

A AMÉRICA DO SUL E A INTEGRAÇÃO REGIONAL

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES



*Ministro de Estado
Secretário-Geral*

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota
Embaixador Ruy Nunes Pinto Nogueira

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente

Embaixador Gilberto Vergne Saboia

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor

Embaixador Maurício E. Cortes Costa

A Fundação Alexandre de Gusmão, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo, Sala 1
70170-900 Brasília, DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br

A América do Sul e a Integração Regional



Brasília, 2012

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília – DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho
Fernanda Antunes Siqueira
Fernanda Leal Wanderley
Márcia Costa Ferreira
Gabriela Del Rio de Rezende
Jessé Nóbrega Cardoso
Rafael Ramos da Luz

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Impresso no Brasil 2012

A512

A América do Sul e a integração regional (2011 : Rio de Janeiro, RJ).

A América do Sul e a integração regional : 28 de setembro de 2011, Rio de Janeiro, Brasil. / Apresentação do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel; discurso inaugural do Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. Brasília : FUNAG, 2012.

252 p.; 23 cm.

Trabalhos de Francisco Doratioto, Clodoaldo Bueno, Carlos Eduardo Vidigal, Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja, Embaixador Regis Percy Arslanian, Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, Antonio Celso Alves Pereira, Embaixador Bernardino Hugo Saguier Caballero, Gerardo Caetano, Rosario Santa Gadea Duarte, Embaixador Eduardo Sigal. Comentários de Paulo Emílio Borges de Macedo. Luiz Felipe de Seixas Corrêa.

ISBN: 978-85-7631-377-9

1. América do Sul. 2. Cooperação econômica internacional. 3. Artigos. I. Fundação Alexandre de Gusmão.

CDU: 339.92(8)

Ficha catalográfica elaborada pela bibliotecária Talita
Daemon James – CRB-7/6078

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme
Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

Sumário

Apresentação

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel.....7

Discurso Inaugural

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota.....9

Sessão I – O trajeto até o Mercosul

A Formação dos Estados Nacionais no Cone Sul

Francisco Doratioto.....19

O Brasil e o Integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-americana

Clodoaldo Bueno43

A Integração Sul-Americana como um Projeto Brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas

Carlos Eduardo Vidigal63

O reordenamento Sarney-Alfonsín

Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja79

O Mercosul, do Tratado de Assunção até hoje	
<i>Embaixador Regis Percy Arslanian</i>	85

A perspectiva brasileira da integração sul-americana	
<i>Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães</i>	93

Comentários – O trajeto até o Mercosul	
<i>Antônio Celso Alves Pereira</i>	97

Sessão II – Oportunidades e desafios da integração sul-americana

El Paraguay y la Integración Sudamericana	
<i>Embaixador Bernardino Hugo Saguier Caballero</i>	103

Uruguay y Sudamérica: Mercosur, Unasur y los Desafíos de una Nueva Inserción Internacional	
<i>Gerardo Caetano</i>	119

Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana: Una Perspectiva Andina	
<i>Rosario Santa Gadea Duarte</i>	157

Perspectiva Argentina: Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana	
<i>Embaixador Eduardo Sigal</i>	191

Comentários – Oportunidades e desafios da integração sul-americana	
<i>Paulo Emílio Borges de Macedo</i>	205
<i>Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa</i>	209

Debates	215
----------------------	-----

Currículos dos organizadores, presidentes de mesa e participantes	227
---	-----

Apresentação

O ano de 2011 celebrou o vigésimo aniversário do MERCOSUL e a entrada em vigor do tratado constitutivo da UNASUL. Essa coincidência estimulou a Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e seu Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) a organizar, em parceria com o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), o seminário “A América do Sul e a Integração Regional”. Os trabalhos foram realizados no dia 28 de setembro do mesmo ano, na sede do IHGB, no Rio de Janeiro.

O seminário foi inaugurado pelo Embaixador Antonio de Aguiar Patriota, Ministro das Relações Exteriores, cujas palavras abrem também a presente publicação. Em seguida, historiadores, diplomatas e outras autoridades brasileiras e sul-americanas analisaram, na primeira sessão, os antecedentes históricos do processo integracionista na América do Sul e, na segunda, a perspectiva andina, argentina, brasileira, paraguaia e uruguaia do atual estado da integração. Cada sessão foi complementada pelas análises de comentaristas da Academia e da Diplomacia, especialmente convidados, devido a seu conhecimento da matéria e a sua experiência profissional. A parte final foi reservada ao debate entre os apresentadores e o público presente.

