economía real y la propia dinámica de la acumulación del capital, la maxi-depreciación del peso en la Argentina en enero de 2002, no parecería quedar de manifiesto una alta elasticidad del flujo de bienes industriales respecto al tipo de cambio real bilateral sino, más bien, tendería a ser más significativa su vinculación con el respectivo desempeño de ambas economías e industrias donde, frente a la relativa estabilidad de bajas, pero sostenidas tasas de crecimiento brasileras, la significativa recuperación de la Argentina incidió fuertemente sobre la dinámica del comercio bilateral de bienes industriales.

**Cuadro 3 — Argentina. Intercambio comercial de manufacturas con Brasil e índice de paridad peso/real, 1993-2008 (millones de dólares y base 1993 = 100)**

|      | Exportaciones | Importaciones | Saldo    | Índice de paridad |
|------|---------------|---------------|----------|-------------------|
| 1993 | 1.650,9       | 3.524,5       | -1.873,7 | 100,0             |
| 1994 | 2.158,4       | 4.318,1       | -2.159,7 | 105,4             |
| 1995 | 3.759,2       | 4.225,6       | -466,3   | 120,3             |
| 1996 | 4.223,8       | 5.227,6       | -1.003,8 | 126,5             |
| 1997 | 5.849,1       | 7.003,5       | -1.154,4 | 124,4             |
| 1998 | 5.952,3       | 7.222,8       | -1.270,5 | 118,9             |
| 1999 | 3.979,6       | 5.611,8       | -1.632,2 | 81,0              |
| 2000 | 4.678,2       | 6.572,9       | -1.894,8 | 85,8              |
| 2001 | 4.478,6       | 5.283,5       | -804,9   | 73,1              |
| 2002 | 3.390,2       | 2.517,1       | 873,1    | 157,5             |

(16) Como podía suponerse a la luz de las políticas implementadas desde mediados de los años setenta en desmedro de la industria local de bienes de capital, en 2008 el mayor déficit comercial se registró en el rubro de maquinaria y equipos (casi 5.400 millones de dólares). Si bien el retraso relativo de dicho segmento se remonta al propio proceso sustitutivo (de allí uno de los rasgos del carácter *trunco* del mismo), durante más de tres décadas se terminó por dismantelar la masa crítica acumulada durante la fase sustitutiva.

(17) En materia de exportaciones industriales de la Argentina se han consolidado, junto con las agroindustrias y los derivados del petróleo, como los rubros de mayor significación económica.

|      | <b>Exportaciones</b> | <b>Importaciones</b> | <b>Saldo</b> | <b>Índice de paridad</b> |
|------|----------------------|----------------------|--------------|--------------------------|
| 2003 | 3.054,0              | 4.696,5              | -1.642,6     | 148,3                    |
| 2004 | 3.984,3              | 7.855,8              | -3.871,6     | 158,4                    |
| 2005 | 5.479,7              | 10.327,3             | -4.847,6     | 182,4                    |
| 2006 | 6.700,1              | 11.816,1             | -5.116,1     | 199,5                    |
| 2007 | 8.788,8              | 14.708,8             | -5.920,0     | 215,8                    |
| 2008 | 9.590,9              | 17.683,2             | -8.092,3     | 230,8                    |

Fuente: elaboración propia en base a información del CEP (Centro de Estudios para la Producción, Ministerio de la Producción) y del CEI (Centro de Economía Internacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto).

En efecto, al margen del atípico año 2002, donde la profunda contracción de la economía argentina conllevó una significativa caída en sus requerimientos de importaciones encarecidas por la propia maxi-devaluación (tanto en el plano agregado como en las provenientes de Brasil, el valor de las mismas se contrajo a menos de la mitad), las tendencias subyacentes en la relación comercial con Brasil no difieren sustancialmente a las evidenciadas en el nivel global durante la vigencia de la convertibilidad, mientras que en la posconvertibilidad, en el marco de la reactivación de la economía y la industria argentinas, se registra un creciente déficit en el intercambio bilateral, a punto tal que, en 2007 y 2008, esos saldos superan en más de ocho y casi cuatro veces, respectivamente, al correspondiente al comercio total de manufacturas y, por otro lado, el desequilibrio del último año representa casi el 85% de las ventas a Brasil.

En otros términos, a pesar de la vigencia en la Argentina de un tipo de cambio “alto” y “competitivo” (que facilitó la casi triplicación del flujo de bienes industriales al Brasil), las limitaciones e insuficiencias de la propia estructura fabril local y la inexistencia de coordinadas políticas de desarrollo industrial conllevan una creciente demanda de importaciones de Brasil<sup>(18)</sup>.

Ello se ve implícitamente reflejado en las disímiles composiciones del flujo comercial bilateral en 2008 (Cuadros 4 y 5). Así, las colocaciones argentinas en Brasil muestran que casi la cuarta parte responde a productos primarios y manufacturas de origen agropecuario y poco más del 13% a combustibles y lubricantes. Por su parte, en el caso de las manufacturas de origen industrial, se destacan las exportaciones automotrices (como se analizará más adelante, se trata no obstante de una actividad altamente deficitaria en términos bilaterales) y ciertos productos químicos (donde cabe idéntica consideración).

(18) La reciente implementación de restricciones cuantitativas de importación (licencias no automáticas) que involucran a diversos productos industriales sólo puede ser considerada como medidas de coyuntura que, sin duda, no opacan la necesidad de formular y desplegar políticas industriales activas.

**Cuadro 4 — Argentina. Composición de las exportaciones a Brasil, 2008 (millones de dólares y porcentajes)**

|  | mill. u\$s    | %            |
|--|---------------|--------------|
| Productos primarios                          | 1.910         | 14,3         |
| Cereales                                     | 1.443         | 10,8         |
| Hortalizas y legumbres sin elaborar          | 241           | 1,8          |
| Resto  | 226           | 1,7          |
| Manufacturas de origen agropecuario          | 1.367         | 10,2         |
| Productos de molinería                       | 429           | 3,2          |
| Preparados de hortalizas, legumbres y frutas | 198           | 1,5          |
| Productos lácteos                            | 144           | 1,1          |
| Resto  | 596           | 4,5          |
| Manufacturas de origen industrial            | 8.355         | 62,5         |
| Material de transporte terrestre             | 4.383         | 32,8         |
| Productos químicos y conexos                 | 1.148         | 8,6          |
| Materias plásticas y sus manufacturas        | 765           | 5,7          |
| Resto  | 2.059         | 15,4         |
| Combustibles y energía                       | 1.747         | 13,1         |
| Carburantes                                  | 1.356         | 10,1         |
| Resto  | 391           | 2,9          |
| <b>TOTAL</b>                                 | <b>13.378</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC.

Muy distinta es la composición de las compras en Brasil donde, en correspondencia con los respectivos perfiles productivos, y con las señaladas limitaciones estructurales de la economía y la industria argentinas frente a una prolongada y sostenida recuperación, el papel más protagónico lo asumen los bienes intermedios, los de capital y las partes y piezas para esta última industria. De modo que el señalado desequilibrio en el ámbito industrial y la por demás evidenciada insuficiencia del dólar “alto” o “competitivo”, como sustento de un sostenido y sustentable proceso de reindustrialización y reconfiguración estructural del entramado fabril, emergen como restricciones insoslayables en, y para, los futuros senderos evolutivos de la economía argentina.

**Cuadro 5 — Argentina. Composición de las importaciones de Brasil, 2008 (millones de dólares y porcentajes)**

|  | mill. u\$s    | %            |
|--|---------------|--------------|
| Bienes de capital                        | 3.767         | 21,0         |
| Bienes intermedios                       | 6.368         | 35,4         |
| Piezas y accesorios p/ bienes de capital | 3.375         | 18,8         |
| Bienes de consumo                        | 1.616         | 9,0          |
| Vehículos automotores de pasajeros       | 2.612         | 14,5         |
| Combustibles, lubricantes y otros        | 242           | 1,3          |
| <b>TOTAL</b>                             | <b>17.979</b> | <b>100,0</b> |

Fuente: elaboración propia en base a información del INDEC.

La tercera de las dimensiones de análisis vinculadas con los profundos cambios en el escenario macroeconómico de la Argentina a partir de la implosión del régimen de conversión fija y sus connotaciones en términos de reactivación de la economía y la industria (en ausencia de una política industrial integral), y los flujos comerciales con Brasil remite a una revisión descriptiva sobre dos sectores industriales que reúnen sendas condiciones comunes: ser parte constitutiva de los principales rubros de exportación de la Argentina y, a la vez, de los de mayor contribución al déficit comercial agregado, tanto en términos globales como en relación con Brasil.

Se trata, en el primer caso, del sector automotor, ámbito en el que en la posconvertibilidad se ha mantenido, con ligeros matices, el llamado régimen para el reordenamiento de la industria automotriz y la importación de automotores (Decreto n. 2.677/91), que había venido resultando plenamente funcional al despliegue estratégico de las grandes transnacionales (terminales) a escala subregional y mundial<sup>(19)</sup>.

Es en ese escenario donde se inscribe, como uno de sus resultantes, el intercambio bilateral con Brasil donde, como queda claramente reflejado en el Cuadro 6, difieren los sesgos prevalecientes en los noventa respecto a los que se fueran asentando durante la posconvertibilidad y la consiguiente reactivación de la economía argentina. Así, por ejemplo, al margen del bienio 1993-1994, en los años de vigencia de la convertibilidad (pero incluyendo al crítico 2002), el sector automotor argentino fue siempre superavitario en su relación con Brasil (e, incluso, en la mayoría de esos años, también con el resto del mundo). Ello está estrechamente asociado al flujo bilateral de automotores en tanto la industria autopartista registró déficit persistentes.

(19) A título ilustrativo, consúltese Vispo (1999) y Arza y López (2008).

**Cuadro 6 — Argentina. Evolución de los saldos del intercambio comercial con Brasil de los subsectores que conforman el complejo automotor, y resto del mundo, 1993-2008 (millones de dólares)**

|      | Brasil                |                         |            |          | Resto del mundo |
|------|-----------------------|-------------------------|------------|----------|-----------------|
|      | Vehículos automotores | Carrocerías y remolques | Autopartes | Total    |                 |
| 1993 | -144,4                | -35,3                   | -179,1     | -358,7   | -179,6          |
| 1994 | -282,7                | -61,5                   | -185,5     | -529,7   | -344,2          |
| 1995 | 323,4                 | -44,4                   | -62,6      | 216,4    | 153,8           |
| 1996 | 544,5                 | -71,1                   | -281,2     | 192,2    | -89,0           |
| 1997 | 970,1                 | -62,6                   | -311,3     | 596,1    | 284,8           |
| 1998 | 882,0                 | -53,9                   | -295,2     | 533,0    | 237,8           |
| 1999 | 268,7                 | -42,4                   | -121,7     | 104,6    | -17,0           |
| 2000 | 448,8                 | -33,7                   | -107,8     | 307,3    | 199,5           |
| 2001 | 763,5                 | -11,7                   | -46,7      | 705,0    | 751,7           |
| 2002 | 477,6                 | 2,4                     | 37,1       | 517,1    | 480,0           |
| 2003 | -349,6                | -4,4                    | 9,2        | -344,8   | -354,0          |
| 2004 | -1.160,9              | -4,1                    | 11,1       | -1.153,9 | -1.165,0        |
| 2005 | -1.572,4              | -1,2                    | -50,0      | -1.623,6 | -1.573,6        |
| 2006 | -1.261,3              | -9,7                    | -302,6     | -1.573,7 | -1.271,0        |
| 2007 | -1.042,7              | 14,8                    | -367,4     | -1.395,3 | -1.027,9        |
| 2008 | -1.111,0              | -10,0                   | -574,0     | -1.695,0 | -1.121,1        |

Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.

En contraposición, en la posconvertibilidad, en el marco de un dólar “alto” y “competitivo”, las importaciones brasileras superan holgadamente a las ventas a dicho país, a tal punto que, entre 2003 y 2008, el desequilibrio del intercambio resulta ser casi igual o superior al que se verifica con el resto del mundo. Al respecto, cabe destacar que en todos los años del período aludido las importaciones de automotores de Brasil representan más del 75% del total de las compras de vehículos terminados en el exterior y han estado directamente vinculadas al despliegue de transacciones intra-corporativas por parte de las transnacionales con actividad en ambos países.

También la industria autopartista, en consonancia con las estrategias de las transnacionales y las limitaciones e insuficiencias de las políticas públicas, muestra crecientes desequilibrios bilaterales a partir de 2005. De allí que no resulte casual que buena parte de los productores locales (no vinculados comercial o accionariamente a las terminales) se

hayan visto enfrentados a situaciones críticas<sup>(20)</sup>. Las permisividades del régimen especial sectorial vigente conllevan, en tal sentido, una profundización del alarmante grado de desintegración local de la producción verificado en la década de 90<sup>(21)</sup>.

En suma, la industria automotriz que se fuera consolidando en los noventa como una suerte de actividad fabril de ensamblaje, con ínfima incorporación de investigación y tecnología local y cada vez más acotados eslabonamientos internos parecería haber profundizado tales rasgos en un contexto de significativa recuperación de la economía y, paradójicamente, en un escenario de dólar “alto” y “competitivo” que, supuestamente, alentaría las exportaciones, desincentivaría las importaciones y mejoraría el propio perfil productivo nacional.

Consideraciones no muy disímiles pueden hacerse extensivas al sector químico-petroquímico, que emerge como uno de los principales exportadores de *commodities* industriales del país, pero que también revela un déficit comercial sistemático (con el resto del mundo) y con Brasil (con la excepción del bienio 2001-2002 — Cuadro 7).

**Cuadro 7 — Argentina. Evolución de los saldos del intercambio comercial con Brasil de los subsectores que conforman el complejo químico, y resto del mundo, 1993-2008 (millones de dólares)**

|      | Brasil |        |      |        | Resto del mundo |
|------|--------|--------|------|--------|-----------------|
|      | 241    | 242    | 243  | Total  |                 |
| 1993 | -152,1 | -60,9  | 31,8 | -181,2 | -1.326,6        |
| 1994 | -221,3 | -70,5  | 29,6 | -262,1 | -1.605,8        |
| 1995 | -246,9 | -100,7 | 54,2 | -293,4 | -1.572,0        |
| 1996 | -181,8 | -95,9  | 43,8 | -233,9 | -2.218,2        |
| 1997 | -305,5 | -131,4 | 38,8 | -398,2 | -2.500,0        |
| 1998 | -170,5 | -137,0 | 62,0 | -245,5 | -2.504,9        |
| 1999 | -95,8  | -102,3 | 54,4 | -143,7 | -2.289,4        |
| 2000 | -75,6  | -83,6  | 74,4 | -84,8  | -2.291,2        |
| 2001 | 96,7   | -103,3 | 65,8 | 59,2   | -1.842,3        |
| 2002 | 190,4  | -17,0  | 32,8 | 206,2  | -453,8          |
| 2003 | -96,0  | -99,7  | -7,0 | -202,6 | -1.258,6        |

(20) Véase López y Ramos (2009).

(21) A juicio de la cámara empresaria que agrupa a los autopartistas argentinos: “Se puede inferir que durante el año 2008 se produjo una desmejora en el nivel de integración de los vehículos de fabricación nacional, teniendo en cuenta que su producción creció un 10% y las importaciones de autopartes se incrementaron un 24%” (AFAC, 2009, p. 2).



|      | Brasil |        |       |        | Resto del mundo |
|------|--------|--------|-------|--------|-----------------|
|      | 241    | 242    | 243   | Total  |                 |
| 2004 | -109,1 | -103,1 | 3,3   | -208,9 | -1.574,8        |
| 2005 | -175,0 | -143,5 | -8,7  | -327,2 | -1.704,0        |
| 2006 | -465,4 | -123,4 | -10,8 | -599,7 | -1.665,9        |
| 2007 | -447,0 | -140,8 | -25,5 | -613,3 | -2.578,3        |
| 2008 | -39,7  | -49,2  | -19,9 | -108,8 | -3.440,6        |

**241:** Fabricación de sustancias químicas básicas, excepto abonos (incluye: gases comprimidos y licuados, curtientes naturales y sintéticos, materias colorantes básicas, plásticos en formas primarias y caucho sintético).

**242:** Fabricación de productos químicos (incluye: pinturas, barnices, tintas y masillas, productos farmacéuticos, medicinales, botánicos y veterinarios, jabones, detergentes, cosméticos, perfumes y de higiene y tocador).

**243:** Fabricación de fibras manufacturadas (artificiales y sintéticas).

Fuente: elaboración propia en base a información del CEP.

En este último caso, la situación deficitaria en la relación con Brasil es una constante en la posconvertibilidad y con la excepción de las fibras manufacturadas en 2004, comprende a todos los subsectores. Dicho desequilibrio revela un sesgo creciente durante la vigencia del dólar “alto” y “competitivo” hasta 2007, en tanto en el último año dicho país fue desplazado por EE.UU. como principal país de origen de las importaciones de sustancias químicas básicas, al tiempo que crecieron sustancialmente las exportaciones argentinas de productos químicos sin, por ello, lograr revertir la situación deficitaria en materia de comercio bilateral.

## REFLEXIONES FINALES

En definitiva, puede concluirse que en la posconvertibilidad se asistió a la profundización del crítico perfil de especialización industrial argentino, lo que se manifestó tanto en el análisis del desempeño productivo de las diferentes ramas que conforman el espectro fabril, como en el del desenvolvimiento comercial externo. De allí que el rasgo distintivo sea el de una industria muy volcada al procesamiento de recursos naturales y con un marcado componente *trunco* en su perfil constitutivo a raíz de la inexistencia o la debilidad estructural de numerosas actividades claves para la integración del sector.

En ese marco, la acelerada extranjerización empresaria que se ha venido verificando casi sin interrupciones desde mediados de la década de 90 (en la que el gran capital brasilero tuvo un rol protagónico, en especial en los años recientes), lejos de haber contribuido a alterar el vector de especialización fabril de la Argentina, contribuyó a afianzar aún más el señalado cuadro sectorial (lo cual es otra expresión de la ausencia de políticas estatales). De modo que en la actualidad las transnacionales que se desenvuelven en el medio local y que dan cuenta de porciones crecientes de la producción, el valor agregado y las exportaciones sectoriales tienen una “doble” inserción en la industria: por un lado, aquellas

vinculadas con la “vieja” inserción del país en la división internacional del trabajo (producciones estructuradas sobre la base de las ventajas comparativas estáticas, básicamente materias primas y mano de obra barata); por otro, aquellas ligadas a la “nueva” fase de internacionalización del capitalismo (desverticalización de procesos a escala regional y/o mundial, siendo un ejemplo emblemático el que brinda el sector automotor, en el que, en la relación bilateral, Brasil juega un indudable rol dinamizador del complejo en el nivel regional y Argentina ocupa el lugar de “furgón de cola” asociado a una creciente desintegración de la actividad en el marco de estrategias corporativas definidas en otros ámbitos nacionales)<sup>(22)</sup>.