Todos os textos redigidos pelos palestrantes, bem como o teor dos debates encontram-se reunidos nesta edição. Estou certo de que constituem subsídios úteis para os estudiosos das questões sul-americanas, bem como para as autoridades regionais encarregadas de construir a integração.

Embaixador José Vicente de Sá Pimentel
Diretor do IPRI



Discurso Inaugural

Embaixador Antonio de Aguiar Patriota

É um grande prazer estar aqui hoje.

Quero, em primeiro lugar, agradecer ao Professor Doutor Arno Wehling, Presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, pela acolhida e pelas amáveis palavras. Minha presença aqui é testemunho do interesse do Itamaraty em desenvolver a parceria que temos com o IHGB e manter um contato frutífero com seus membros em torno de questões atuais da política externa, que são também de interesse dos historiadores e geógrafos.

Gostaria de agradecer ao Embaixador José Vicente de Sá Pimentel, Diretor do IPRI, que acaba de voltar da África do Sul para assumir sua nova função – e tem um excelente currículo para isso. Agradeço também ao Embaixador Gilberto Saboia, Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão. O IPRI e a FUNAG são os organizadores deste encontro do lado do Itamaraty.

Vejo aqui toda uma galeria de ilustres personagens da diplomacia brasileira, com os quais aprendi muito. Com vários deles trabalhei, como é o caso do Embaixador Baena Soares. Estava lembrando que, quando pisei neste salão pela primeira vez, foi acompanhando o Embaixador Azambuja, quando ele era Secretário-Geral e veio aqui fazer uma palestra, relacionada, se bem me lembro, ao Iraque e à situação no Golfo. Vejo também o Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa, diplomata e historiador, e fico pensando qual seria sua análise sobre o recente discurso proferido pela Presidenta Dilma na abertura da Assembleia Geral da ONU: o livro de Seixas Corrêa sobre os discursos de abertura dos debates da Assembleia Geral é um documento de referência fundamental para

qualquer estudioso da participação do Brasil nas Nações Unidas. Saúdo também o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, ex-Secretário-Geral do Itamaraty, hoje Alto Representante Geral do MERCOSUL, uma referência para todos no tema que nos reúne hoje. Embaixador Botafogo Gonçalves, Embaixador Regis Arslanian, Embaixador Eduardo Sigal, especialista da nossa nação irmã, a Argentina – é uma grande alegria tê-los aqui conosco.

Senhores professores, acadêmicos, pesquisadores, estudantes – fico muito satisfeito em ver tanta gente jovem na plateia –, senhoras e senhores.

Este encontro de hoje, sobre integração sul-americana, é particularmente oportuno. Entrou em vigor, este ano, o Tratado Constitutivo da UNASUL, uma obra em construção que já adquire influência e personalidade próprias. Celebramos também os vinte anos do MERCOSUL e os vinte anos da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle, a ABACC, da qual o Embaixador Marcos Azambuja foi um dos idealizadores. Todo um esforço de integração mais ampla que se baseia, originalmente, em uma parceria com a Argentina que, se hoje consideramos evidente que seja tão estreita, exigiu, há mais de duas décadas, muita liderança e capacidade de formulação e execução política.

Também da perspectiva da integração regional, é sempre bom lembrar o Barão do Rio Branco, especialmente neste Instituto. Estamos começando a celebrar os cem anos de morte do Barão, cujo trabalho tanto contribuiu para assegurar que a América do Sul pudesse ser, como é hoje, uma zona de paz e de cooperação.

Uma de minhas funções aqui é enfatizar o momento positivo que vive a América do Sul, um momento de características únicas, tanto no plano econômico quanto no plano político. E também fazer um pouco de autocritica, examinar quais são os desafios, o que temos de fazer mais e melhor para garantir a preservação da América do Sul como espaço de cooperação, democracia, crescimento com inclusão social e, claro, paz.

Creio que a palavra “paz” figurará cada vez mais no nosso vocabulário diplomático porque é realmente uma das características que nos distingue como país. Estamos comprometidos com a não proliferação nuclear, com a utilização da energia nuclear exclusivamente para fins pacíficos e estamos rodeados de países com os quais as relações são exclusivamente de cooperação benigna, positiva. Isso define, de certa forma, o que nós somos e o que é a América do Sul.

No plano econômico, o dinamismo sul-americano é sem precedentes. No ano passado, por exemplo, a média de crescimento no MERCOSUL foi próxima de 8%. Na América do Sul, houve picos expressivos que a imprensa pouco divulga. O Paraguai cresceu 15%, uma taxa que está entre as duas ou três mais elevadas do mundo.