En ese marco, y sin cuestionar sus afirmaciones para Brasil, cabe recuperar para el caso argentino, pero colocándolas en su justo término (es decir, sobredimensionándolas), las afirmaciones de Kupfer, Ferraz y Carvalho (2009, p. 68): “la actividad industrial se veía enredada en un círculo vicioso de especialización regresiva: mayor competitividad de las actividades basadas en recursos naturales; concentración de la composición de la producción y las exportaciones en los productos con más dependencia de las importaciones; pérdida de la densidad en las cadenas productivas; aumento en la brecha de productividad e innovación con respecto al resto de la industria; mayor atractivo de las inversiones en los sectores de recursos naturales; y aumento de la competitividad en esos sectores. Sin quebrar esa circularidad no deseable, es difícil que se supere el desafío competitivo brindado por el nuevo escenario económico mundial”. A la luz de la experiencia argentina, después de largos años de hegemonía plena del neoliberalismo, la propia reactivación industrial evidenciada en la posconvertibilidad pone en evidencia una situación que, más allá de sus semejanzas esenciales con el diagnóstico previo, coloca al país a “años luz” de la propia experiencia del Brasil.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFAC. *Comercio exterior autopartista*. 2008. Buenos Aires: 2009.

AMSDEN, Alice. La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia. *Revista de la CEPAL*. Santiago de Chile, n. 82, 2004.

ARCEO, Enrique. América Latina. Los límites de un crecimiento exportador sin cambio estructural. En: ARCEO, Enrique; BASUALDO, Eduardo (comp.). *Los condicionantes de la crisis en América Latina*. Inserción internacional y modalidades de acumulación. Buenos Aires: CLACSO, 2009.

ARZA, Valeria; LÓPEZ, Andrés. Capítulo 3. El caso argentino. En: LÓPEZ, Andrés y otros. *La industria automotriz en el Mercosur*. Montevideo, Serie Red MERCOSUR, n. 10, 2008.

AZPIAZU, Daniel; SCHORR, Martín. *Hecho en Argentina*. Industria y economía, 1976-2007. Buenos Aires: Siglo Veintiuno, 2010.

BIANCO, Carlos; MOLDOVAN, Pablo; PORTA, Fernando. *La internacionalización de las empresas brasileñas en Argentina*. Buenos Aires: CEPAL, 2008. mimeo.

(22) Sobre las “viejas” y las “nuevas” formas de inserción de la Argentina en el mercado mundial y, más ampliamente, los países periféricos se recomienda consultar Arceo (2009).

BUGNA, Cecilia Fernández ; PORTA, Fernando. El crecimiento reciente de la industria argentina. Nuevo régimen sin cambio estructural. En: KOSACOFF, Bernardo (comp.). *Crisis, recuperación y nuevos dilemas*. La economía argentina 2002-2007. Buenos Aires: CEPAL, 2007.

CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2008*. Santiago de Chile, 2009.

CHESNAIS, François (comp.). *La mundialización financiera*. Génesis, costos y desafíos. Buenos Aires: Losada, 2001.

KUPFER, David; FERRAZ, João Carlos; CARVALHO, Laura. 50 años en 50. El largo y sinuoso camino del desarrollo industrial en Brasil. *Boletín Techint*, Buenos Aires, n. 330, 2009.

LÓPEZ, Andrés; RAMOS, Daniela. Inversión extranjeras directa y cadenas de valor en la industria y servicios. En: KOSACOFF, Bernardo; MERCADO, Ruben (eds.). *La Argentina ante la nueva internacionalización de la producción*. Crisis y oportunidades. Buenos Aires: CEPAL, 2009.

NOCHTEFF, Hugo. ¿Del industrialismo al posindustrialismo? Las desigualdades entre economías. Observaciones preliminares. *Realidad Económica*, Buenos Aires, n. 172, 2000.

SCHORR, Martín. *Industria y nación*. Buenos Aires: Edhasa, 2004.

VISPO, Adolfo. Reservas de mercado, cuasi rentas de privilegio y deficiencias regulatorias: el régimen automotriz argentino. En: AZPIAZU, Daniel (comp.). *La desregulación de los mercados*. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo. Buenos Aires: FLACSO, 1999.

# FRAGILIDADES ESTRUTURAIS DO TRATADO ANTÁRTICO

Frederick Brum Vieira<sup>(\*)</sup>

**Resumo:** Este artigo pretende mostrar que o Tratado Antártico, que entrou em vigor em 1961, vem apresentando crescentes sinais de fragilidades como resultado da tensão não resolvida entre os interesses territorialistas e internacionalistas nele presentes. Argumenta-se que, não obstante aquele diploma internacional ter incorporado através do Protocolo de Madri, que entrou em vigor em 1998, importantes princípios de preservação ambiental, as reivindicações territoriais mantidas por vários países, entre eles os sul-americanos Argentina e Chile, minam os esforços no sentido de conservar a Antártica como um patrimônio ambiental da humanidade. O artigo espousa a ideia de que a ampliação de tais reivindicações no sentido das plataformas continentais por países reivindicantes torna urgente a reformulação do Tratado Antártico.

**Palavras-chave:** Sistema Antártico, Tratado Antártico, Protocolo de Madri, Territorialismo, Internacionalismo.

**Abstract:** This article intends to show that the Antarctic Treaty, which took effect in 1961, has been presenting mounting signals of fragilities as a result of the unsolved tension between territorialist and internationalist interests. It is argued that, despite that international agreement has incorporated through the Madrid Protocol, which took effect in 1998, important principles of environmental preservation, territorial reivindications kept by several countries — among them South American Argentina and Chile — undermine efforts aiming to keep Antarctica as a world natural asset. The article supports the idea that the widening of such reivindications toward continental platforms by claiming countries makes the revision of the Antarctic Treaty an urgent issue.

**Keywords:** Antarctic System, Antarctic Treaty, Madrid Protocol, Territorialism, Internationalism.

---

(\*) Graduado em Geografia, História e Jornalismo pela Universidade Federal do Espírito Santo (Ufes), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF), mestre em História e mestre em Geografia pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), doutor em Integração da América Latina pela Universidade de São Paulo (USP) e funcionário aposentado da Coordenação de Estruturas Territoriais — CET do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística — IBGE. O autor iniciou em 2007 um estágio no Scott Polar Research Institute, da University of Cambridge, no Reino Unido, seguido em 2008 de residência por dois semestres acadêmicos no Chile. No período, realizou várias viagens às regiões subantárticas da Argentina, do Chile e do Reino Unido como parte do trabalho de pesquisa para sua tese “Reivindicações territoriais de Argentina e Chile na Antártica”, defendida em 2009. E-mail: friederi@uk2.net e friederi@voila.fr. Recebido em: 8.2.2010 e aceito em: 22.3.2010.

## INTRODUÇÃO

A Guerra Fria entre o campo capitalista liderado pelos Estados Unidos e o campo socialista liderado pela União Soviética encerrou-se com o desmantelamento político desta última, há quase 20 anos, fazendo desaparecer um império construído ao longo de séculos, e, mais recentemente, embora de maneira diferenciada, com a crise econômica que atingiu o primeiro, destruindo os fundamentos teóricos que serviram como suporte para a organização de um outro império<sup>(1)</sup>.

No entanto, esse período da História Contemporânea deixou alguns testemunhos, como os antagonismos ideológicos entre a Coreia do Norte e a Coreia do Sul, que teimam em desafiar a reconfiguração de poder ocorrida no Leste, além da manutenção de Cuba como peça de resistência dentro do sistema americano. Há, porém, um outro fato característico da Guerra Fria que vem escapando à maioria dos analistas: o Tratado Antártico<sup>(2)(3)</sup>.

A origem mais remota do Tratado Antártico foi a comunidade científica internacional, que em 1957-58 promoveu o Ano Geofísico Internacional — AGI, ao longo do qual foram desenvolvidos estudos visando um melhor entendimento da dinâmica de processos naturais envolvendo a região circundante ao Polo Sul. Esse evento contou com a participação de cientistas de 12 países que haviam revelado tradição em pesquisas antárticas: África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos, França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e União Soviética.

Após o evento, a União Soviética negou-se a desmontar suas estações de pesquisa na Antártica alegando que os estudos nelas iniciados não haviam terminado e que precisavam ter continuidade. Em plena Guerra Fria, os Estados Unidos suspeitaram que a razão envolvesse a intenção de seu rival ideológico de instalar bases militares no continente, possivelmente estendendo às proximidades da América do Sul a corrida nuclear que já se desenrolava em outras partes do mundo.

Se materializada, essa hipótese se converteria num desafio à supremacia dos Estados Unidos no Hemisfério Ocidental, já que apenas dois anos após a Segunda Guerra Mundial,

(1) Ao retornar ao capitalismo, a partir de 1991, abandonando assim os princípios ideológicos que permitiram sua liderança sobre o campo socialista, a Rússia viu-se reduzida à influência de que dispunha no século XVIII, antes que o czar Pedro, o Grande, iniciasse o processo de expansão cujo auge foi a formação da União Soviética, no século XX. Já os Estados Unidos, ao determinarem em 2009 a intervenção governamental na sua própria economia, sepultaram a justificativa moral em favor da liberdade de mercado e da privatização, típica dos anos 90 e responsável por grande parte de seu papel sobre o campo capitalista ao longo do século XX. A utilização neste artigo do termo “império”, portanto, não corresponde à acepção tradicional e sim à liderança sobre um campo global. As denominações também são usadas com certa frequência por pesquisadores da Guerra Fria. Disponível em: <www.americanempireproject.com> Acesso em: 13.1.2010 e <www.soviet-empire.com> Acesso em: 13.1.2010.

(2) Vieira (2009a, p. 167-193). O texto completo do tratado está disponível no trabalho e em vários sítios eletrônicos da rede mundial de computadores, um dos quais o do próprio Sistema do Tratado Antártico. Disponível em: <www.ats.aq> Acesso em: 13.1.2010.

(3) A denominação Tratado Antártico, utilizada neste artigo, resulta da tradução literal da denominação Antarctic Treaty, que foi incorporada pelo texto original do diploma em sua versão na língua inglesa e reproduzida em vários outros idiomas, como o espanhol. A referida denominação difere da denominação mais comumente usada em língua portuguesa, Tratado da Antártica, que o autor deste artigo considera imprópria, pois o continente Antártico não possui personalidade jurídica reconhecida por toda a comunidade internacional.

em 1947, aquele país firmara com as nações latino-americanas um pacto contra uma eventual invasão soviética que obrigava todos os signatários a intervir em ajuda de qualquer parte afetada. Esse pacto recebeu a denominação em espanhol e português de Tiar — Tratado Interamericano de Assistência Recíproca.

A parte mais interessante do Tiar para este artigo é aquela que define os seus limites de abrangência, estendendo-se do Polo Norte ao Polo Sul e incluindo todo o continente americano. Assim, os Estados Unidos criaram uma área de proteção hemisférica que na prática incorporou várias partes da Antártica, do que resultou que o ingresso em seu interior de forças soviéticas equivaleria a uma invasão inimiga, com todas as consequências imagináveis.

Portanto, quando a União Soviética se negou a retirar suas bases da Antártica, isto soou como uma declaração antecipada de guerra. A alternativa ao confronto foi a convocação de todos os países que haviam participado do AGI para a discussão, seguida de elaboração, de um tratado internacional que resguardasse a região antártica de um conflito, o que aconteceu, inclusive, com a participação da delegação soviética. Nasceu desta forma, com a denominação de Tratado de Washington, o Tratado Antártico<sup>(4)</sup>.

## NA ORIGEM DO TRATADO, O TERRITORIALISMO

Entre os 12 países que participaram do AGI, encontravam-se sete que já haviam manifestado interesse reivindicatório sobre o continente, o que à época não suscitou interrogações, pois as questões de fundo nacional eram facilmente eclipsadas pelo problema maior da competição ideológica e militar entre os campos capitalista e socialista. Esses sete países eram Argentina, Austrália, Chile, França, Noruega, Nova Zelândia e Reino Unido.

Ao longo de 30 anos o Tratado Antártico foi reputado pela proeza de conseguir manter todo um continente como espaço não territorializado, livre das armas nucleares e dedicado à ciência. Ao final desse período, foi fortalecido pela edição de um diploma adicional, o Protocolo de Madri<sup>(5)</sup>, que consagra a proteção ambiental do ambiente antártico. O Protocolo de Madri foi assinado na cidade que lhe emprestou o nome em 1991 e entrou em vigor em 1998<sup>(6)</sup>.

---

(4) Segundo Daniels (1973), o Tratado Antártico serviu como modelo diplomático de compatibilização de interesses internacionais divergentes e até conflitantes, numa época em que os mesmos eram especialmente agudos. Daniels foi funcionário do Departamento de Estado dos Estados Unidos, em cuja capacidade participou da discussão e elaboração do tratado, assinando-o como representante americano.

(5) Protocolo de Madri é a denominação mais comumente utilizada do Protocolo de Proteção do Meio Ambiente, formulado em complementação ao Tratado Antártico.

(6) O Protocolo de Madri compõe-se de um texto principal e mais seis anexos. Os quatro primeiros anexos entraram em vigor em 1998, junto com aquele diploma legal, o quinto passou a vigorar em 2002 e o sexto passou a ser mais tarde ratificado pelos países signatários. O texto está disponível em vários sítios eletrônicos da rede mundial de computadores, porém o do Governo Australiano, pelos comentários elucidativos que oferece, merece ser visitado em: <[www.aad.gov.au](http://www.aad.gov.au)> Acesso em: 13.1.2010.

Torna-se necessário ressaltar que tanto o Tratado Antártico como o Protocolo de Madri, ademais de outros compromissos estabelecidos multilateralmente à jusante do primeiro, tiveram como origem a comunidade científica e constituem, hoje, o que se conhece como Sistema do Tratado Antártico, o qual, embora conte com a adesão de países, não se subordina a eles, não estando, além disso, vinculado à Organização das Nações Unidas — ONU. O termo “sistema” parece bastante adequado, pois se tratam de compromissos diferentes, porém agregados e, de certa forma, interdependentes<sup>(7)</sup>.

Todavia, o Tratado Antártico tem servido também como base para a organização de um sistema de poder, já que, acessoriamente àqueles compromissos, foram sendo criados órgãos com sentido funcional, ao ponto de permitir que se veja nos mesmos operações legislativas, executivas e até judiciárias<sup>(8)</sup>, onde os protagonistas, em vez de legisladores, administradores ou juízes, são cientistas.

À parte essa visão, o fato é que o Sistema do Tratado Antártico tem hoje, sob sua jurisdição, um continente com posição geopolítica estratégica pela interface singular com os três maiores oceanos, imensos recursos naturais, entre os quais se incluem os de base energética e, sobretudo, 14 milhões de km<sup>2</sup> de área praticamente despovoada que, em alguns aspectos, reproduz a condição de outros continentes antes da colonização e, em outros, antecipa possíveis experiências no espaço exterior à Terra<sup>(9)</sup>.

(7) Além do Protocolo de Madri, são os seguintes os acordos conexos ao Tratado Antártico: Convenção para Conservação das Focas Antárticas, assinada em Londres em 1972, e que entrou em vigor em 1978; Convenção para Conservação dos Recursos Vivos Marinhos Antárticos, assinada em Camberra em 1980 e vigente desde 1982. Há acordos multilaterais, como a Convenção Internacional para a Regulamentação da Caça de Baleias, que embora estejam plenamente dentro do contexto do Tratado Antártico, foram assinados e passaram a vigorar antes dele, não sendo, por esta razão, considerados oficialmente como parte do Sistema do Tratado Antártico.

(8) O primeiro desses órgãos é a Reunião Consultiva do Tratado Antártico — RCTA, realizada bienalmente em um dos países aderentes, sendo integrada por representantes dos mesmos, tanto na forma de partes consultivas (com direito a voto), como das partes não consultivas (sem direito a voto). A diferença entre as duas categorias é feita pela amplitude e profundidade da interação das respectivas comunidades científicas com a Antártica, sobretudo, no que diz respeito ao desenvolvimento de pesquisas. A RCTA tem caráter deliberativo por consenso, podendo ser considerada como o “legislativo” antártico. O segundo desses órgãos é o Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (*Scar*, ou *Scientific Committee on Antarctic Research*), com integrantes apontados pela comunidade científica. Suas reuniões também são bienais, em geral, seguindo-se às reuniões da RCTA e nos mesmos países onde esta se realiza. O Scar tem caráter operativo, podendo ser considerado como o “executivo” do Tratado Antártico pois seu trabalho consiste em executar as decisões tomadas pela RCTA. O terceiro desses órgãos é o Comitê de Política Antártica — CPA, existente no âmbito do Protocolo de Madri e que se reúne paralelamente à RCTA, com representantes indicados pelos países aderentes. O CPA busca fazer com que as disposições do Protocolo de Madri sejam cumpridas e, por esta razão, pode ser considerado como o “judiciário” antártico. Embora este último órgão não disponha ainda de força coercitiva, tem a seu encargo fazer com que seja cumprido o Anexo 5 do Protocolo de Madri, que estabelece áreas do espaço antártico onde não é permitida a entrada sem autorização do Sistema do Tratado Antártico. Este tem ainda uma Secretaria, que funcionou sem uma sede permanente até 2004 mas que a partir daí — e seguindo-se a uma acirrada disputa política entre as partes consultivas argentina e britânica — instalou-se em Buenos Aires. A Secretaria do Sistema do Tratado Antártico se incumbiu de preparar os encontros das RCTA, publicar seus documentos, servir de elo entre os membros do Tratado Antártico e fornecer informações ao público. Embora suas atribuições formais sejam diferentes, na prática o órgão atua como uma “presidência” para o Sistema do Tratado Antártico.

(9) Ver Sollie (1973). Em seu artigo, o autor estabelece um interessante paralelo entre a edição do Tratado Antártico e outros desenvolvimentos jurídicos afetos a espaços não territorializados, como o espaço exterior à Terra. Efetivamente, a Antártica tem servido para treinamento de pessoal em ambientes inóspitos, entre os quais se incluem astronautas brasileiros. Disponível em: <www.zenite.nu> Acesso em: 7.2.2010.

A Antártica pode ser vista pelas lentes internacionalistas como um *admirável mundo novo*<sup>(10)</sup> gelado, uma vez que o que ali ocorre é inusitado: seu espaço é a última porção do globo terrestre não sujeita efetivamente à soberania de nenhum Estado-nação e, nessa condição, mantém-se como um enorme monumento natural destinado à ciência e à concórdia internacional.

No entanto, pelas lentes territorialistas, a Antártica segue sendo considerada como a *bola da vez* de interesses coloniais, tal qual em outros tempos foram a Ásia, a América, a África e a Oceania. Seu espaço está, em sua maior parte, fatiado por reivindicações territoriais dos sete países já referidos, a maioria dos quais, ironicamente, foram colônias no passado<sup>(11)</sup>. Todos esses países são membros originais e partes consultivas do Tratado Antártico.

## TERRITORIALISMO E INTERNACIONALISMO, UMA DIFÍCIL CONVIVÊNCIA

Essa ambiguidade entre interesses territorialistas e internacionalistas ocorre porque o Tratado Antártico foi firmado como um instrumento destinado a evitar que a disputa geopolítica entre os Estados Unidos e a União Soviética, realizada durante a Guerra Fria, se projetasse, também, sobre o espaço circundante ao Polo Sul, e não para eliminar pressões reivindicatórias sobre ele.