Ao mesmo tempo, o comércio, fator de integração entre os países, aumenta de forma impressionante. Em 2010, por exemplo, as exportações intra-América do Sul, segundo a ALADI, estiveram próximas a 100 bilhões de dólares. Em 2009, os efeitos da crise fizeram com que o comércio se retraísse, caindo para um nível em torno de 77 bilhões. Mas o intercâmbio regional já retomou os níveis pré-crise, e os primeiros dados relativos a 2011 confirmam que nos encontramos em nítida trajetória de retomada de crescimento dos fluxos de comércio. Entre janeiro e junho deste ano, as importações intra-América do Sul foram de quase 57 bilhões, o que significa um aumento de 21% com relação ao mesmo período de 2010.

Seria até desnecessário lembrar, diante de uma plateia tão bem informada, mas é sempre importante ter presente o extraordinário crescimento do comércio no MERCOSUL, que passou de 5 bilhões em 1991 para 45 bilhões em 2010. E a expectativa é que em 2011 ultrapasse o nível dos 50 bilhões. Este é um dado muito eloquente, marca dos êxitos em 20 anos de MERCOSUL.

É importante lembrar também que o comércio exterior do Brasil, tanto com o MERCOSUL como com o conjunto da América do Sul, é predominantemente de manufaturas, de modo que o mercado regional é importante não só do ponto de vista quantitativo, mas também qualitativo. Neste momento em que o tema da competitividade industrial adquire relevância central, em que há referências ao temor de que nos estejamos desindustrializando – são recorrentes às alusões à predominância, em nossas exportações para a China, de *commodities*, em detrimento de manufaturados –, neste momento deve-se ter presente que o comércio na nossa região é indutor de crescimento econômico, indutor de progresso industrial e de geração de empregos.

Ressalto que o dinamismo que verificamos na América do Sul segue intenso mesmo em contexto internacional de crise econômica. Nosso comércio na região tem contribuído para mitigar os efeitos mais nefastos da crise, para criar uma espécie de virtual “blindagem” contra a diminuição da demanda do mundo mais desenvolvido. O padrão do Brasil de diversificação de mercados também concorre para lidarmos com os desafios da crise. Aliás, nossa capacidade de interagir com os diferentes pólos do mundo multipolar em surgimento é também, em si mesmo, um patrimônio de que nos valem para atuar num mundo em acelerada transformação: a presença dos Estados Unidos diminui na região, e a China passa a ser o principal parceiro comercial de vários países sul-americanos, como o Brasil: são desafios novos.

Ainda em matéria econômico-comercial, recordo também que, em função de acordos negociados sobretudo durante a última década, vivemos

hoje quase em uma zona de livre comércio, com desgravação tarifária para universo muito amplo de produtos – em alguns casos além de 90%, como no da relação do MERCOSUL com o Chile. Até 2019, o entendimento é que alcançaremos na América do Sul um nível de liberalização média de cerca de 96% do universo tarifário, ou seja, teremos um espaço econômico e comercial de crescentes oportunidades e dinamismo.

Mas os avanços na integração sul-americana vão muito além da dimensão econômica – em si mesma fundamental. Temos de olhar também para o lado político, para a evolução dos países, individualmente e em conjunto.

Somos hoje, talvez, a região mais democrática no mundo em desenvolvimento. Todos os países sul-americanos têm governos democraticamente eleitos e são caracterizados – circunstância que nos aproxima de modo muito especial – pela busca de maior inclusão social, pela ênfase em programas sociais que reduzem a pobreza e as desigualdades. O Brasil, em particular, conhecido historicamente pela extrema desigualdade, avança significativamente na direção da diminuição das disparidades sociais. Surgem novas lideranças na região, como, recentemente, a do Presidente Ollanta Humala. O novo governo peruano tem início com uma plataforma semelhante àquela que foi desenvolvida no Brasil, no MERCOSUL e em outros países da América do Sul: associar ao crescimento econômico a diminuição das desigualdades sociais.

A política hoje nos facilita o diálogo. O Presidente Juan Manuel Santos, da Colômbia – outro novo líder importante –, demonstrou, em pouco tempo, capacidade de aproximar-se dos países vizinhos com os quais havia tensões. Vemos hoje a Colômbia muito mais engajada no projeto de integração sul-americana, inclusive havendo apresentado a candidatura de María Emma Mejía à Secretaria-Geral da UNASUL – candidatura que reuniu consenso.