Assim, o Tratado Antártico apresenta a virtude de resguardar a Antártica como um continente livre de atividades militares, mas, também, o defeito de reconhecer demandas territoriais sobre o continente. A virtude é consagrada pelo seu art. 1º, e o defeito pelo art. 4º, como se segue:

### Art. 1º

A Antártica será utilizada somente para fins pacíficos. Serão proibidas, *inter alia*, quaisquer medidas de natureza militar, tais como o estabelecimento de bases e fortificações, a realização de manobras militares, assim como experiências com quaisquer tipos de armas.

### Art. 4º

1. Nada que se contenha no presente Tratado poderá ser interpretado como:

- a) Renúncia, por quaisquer das Partes Contratantes, a direitos previamente invocados ou a pretensões de soberania territorial na Antártica;
- b) Renúncia ou diminuição, por quaisquer das Partes Contratantes, a qualquer base de reivindicação de soberania territorial na Antártica que possa ter, quer como resultado de suas atividades ou de seus nacionais na Antártica, quer por qualquer outra forma;

(10) A expressão foi tomada emprestado do romance do escritor britânico HUXLEY, Aldous. *Brave new world*, o qual o autor antevê um futuro em que o mundo será governado por cientistas, e não políticos ou militares.

(11) Os quatro países que foram colônias no passado e que agora buscam converter a Antártica em parte de seus territórios de um modo compatível com o colonial são Argentina, Austrália, Chile e Nova Zelândia.



c) Prejulgamento da posição de qualquer das Partes Contratantes quanto ao reconhecimento dos direitos ou reivindicações ou bases de reivindicação de algum outro Estado quanto à soberania territorial na Antártica.

2. Nenhum ato ou atividade que tenha lugar, enquanto vigorar o presente Tratado, constituirá base para proclamar, apoiar ou contestar reivindicação sobre soberania territorial na Antártica ou para criar direitos de soberania na Antártica. Nenhuma nova reivindicação ou ampliação de reivindicação existente, relativa à soberania territorial na Antártica, será apresentada enquanto o presente Tratado estiver em vigor.

O problema com essa ambiguidade entre territorialismo e internacionalismo no texto do Tratado Antártico é que, passada a Guerra Fria e os antagonismos bilaterais nela contidos, reemergem agora, e com força crescente, os interesses multilaterais implícitos no Estado-nação. Os desafios ao Tratado Antártico podem ser observados sob diversas perspectivas, mas duas bastam para que os mesmos possam ser exemplificados.

## EXERCÍCIOS MILITARES E AMPLIAÇÃO DE REIVINDICAÇÕES

A primeira delas é a perspectiva militar. Argentina e Chile, países cujas bases de pesquisa antártica são oficialmente bases militares, realizaram em 2008 uma operação conjunta de suas Forças Armadas na Antártica<sup>(12)</sup>. Embora o objetivo tenha sido o congracamento das tropas dos dois países, a operação conflita claramente com o art. 1º do Tratado Antártico. Há notícias de que outros países, inclusive o Brasil, estejam utilizando a Antártica para operações militares de treinamento<sup>(13)</sup>.

A segunda perspectiva é a geopolítica. A ONU abriu prazo até 13 de maio de 2008 para que os países que desejassem ampliar os limites de suas águas territoriais definissem a amplitude de suas plataformas continentais. Países como Reino Unido e Noruega realizaram tal definição em espaço além da latitude de 60º S, o que contraria o art. 4º do Tratado Antártico, que dispõe que todo o espaço compreendido entre aquele paralelo e o Polo Sul está sob a jurisdição do Tratado Antártico e, assim, não pode ser territorializado.

O interesse dessa questão para o contexto latino-americano é que Antártica e América do Sul estão a menos de 1 mil quilômetros de distância<sup>(14)</sup> e dois países desta última procla-

(12) Essa operação foi a Ejercicio Confraternidad 2008 e foi realizada entre 15.8.2008 e 15.9.2008. Disponível em: <www.nuestromar.org> Acesso em: 7.2.2010. A operação sucedeu a 8ª Reunión Bilateral de los Organismos Antárticos de los Ejércitos de Argentina y Chile, realizada no Comando Antártico Argentino, em Buenos Aires. Cabe destacar que Argentina e Chile, dois dos países mais territorialistas em relação à Antártica e que, como assinalado no texto principal, denominam suas bases de pesquisa no continente de “bases militares”, mantêm tropas permanentemente nesses locais.

(13) Embora não comentem abertamente o assunto, vários outros países, além de Argentina e Chile, mantêm suas bases antárticas sob direção militar. Todos os países sul-americanos com presença no continente procedem desta forma, sendo que no caso do Brasil as operações ficam subordinadas ao Comando da Marinha — eventualmente com a participação do Comando da Aeronáutica em questões de logística. Operações de treinamento militar do Brasil na Antártica são relativamente frequentes, como a realizada em março de 2008, na qual morreu o sargento da Marinha Laércio de Melo Olegário, alegadamente, a primeira vítima das operações militares brasileiras no continente. Disponível em: <www.popa.com.br> Acesso em: 7.2.2010.

(14) As distâncias da Antártica para os demais continentes que se estendem pelo Hemisfério Sul são muito maiores: cerca de 3,6 mil quilômetros até a África e 2,2 mil quilômetros até a Oceania.

mam soberania sobre praticamente o mesmo espaço antártico — que, por sua vez, é disputado também por uma potência européia, o Reino Unido. As reivindicações dos três países se sobrepõem sobre a região mais cobiçada do continente, a Península Antártica<sup>(15)</sup>.

Em sua expressão subantártica, a questão antártica<sup>(16)</sup> já foi razão para uma guerra envolvendo o Reino Unido e a Argentina em 1982. Foi a Guerra das Falklands ou Malvinas, quando as paixões argentinas, decorrentes de uma soberania frustrada sobre o arquipélago desde 1833, levaram a uma invasão militar do território britânico, repelida dois meses depois por uma nutrida reação em defesa de interesses coloniais.

As alegações, feitas com certa frequência, de que a invasão foi decorrente do fato de a Argentina ser à época comandada por um regime militar, são insustentáveis: encontrando-se aquele país já há quase 20 anos em condição plenamente democrática, as pressões pela retomada das ilhas se mantêm, pois, como constatou o autor deste artigo em viagem pela região, elas não são originadas exclusivamente nos quartéis e sim na sociedade como um todo<sup>(17)</sup>.

Nas Ilhas Falklands ou Malvinas, o clima não é menos inamistoso. Quase 30 anos após o conflito, grande parte do território ainda está minado e o aeroporto internacional de Stanley, a capital, localizado dentro de uma base militar, segue sujeito à legislação que regula os segredos de Estado do Reino Unido<sup>(18)</sup>. Na bibliografia escrita por vários ilhéus relatando as agruras durante o conflito, destaca-se um sentimento que, talvez, resuma o clima psicológico: *A good argie is a dead argie*<sup>(19)</sup>.

Esses antagonismos não estão restritos às relações entre o Reino Unido e a Argentina. A Argentina e o Chile ainda mantêm pendências territoriais comuns, incluindo a que se refere às respectivas reivindicações antárticas. Tais pendências persistem informalmente, por meio de hostilidades recíprocas, mesmo em territórios cuja delimitação já se encontra definida por acordo bilateral, como no Canal de Magalhães e no Estreito de Beagle.

## TRATADO TRANSFORMOU-SE EM SISTEMA DE PODER

A fragilidade do Tratado Antártico quanto às tensões não resolvidas entre internacionalismo e territorialismo parece clara e não há evidências de que possa diminuir, e sim

(15) O interesse sobre a Península Antártica de parte de Argentina, Chile e Reino Unido — entre vários outros países que ainda não o expressaram oficialmente, como Brasil e Uruguai — resulta, sobretudo, do fato de que essa região é a mais setentrional do continente, o que torna o acesso a ela mais fácil e permite que seu clima seja muito menos rigoroso que o do restante da Antártica, ao ponto de incluir uma porção temperada, não polar. Há na Península Antártica, além disso, uma série de áreas livres de gelo durante todo o ano, o que, em princípio, favoreceria eventuais projetos de colonização. Ver a respeito Vieira (2009b).

(16) A região antártica é definida pelo Tratado Antártico como aquela situada a partir da latitude de 60° S; considera-se que a região subantártica, embora não determinada oficialmente, esteja entre as latitudes de 40° S e 60°.

(17) Eventuais dúvidas quanto a isso podem ser resolvidas com uma visita ao monumento aos mortos argentinos no conflito, em Ushuaia, onde, exatamente junto da placa com o nome de todos eles, encontra-se a inscrição, visível de longe: *Volveremos*.

(18) Essa legislação é o British Official Secrets Act F391G.

(19) Do inglês, em versão livre: “Um argentino bom é um argentino morto”. A expressão é bastante conhecida nas Ilhas Falklands ou Malvinas, tendo sido reproduzida em pelo menos um dos vários livros publicados sobre o conflito, como em Bound (2002).

aumentar<sup>(20)</sup>. Isto porque, conforme já observado, o Sistema do Tratado Antártico está paulatinamente se transformando num sistema de poder, que, para se manter, necessitará criar — como qualquer outro Estado, na perspectiva westfaliana<sup>(21)</sup> — os instrumentos necessários para essa manutenção.

Veja-se, nesse sentido, que o Protocolo de Madri definiu para a Antártica uma imensa reserva natural, cujas dimensões, a fim de que se possa ter um parâmetro comparativo, são de quase três vezes o tamanho da Amazônia brasileira<sup>(22)</sup>. No âmbito do diploma, foram estabelecidos seis anexos e, em um deles, o quinto, há previsão para a delimitação de zonas onde a entrada é proibida ou limitada. Note-se que esse zoneamento não está sendo estabelecido por um organismo multilateral de sentido global, como a ONU, mas por um conjunto de países signatários de um tratado que não representa o interesse de todo o planeta<sup>(23)</sup> e que tem, entre seus membros, sete países oficialmente reivindicantes de território no continente.

Essas zonas são em número de 66, das quais 60 serão Zonas Antárticas Especialmente Protegidas — Zaep — e seis Zonas Antárticas Especialmente Administradas — Zaea. Nas primeiras, a entrada será proibida, exceto para atividades científicas autorizadas; nas segundas, limitada, a fim de que se possa reduzir o impacto ambiental. Note-se que a autorização será dada pelo Sistema do Tratado Antártico, um organismo que não possui, sob a perspectiva do Direito Internacional, nem a condição estatal, nem de entidade multilateral global.

Ora, algum organismo terá que ter poder de polícia a fim de manter a proibição ou a limitação de acesso. Como a Antártica não está sob a soberania de nenhum Estado-nação e nem mesmo sob jurisdição da ONU, parece claro que tal incumbência ficará ao encargo do próprio Sistema do Tratado Antártico — o que, por sua vez, criaria um interessante problema legal, já que o Sistema do Tratado Antártico, não obstante sua multilateralidade, abrange

---

(20) Entre vários outros exemplos possíveis, em janeiro de 2010, um incidente envolvendo um navio de pesquisas japonês e uma embarcação de ambientalistas australianos deu a medida da incapacidade do Tratado Antártico de regular, até mesmo as relações entre seus membros — Japão e Austrália são partes consultivas e a Austrália é país reivindicante de território no continente. O navio japonês encontrava-se em águas antárticas capturando baleias para experimentos científicos quando foi interceptado pela embarcação australiana sob a alegação de que o produto da captura seria, na realidade, destinado ao mercado, em contraste com a posição internacional subscrita pelo Governo Japonês quanto à preservação da espécie. O navio japonês, então, sem modificar o curso previamente estabelecido, projetou-se sobre a embarcação australiana, destruindo sua proa e levando-a ao afundamento. O incidente foi divulgado extensivamente, como em *Ady Gil sinks after whaling skirmish*. Disponível em: <www.abc.net.au> Acesso em: 13.1.2010.

(21) Entende-se por perspectiva westfaliana aquela que foi cunhada no século XVII tendo como base a chamada Paz de Westfalia. Esse conjunto de acordos tecidos ao longo de quatro anos e, finalmente, assinado em 1648, pôs fim a conflitos europeus, principalmente entre o que é, hoje, a Alemanha e a França. Alegadamente, sua principal virtude foi consagrar às, então, 350 unidades que mais tarde viriam a formar o Estado-nação na Alemanha, o princípio da soberania territorial. A Paz de Westfalia também serviu como fundamento do Estado-nação no que se refere ao equilíbrio de poder entre Estados-nação, garantido pela força militar.

(22) A porção brasileira da Amazônia é de cerca de 5,5 milhões de km<sup>2</sup>, enquanto a Antártica tem 14 milhões de km<sup>2</sup>. Para uma comparação entre o espaço antártico e o de outros continentes, ver RUBIN, Jeff. *Antarctica*. London: Lonely Planet, 2005. p. 85.

(23) O Tratado Antártico reúne 47 membros, entre partes consultivas (28) e não consultivas (19). Como existem 194 países no mundo, isso corresponde a apenas 24,2 % do total. Informações mais completas encontram-se em publicações como Secretaría del Tratado Antártico (2008).

menos de um quarto dos países do mundo. Assim, hipoteticamente, cidadãos de um país não membro não teriam qualquer obrigação quanto a respeitar suas disposições.

Disso decorrem duas questões relevantes, uma quanto à necessidade de uma *polícia antártica*; outra, como seu corolário lógico e inevitável, a legitimidade e, mesmo, a legalidade desse eventual organismo. Talvez, sobrepassando esses problemas esteja um terceiro, o da instalação nas imensidões do Sul do planeta, de maneira absolutamente singular, de um tipo de organização que, tendo como origem a comunidade científica internacional, está conseguindo estabelecer um sistema de poder sobre todo um continente.

Imaginar o funcionamento de tal sistema daria margem a incontáveis conjecturas<sup>(24)</sup>, porém, o que este artigo buscou fazer, foi tão somente discutir a inadequação do Tratado Antártico para dar cabo dessa nova realidade, em especial, pela sua incapacidade estrutural de resolver a tensão entre internacionalismo e territorialismo, mas, igualmente, por não prever mecanismos que permitam a execução de suas próprias disposições no contexto atual.

De fato, não há como se manter um diploma legal que, por um lado, consagra o continente antártico como reserva ambiental para a humanidade e, por outro, reconhece as reivindicações territoriais de soberania que, tornadas efetivas, irão retalhá-lo, colocando em oposição, e talvez mesmo em confronto, países com reivindicações sobrepostas — Argentina, Chile e Reino Unido reivindicam a Península Antártica, enquanto Austrália e Noruega o fazem quanto à Terra da Rainha Maud.

Torna-se sensato e necessário, além de urgente, desta maneira, iniciar uma rediscussão do Tratado Antártico. Pelo viés internacionalista, essa rediscussão poderia incluir o objetivo de fazer com que todos os países reivindicantes abrissem mão de suas postulações, possibilitando a construção de uma nova organização internacional que viesse algum dia servir de exemplo para o desmonte do Estado-nação e a construção de um Estado unitário a nível global.

Pelo viés territorialista, a rediscussão do Tratado Antártico poderia incluir o objetivo de resolver as postulações dos países que acreditam ter direito sobre o espaço antártico, permitindo que os mesmos estendessem sua soberania ao continente e fizessem dos novos territórios o que melhor lhes conviesse. Ou, então, realizar uma rediscussão mais ampla sobre o espaço continental, possivelmente incluindo postulações não oficiais de países individualmente ou até em grupo<sup>(25)</sup>.

---

(24) Uma dessas conjecturas foi realizada ainda durante a Guerra Fria, por K. Fedorov, um membro da Academia de Ciências da União Soviética que imaginou a Antártica como cenário para experiências de coexistência pacífica entre seu país e os Estados Unidos. Ver, a respeito em Fedorov (1973).

(25) A chamada “Teoria da Defrontação”, inicialmente defendida pelo Brasil, mas que, posteriormente ganhou adeptos em países oficialmente não reivindicantes de território antártico, como Equador, Peru e Uruguai, propõe que a Antártica seja dividida entre todos os continentes localizados no Hemisfério Sul: América do Sul, África e Oceania. Um desdobramento dessa ideia estabelece que um eventual setor sul-americano seja fatiado entre os países que tenham litoral voltado para a Antártica: Argentina, Brasil, Chile, Equador, Peru e Uruguai. A fórmula incorpora um criativo mecanismo de ampliação da nesga de cada país: em vez do litoral propriamente dito, contam para a fixação da linha de interface também as ilhas oceânicas de cada país. Essa “teoria”, decerto, acrescenta complicadores à questão territorialista antártica, o principal deles o que faz com que a Península Antártica, já disputada pela Argentina, pelo Chile e pelo Reino Unido, passe a sê-lo também por Brasil e Uruguai. Além disso, torna a Antártica

Nenhuma dessas abordagens está isenta de riscos. A adoção da primeira, isto é, o internacionalismo, colocará à prova o sistema westfaliano, possivelmente lançando sombras de dúvidas sobre institutos solidamente consolidados e que, bem ou mal, têm ancorado a ordem mundial nos últimos quatro séculos, como a soberania estatal. A adoção da segunda, ou seja, o territorialismo, abrirá um capítulo da corrida colonial que se julgava encerrada especialmente com a independência das colônias britânicas e francesas na primeira metade do século XX, além de antepor forças que já se defrontaram no passado por razões de território.

## CONCLUSÃO

A questão antártica está na ordem do dia do ponto de vista das relações internacionais, pois, como visto, transita sobre problemas importantes para todo o planeta, tanto no âmbito ambiental como da segurança. A ambigüidade implícita no Tratado Antártico, que a um só tempo consagra o continente como patrimônio natural global e reconhece reivindicações territoriais sobre seu espaço, torna esse trânsito sensível e mesmo arriscado, uma vez que mantém em permanente confronto interesses territorialistas e globalistas.

A percepção de que o Tratado Antártico precisa ser reformulado para resolver essa contradição não é apenas do autor deste artigo. Já haviam se manifestado antes, nesse sentido, várias autoridades, entre elas o ministro das Relações Exteriores da Ucrânia, V. Ogryzko, por ocasião da 31ª Reunião das Partes Consultivas, ocorrida em Kiev, em 2.6.2008<sup>(26)</sup>. Manifestações menos diplomáticas podem ser colhidas na rede mundial de computadores, onde, por exemplo, já se fala em “guerra inevitável”<sup>(27)</sup>.

Uma apreciação bastante ponderada foi feita pelo cientista político Ricardo Israel Zipper, da Universidade do Chile, que considerando a importância da Antártica pelas enormes reservas de água doce que contém, chamou a atenção para o fato de que nenhum dos sete países reivindicantes apresentou, ao longo de toda a vigência do Tratado Antártico, por mais de meio século, qualquer evidência de que se disponha a desistir de suas pretensões territoriais<sup>(28)</sup>.

O presente artigo, portanto, se encerra com um repto para que a rediscussão do Tratado Antártico seja iniciada, sem demora, e pela sua parte mais sensível: a remoção da contradição nele inclusa, seja pela efetivação do continente como reserva natural, seja pela sua divisão em glebas territoriais pelos países reivindicantes. Obviamente, uma terceira alternativa não estaria descartada: a divisão do continente em diferentes reservas ambientais, uma para cada país reivindicante.

---

o segundo palco de confrontos entre Chile e Peru, países que já foram à guerra duas vezes por limites em seus territórios sul-americanos e que, desde poucos anos atrás, sem terem resolvido adequadamente as pendências anteriores, inauguraram uma outra, quanto a limites sobre o mar territorial. Quanto à “Teoria da Defrontação”, ver Castro (1976). No que toca a reivindicações territoriais não oficiais sobre a Antártica há vários exemplos disponíveis, entre eles o do Uruguai, em Crawford (1974).

(26) Ver o comentário disponível em: <<http://mfa.gov.ua>> Acesso em: 13.1.2010.

(27) Ver a expressão disponível em: <[www.mtholyoke.edu](http://www.mtholyoke.edu)> Acesso em: 13.1.2010.

(28) Ver o artigo disponível em: <<http://english.safe-democracy.org>> Acesso em: 13.1.2010.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ADY GIL SINKS AFTER WHALING SKIRMISH. Disponível em: <<http://www.abc.net.au>> Acesso em: 13.1.2010.

BOUND, Graham. *Falkland islanders at war*. Barnsley: Pen & Sword, 2002.

CASTRO, Therezinha de. *Rumo à Antártica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

CRAWFORD, Leslie. *Uruguay atlanticense y los derechos a la Antartida*. Montevideo: Monteverde, 1974.

DANIELS, Paul. The Antarctic treaty. In: LEWIS, Richard S.; SMITH, Philip M. (eds.). *Frozen future*. A prophetic report from Antarctica. Intr. Walter Sullivan, *New York Times* Science editor., New York: Quadrangle, 1973.

FEDOROV, K. Experimental proving ground for peaceful coexistence and international collaboration. In: LEWIS, Richard S.; SMITH, Philip M. (eds.). *Frozen future*. A prophetic report from Antarctica. Intr. Walter Sullivan, *New York Times* Science editor, New York: Quadrangle, 1973.

RUBIN, Jeff. *Antarctica*. London: Lonely Planet, 2005, p. 85.

SECRETARÍA DEL TRATADO ANTÁRTICO. *Sistema del Tratado Antártico*. Buenos Aires: Secretaria del Tratado Antártico, 2008.

SOLLIE, Finn. The political experiment in Antarctica. In: LEWIS, Richard S.; SMITH Philip M. (eds.). *Frozen future*. A prophetic report from Antarctica. Intr. Walter Sullivan, *New York Times* Science editor, New York: Quadrangle, 1973.

VIEIRA, Friederick Brum. *Fronteiras do Sul: reivindicações territoriais da Argentina e do Chile na Antártica*. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado) — Programa de Pós-graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo.

\_\_\_\_\_. Sistema antártico: 50 anos de construção de um sistema de poder. In: Programa e resumos do 17º *Simpósio Brasileiro de Pesquisa Antártica* — SBPA. São Paulo: USP, 29.9.2009 a 1º.10.2009.

**Links da internet**

<<http://english.safe-democracy.org>> Acesso em: 13.1.2010.

<<http://mfa.gov.ua>> Acesso em: 13.1.2010.

<<http://www.aad.gov.au>> Acesso em: 13.1.2010.

<<http://www.americanempireproject.com>> Acesso em: 13.1.2010.

<<http://www.ats.aq>> Acesso em: 13.1.2010.

<<http://www.mtholyoke.edu>> Acesso em: 13.1.2010.

<<http://www.nuestromar.org>> Acesso em: 7.2.2010.

<<http://www.popa.com.br>> Acesso em: 7.2.2010.

<<http://www.soviet-empire.com>> Acesso em: 13.1.2010.

<<http://www.zenite.nu>> Acesso em: 7.2.2010.



## FLEXIBILITIES FOR DEVELOPING COUNTRIES IN THE DOHA ROUND AS À LA CARTE SPECIAL AND DIFFERENTIAL TREATMENT: RETRACING THE URUGUAY STEPS?<sup>(\*)</sup>

Juliana Peixoto Batista<sup>(\*\*)</sup>

**Resumen:** Las tensiones crecientes al interior de la Organización Mundial de Comercio — OMC tienen causas internas y externas como por ejemplo la crisis financiera internacional, los cambios en la configuración de poder mundial y una suerte de intensificación del conflicto Norte-Sur entre los miembros del sistema multilateral de comercio, sobretodo después de la Ministerial de Cancún y la creación del Grupo de los 20. La OMC refleja en gran medida esos cambios y es de hecho, la primera en hacerlo, teniendo en cuenta que es el más transparente de los organismos multilaterales y el más “fiscalizado” por sus miembros. Sin embargo, la OMC es sólo el canario que en las minas anuncia la falta de oxígeno: muestra como una serie de organismos resultan caducos en este nuevo escenario. Allí, los países en desarrollo vienen logrando trabar muchas iniciativas de los países desarrollados por considerar que no responden a sus intereses y estrategias de desarrollo. Países como Brasil e India están expandiendo sus papeles en cuanto jugadores globales, *process drivers*, al tiempo que crece la heterogeneidad en el grupo de países en desarrollo. En ese contexto, las discusiones acerca de las flexibilidades para países en desarrollo en la OMC siguen siendo válidas. En ese contexto, este trabajo se propone dos objetivos estrechamente relacionados. Por un lado, identificar como viene siendo abarcado el TE&D en el sistema multilateral, desde su creación en el GATT hasta las actuales negociaciones en Doha. Por otro lado, identificar cómo se han posicionado en ese contexto países en desarrollo de nivel medio que participan activamente en coaliciones como Brasil, Argentina o India. Se sostiene que el TE&D viene siendo restringido para tornarse un espacio de flexibilidad para países menos adelantados, mientras que los demás países en desarrollo siguen buscando bajo otros títulos nuevas flexibilidades que entienden necesarias en el sistema multilateral de comercio desde su perspectiva de desarrollo.

**Palabras-clave:** Tensiones Norte-Sur, Países en Desarrollo, Trato Especial y Diferenciado, Organización Mundial de Comercio, Ronda de Doha.

---

(\*) This paper is the result of a fellowship program taken at UNCTAD in Geneva. The author would like to thank Vlasta Macku and her team for the opportunity awarded and contacts for interviews; Diana Tussie, Pablo Heidrich, Manuela Tórtora, and Marcel Vaillant, for their comments and guidance; in addition to all the persons interviewed (negotiators, experts, and WTO and UNCTAD's officials), without whom it would have been impossible to learn about the informal negotiations taking place during the Doha Round. Any errors are the author's sole responsibility.

(\*\*) Lawyer, Master in International Relations. She is currently a researcher at the Latin American School of Social Sciences — FLACSO (Argentina) and coordinates the Latin American Trade Network — LATN. *E-mail:* jpeixoto@flacso.org.ar. Recibido em: 21.4.2010 e aceito em: 24.5.2010.

**Abstract:** The current tensions within the WTO have many external and internal causes, such as the global crisis, changes in the global power balance, and the revival of North-South conflict, mostly after the Cancun Ministerial and the creation of the G-20. The WTO, to a large extent, reflects those changes, mainly given that it is the most transparent of all multilateral organizations, and it is also the most accountable to its members. However, the WTO is only the canary in the coal mine that announces the lack of oxygen: it shows how multilateral organizations are obsolete in this current transition phase towards a new global scenario. In fact, developing countries have blocked many developed countries' initiatives in the WTO, by considering them unlike to respond to their development interests. Countries such as Brazil and India have been increasingly expanding their roles as process drivers in the international level, while the differentiation within the group of developing countries increases. In this context, discussions around flexibilities for developing countries in the WTO are still valid, whether we call them Special and Differential Treatment (S&DT), less than full reciprocity, whether they are discussed in specialized committees or in the Committee of Trade and Development. The goal of this paper is twofold: in one hand, to look for answers about how the S&DT has been approached in the Doha Development Agenda; on the other hand, to identify how middle income developing countries actively participating in coalitions have positioned themselves in order to search for new flexibilities they see as necessary in the multilateral trading system from their development perspective.

**Keywords:** North-South Tensions, Developing Countries, Special and Differential Treatment, World Trade Organization, Doha Round.



## INTRODUCTION

The current tensions in the search for flexibilities for developing countries in organizations such as the WTO is part of the historical North-South conflict, how this conflict has been fluctuating through time due to changes in the world power balance, as well as the increasing heterogeneity within developing countries group.

Developing countries have blocked some of the initiatives of developed countries, believing that they fail to consider their interests<sup>(1)</sup>. Additionally, although emerging countries — such as Brazil or India — still lag behind the so-called “developed” countries, they are increasingly participating in the decisions of important international organizations such as the IMF, OECD, and the financial G-20. In other words, they are starting to move away from the position of rule takers or rule breakers within the international scenario, to play an increasingly important role as rule makers<sup>(2)</sup> — at a regional level, and process drivers at the global level<sup>(3)</sup>.

In these times of change in the configuration of the international community, the development agenda and its search for flexibilities is more relevant than ever before and adopts many forms in different environments. In fact, if the WTO’s agenda on Special and Differential Treatment (S&D) is held up, countries then search for other ways to move on under different names but with the same substantial objective: obtaining the flexibilities they seem necessary in the international environment.

In that context, this paper has two closely intertwined objectives. On one hand, to identify how S&D has been dealt with in the multilateral system, from its inception under GATT to the present negotiations in Doha. On the other, to identify how middle income<sup>(4)</sup> developing countries actively participating in coalitions have positioned themselves, as in the case of Brazil, Argentina, India, South Africa. What we see is that the S&D is being restricted to be turned into flexibility room for LDCs, while other developing countries continue searching — under other names — for new flexibilities they see as necessary in the multilateral trading system from their development perspective.

The first section will offer a brief historical overview on Special and Differential Treatment, from its beginnings under GATT to the present day, analyzing it in the light of the WTO’s North-South conflict. The second section will analyze the S&D evolution on specific issues, *i.e.* subsidies (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures), investment (Agreement on Trade-Related Investment Measures), and intellectual property (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights). The third section will provide a summary of the main roads followed by several developing countries to move forward in the search for flexibilities in the Doha negotiations. At the end, some conclusions will be provided.

(1) See Shadlen (2009).

(2) About these categories, see S. Krasner (1977, p. 635-671).

(3) See D. Tussie (2009).

(4) We consider middle income countries those comprised within the World Bank range of lower and upper middle income countries.

## SPECIAL AND DIFFERENTIAL TREATMENT AT THE HEART OF THE NORTH-SOUTH CONFLICT

In the study of international organizations, structuralist approaches hold that these organizations reflect the underlying power in the relationships among States. They focus on the distribution of resources as the key determinant accounting for the results in the international scheme<sup>(5)</sup>. Furthermore, structuralist theories comprising neorealist and neo-Marxist versions of the hegemonic stability theory share the common vision that multilateral trade regimes are instruments of State power or class power. Thus, according to structuralist views, the GATT/WTO is seen as a multilateral trading system created to support and respond to the interests of most industrialized countries, such as the USA, European Union, Japan, Canada, to the detriment of developing countries<sup>(6)</sup>.

According to the neoliberal approach of political economy, the system includes rules that enable cooperation through information sharing, monitoring mechanisms, and low transaction costs, although for some, it also tends to preserve the interests of the leading countries establishing the system<sup>(7)</sup>.

Along the same lines, according to institutionalist approaches, the GATT/WTO represents an opportunity for developing countries to obtain more positive results in the international arena, thanks to the fact that this organization is strongly rule-oriented. Otherwise, in the absence of any rules, the results would be much more harmful to the interests of the least developed countries (LDCs)<sup>(8)</sup>. Furthermore, some views state that in asymmetrical relations, the weak are not always doomed to fail in their demands or, more specifically, that the outcome of international negotiations *can* be influenced by developing countries<sup>(9)</sup>.

Some more heterodox approaches refer to the pressure exercised by developed countries on developing ones. In the case of the WTO, this dynamics would involve a mix of rules and power, where power outweighs rules in critical times, such as at the closing of multilateral negotiation rounds<sup>(10)</sup>.

From a more juridical standpoint, in classical theory, when analyzing the relationship between law and power, it is stated that international law favors the *status quo* and, when that is not so, it becomes unrealistic and the threat of its violation arises<sup>(11)</sup>. However, others believe that the law plays a less relevant role in international relations, albeit not less important to the organization of international life<sup>(12)</sup>.

At the heart of this debate — regardless of the discipline involved — is the power relationship among states in international organizations, the North-South division of the

(5) Shadlen (2009, p. 1), *supra* note 1.

(6) M. Tanzimuddin Khan (2004, p. 13).

(7) M. Tanzimuddin Khan (2004, p. 16).

(8) “Bad rules are better than no rules... but they are still bad rules”. Shadlen (2009, p. 6), *supra* note 1.

(9) I.W. Zartman; J.Z. Rubin (2002, p. 1).

(10) R. H. Steinberg (2002).

(11) H. Morghentau (2000, p. 79-85)

(12) M. Koskeniemi (2000, p. 28).

world, developed countries vs. developing countries and, consequently, the discussion around the flexibilities that LDCs must enjoy to make up for the asymmetry in international economic relations and to trigger their development strategies.

While there is no intention for this WTO-driven agenda — including S&D — to replace the countries' domestic development strategies<sup>(13)</sup>, the truth is that, on one hand, there is no level playing field at the WTO, and developing countries need flexibilities to at least negotiate under more equitable terms. On the other hand, it is worth noting that international trade is not an end in itself, but a means to improve the standards of living, as declared in the recitals to the agreement establishing the WTO.

Development is thus still present in the multilateral trading system and the task of analyzing issues that are the basis of the North-South conflict is equally current, as well as complex. For some authors, this discussion will prevail during part of the 21st century<sup>(14)</sup>, after the end of the Cold War and the world's East-West division: the First World became North and the Third World, South, while the Second World vanished (a few countries from the late Second World became part of the North and others, of the South). According to others, the increasing tensions on this issue are also a challenge to more classical views on international relations that are developed on the premise that cooperation leads to an increase in the overall well-being of the international community: in the North-South tension, interests are usually incompatible and cooperation rules are not applied<sup>(15)</sup>.

In this debate, the multilateral trading system still manifests very clear indications of the North-South conflict<sup>(16)</sup> and this is directly reflected on the hard struggle in relation to the Special and Differential Treatment (S&D) and the constant re-negotiation of its rules, as described below.

## SPECIAL AND DIFFERENTIAL TREATMENT UNDER GATT

At the beginning, developing countries on the basis of sovereign determination were considered equal partners in the multilateral trading system, at least under the 1948-1955 GATT<sup>(17)</sup>. The only provision available to developing countries was Article XVII, which enabled developing countries to derogate from their scheduled tariff commitments or implement non-tariff measures, such as quotas, in order to promote the setting up of certain industries in their territories, that is, the protection of infant industries<sup>(18)</sup>. From then on, the number of developing countries participating in the GATT increased, also increasing the pressure for more flexible rules accounting for the asymmetries of the system. Thus, the S&D is born as a result of the coordination of political efforts by

(13) As rightly mentioned by Kleen & Page in a comprehensive work on S&D (KLEEN, PAGE, 2004).

(14) See R. Reuveny; W. R. Thompson (2008).

(15) Shadlen (2009), *supra* note 1.

(16) D. Tussie (2010, to be published).

(17) E. Kessie (2000).

(18) A. Singh (2005).

developing countries in order to correct what they felt were inequalities in the post-Second World War system, understood as preferential treatment in favor of developing countries, in every aspect of their international economic relations<sup>(19)</sup>.

This development paradigm, pioneered by Latin America, India, Egypt and later supported by a wide array of countries from Asia and Africa, was based on the need to improve trading terms, reduce dependence on exportation of primary products, correct the volatility and imbalances in the balance of payments and industrialization by offering protection to infant industries and export subsidies, among other objectives<sup>(20)</sup>.

In the following years, several S&D provisions were introduced in the GATT. Firstly, through the amendment to Article XVIII in the GATT Review Session of 1954-55. The new item (article XVIII:B) offered flexibilities to developing countries so as to cope with difficulties in their balance of payments. Later on, in 1965, the S&D was also present in the inclusion of Part IV to GATT, exempting developing countries from the prohibition of applying subsidies to exports of manufactured goods and allowing for greater flexibility in the use of tariff protections. Additionally, many developing countries entered the GATT under Article XXVI, which enabled them to evade negotiation of consolidated tariffs as part of their accession agreements.

Flexibilities in relation to market access were deepened through the incorporation of the non-reciprocity provision (art. XXXVI:8) in Part IV of GATT in 1964. Furthermore, between 1966 and 1971, the Generalized System of Preferences — GSP and the protocol on trade-related negotiations among 16 developing countries were introduced in GATT, as waivers to article I (MFN).

In the Tokyo Round, which began in 1973, the efforts of developing countries to consolidate the special treatment in their favor resulted in the “Decision on Differential and More Favorable Treatment, Reciprocity and Fuller Participation of Developing Countries”, known as the “Enabling Clause”. The Enabling Clause comprises: a) the Generalized System of Preferences; b) Non-tariff measures in GATT instruments; c) Global or regional arrangements among developing countries, and d) Special treatment to LDC. The concept of special and differential treatment thus reached the core of the multilateral trading system.

However, at that time, developing countries started to perceive that the positive discrimination they received under S&D was being overshadowed by the increasing negative discrimination against their trade, so they took a tougher position<sup>(21)</sup>. The end of the

(19) UNCTAD (2000).

(20) UNCTAD (2000).

(21) Negative discrimination against developing countries was particularly apparent in relation to: voluntary restraint arrangements adopted directly against their most competitive exports; extension of free-trade agreements and custom unions among developed countries; increasing restrictions on textiles under the Multifiber Agreement; higher tariffs on products of exporting interest to developing countries in comparison with those of interest to developed countries; increasing application of anti-dumping and countervailing measures; and the use of the GSP as a pressure tool by developed countries, which — in the absence of more specific provisions — unilaterally “graded” the countries that would no longer receive GSP benefits (UNCTAD, 2000, p. 27; KESSIE, 2000, p. 9).

Tokyo Round was thus marked by great tension among the so-called “transatlantic powers” (USA and European Community-EC) and developing countries, members of the so-called “Informal Group of Developing Countries”. With the aid of UNCTAD, this group summarized its position on the Tokyo Round codes and set out to the battle, led by Argentina, Brazil, Egypt, India, and Yugoslavia.

Although the US and the EC were in full disagreement with the position of developing countries and with what they called the “UNCTADization” of the GATT — having even planned to bring back to life the conditional MFN clause or to leave the GATT and negotiate an agreement with the OECD — they decided to accept the position of developing countries to close the Round in the middle of security and defense considerations brought about by the Cold War<sup>(22)</sup>. Thus, the Tokyo Round closed in 1979 with voluntary codes, a compromise that reflected these tensions. Developing countries were thus able to defend their right not accept all rules, considered by industrialized countries as the clearest evidence of free riding<sup>(23)</sup>.

#### THE TURN TOWARDS THE WTO AND THE CURRENT DOHA ROUND

The Uruguay Round — UR began in a context where many developing countries were somewhat empowered by S&D flexibilities and, at the same time, they were watching for any discrimination against their trade. That is, they sought increased market access, taking a more cooperative stand in view of the promise of including agriculture in the negotiations, while they also intended to continue using S&D provisions. In the beginning, they did not intend to sign such agreements as TRIPs, TRIMs, or GATS. However, the course of the Round led to a very different outcome from that of the Tokyo Round.