A existência de regimes democráticos com inclusão social no conjunto da América do Sul leva, por sua vez, a um esforço de traduzir em manifestações coletivas o compromisso com a democracia. Já tínhamos, no MERCOSUL, o Protocolo de Ushuaia. No ano passado, adotamos, também na UNASUL, uma cláusula democrática.

Outra importante iniciativa de integração regional, esta envolvendo todos os vizinhos latino-americanos e caribenhos, foi a Cúpula da América Latina e do Caribe, a CALC, que realizamos, em 2008, na Costa do Sauípe. A CALC encontra-se, hoje, em processo de fusão com o Grupo do Rio para transformar-se na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos, a CELAC, foro que, pouco burocratizado e sem

um secretariado, servirá aos nossos propósitos de crescente integração. Também a CELAC negocia uma cláusula democrática firme.

No momento em que outras partes do mundo buscam formas mais democráticas de organização política, damos o exemplo. Foi nesse sentido, aliás, que, ao visitar o Brasil, no mês de março, o Presidente Barack Obama abordou a situação da Primavera Árabe e lembrou que a América do Sul é uma região que, hoje, apresenta soluções econômicas e institucionais.

Já falei do dinamismo econômico e da efervescência política e democrática na América do Sul. Quero lembrar também a importância da integração em infraestrutura. Por exemplo, será inaugurada muito em breve estrada que ligará o Pacífico ao Atlântico, com uma ponte sobre o Rio Madre de Dios, no Peru. Trata-se, na verdade, de um feito histórico. Meu antecessor e amigo Celso Amorim sempre lembrava que, na América do Norte, as estradas de ferro entre o Pacífico e o Atlântico foram estabelecidas no século XIX, enquanto, na América do Sul, é até hoje difícil ir de um oceano ao outro. Tampouco é simples viajar de avião de importantes cidades do Brasil para alguns países andinos, embora isso esteja melhorando de forma acelerada. Este ano foram inaugurados vários vôos de Brasília para capitais sul-americanas, o que é revolucionário: podemos ir a Lima num fim de semana e a Montevideu ou a outras capitais sul-americanas em outro. Ainda precisamos reativar o voo Brasília-Buenos Aires – espero que isso venha a ocorrer em breve.

Lembremos também o potencial extraordinário em matéria de energia. A Venezuela tem mais reservas petrolíferas do que a Arábia Saudita. Aqui no Brasil, temos o pré-sal e todos os progressos na área dos biocombustíveis. Somos autossuficientes em energia e estamos nos transformando no celeiro do mundo, com terras propícias à agricultura e com capacidade de pesquisa e de desenvolvimento científico, graças à EMBRAPA. Temos segurança alimentar e capacidade de exportar, além de disposição para cooperar com o mundo e compartilhar nossas técnicas com outras regiões que enfrentam situações climáticas e geográficas comparáveis às nossas. Temos recursos hídricos em um mundo em que a água se torna pretexto para tensões e para guerras, e somos cada vez mais uma região de desenvolvimento industrial, científico e tecnológico.

Outra área em que temos progredido é a da participação mais ativa das sociedades nas decisões de Governo em matéria de integração regional. O parlamento do MERCOSUL, que representa uma iniciativa nessa direção, tem conseguido avançar. É verdade que, até aqui, apenas o Paraguai pôde estabelecer uma representação com voto direto. Mas todos os sócios estamos nesse caminho. Já definimos que as representações dos

quatro países membros guardem, no parlamento, proporcionalidade com o tamanho das respectivas populações, como deve ser nas democracias representativas. Com a adoção desse critério, criaram-se as condições para a regulamentação e a preparação das eleições diretas para o parlamento do MERCOSUL, no caso do Brasil, já em 2014.

Chamo a atenção, do mesmo modo, para o fato de haver-se decidido, numa recente reunião em Buenos Aires, que a UNASUL exercerá um papel nos pleitos eleitorais em nossa região. Isso tem um significado político transcendental. Foi estimulante ver alguns países voluntariando-se para ser objeto de observação, até mesmo antes de um grupo de trabalho, instituído para examinar as modalidades precisas de observação eleitoral, produzir seus resultados. É importante que a América do Sul desenvolva sua própria capacidade de observação eleitoral.

Quero também lembrar que, hoje, contamos com a figura do Alto Representante Geral do MERCOSUL. Esse cargo confere uma face ao MERCOSUL, a qual será relevante, entre outros objetivos, para impulsionar o processo de modernização do bloco. Considero, por exemplo, que as Cúpulas do MERCOSUL poderiam ser mais dinâmicas e interativas. O Alto Representante Geral pode desempenhar um papel nessa matéria.

Outra área talvez não suficientemente divulgada ou devidamente apreciada, pois se trata de fenômeno recente, é o interesse que o MERCOSUL tem despertado em outras regiões do mundo. Nas duas ou três últimas Cúpulas, havia Chanceleres de países distantes. O Chanceler da Austrália esteve na Cúpula de Foz do Iguaçu, junto com o representante pessoal do Primeiro-Ministro da Turquia para assuntos econômicos. Países de regiões como o Oriente Médio, a África, a Oceania e a Ásia se fizeram representar. Na Cúpula mais recente, em Assunção, tivemos o Chanceler do Japão e outras personalidades de regiões que se interessam por uma aproximação com o MERCOSUL. O MERCOSUL já concluiu acordos com Israel, Egito e está negociando com os territórios palestinos – quem sabe futuramente teremos um acordo com uma Palestina independente e membro das Nações Unidas. Examinam-se, também, formas de aproximação com a SADC, na África Subsaariana, e, num futuro não tão longínquo, possivelmente teremos acordos com a Rússia, Austrália, Nova Zelândia, entre outros.

É importante ter presente novas dinâmicas na América do Sul. Refiro-me a alguns casos. A Colômbia, em 2012, terá o segundo maior PIB sul-americano. O Uruguai também vive um momento de grande crescimento econômico, com taxas de 8% e 9%, que farão que sua renda *per capita* seja, muito em breve, talvez a mais alta da América do Sul. Há, portanto, o desafio de novas variáveis que se apresentam.

Olhemos também para os desafios da integração sul-americana.

Ao mesmo tempo – e este é talvez nosso maior desafio –, continuamos a lidar com a questão das assimetrias na região. As assimetrias existem e precisam ser levadas muito a sério, sobretudo pelo Brasil, o maior país em termos territoriais, econômicos e populacionais. Não interessa ao Brasil conhecer a prosperidade, o progresso, e ser rodeado de países que não vivenciem avanços na mesma direção.

Se atentarmos para a Guiana e o Suriname, vemos que representam 0,2% do nosso PIB, ou seja, trata-se de outra ordem de grandeza. Mas o estimulante é que esses países hoje também conhecem crescimento e progresso. Estive recentemente nos dois. São sociedades criativas e dinâmicas, com as quais temos também a aprender. Precisamos nos interessar mais pelo que é diferente. Muito nos une, muito nos aproxima, mas também há muita diversidade em nossa região. Por exemplo, poucos no Brasil saberão que o presidente da Guiana é de religião hinduísta e fala russo fluentemente – só para dar um perfil rápido de Bharrat Jagdeo, que é um líder de grandes qualidades intelectuais e políticas.

Passando um pouco mais para o sul, Bolívia e Uruguai têm economias equivalentes a 2,5% do PIB brasileiro: trata-se, mais uma vez, de ordens de grandeza muito díspares, que exigem do Brasil um sentido de responsabilidade e de sensibilidade, sempre tendo presente o fato de a garantia do progresso político e democrático estar associada à capacidade que o país tem de demonstrar melhora no nível de vida da sua população.

Ao referir-me ao desafio das assimetrias, eu não poderia deixar de mencionar o FOCEM, uma ideia criativa e que está dando certo. É o Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL. Suas atividades iniciaram-se em 2006 e, hoje, o FOCEM já responde por uma carteira de projetos de mais de um bilhão de dólares, dos quais a maior parte proveniente de contribuições do Brasil. Há um exemplo muito importante, que é o financiamento de uma linha de transmissão de 500 quilowatts entre Itaipu e a cidade de Villa Hayes, no Paraguai, que tem o potencial de transformar o panorama energético e as perspectivas de desenvolvimento paraguaias a curto prazo. O significado dessa linha de transmissão – que já está sendo construída com recursos do FOCEM – é tal que, nas duas ou três vezes em que estive no Paraguai, este ano, ela era matéria de primeira página dos jornais. Trabalhamos muito e hoje este projeto é uma realidade e poderá estar concluído dentro de um prazo relativamente breve.

Apesar dos esforços de redução de assimetrias, contudo, ainda somos uma região de muita desigualdade – inclusive no interior dos Estados. Esta desigualdade interna aos países, a desigualdade social, às

vezes acaba por trazer ou agravar outros desafios, como o da violência urbana.