To begin with, the UR was open to participation only for countries that were contracting parties under GATT or those that undertook to negotiate their accession during the Round<sup>(24)</sup>. Additionally, as the Round progressed, the Cold War was coming to an end and US negotiators no longer had to weigh security considerations in exercising their power to exert pressure on more reluctant countries. Furthermore, the crisis and adjustment many developing countries were undergoing caused them to see the UR as an opportunity to also obtain some benefit from the unilateral liberalization performed as a consequence of the structural adjustment programs required by international credit institutions as a condition for bailout. All too late, developing countries realized that agreement to adopt hard liberalization measures did not automatically imply the ability to exercise a decisive influence on the agenda and outcome of negotiations<sup>(25)</sup>.

(22) Steinberg (2002, p. 359), *supra* note 10; Krasner (1976), *supra* note 2.

(23) Even Argentina in the midst of an early neoliberal experiment that had drastically reduced tariffs neither bound these reductions nor signed the codes. For Brazil, enjoying then the so-called Brazilian miracle, signing the codes on export subsidies or government procurement, would have entailed great costs.

(24) UNCTAD (2000, p. 28), *supra* note 19.

(25) Tussie (2010), *supra* note 16.

In this context, the US and the EC deployed their coercive and bargaining power to close the round, resorting to the old scheme of threatening with draining the GATT. This time, the threat was made effective by means of a legal device in the text of the WTO Agreement. Article II of the Agreement establishes that all annexes (GATT of 1994, GATS, TRIPs, TRIMs, subsidy and anti-dumping arrangements, i.e. all of the so-called “multilateral trade agreements”) are part of the Agreement establishing the WTO and binding upon all members. This was the birth of the single undertaking. Additionally, the agreement establishes that the 1994 GATT is legally different from the 1947 GATT.

These devices were created to avoid free-riding or a “GATT à la carte” and draining the GATT 47, causing developing countries to accept the whole package because, once the WTO Agreement was signed and all other agreements were consequently accepted, the US and EC would deem their obligations extinguished in relation to the 1947 GATT<sup>(26)</sup>.

The impact of the Marrakech package on the development strategies was not adequately weighed. The outcome of the Uruguay Round was markedly uneven in favor of developed countries and dealt a hard blow to the S&D. There was no consensus among developing countries for the adoption of a general “umbrella” framework for S&D provisions, although there were not many chances of fighting for that either. Developing countries were at a crossroads — would they accept all the rules and obligations resulting from the negotiation or would they remain outside the organization?<sup>(27)</sup> As a matter of fact, the single undertaking resulted in causing developing countries and developed countries to assume very similar undertakings<sup>(28)</sup>, based on rules commonly biased in favor of developed countries.

The concept of S&D was changed<sup>(29)</sup>, its scope was restricted; it was a reflection of the poor willingness on the part of developed countries to continue granting special treatment, particularly to middle-income countries. This is evidenced by the express implementation of grading mechanisms, similar to what was already being unilaterally done with GSP beneficiaries. The focus was then shifted towards LDCs, as already contemplated in the general framework of the multilateral system, Article XI:2 of the WTO Agreement.

Clearly, the WTO’s evolution towards the inclusion of beyond-the-borders issues was not accompanied by a similar evolution of the instruments implementing the S&D concept. In this case, one had to make do with texts containing vague and ambiguous general S&D provisions, while only some specific provisions in certain agreements have binding effect, mostly those related to extended implementation terms. Thus, in the agreements currently in effect, the S&D provisions clearly establishing rights and

(26) Steinberg (2002), *supra* note 10.

(27) E. Tempone (2007).

(28) K. Fukasaku (2000).

(29) About the difference between S&D before and after the Uruguay Round, see Whalley (1999).



obligations enforceable against the dispute resolution system are those related to longer transition periods for implementation of obligations; and flexibility with some obligations and procedures, in addition to certain provisions on technical assistance<sup>(30)</sup>.

This is not enough if we consider the strong implications of multilateral trade rules on a developing economy, as there are no S&D provisions capable of overcoming the anti-development impact of several provisions in multilateral agreements, such as TRIPs, TRIMs, and the Agreement on Subsidies, which at times seem to invert the reasoning and grant special treatment to developed countries<sup>(31)</sup>.

In short, the main idea behind the new S&D seems to involve merely affording room for adjustment and implementation of the new, controversial rules; a far cry from a genuine concern for the development of LDCs.

However, the discussion on S&D, which seemed to be living on borrowed time, was growing in importance once again, in the years of implementation of the Marrakech agreements, when many developing countries became fully aware of how biased UR agreements were in favor of developed countries. On their part, the US and the European Union wanted to continue moving forward in the advancement of the Marrakech agreements, and with that in mind they proposed a new Round. Developing countries, on the other hand, unhappy with the outcome of the UR that did little for their development needs, accepted the offer, subject to prior exclusion of such issues as the environment and employment, and under the condition that the mandate of the new round should be as comprehensive as possible to include their interests and development needs<sup>(32)</sup>.

Thus, the Doha Development Round was launched in 2001 at the Doha Ministerial Conference. The Doha Declaration, paragraph 44, provided that S&D provisions are part of WTO Agreements and that particular attention will be paid to them, in an effort to reinforce them and make them more accurate, effective, and operational.

From then on, the S&D continued moving forward along two related paths. The first one involved the commitments already undertaken at the UR and their development, which in practice meant an important restriction in the S&D universe of application and their beneficiaries. The other path moved around the speeches and negotiations under way at the Doha Round. The following section will map those two paths.

Implementation of the special and differential treatment provisions in the specific agreements of the Uruguay Round: increasing restriction

---

(30) For considerations on the binding effect of S&DT provisions, see Kessie (2000), *supra* note 17, among others. Additionally, other authors have classified the S&DT provisions contained in the Marrakech agreements. See Fukusaku (2000), *supra* note 28; Hoekman (2005, p. 405-424); Kessie (2000), *supra* note 17; Kleen; Page (2004), *supra* note 13; Stevens, C. (2003). In turn, the WTO has also established a classification that will be described below.

(31) Some examples of the referred bias in the special treatment afforded to developed countries include quotas on textiles, agricultural subsidies, the agreement on subsidies (where the subsidies allowed are adequate for industrialized countries), or the restrictions on the competition policy allowed under the TRIPs Agreement. See Singh (2005), *supra* note 18.

(32) Steinberg (2002), *supra* note 10.

On one hand, this section will identify the situation of middle-income developing countries and LDCs<sup>(33)</sup>, in relation to the S&D provisions believed to have greater binding effect, that is to say, extended terms for agreement implementation and flexibility in their application. On the other hand, its purpose is to identify the S&D provisions under negotiation at the Doha Round.

To this end, a mapping will be conducted on the actual scope of the S&D in three of the Uruguay Round agreements: the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures — SCM, the Agreement on Trade-Related Investment Measures — TRIMs, and the TRIPs Agreement. In addition, the agenda of the special session of the Committee on Trade and Development will be studied; this Committee is responsible for conducting the S&D negotiations in the round currently under way.

### THE AGREEMENT ON SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES — SCM

Let us see a summary of the S&D situation in the Agreement on Subsidies from the effective date of the WTO Agreement to the present day<sup>(34)</sup>.

#### Box I — Differentiated terms and extensions for developing countries and LDCs under the SCM Agreement

| SCM   | Developing countries   | LDC  |
|---|--|--|
| <b>Art. 27, paragraphs 1 and 2; Annex VII</b> |  |  |
| Subsidies subject to use of national products | Adaptation period: <b>5 years, non-renewable.</b>  | Adaptation period: <b>8 years, non-renewable.</b>  |
| Subsidies subject to exportation              | - Adaptation period: <b>8 years, renewable.</b><br>- Some developing countries are not subject to this 8-year term until their GDP per capita reaches 1,000 dollars per annum <sup>(35)</sup> : Bolivia, Cameroon, Congo, Ivory Coast, Egypt, Philippines, Ghana, Guatemala, Guyana, India, Indonesia, Kenya, Morocco, Nicaragua, Nigeria, Pakistan, Dominican Republic, Senegal, Sri Lanka, and Zimbabwe. The 8-year term will then start to run in relation to them. | Prohibition of use of those subsidies <b>shall not apply to LDCs</b> , as so designated by the United Nations. |

(33) According to the list of the United Nations — UN; Economic and Social Council — ECOSOC.

(34) September 2009.

(35) The countries listed under b) above are included on the basis of the most recent data on GNP per inhabitant.



| SCM   |   | Developing countries  | LDC            |
|---|---|---|----------------|
| <b>Art. 27, paragraph 4</b>   | <b>Term for application for extension</b> | December 31, 2001.  | Not applicable |
| <b>Applications for extension or reservation of rights</b>  |   | - Extension: Antigua and Barbuda, Barbados, Belize, Colombia, Costa Rica, Dominica, El Salvador, Fiji, Granada, Guatemala, Jamaica, Jordan, Mauritius, Panama, Papua New Guinea, Dominican Republic, Saint Kitts and Nevis, Saint Vincent and the Grenadines, Saint Lucia, Surinam, Thailand, and Uruguay.<br>- Reservation of rights: Bolivia, Honduras, Kenya, and Sri Lanka. | Not applicable |
| <b>Countries that were granted an extension for years 2003-2007 and benefited from the extension procedure, 2008-2012 period</b><br>[General Council Decision (WT/L/691)] |   | - Antigua and Barbuda; Barbados; Belize; Costa Rica; Dominica; El Salvador; Fiji; Granada; Guatemala; Jamaica; Jordan; Mauritius; Panama; Papua New Guinea; Dominican Republic; Saint Kitts and Nevis; Saint Lucia; Saint Vincent and the Grenadines; and Uruguay.<br>- Reservation of rights: Bolivia, Honduras, Kenya, and Sri Lanka.   | Not applicable |

Source: own elaboration based on official WTO documents (<http://docsonline.wto.org>).  
The following observations may be made from the above mapping.

### 1. EXTENSION OF TRANSITION PERIODS

First, according to article 27 of the SCM Agreement, the transition period and its potential extension applied to all developing countries. Additionally, it established no conditions other than the deadline for submission of applications for extension (December 2001) and the review by the SCM Committee. Nevertheless, a very reduced group of countries requested an extension. Even fewer were those who obtained the requested extension and none of them is among those considered competitive developing countries. This is due to the fact that, during the Doha Ministerial Conference and supported by the Ministerial Declaration itself, the SCM Committee approved a document establishing the country profile and subsidy programs entitled to an extension (G/SCM/39), thus restricting the scope of article 27. In fact, conditions are so strict that they virtually exclude all middle-income developing countries. These conditions include: share of world merchandise export trade not greater than 0.10 per cent; Gross National Income of no more than US\$20 billion. Moreover, those which obtained an extension were almost all

the countries having free zone activity as their fundamental tool for the insertion in international trade. In brief, these are countries that would have no other alternative for positioning themselves in the international trade if it were not for certain programs aiding their exportations. Even in relation to that restricted group of countries, the General Council adopted a decision in 2007 (WT/L/691) establishing the maximum period — December 2015 — to continue adopting those subsidies.

## 2. RESERVATION OF RIGHTS

On the other hand, although it has established restricted conditions in comparison to article 27 of the SCM, the procedure approved by the Committee (G/SCM/39) declares, in paragraph 7, that its provisions shall not affect the rights set forth in the SCM Agreement, nor do they serve as precedent for any purposes. This paragraph might serve as a window enabling a request for extension by the developing countries that failed to meet the conditions required under that procedure. However, none of those countries, except Thailand, has submitted any request. In addition, in the subsequent procedure (WT/L/691), there is no reference to the undermining of the SCM Agreement and it only states that it makes no judgment about the rights of members making a reservation of rights, that is, Bolivia, Honduras, Kenya, and Sri Lanka.

It seems that these provisions worked more as a reservation of rights with a view to conducting future negotiations rather than as an exercisable right, while the current scenario does not seem to have changed for exercise of those rights, particularly by middle-income developing countries.

## THE AGREEMENT ON TRADE-RELATED INVESTMENT MEASURES — TRIMs

The map of TRIMs looks as follows:

### Box II — Differentiated terms and extensions for developing countries and LCDs under the TRIMs Agreement

|              |  |
|--------------|--|
| General Rule | <b>Notification obligation:</b> article 5, paragraph 1 and Decision WT/L/64: A term of <b>90 days</b> from the effective date of the WTO Agreement is granted to notify all TRIMs in effect that are not in conformity with the Agreement. For new members, there is a term of 90 days as from the date of acceptance of the WTO Agreement. (Decision WT/L/64) |
|--------------|--|

| Rules for developing countries and LDCs   | Transition period<br>Article 5,<br>paragraph 2:           | Developing countries   | LDC  |
|---|---|--|--|
|   |   | They shall eliminate the notified TRIMs in a term of <b>5 years</b> from the effective date of the WTO Agreement.                                    | They shall eliminate the notified TRIMs in a term of <b>7 years</b> from the effective date of the WTO Agreement.  |
|   | Transition period extension<br>Article 5,<br>paragraph 3: | The transition period for developing countries may be extended, subject to the Goods Council's approval and fulfillment of certain requirements.     | The transition period for LDCs may be extended, subject to the Goods Council's approval and fulfillment of certain requirements.                                     |
| <b>Grant of extension</b>   |   | - Until May 2003: Romania<br>- Until June 2003: The Philippines<br>- Until December 2003: Argentina; Colombia; Malaysia; Mexico; Pakistan; Thailand. | None   |
| <b>Measures in favor of LDCs in Hong Kong</b> (Annex F of General Council Decision, WT/MIN(05/DEC, of 12/22/2005) |   | Not applicable   | Ability to adopt measures not compatible with the Agreement, subject to prior notice, for a term of 6 years for already existing measures; 5 years for new measures. |

Source: own elaboration based on official WTO documents (<http://docsonline.wto.org>)

### 1. THE DOHA MANDATE FOR TRIMs

This issue was the object of discussions in Doha in 2001 and the Decision on the matters and concerns regarding application (WT/MIN(01)/17) ratified the possibility to extend the transition period, particularly for LDCs. However, as may be seen in box II, no LDC requested an extension and, although some middle-income developing countries did so, the extension was granted only by the end of 2003. In 2004, Argentina, for example, submitted an application which was rejected.

Even in Doha, according to paragraph 12 of the Ministerial Declaration, pending matters — including proposals related to the TRIMs Agreement — would be made part of the work program. The main proposal on the matter is included in the working paper Job (01)152/Rev.1 and its content may be summarized as follows: 1. it is proposed that

developing countries have another opportunity to notify existing trade-related investment measures (TRIMs) and make use of a new transition period; 2. it is stated that extension rules should be properly amended and should be mandatory; 3. it is proposed that developing countries be exempted from obligations related to domestic content; and 4. it is stated that the TRIMs Agreement should be flexible enough for developing countries to be able to apply development policies.

In 2002, a report by the Committee Chairman to the General Council (G/L/588) opposed this proposal. According to the Chairman, the TRIMs Agreement already offered enough flexibility to respond to the concerns of developing countries.

Part of those issues is still on the agenda, due to the insistence of Brazil and India (G/C/W/428 G/TRIMS/W/25), which submitted proposals on development policies. To this date, these proposals are still being discussed, but they have not been submitted for formal consideration yet (G/TRIMS/M/20). According to subsequent reports, since 2005 it has been recommended that the issue be the object of political debate, given the disagreements among members, which prevent finding common ground at the technical level.

The African group also submitted a proposal in relation to TRIMs (TN/CTD/W/3/Rev.2), which considers such issues as balance of payments and transition periods. According to the reports by the Committee Chairman to the General Council, except for certain aspects concerning balance of payment issues, most of the proposal is not achieving consensus. It is recommended that discussions should continue.

The perspective for LDCs improved in Hong Kong. There, 5 provisions in favor of that country group were approved, thus enabling the adoption of measures incompatible with the agreement, renewable on prior request.

Regarding the other issues, and although there has been renewed enthusiasm — due to the drafting of revised proposals that were discussed — after Hong Kong, the agenda soon came to a standstill again, as evidenced by the 2006, 2007, and 2008 reports.

Thus, while the S&D issues that in practice favored developing countries continue to lack consensus for approval, the decisions that are in fact approved have been increasingly restrictive, including only LDCs. But, why is it that in a matter that is so important for development, as it is the case with investment measures, the great majority of developing countries has not even attempted to obtain an extension? And why is it that no LDC attempted to do so either before the Hong Kong Ministerial?

First of all, LDCs requested no extension for two reasons. On one hand, some were not significantly affected by the limitations imposed by the TRIMs<sup>(36)</sup>. As a matter of fact, in their current development stage, investment is welcome regardless of its origin or purpose. Besides, in practice, it is very difficult for those countries to impose limitations on such flows. That is, in general, LDCs have not made use of any investment measures incompatible with the TRIMs (domestic content requirement, limitations on imports, etc.) due to the absence of effective enforcement mechanisms, but particularly because of a lack of interest, as they do not have a domestic industrial capacity that would benefit from such measures. On the other hand, the countries that were in fact affected promoted the approval of measures in their favor, such as the Hong Kong decision.

(36) A. Di Caprio; A. Amsden (2004).

Secondly, middle-income developing countries continue to insist on the debate, but they have not appeared in large numbers to apply for extensions either. Brazil and India's proposals are more of an attempt to maintain the issue of development policies on the agenda, rather than a reaction by countries actually affected by the Agreement limitations.

To a great extent, this is due to the fact that virtually all of those countries are part of regional integration agreements, at least at the Free Trade Zone level, and that the domestic content requirement, considered as an incompatible measure under TRIMs rules, is present in those integration processes as a regionally-established rule. Thus, the old domestic content requirement, now forbidden under TRIMs, has been turned into a powerful tool by the name of "regional content rules"<sup>(37)</sup>. The rules of origin are, in addition, compatible with WTO agreements, as they are necessary to certify the origin of products in transit in the "intrazone". From this standpoint, the TRIMs prohibition was to a great extent neutralized by regional commercial integration agreements, while LDCs benefited from provisional exemptions.

#### THE AGREEMENT ON TRADE-RELATED ASPECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS — TRIPS

In relation to intellectual property, let us analyze the following chart:

##### Box III — Differentiated terms for developing countries and the LCDs under the TRIPs Agreement

|  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| <b>General Rule</b>                    | <b>Transition period:</b> article 65, paragraph 1: No Member shall be under an obligation to apply the Agreement for a general term of <b>1 year</b> from the effective date of the WTO Agreement.   |   |  |
| Specific rules                         | Developing countries   | <b>Transition period:</b> article 65, paragraph 1: <b>4 additional years.</b> | <b>Transition period for non-protected technology sectors:</b> article 65, paragraph 4: <b>additional period of 5 years.</b> |
|  | LCDs: <b>Transition period:</b> article 66, paragraph 1: <b>10 additional years</b>  |   |  |
| Application for/<br>Grant of extension | Maldives Islands:<br>- <b>Application for extension:</b> August 2004.<br>- <b>Grant of extension:</b> until December 2007.   |   |  |
| Doha Mandate on extensions under TRIPs | <b>Paragraph 7 of the Declaration on the TRIPS Agreements and Public Health and Decision of the TRIPs Council (IP/C/25): Member LCDs shall have no obligation in relation to pharmaceutical products for Patents of Invention and Protection of Information not disclosed until January 1, 2016.</b> |   |  |

(37) M.T. Gutierrez-Haces (1998).

|  |  |
|--|--|
| General Council<br>Decision WT/1/ 478<br>(12.7.2002) | Extension of the transition period set forth in article 70(9) in relation to pharmaceutical products: Application of the obligations of Member <b>LDCs</b> under paragraph 9 of article 70 of the Agreement will be suspended in relation to <b>pharmaceutical products</b> until <b>January 1, 2016</b> . |
|--|--|

Source: own elaboration based on official WTO documents (<http://docsonline.wto.org>).

### 1. *TRANSITION PERIODS*

As may be seen, the S&D provisions contained in the TRIPs — except for the Doha initiative on the TRIPs Agreement and Public Health — were in practice the least effective ones. That is an indication of the extent of pressure exercised on developing countries to prevent them from extending their transition periods<sup>(38)</sup>. In fact, although both Argentina and Brazil — for example — could have exercised the right to use the additional four-year transition period [Article 65(4)] for some sectors, they waived this right. As a matter of fact, Maldives Islands were the only country applying for an extension.

### 2. *COMPULSORY LICENSES AND AMENDMENT TO TRIPs*

In addition to transition periods, the Doha Declaration on the TRIPs Agreement and Public Health introduced a subject that raised intense discussions among developing countries, LDCs, and developed countries. It is paragraph 6 of the Declaration, which is about the difficulties faced by the countries that are unable to make effective use of compulsory licenses because they lack manufacturing capacities in the pharmaceutical sector.

In September 2003, the TRIPs Committee issued a decision (WT/L/5402), that partially resolved the matter, granting exemptions for certain obligations under the Agreement for some countries to be able to export pharmaceutical products to those countries in need of capacity — or with insufficient capacity — to satisfy their domestic demand. This same decision provides for the drafting of an amendment to the TRIPs including that possibility, which was achieved in 2005 under Decision WT/L/641 amending the TRIPs Agreement and leaving its acceptance at members' discretion<sup>(39)</sup>. By early 2009, the protocol had been accepted by 21 countries, including Brazil and India.

As regards other S&D provisions, news are not that good. From all proposals submitted, it was only possible to move on with the drafting of one paragraph, similar to the African Group proposal on the difference between exclusive trade rights and patent rights.

## THE WTO DEBATE ON S&D

At the WTO, absent a framework agreement on S&D, progress and deliberations on the subject are fragmented into countless provisions under specific agreements, as well as into several negotiation proposals in special sessions of the Committee on Trade and

(38) Shadlen (2009), *supra* note 1.

(39) This alternative favors developing countries that have the capacity to export drugs, such as Brazil or India.

Development (CTD or Committee). This section will go over the issues under negotiation in the special session of the Committee.

Since February 2002, the CTD has been working hard on such issues as the review of S&D provisions in the specific agreements to construe them in a way that reinforces them and makes them more efficient; the review of proposals for a framework agreement on S&D, in addition to identifying those provisions that are mandatory and the consequences from conversion of the measures that are currently not binding into mandatory provisions, all of which should be in conformity with the mandate of paragraph 44 of the Doha Declaration and paragraph 12.1 of the Declaration on issues and concerns regarding the application of Doha<sup>(40)</sup>. Since then, the task involves submitting a report with recommendations to the General Council for a decision to be adopted on the matter, initially, no later than on March 31, 2003, pursuant to the mandate of paragraph 14 in the Doha Declaration.

On the basis of the review of the Committee's reports, we can observe that the Committee worked continuously up until 2008, but the terms were postponed as negotiations progressed in the round and the issue suffered several modifications that will be described below.

Before starting to work, upon the request of certain countries, the WTO Secretariat was instructed to disclose the information on the application of S&D provisions by the members, in order to facilitate the Committee's work<sup>(41)</sup>. Additionally, S&D provisions were divided into five groups, namely: provisions to increase trade opportunities through market access; those requiring that members safeguard the interests of developing countries; those allowing for certain flexibilities to developing countries in the application of rules and disciplines; those authorizing longer transition periods for developing countries and technical assistance provisions.

After this, discussions continued to deal with proposals for specific agreements and transversal and systemic proposals. The goal was to arrive at the Cancun Ministerial with recommendations to the General Council to be included in the text of the Declaration. In the sessions that followed until Cancun, the surveillance mechanism that would be responsible for monitoring compliance with S&D provisions in WTO agreements was included in the debate as a proposal of the African Group. In the last stage of sessions until December 2003, the Committee worked intensively under the chair of South African Faizel Ismail, who replaced Jamaican Ransford Smith. By the time of the Cancun Ministerial, there was a proposal to add Annex C to the Ministerial draft containing the proposals agreed upon. However, neither the Annex nor the text was adopted in the Ministerial. At that time, the attention focused on agriculture, market access in NAMA, cotton and the Singapore issues, thus leaving the discussion on S&D temporarily on hold, also expecting to find more common ground among countries.

The main disagreements until Cancun involved cross-cutting issues, such as S&D principles and objectives, the mandatory or non-mandatory nature of technical assistance, the enabling clause and graduation, differentiation among developing countries to allow for a one-, two-, or three-tier structure of rights and obligations, as well as the structure and scope of the surveillance mechanism.

(40) Available on: <[www.wto.org](http://www.wto.org)> Last accessed on: 9.5.2009.

(41) Document WT/COMTD/36.

After Cancun, upon the Chairman's initiative, works were resumed through specific questions to members on how to move forward with the S&D. There was disagreement, but not on the requirement that the July 2004 package should have a clear-cut development component.

According to the July package (WT/L/579), concerns on development and S&D provisions are part of the Doha Ministerial Declaration and WTO agreements, respectively. Furthermore, it recommended that progress should be made on pending proposals for provisions in specific agreements and should comprise all other pending works, including those in relation to transversal issues, the surveillance mechanism, and incorporation of the special and differential treatment to the WTO rules structure, also submitting the pertaining reports. It further recommends to all WTO bodies before which proposals on S&D have been submitted that they forthwith complete their review and also submit a report to that body, with clear recommendations for adoption of a decision, with a view to the Hong Kong Ministerial.

From then on, given the short term remaining until the Ministerial, the priority in search for consensus on pending issues turned to those involving LDCs, in addition to concluding the proposals in specific agreements to then arrive at the Hong Kong General Council with proposals. During that time, however, negotiations once again stumbled upon the following dilemma: transversal issues vs. specific issues. The priority afforded to LDCs also failed to remove conflict from the debate on these questions. Many developed countries were concerned about the automatic nature of concessions, also proposing that flexibilities should be temporary and be granted based on a jointly examined need. Furthermore, they believed the general exemptions and the mandatory nature of technical assistance were unacceptable.

On the eve of the Hong Kong Ministerial, there was no consensus except for some proposals on specific agreements. The proposals on S&D forwarded to other WTO bodies were not progressing either. A political decision was needed and the technical work seemed to have been exhausted, as diagnosed by some members. A decision was made to forward the draft text consented to by the majority, in addition to all minority proposals. A political decision was requested on the adoption of issues already agreed upon, the priority question of LDCs, and a clear directive on pending works.

In reply, ministers renewed the commitment to S&D at the Round, adopted five decisions in favor of LDCs, and instructed the CTD to complete works by the end of 2006. Undoubtedly, the most important element in the Declaration was the decision in favor of LDCs, as they moved beyond wishful thinking and the setting of to-be-extended terms.

Moreover, the Ministerial Declaration of Hong Kong indicated specific points on S&D with respect to developing countries, such as paragraph 24 of the document, or the principle of less than full reciprocity, as will be seen in the following section.

Afterward, the Committee's works, under the chair of Singapore ambassadors and then Thailand ambassadors, were initially focused on operationalizing decisions in favor of LDCs. In this sense, LDCs were particularly interested in moving on with the provisions on duty-free and quota-free market access and greater transparency in rules of origin.



Progress was made on the first issue and, by mid 2007, the CTD declared that several developed countries were already complying with the duty exemption in at least 97% of LDCs' exports. Pending work involved including the remaining 3%, which according to LDCs representatives it is the most relevant portion of their exports, and also causing developing countries that are able to do so to grant that benefit to least-developed ones. Regarding rules of origin, however, no such progress is observed. According to many members, that is an issue where at present progress on common standards and transparency criteria is unlikely, which leads to the conclusion that the same will happen at the CTD, where the matter is in fact deadlocked.

In the work on specific agreement provisions, by 2008, consensus had been achieved in only 6 out the 28 proposals on which there was preliminary agreement, from a total of 88 proposals submitted.

Finally, in relation to transversal issues, the only proposal that has survived along the years was that concerning the surveillance mechanism, although there is no comfortable margin of consensus on whether this mechanism should only deal with any provisions potentially approved after the start of Doha or whether it should consider all provisions, including the Marrakech agreements.

To offer a clearer idea on the restriction of the S&D agenda in CTD negotiations after Doha, below is a breakdown of the Committee's agenda by year, up until December 2008.

#### **Box IV – Agenda of the Committee on Trade and Development in special session, from February 2002 to December 2008**

|                          |  |
|--------------------------|--|
| 2002-2003<br>(Cancun)    | <p><b>Initial Doha Mandate:</b> review of S&amp;D provisions in specific agreements to reinforce them and make them more effective; review of proposals for a framework agreement on S&amp;D; identification of mandatory provisions and the consequences from conversion of the measures that are not currently binding into mandatory ones. To adopt decisions on the matter no later than March 31, 2003 (paragraphs 44 and 14 of the Doha Ministerial Declaration and paragraph 12.1 of the Declaration on issues and concerns related to the application of Doha).</p> <p><b>Issues discussed:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proposals for provisions in specific agreements (28)</li> <li>- mandatory or non-mandatory nature of provisions and their consequences</li> <li>- principles and objectives of S&amp;D</li> <li>- difference among developing countries</li> <li>- surveillance mechanism</li> <li>- priority to LDCs</li> <li>- technical and financial assistance and building of capabilities</li> <li>- incorporation of the S&amp;D into the WTO's structure of rules</li> </ul> |
| 2003-2005<br>(Hong Kong) | <p><b>Hong Kong Mandate<sup>(42)</sup>:</b> initial Doha mandate with extended terms, July 2004 package, and Ministerial Declaration of Hong Kong</p>  |

(42) This mandate includes the S&D decisions discussed at the CTD. This does not include the flexibilities in NAMA, Agriculture or Services, to name only a few.

|                          |   |
|--------------------------|---|
| 2003-2005<br>(Hong Kong) | <b>Issues discussed:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proposals for provisions in specific agreements (16)</li> <li>- measures for duty-free and quota-free market access and rules of origin</li> <li>- proposals forwarded to other WTO bodies</li> <li>- surveillance mechanism</li> <li>- incorporation of the S&amp;D into the WTO's structure of rules</li> </ul> |
| 2005-2008                | <b>Current Mandate:</b> Hong Kong mandate, with extended terms <b>Issues discussed:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- proposals for provisions in specific agreements (6)</li> <li>- surveillance mechanism</li> <li>- measures for duty-free and quota-free market access</li> </ul>  |

Source: own elaboration based on CTD reports from 2002 to 2008, available at: <<http://docsonline.wto.org>> and the WTO website: <[www.wto.org](http://www.wto.org)>.

Unsurprisingly, as an example of what has been going on with term renegotiation, the S&D is being restricted in the negotiations currently under way at the Committee on Trade and Development, in Doha. The only consensus achieved involved few proposals on specific agreement provisions, measures in favor of LDCs, and the general basis for a surveillance mechanism, while all other aspects that were being discussed at the beginning of the Round at the CTD seem to have been lost along the way.

There were some achievements, as is the case of specific measures for LDCs or the Protocol on TRIPs and public health. Additionally, there are certain relevant areas where the S&D is being negotiated for LDCs. In NAMA, for example, LDCs are exempt from making concessions, together with other groups of countries such as small and vulnerable economies and recently acceded members.

Nonetheless, that would seem little if compared to the negotiation agenda and the mandate at the start of the Round. Moreover, that type of particular measure does not contribute to the S&D cause because, firstly, the *laissez faire* policy for LDCs will not help them find a course for development unless it is coupled with technical assistance, technology transfer, and other substantial measures. Secondly, because it manages to divide the developing world into those already enjoying guaranteed preferences and other benefits — and which, consequently, reduce their demands — and the other countries that have been excluded from those benefits.

One final issue worth mentioning is that, at present, there is virtually no participation by some middle-income countries at the Committee on Trade and Development. And given that in the multilateral trading system nothing is lost, nothing is created, everything is transformed, the fact is that the search for flexibilities by those countries should be at a different level, under other names, as mentioned in the rules of regional origin and their relationship to TRIMs, for example.

Along these lines, the next section will identify the most relevant areas where middle-income countries are moving forward in the search for flexibilities in the Doha negotiations,

especially those most involved in the G-20 and NAMA 11, two coalitions reflecting two particularly interesting areas for these countries: Agriculture and NAMA (Non-Agricultural Market Access).

### **FLEXIBILITIES FOR DEVELOPING COUNTRIES: *À LA CARTE* SPECIAL AND DIFFERENTIAL TREATMENT**

Much has been said about the participation of developing countries in the multilateral trading system. The first prevailing view asserts that developing countries participated in the GATT only to negotiate an exemption from their obligations, whether it be because they pursued import substitution industrialization and/or because they sought free-riding. In contrast, the second view believes that developing countries were some passive players under GATT, due to their lack of expertise or political representation to participate more fully.

Others claim that during the GATT, the participation of developing countries in the multilateral system was relatively reduced, whether because GATT was a system aimed at the interests of developed countries and developing countries did not believe it could serve their interests, or because they had a reduced presence in world trade — such reduced presence results in their exclusion from the system and *vice versa* — as indicated by the WTO itself<sup>(43)</sup>.

According to Wilkinson & Scott<sup>(44)</sup>, the problem is that those prevailing views do not fully account for the participation of developing countries in the GATT. As opposed to what is usually held, developing countries had an active involvement — as described in the first section of this paper; they made efforts to make rules appropriate to their situation and they did make concessions. Although it is true that their efforts were generally aimed at seeking more favorable treatment, this is due to the biased nature of GATT and of their underdeveloped status, rather than the mere search for free-riding.

Thus, as a starting point for this section, it is considered that there has been an increasing participation of developing countries in the multilateral trading system and that this participation intended to modify certain unfair rules of the multilateral trading system, in addition to help those countries move forward in their development strategies. In this context, developing countries adopted different strategies throughout the multilateral negotiations of GATT and, subsequently, of the WTO, which is clearly related to the fate of the Special and Differential Treatment in the course of multilateral system negotiations.

In an initial stage, when the first S&D provisions were introduced until their peak in the '70s, it could be said that developing countries showed a mostly confrontational strategy, promoting the creation of the UNCTAD and pushing for the creation of a new international economic order. In 1979, at the close of the Tokyo Round, the push to adopt the Enabling Clause showed a growing understanding of rules and a more consensus — concerned strategy.

(43) WTO (2000).

(44) R. Wilkinson; J. Scott (2008).

While certain progress was attained in making the GATT comprise more flexibilities to cater to their needs, even before the beginning of the Uruguay Round, developing countries started to realize the limitations of those achievements. As already described in the first section, developing countries started to perceive that the positive discrimination they were receiving under S&D was being outdone by an increasing negative discrimination against their trade, and they set out to seek market access, with the promise that agriculture would be included in the negotiations. Simultaneously, the UNCTAD was decreasing in relevance, as a consequence of the constant reluctance of developed countries to confer it any decision power in the international scenario<sup>(45)</sup>, while developing countries were searching for assistance to leave behind the '80s crisis in a context of marked change of paradigm towards neoliberalism.

With all these variables at stake, those countries adopted a more cooperative approach, participated in coalitions together with developed countries (Cairns Group) and accepted the undertakings and concessions package, also suffering a considerable amount of pressure by developed countries to close the Uruguay Round, as already noted in the first section.

The Marrakech agreements were gradually implemented, the debt on agriculture remained outstanding on the part of developed countries, and developing countries started to verify the high cost they were paying for the Uruguay Round. By the late '90s, a change of strategy was becoming increasingly necessary: on one hand, the strategies aimed at a change in the international order — through the rejection of the *status quo* and the creation of a counterhegemonic reality through UNCTAD — did not yield the expected results; on the other, the collaboration strategies did not yield the expected results either in the middle of the difficulties of the late '80s, the search for market access, and an attempt to obtain some benefit from unilateral opening.

Then, a new offensive by developing countries is observed intended to open a new negotiation round. Not a "Millennium Round", with a deepening of undertakings — as developed countries desired — but a "Development Round", with the leveling of the playing field and fulfillment of pending agriculture-related undertakings by developed countries. The Doha Development Round was launched in 2001, but the most remarkable change became apparent in 2003, in the Cancun Ministerial, with the creation of the G-20<sup>(46)</sup>.

The G-20 was born in 2003 out of a combination of factors. The feeling that the WTO was not satisfactorily assisting the interests of developing countries, particularly in agricultural issues; the visible gap existing between the Doha undertaking in agriculture and the draft under negotiation; the US and EU position to continue trying to get greater levels of undertaking by developing countries, while they submitted a framework proposal in agriculture that was not only restricted in relation to their own undertakings but also totally contrary to round objectives<sup>(47)</sup>.

(45) One of the devices used to that end involved having all of UNCTAD's initiatives be implemented through other already existing forums.

(46) The G-20 consists of: Argentina; Bolivia; Brazil; Chile; China; Cuba; Ecuador; Egypt; Philippines; Guatemala; India; Indonesia; Mexico; Nigeria; Pakistan; Paraguay; Peru; South Africa; Thailand; Tanzania; Uruguay; Venezuela; Zimbabwe.

(47) Uzquiza, L. G. (2009, p. 12).

It should be noted that the present coalitions (after the Doha Round) are rather different from the more confrontational coalitions of the '60s-'70s, like the G-77 for instance. While they maintain the substantial idea that developing countries share problems and needs that must be collectively addressed, coalitions such as the G-20 are not asking for the substitution of the WTO with another institution, they are not advancing on an alternative idea to the export-oriented insertion model, but what they promote is a change from within the WTO and not the construction of another regime<sup>(48)</sup>.

In general terms, the WTO suffered the distrust of developing countries, an institutional crisis leading to various studies on its reformation<sup>(49)</sup>, which represented an additional obstacle in the task of providing a proper response to the change in their members' balance of power. Brazil, India, Argentina, South Africa, among others, appeared as strong leaders in that coalition. As one of their major achievements, they imposed limitations on the US-EU bloc, which had dominated the multilateral trading system since the times of the GATT.

From the beginning, it was clear that the G-20 — as well as some other coalitions subsequently formed, such as NAMA 11<sup>(50)</sup> — was ready for the great battle: that of attaining a negotiation favoring their interests, or else they would not accept an agreement and would prevent the progress of negotiations and close the Round.

In this context, the S&D — in its more ample conception as a framework agreement — seems gradually less apt for those “graduated” countries (see second section)<sup>(51)</sup> and, though it would be a mistake to assume that the S&D will disappear from the agenda, it is clear that this issue is the WTO's great “moving target”<sup>(52)</sup>.

Thus, it is worth analyzing how those countries are being able to establish their demands in search for flexibility margins in future agreements, so as to understand the new S&D flexibility layout in relation to those countries.

To this end, it is necessary to understand the dynamics of the two main negotiations under way: agriculture and non-agricultural products. This is where the “great battle” of the WTO lies: finding a balance that is acceptable to everyone between agriculture (domestic support and market access) and the NAMA (Non-Agricultural Market Access). All other negotiations in this round are in the waiting line, advancing in minor issues, making no decisions, executing no agreements, waiting for these negotiations to come to an end.

Negotiation of the flexibilities of these modalities responds to a liberalization criterion for “less than full reciprocity”, to respond to the more general requirements of the Development Round, and the balance between agriculture and NAMA, set forth in

(48) Tussie (2010), *supra* note 16, p. 18.

(49) See the Sutherland Report requested by the WTO and the comments in relation to, quoted by Tempone (2007), *supra* note 27.

(50) NAMA 11 members are: Argentina; Brazil; Egypt; Philippines; India; Indonesia; Namibia; Bolivarian Republic of Venezuela; South Africa; Tunisia.

(51) In fact, at the Committee on Trade and Development, those countries are required to grant special treatment to LDCs.

(52) Tórtora (2003, p. 7).

paragraph 24 of Hong Kong, as a general rule. As a specific rule, each country or group of countries is negotiating its particular flexibilities.

In NAMA, there are not many countries that will be applying the general tariff reduction (the so-called “Swiss formula” with coefficients). Most member countries, especially developing countries, are part of some exception, whether it be because they are LDCs, small and vulnerable economies, recently acceded members (RAMs), transition economies, highly indebted countries, small islands, landlocked countries, etc.

Among the countries that will be applying the formula, many are negotiating flexibilities in addition to the general ones deriving from the general rule on less than full reciprocity and balance with agriculture. MERCOSUR, for instance, negotiated an additional flexibility consisting of a list of exceptions that will not be included in the tariff reduction.

While the current draft for NAMA has been accepted by Brazil (with inclusion of the additional flexibility for MERCOSUR) and India (that requested no additional flexibility), Argentina and South Africa are carrying on with negotiations.

Argentina believes that the current draft does not satisfy the general requirements of less than full reciprocity and balance between agriculture and NAMA, and is negotiating a clause for its exceptional position.

In turn, South Africa points out that in the Uruguay Round it made concessions in NAMA equivalent to those of a developed country and, therefore, it should be allowed to offer a lesser deepening of its undertakings under this modality, and that is why its particular case is still subject to negotiation.

Some other groups of developing countries are also trying to adapt to this scenario, like Peru, Colombia, Ecuador, or Costa Rica; these are small economies, although they do not fall into the “small and vulnerable” category and fear that preferences might be undermined by the special flexibilities to this type of countries. Additionally, countries like Paraguay are actively demanding special flexibilities to landlocked countries.

In agriculture, the situation is somewhat different. In the G-20 there are at least two groups: offensive net exporting countries — led by Brazil — and defensive net importing countries — led by India and China.

Countries like Brazil and Argentina want to deepen the undertakings on domestic support (the greatest obstacle being the United States) as well as on market access measures (the greatest obstacle being the European Union), while India is more interested in eliminating domestic support measures because there are many obstacles for access to its market.

In order to keep the common denominator in the G-20 and reconcile all interests involved<sup>(53)</sup>, these countries have focused their efforts against domestic support measures, letting the US be the country focusing on attempting to reduce the obstacles to market access, particularly for European markets.

(53) As a matter of fact, Brazil and India conducted a thorough review on their agricultural profiles and proposals to analyze the compatibility of their positions, prior to G-20 formation. See Uzquiza (2009, p. 15), *supra* note 47.

In this context, it appears that negotiations are bound to conclude, and there will be certain flexibilities tailored to the needs of developing countries, while there are still doubts about whether the package would be approved by the United States and the European Union. Is it possible for the USA to obtain negotiating mandate in the middle of such a deep crisis? Could this round, in the short term, reach consensus between USA and EU with regard to agricultural subsidies — the main problem for USA — and barriers to market access — the main problem for EU?

## CONCLUSIONS

This paper was intended to accomplish two closely related objectives. On one hand, to identify how S&D has been dealt with in the multilateral system, from its inception under GATT to the present negotiations in Doha. On the other, to identify how middle-income developing countries like Brazil, Argentina, India, and South Africa have positioned themselves in this context, where S&D is being increasingly considered an issue for LDCs.

The heart of this debate is the power relationship among states at international organizations, the world's division into North-South, into developed countries vs. developing countries, as well as the increasing fragmentation of developing countries. These issues are reflected on the debate around the flexibilities that LDCs must have to make up for the asymmetry in international economic relations and to have room to promote development strategies.

The theoretical views on this matter range from structuralist approaches — according to which the GATT/WTO is seen as a multilateral trading system created to support and respond to the interests of most industrialized countries, such as the USA, the European Union, Japan, Canada, to the detriment of developing countries<sup>(54)</sup> — to institutionalist views, according to which the GATT/WTO represents an opportunity for developing countries to obtain more favorable results in the international scenario, thanks to the fact that the WTO is strongly rule-oriented<sup>(55)</sup>.

Between those two views, there is a series or more heterodox approaches claiming that in asymmetrical relationships, the weak are not always doomed to fail in their demands and that the outcome of international negotiations *can* be influenced by developing countries<sup>(56)</sup>. Additionally, others state that the WTO uses a mixed dynamics of rules and power, where power outweighs rules in critical times, such as at the closing of multilateral negotiation rounds<sup>(57)</sup>.

Mixed views are quite appropriate to understand the situation of the Special and Differential Treatment at the WTO. It can be observed that, on one hand, the S&D is being restricted to the so-called middle-income countries, while on the other, those countries continue seeking and obtaining flexibilities they deem necessary in the multilateral trading

(54) Tanzimuddin Khan (2004, p. 13), *supra* note 6.

(55) Shadlen (2009, p. 6), *supra* note 1.

(56) I. W. Zartman; J. Z. Rubin (2002), *supra* note 9; Page (2002, p. 1).

(57) Steinberg (2002), *supra* note 10.

system according to their development perspective, with some amount of help from the WTO's own rules.

On one hand, the S&D provisions of the Uruguay Round have had an increasingly restrictive interpretation and did not have the expected impact on the development agenda. In the agreements analyzed, it is possible to see a tendency to restrict, in practice, those provisions to LDCs and, to a lesser extent, to other developing countries in a less advantageous situation, excluding the more developed developing countries of middle-level income. Moreover, in the negotiations currently under way, the initial S&D agenda at the Committee on Trade and Development (in special session) when the Doha Round was launched was ample and comprehensive — mandatory or non-mandatory nature of provisions and their consequences; S&D principles and objectives; technical and financial assistance and training of capacities; S&D incorporation into WTO rule structure. Today, this agenda is limited to implementation of measures in favor of LDCs, a surveillance mechanism, and some S&D proposals for specific agreements.

Many of the developing countries that were being excluded from S&D benefits during the implementation of the Marrakech agreements started fighting for specific flexibilities on each of the issues of critical importance to them, such as agriculture and NAMA, and thus obtain certain flexibilities matching their respective developing country profiles.

While attempting to attain those results, certain substantial issues in the present negotiations of the Doha Round were unveiled. The negotiations are a reflection of the change in the world's balance of power and the increasing fragmentation of the developing world. The WTO, to a large extent, reflects these changes. In fact, it is the first one in doing it, mostly given that it is the most transparent of all multilateral organizations, and it is also the most accountable to its members.

However, the WTO is only the canary in the coal mine that announces the lack of oxygen: it shows how multilateral organizations are obsolete in this transition phase to a new global scenario. The times when transatlantic powers bilaterally set the agenda in multilateral trading system are gone, and the limit comes from the coalitions of developing countries or their use of the Dispute Settlement Mechanism. Middle-income and emerging countries already have the ability to block negotiations and impose certain limitations on the US-EU bloc, which had dominated the main decisions of the multilateral trading system since the times of the GATT.

Nevertheless, that power is not enough yet to achieve a substantial reformation of multilateral system rules, even though that does not seem to be the priority objective of those countries either, at least for the time being. Among them, a more pragmatic view prevails — confrontation from within the system, an attempt to obtain specific flexibilities, in view of the increasing restriction to the provisions identified as “S&D” and a strong offensive to also achieve more undertakings by developed countries.

At times, this round seems biased to large and medium players. That is also reflected on the way in which the S&D was managed in relation to LDCs and all the other subsets of countries, such as small and vulnerable economies, small islands, landlocked countries, and the like. The “laissez-faire” approach is unanimously considered as a measure intended



to cause those countries to give their consent to the round and be silenced in their demands, while interest is focused somewhere else — on large markets.

In the middle of these considerations, there does not seem to be any more room for a grand or over-arching framework agreement on S&D, including more binding provisions, particularly for those developing countries that do not fall into the least developed. The most likely outcome from all of the above will be certain tailor-made flexibilities, some sort of variable-geometry S&D approach, on a case-by-case basis. To a certain extent, that would mean undoing the road for a single undertaking at the WTO, agreed upon at the Uruguay Round, adapting the system to the various needs and capacities of its members. Perhaps that unravelling may ease the negotiations but may not be enough in the realm of trade rules for development.

## REFERENCES BIBLIOGRAPHY

CAPRIO, Alisa Di; AMSDEN, Alice. Does the new international trade regime leave room for industrialization policies in the middle-income countries. Geneva, *Working Paper n. 22*, World Commission on the Social Dimensions of Globalization, International Labour Office, 2004.

FUKASAKU, Kiichiro. Special and differential treatment for developing countries. Does it help those who help themselves? *Working Paper n. 197*, Brugge: World Institute for Development Economic Research, The United Nations University, 2000.

GUTIERREZ-HACES, María Teresa. Normas de origen: un mecanismo de exclusión comercial en el libre comercio. *Tercer Mundo Económico*, Montevideo, n. 116, 1998.

HOEKMAN, Bernard. Operationalizing the concept of policy space in the WTO: beyond special and differential treatment. *Journal of International Economic Law*, Oxford University, v. 8, n. 2, p. 405-424, 2005.

KESSIE, Edwini. Enforceability of the legal provisions relating to special and differential treatment under the WTO Agreements. *Paper given at the WTO Seminar on Special and Differential Treatment for Developing Countries*, Geneva, 7 mar. 2000.

KHAN, Mohammad Tanzimuddin. China, WTO and the developing countries: a constructivist analysis. *Working Paper*, Center for Strategic Research, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Turkey, 2004. Available at: <<http://www.sam.gov.tr/volume9a.php>>.

KLEEN, Peter; PAGE, Sheila. *Special and differential treatment of developing countries in the World Trade Organization*. EGDI Secretariat — Ministry for Foreign Affairs, Sweden-Overseas Development Institute, Serie Global Development Studies n. 2, 2004.

KOSKENNIEMI, Martti. Carl Shmitt, Hans Morgenthau, and the image of law in international relations. In: BYERS, M. (ed.). *The role of law in international politics: essays in international relations and international law*. Oxford: Oxford University, 2000.

KRASNER, Stephen. US Commercial and monetary policy: unrevealing the paradox of external strength and internal weakness. *International Organization*, New York: Cambridge University, n. 31, autumn 1977.

MORGHENTAU, Hans J. La notion du politique. Paris, 1933, quoted by KOSKENNIEMI, M.; SHMITT, Carl; MORGHENTAU, Hans. Image of Law in International Relations. In: BYERS, M.



- (ed.). *The role of law in international politics: essays in international relations and international law*. Oxford: Oxford University, 2000.
- PAGE, Sheila. *Developing countries in GATT/WTO negotiations*. London: Overseas Development Institute, Working Paper, 2002.
- PEIXOTO, Juliana. *De Uruguay a Doha: plazos, prórrogas y renegociaciones*. Latin American Trade Network-LATN, Serie Brief n. 26, 2005. <<http://www.latn.org.ar>>.
- REUVENY, Rafael; THOMPSON, William R. (eds.). *The north-south divide in the world political economy*. Oxford: Blackwell, 2008.
- SHADLEN, Kenneth. *Resources, rules and international political economy: the politics of development in the WTO*. GDAE, Working Paper n.09-01, 2009.
- SINGH, Ajit. Special and differential treatment: the multilateral trading system and economic development in the twenty-first century. In: GALLAGHER Kevin. P. (ed.) *Putting development first: the importance of policy space in the WTO and IFIs*. London and New York: Zed Books, 2005.
- STEINBERG, Richard H. *In the shadow of law or power? Consensus-Based Bargaining and Outcomes in the GATT/WTO*. New York: Cambridge University, International Organization n. 56, 2002.
- STEVENS, Christopher. Special and differential treatment. *Briefing Paper n. 2*, Trade and Development Brief Serie, IISD, spring 2003.
- TEMPONE, Rubén Eduardo. Los dilemas institucionales de la OMC: comentarios sobre el Informe Sutherland. *Agenda Internacional*, Buenos Aires: año XIV, n. 25, 2007.
- TÓRTORA, Manuela. *Development mandates and development goals: moving targets*. Paper given at the Latin American Trade Network Plenary Meeting. Mexico, 13-14 nov. 2003.
- TUSSIE, Diana. Process drivers in trade negotiations: the role of research in the path to grounding and contextualizing. *Global Governance*, Boulder: Lynne Rienner, n. 15, v. 3, 2009.
- \_\_\_\_\_. Latin America in the World Trade System. In: *Oxford Handbook of Latin American Economics*, chapter 14, to be published.
- UNCTAD. *Training tools for multilateral trade negotiations: special & differential treatment*. Commercial Diplomacy Programme, document UNCTAD/DITC/Misc.35. Geneva: UNCTAD, 2000.
- UZQUIZA, Laura Gabriela. Crisis y estancamiento negociador: cuando el todo es más que la suma de las partes. *Latin American Trade Network — LATN Working Paper n. 107*, 2009. Available at: <<http://www.latn.org.ar>>.
- WHALEY, John. Special and differential treatment in the millenium round. *Working Paper n. 30/99*, CSGR, 1999.
- WILKINSON, Rorden; SCOTT, James. Developing country participation in the GATT: a reassessment. *World Trade Review*. Cambridge University, n. 7, v. 3, 2008.
- WTO. *Participation of developing countries in world trade: recent developments and trade of least-developed countries*. Geneva: Document WT/COMTD/W/65, WTO, 2000.
- ZARTMAN, William; RUBIN, Jeffrey Z. The study of power and the practice of negotiation. In: ZARTMAN, William; RUBIN, Jeffrey Z. (eds.). *Power and negotiations*. Ann Arbor: University of Michigan, 2000.

## RESEÑA

### Mario Benedetti: Biografía y Poemas

Wilson Fernández (UdelaR)<sup>(\*)</sup>

**Mario Orlando Hamlet Hardy Brenno Benedetti Farugia**, más conocido como **Mario Benedetti** (14 de septiembre de 1920, Paso de los Toros — 17 de mayo de 2009, Montevideo), fue un escritor y poeta uruguayo integrante de la Generación del 45, a la que pertenecen también Idea Vilariño y Juan Carlos Onetti, entre otros. Su prolífica producción literaria incluyó más de 80 libros, algunos de los cuales fueron traducidos a más de 20 idiomas.

**Mario Benedetti** nació el 14 de septiembre de 1920 en Paso de los Toros, Uruguay. Fue hijo de Brenno Benedetti y Matilde Farugia, quienes lo bautizaron con cinco nombres, siguiendo sus costumbres italianas. Residió en Paso de los Toros junto a su familia durante los primeros dos años de su vida, para luego trasladarse con ellos a Tacuarembó por asuntos de negocios. Luego de una fallida estancia en ese sitio (donde fueron víctimas de una estafa), la familia se trasladó a Montevideo, cuando Mario Benedetti tenía cuatro años de edad. En 1928 inicia sus estudios primarios en el *Colegio Alemán de Montevideo*, de donde es retirado en 1933. En consecuencia, ingresa al *Liceo Miranda* por un año. En 1934 hace ingreso a la *Escuela Raumsófica de Logosofía*. Sus estudios secundarios los realizó de manera incompleta en 1935, en el Liceo Miranda, para continuar de manera libre, por problemas económicos. Desde los catorce años trabajó en la empresa *Will L. Smith, S.A., repuestos para automóviles*.

Entre 1938 a 1941 residió casi continuamente en Buenos Aires, Argentina.

### COMIENZOS LITERARIOS

En 1945 se integró al equipo de redacción del semanario *Marcha*, donde permaneció hasta 1974, año en que fue clausurado por el gobierno de Juan María Bordaberry. En 1954

---

(\*) Organizador.

es nombrado director literario de dicho semanario. El 23 de marzo de 1946 contrae nupcias con Luz López Alegre, su gran amor y compañera de vida. En 1948 dirige la revista literaria *Marginalia*. Publica el volumen de ensayos *Peripecia y novela*.

En 1949 es miembro del consejo de redacción de *Número*, una de las revistas literarias más destacadas de la época. Participa activamente en el movimiento contra el Tratado Militar con los Estados Unidos. Es su primera acción como militante. Ese mismo año obtuvo el *Premio del Ministerio de Instrucción Pública* por su primera compilación de cuentos, *Esta mañana*. Mario Benedetti fue ganador del galardón en repetidas ocasiones hasta 1958, cuando renunció sistemáticamente a él por discrepancias con su reglamentación.

En 1964 trabaja como crítico de teatro y codirector la página literaria semanal «Al pie de las letras» del diario *La mañana*. Colabora como humorista en la revista *Peloduro*. Escribe crítica de cine en *La Tribuna Popular*. Vuelve a Cuba para participar en el jurado del concurso Casa de las Américas. Participa en el encuentro sobre Rubén Darío. Viaja a México para participar en el *II Congreso Latinoamericano de Escritores*.

Participa en el *Congreso Cultural de La Habana* con la ponencia “Sobre las relaciones entre el hombre de acción y el intelectual” y se vuelve Miembro del Consejo de Dirección de *Casa de las Américas*. En 1968 funda y dirige el Centro de Investigaciones literarias de *Casa de las Américas*, cargo en el cual se mantendría hasta 1971.

Junto a miembros del Movimiento de Liberación Nacional – Tupamaros, fundó en 1971 el *Movimiento de Independientes 26 de Marzo*, una agrupación que pasó a formar parte de la coalición de izquierdas Frente Amplio desde sus orígenes. Benedetti fue representante del Movimiento 26 de Marzo en la Mesa Ejecutiva del Frente Amplio desde 1971 a 1973, sin embargo, esta alternativa se vio frustrada por la fuerza. Además es nombrado director del Departamento de Literatura Hispanoamericana en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad de la República, de Montevideo.

Publica *Crónica del 71*, compuesto en su mayoría de editoriales políticos publicados en el semanario *Marcha*, así como de un poema inédito y tres discursos pronunciados durante la campaña del Frente Amplio. También publica *Los poemas comunicantes*, con entrevistas a diversos poetas latinoamericanos.

## EXILIO

Tras el Golpe de Estado del 27 de junio de 1973 renuncia a su cargo en la universidad, pese a ser elegido para integrar el claustro. Por sus posiciones políticas debe abandonar Uruguay, partiendo al exilio en Buenos Aires, Argentina. Posteriormente, se exiliaría en Perú, donde fue detenido, deportado y amnistiado, para luego instalarse en Cuba, en el año 1976. Al año siguiente, Benedetti recalaría en Madrid, España. Fueron diez largos años los que vivió alejado de su patria y de su esposa, quien tuvo que permanecer en Uruguay cuidando de las madres de ambos.

La versión cinematográfica de *La Tregua*, dirigida por Sergio Renán, fue nominada a la cuadragésimo séptima versión de los Premios Óscar en 1974, a la mejor película

extranjera; finalmente el premio, entregado en la ceremonia del 8 de abril de 1975, se lo adjudicó la película italiana *Amarcord*.

En 1976 vuelve a Cuba, esta vez como exiliado, y se reincorpora al Consejo de Dirección de Casa de las Américas. El año 1980 se traslada a Palma de Mallorca. Dos años más tarde inicia su colaboración semanal en las páginas de *Opinión* del diario El País. El mismo año el Consejo de Estado de Cuba le concede la *Orden Félix Varela*. En 1983 traslada su residencia a Madrid.

## REGRESO AL URUGUAY

Vuelve a Uruguay en marzo de 1983, iniciando el autodenominado período de *deseñilio*, motivo de muchas de sus obras. Es nombrado Miembro del Consejo Editor de la nueva revista *Brecha*, que va a dar continuidad al proyecto de *Marcha*, interrumpido en 1974.

En 1985 el cantautor Joan Manuel Serrat graba el disco *El sur también existe* sobre poemas de Benedetti, contando con su colaboración personal.

En 1986 recibe el *Premio Jristo Botev de Bulgaria*, por su obra poética y ensayística. En 1987 es galardonado en Bruselas con el *Premio Llama de Oro de Amnistía Internacional* por su novela *Primavera con una esquina rota*. En 1989 es condecorado con la *Medalla Haydeé Santamaría* por el Consejo de Estado de Cuba.

## ULTIMOS AÑOS

Benedetti recibió, el 30 de noviembre de 1996, el *Premio Morosoli de Plata* de Literatura, entregado por la Fundación Lolita Rubial, de Minas, Uruguay. En la ocasión, Benedetti fue destacado por su obra narrativa. El mismo año, junto a otros cincuenta escritores, fue distinguido por el Estado de Chile con la Orden al Mérito Docente y Cultural Gabriela Mistral.

En mayo de 1997 fue investido con el título *Doctor honoris causa* por la Universidad de Alicante y unos días más tarde, el 11 de junio, fue también investido por la Universidad de Valladolid. El 30 de septiembre del mismo año fue galardonado con el Premio León Felipe, en mención a los valores cívicos del escritor. Además fue investido en diciembre como Doctor honoris causa en Ciencias Filológicas de la Universidad de La Habana.

El 31 de mayo de 1999 fue galardonado con el *VIII Premio Reina Sofía de Poesía Iberoamericana*, dotado de 6.000.000 \$. La Fundación Cultural y Científica Iberoamericana José Martí le concedió el 29 de marzo de 2001 el *I Premio Iberoamericano José Martí*.

El 19 de noviembre de 2002 fue nombrado *Ciudadano ilustre* por la Intendencia de Montevideo, en una ceremonia encabezada por el intendente Mariano Arana.

En 2004 se le concedió el *Premio Etnosur*. En 2004 se presentó por primera vez en Roma, Italia, un documental sobre la vida y la poesía de Mario Benedetti, titulado *Mario Benedetti y otras sorpresas*. El documental, que fue escrito y dirigido por Alessandra Mosca, y protagonizado por Benedetti, fue patrocinado por la Embajada de Uruguay en Italia. El documental participó en el Festival Internacional del Nuevo Cine Latinoamericano de La Habana, en el XIX Festival del Cinema Latinoamericano di Trieste y en el Festival Internacional de Cine de Santo Domingo.

En 2005, Mario Benedetti presentó el poemario *Adioses y bienvenidas*. En la ocasión también se exhibió el documental *Palabras verdaderas*, donde el poeta hizo aparición.

El 7 de junio de 2005 se adjudicó el *XIX Premio Internacional Menéndez Pelayo*, consistente en 48.000 € y la *Medalla de Honor de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo*. El premio, otorgado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, es un reconocimiento a la labor de personalidades destacadas en el ámbito de la creación literaria o científica, tanto en idioma español como portugués.

Mario Benedetti repartía su tiempo entre sus residencias de Uruguay y España, atendiendo a sus múltiples obligaciones y compromisos. Después del fallecimiento de su esposa Luz López, el 13 de abril de 2006, víctima de la enfermedad de Alzheimer, Benedetti se trasladó definitivamente a su residencia en el barrio Centro de Montevideo, Uruguay. Con motivo de su traslado, Benedetti donó parte de su biblioteca personal en Madrid, al Centro de Estudios Iberoamericanos Mario Benedetti de la Universidad de Alicante.

La Fundación Lolita Rubial volvió a condecorar a Benedetti el 25 de noviembre de 2006, con el *Premio Morosoli de Oro*.

El 18 de diciembre de 2007, en la sede del Paraninfo de la Universidad de la República, en Montevideo, Benedetti recibió de manos de Hugo Chávez la *Condecoración Francisco de Miranda*, la más alta distinción que otorga el gobierno venezolano por el aporte a la ciencia, la educación y al progreso de los pueblos. Ese mismo año recibió la Orden de Saurí, Primera Clase, por servicios prestados a la literatura. La Orden de Saurí es la condecoración más alta de El Salvador.

En los últimos diez años, debido al asma y por recomendación médica, el escritor alternaba su residencia en España y en Uruguay, tratando de evitar el frío, pero al agravarse su estado de salud permaneció en Montevideo.

La muerte de su esposa Luz López en 2006, luego de seis décadas de matrimonio, fue un duro golpe para Benedetti que, según confesó, sobrellevó escribiendo.

En uno de sus últimos libros, titulado *Canciones del que no canta*, alude a su historia personal. “No fue una vida fácil, francamente”, ha dicho Benedetti, quien con su pluma marcó a varias generaciones.

En abril de 2009 tras su internación en Montevideo, se organizó por iniciativa de Pilar del Río (esposa del escritor José Saramago) una *Cadena de Poesía* mundial para apoyarlo.

## FALLECIMIENTO

El día 17 de mayo de 2009 poco después de las 18:00h Benedetti fallece en su casa de Montevideo, a los 88 años de edad. El Palacio Legislativo fue designado como el sitio de su velatorio. En el marco de este hecho, el gobierno uruguayo decretó duelo nacional y dispuso que su velatorio se realice con honores patrios en el *Salón de los Pasos Perdidos* del Palacio Legislativo desde las 9:00 del lunes 18 de mayo.

## POEMAS

### Te quiero

Tus manos son mi caricia,  
mis acordes cotidianos;  
te quiero porque tus manos  
trabajan por la justicia.

Si te quiero es porque sos  
mi amor, mi cómplice, y todo.  
Y en la calle codo a codo  
somos mucho más que dos.

Tus ojos son mi conjuro  
contra la mala jornada;  
te quiero por tu mirada  
que mira y siembra futuro.

Tu boca que es tuya y mía,  
Tu boca no se equivoca;  
te quiero por que tu boca  
sabe gritar rebeldía.

Si te quiero es porque sos  
mi amor mi cómplice y todo.  
Y en la calle codo a codo  
somos mucho más que dos.

Y por tu rostro sincero.  
Y tu paso vagabundo.  
Y tu llanto por el mundo.  
Porque sos pueblo te quiero.

Y porque amor no es aurora,  
ni cándida moraleja,  
y porque somos pareja  
que sabe que no está sola.

Te quiero en mi paraíso;  
es decir, que en mi país  
la gente vive feliz  
aunque no tenga permiso.

Si te quiero es por que sos  
mi amor, mi cómplice y todo.  
Y en la calle codo a codo  
somos mucho más que dos.

## CORAZÓN CORAZA

Porque te tengo y no  
porque te pienso  
porque la noche está de ojos abiertos  
porque la noche pasa y digo amor  
porque has venido a recoger tu imagen  
y eres mejor que todas tus imágenes  
porque eres linda desde el pie hasta el alma  
porque eres buena desde el alma a mí  
porque te escondes dulce en el orgullo  
pequeña y dulce  
corazón coraza

porque eres mía  
porque no eres mía  
porque te miro y muero  
y peor que muero  
si no te miro amor  
si no te miro

porque tú siempre existes dondequiera  
pero existes mejor donde te quiero  
porque tu boca es sangre  
y tienes frío  
tengo que amarte amor  
tengo que amarte  
aunque esta herida duela como dos  
aunque te busque y no te encuentre  
y aunque  
la noche pase y yo te tenga  
y no.



## HAGAMOS UN TRATO

Cuando sientas tu herida sangrar  
cuando sientas tu voz sollozar  
cuenta conmigo.

(de una canción de Carlos  
Puebla)

Compañera,  
usted sabe  
que puede contar conmigo,  
no hasta dos ni hasta diez  
sino contar conmigo.

Si algunas veces  
advierte  
que la miro a los ojos,  
y una veta de amor  
reconoce en los míos,  
no alerte sus fusiles  
ni piense que deliro;  
a pesar de la veta,  
o tal vez porque existe,  
usted puede contar  
conmigo.

Si otras veces  
me encuentra  
huraño sin motivo,  
no piense que es flojera  
igual puede contar conmigo.

Pero hagamos un trato:  
yo quisiera contar con usted,  
es tan lindo  
saber que usted existe,  
uno se siente vivo;  
y cuando digo esto  
quiero decir contar  
aunque sea hasta dos,  
aunque sea hasta cinco.

No ya para que acuda  
presurosa en mi auxilio,  
sino para saber  
a ciencia cierta  
que usted sabe que puede  
contar conmigo.

## TÁCTICA Y ESTRATEGIA

Mi táctica es  
mirarte  
aprender como sos  
quererte como sos.

Mi táctica es  
hablarte  
y escucharte  
construir con palabras  
un puente indestructible.

Mi táctica es  
quedarme en tu recuerdo  
no sé cómo ni sé  
con qué pretexto  
pero quedarme en vos.

Mi táctica es  
ser franco  
y saber que sos franca  
y que no nos vendamos  
simulacros  
para que entre los dos

no haya telón  
ni abismos.

Mi estrategia es  
en cambio  
más profunda y más  
simple.

Mi estrategia es  
que un día cualquiera  
no sé cómo ni sé  
con qué pretexto  
por fin me necesites.

## FUENTES

<[www.biografiasyvidas.com/biografia/.../benedetti.htm](http://www.biografiasyvidas.com/biografia/.../benedetti.htm) >.

<[redescolar.ilce.edu.mx/.../entrale.../biografias/biografia2.htm](http://redescolar.ilce.edu.mx/.../entrale.../biografias/biografia2.htm)>.

<[www.poemas-del-alma.com/mario-benedetti.htm](http://www.poemas-del-alma.com/mario-benedetti.htm)>.



**Revista Cadernos PROLAM/USP**  
**Brazilian Journal of Latin American Studies**

## **Normas de Editoriais**

### **Foco e Escopo**

1. De acordo com a política editorial adotada pela revista, somente serão analisados, para eventual publicação, artigos, resenhas, documentos e ensaios de conteúdo inédito, tanto no país quanto no exterior. Esses textos são aqui genericamente designados “artigos” ou “artigo”. Além disso, o conteúdo do artigo deverá estar claramente relacionado com o tema da *Integração Latino Americana*, podendo adotar diferentes perspectivas, tais como a social, política, econômica, jurídica, histórica, cultural, artística, de comunicação social. Espera-se que o artigo contribua de modo significativo ao avanço do conhecimento científico no tema da integração latino-americana.

2. Resenhas de livros recentemente publicados poderão ser consideradas para publicação, mas, de modo geral, não serão aceitas resenhas temáticas e textos essencialmente descritivos.

3. Os autores dos artigos aprovados não serão remunerados a qualquer título. A eventual publicação do artigo na revista implicará na automática transferência dos direitos autorais ao Prolam/USP. A aprovação do artigo para publicação na versão impressa da revista abrange também sua eventual publicação em mídia digital e sua inserção nos sistemas de bibliotecas da USP.

4. O artigo submetido à revista para análise deverá ser escrito em português, inglês ou espanhol e, caso seja aprovado, será publicado no idioma em que tiver sido submetido para análise.

5. Anexos muito longos ou complexos para serem publicados, bem como as bases de dados necessárias para reproduzir os resultados empíricos do trabalho, serão oferecidos aos leitores em versão virtual.

6. Caso o artigo seja aceito para publicação, seu autor receberá 3 (três) exemplares do número da revista correspondente.

7. Os artigos submetidos à revista para análise serão avaliados pelo Corpo Editorial, com o auxílio de dois consultores *ad hoc* que serão escolhidos pelo Editor. As atividades dos consultores *ad hoc* são realizadas de forma duplamente anônima: o autor não saberá quem são os consultores *ad hoc*, nem eles quem é o autor. Dessa análise poderá resultar a aceitação do artigo, condicionada, ou não, à realização de alterações pelo respectivo autor; a sua rejeição, com ou sem a recomendação de nova submissão depois de modificações; ou a sua rejeição definitiva. No caso de uma segunda submissão, a rotina de análise se repetirá até que uma decisão final de rejeição ou aceitação seja alcançada. O processamento do artigo é conduzido pelo Editor, a quem compete a comunicação com o respectivo autor.

8. A decisão final quanto à publicação dos artigos cabe ao Corpo Editorial, que se reúne ordinariamente para decidir a composição de cada um dos números da revista, por recomendação do Editor. A aprovação do artigo para publicação será comunicada por escrito ao seu autor.

### **Limitação de Responsabilidades**

As opiniões, interpretações e análises contidas em cada artigo publicado são de exclusiva e inteira responsabilidade dos respectivos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Prolam/USP.

### **Termos de Uso**

É permitida a cópia, reprodução e distribuição de textos, imagens, dados e demais arquivos, no todo ou em parte, em qualquer formato ou meio, desde que sejam observadas as seguintes regras:

a. O uso do material copiado deve se destinar apenas a fins educacionais, de pesquisa, uso pessoal, circulação interna ou outros usos não comerciais. Reproduções para fins comerciais são proibidas;

b. O material deve ser reproduzido sem sofrer qualquer alteração ou edição de conteúdo em relação ao original; e

c. A reprodução deverá ser acompanhada da citação da fonte, no seguinte formato: Fonte: Revista Cadernos Prolam/USP. Brazilian Journal of Latin American Studies.

d. Os nomes e endereços informados na revista serão usados exclusivamente para os serviços prestados por esta publicação, não sendo disponibilizados para outras finalidades ou a terceiros.

### **Diretrizes para Autores**

Para submeter um artigo à revista, o autor deverá fornecer o texto em formato digital, como um arquivo produzido pelo programa Microsoft Office Word. Gráficos devem ser enviados em arquivo separado. Cada autor deverá se identificar com nome, endereço eletrônico, titulação, instituição a que pertence, localidade e país. O texto contido no arquivo deverá observar as seguintes normas:

a. O texto deverá ser digitado com o tipo Times New Roman de corpo 12, com espaçamento 1,5 entre linhas. As margens esquerda, direita, superior e inferior, de cada lauda, deverão ser de 3 cm.

b. Os artigos deverão ter, no máximo, 25 laudas, e as resenhas bibliográficas não deverão ultrapassar 10 laudas.

c. O artigo, escrito em português, espanhol ou inglês, deverá ser apresentado com título em português e inglês e com um resumo de cerca de 100 palavras — em português e em inglês — que ofereça visão sumária do seu objetivo, metodologia empregada e dos principais resultados alcançados.

d. Os gráficos, mapas e outros elementos gráficos deverão ser apresentados na forma de arte-final, sendo sua nitidez requisito indispensável para eventual aceitação do artigo para publicação.

e. Equações matemáticas deverão ser alinhadas à esquerda e numeradas sequencialmente à direita. Deverão ser digitadas no próprio texto com o uso do processador de equações do Microsoft Office Word. Deverá ser utilizada a convenção-padrão daquele programa para formatação dos diferentes tipos de entidades que aparecem nas equações (símbolos matemáticos, texto, vetores etc.). Quando a derivação delas for apresentada de modo sintético, o autor fornecerá a derivação completa em anexo, para facilitar as atividades dos consultores *ad hoc* e do Corpo Editorial.

f. A referência completa de todos os textos citados deverá ser apresentada no fim do artigo, em ordem alfabética, conforme indica a Associação Brasileira de Normas Técnicas/ABNT por meio da NBR 6023, contendo: no caso de livros — nome completo do autor, título completo, nome e número da série ou coleção (se houver), edição, local, editora, ano da publicação; e, no caso de artigos de periódicos — nome completo do autor, título completo do artigo, título completo do periódico, local, número das páginas, mês e ano da publicação.

Exemplo:

HICKS, John Richard. *Value and capital*. Oxford: Clarendon Press, 1974.

HICKS, John Richard. Mr. Keynes and the “classics”: a suggested interpretation.

*Econometrica*, v. 5, n. 3, p. 147-155, abr. 1937.

HICKS, John Richard. Ricardo's theory of distribution. In: PESTON, MAURICE HARRY; CORRY, BERNARD. (Eds.). *Essays in honour of Lord Robbins*. London: Weidelfeld, 1972.

g. As notas de rodapé deverão ser numeradas sequencialmente, digitadas em tipo Times New Roman de corpo 10, com espaçamento 1 entre linhas, e deverão ser utilizadas parcimoniosamente.

h. As citações bibliográficas deverão ser incluídas no próprio texto e devem aparecer como indica a Associação Brasileira de Normas Técnicas/ABNT por meio da NBR 10520, por exemplo, ao formato "Hicks (1939)" ou "Hicks (1939, p. 36-37)" ou "(HICKS, 1939, p. 36-37)".

i. As tabelas deverão ter título, ser numeradas sequencialmente e todas as colunas e linhas rotuladas. Deverão ser digitadas no tipo Arial de corpo 9, com espaçamento 1 entre linhas.

### **Itens de Verificação para Submissão**

Os examinadores designados para a análise do artigo submetido à revista verificarão se o texto preenche os requisitos formais e materiais acima mencionados e também verificarão se:

1. A contribuição é original, inédita e não está sendo avaliada para publicação por outra revista. O examinador justificará sua manifestação em "Comentários ao Editor".

2. Todos os endereços de páginas na Internet (URLs), incluídos no texto (Ex.: <http://www.ibict.br>), estão ativos e prontos para acesso.

3. O texto emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); com figuras e tabelas inseridas no corpo do texto e não em seu final.

Serão devolvidos aos autores os artigos que não estiverem de acordo com as normas aqui estabelecidas.



*Produção Gráfica e Editoração Eletrônica:* **R. P. TIEZZI**

*Design de Capa:* **FABIO GIGLIO**

*Impressão:* **COMETA GRÁFICA E EDITORA**