O conhecimento mútuo entre nossas sociedades e a devida valorização do processo de integração são também desafios com que nos confrontamos. Não existem, neste estágio, tensões de maior alcance entre os Estados sul-americanos – um desenvolvimento extremamente positivo e bem-vindo. No entanto, apesar da maior consciência de que a integração só traz benefícios – e tem trazido benefícios óbvios para todos os países na região –, a verdade é que essa noção ainda não está suficientemente disseminada entre nossas sociedades. Sinto muito isso no Brasil. Estamos engajados em um processo sério, e sem retorno, de integração regional, mas, por vezes, fica a sensação de que a população não está suficientemente informada. A mídia tem um papel a desempenhar, mas o Governo também tem de assumir uma parcela da responsabilidade para divulgar os avanços havidos mais e melhor, por meio de livros escolares, de debates nas universidades, junto à sociedade em geral. O fato é que, se excluirmos a Argentina, que tem um papel especial no imaginário do nosso povo, o conhecimento que o brasileiro tem dos países vizinhos ainda é reduzido. Estive em todos os países sul-americanos, nos últimos nove ou dez meses. É enorme a variedade, a diversidade cultural, institucional e social entre nossos vizinhos. As pessoas são acolhedoras, as culinárias são riquíssimas, as paisagens e a música são atrativas. Nem tudo, porém, foi até hoje captado pelos brasileiros. Precisamos fazer mais – inclusive o Ministério das Relações Exteriores – para divulgar melhor essa realidade. Precisamos desenvolver não só projetos de integração, como o MERCOSUL e a UNASUL: precisamos desenvolver um conhecimento, uma *expertise* aprofundada sobre cada país, individualmente. Temos, no Itamaraty, um sistema de avaliação profissional e intelectual do diplomata que é requisito para a promoção ao nível de Ministro de Segunda Classe da carreira. Nesse sistema – o Curso de Altos Estudos –, temos incentivado análises sobre países específicos, sobre situações, dilemas ou desafios enfrentados por cada um desses países ou sub-regiões. Eu encorajaria muito, no contexto deste Instituto, mais estudos histórico-geográficos sobre a América do Sul. É certo que encontraremos pobreza e carências – que, de todo modo, cabe conhecer sempre melhor –, mas também encontraremos uma efervescência econômica, política, social e cultural contagiantes.

Outro dado é como o conjunto da América do Sul é visto pelo restante do mundo. Ainda não existe uma percepção internacional compatível com as nossas estatísticas e com tudo o que representamos. Mas isto parece estar mudando. Começa-se a olhar para nossa região

com crescente interesse, com respeito e, às vezes, mesmo com admiração. Precisamos, de nossa parte, dedicar um espaço de reflexão ao nosso lugar no mundo. Isso está começando na UNASUL. Na posse do Presidente Humala, em Lima, houve uma iniciativa, da qual a Presidenta Dilma participou, de criação de um grupo de trabalho para examinar os efeitos da crise econômico-financeira sobre a América do Sul. Devemos ter muito presente esse momento de transformações internacionais, que exige de cada um de nós, individualmente, e também da região como um todo, atenção para as oportunidades e os problemas que poderão surgir.

Mencionei a diminuição relativa da presença dos Estados Unidos na América do Sul. Verifica-se mudanças para uma relação em que os Estados Unidos se convertam em um ator entre vários outros – Europa, China –, o que criará a possibilidade de um relacionamento menos eivado da problemática da hegemonia e até mesmo contribuirá para que superemos algum resquício das tensões ideológicas da Guerra Fria.

Na penúltima reunião da UNASUL, na Argentina, foi muito interessante ouvir o Presidente Sebastián Piñera e o Presidente Hugo Chávez, tão distantes no espectro político, referirem-se ambos, em discursos que tinham elementos semelhantes, à necessidade de nos coordenarmos de uma maneira pós-ideológica, de uma maneira construtiva e pragmática. É um grande progresso para um continente que precisa ainda dedicar muita atenção ao seu desenvolvimento – a um desenvolvimento que seja inclusivo e sustentável (gosto de lembrar sempre a dimensão ambiental, que é parte daquilo que representamos). Quanto menos energia se gastar com debates estéreis, melhor será para todos os países da região.

Recentemente, visitei mais de um país balcânico, e lá eles costumam dizer que os Bálcãs têm uma escassez de geografia e uma abundância de história. Na América do Sul é um pouco o contrário. Temos muita geografia, uma geografia muito positiva para o nosso desenvolvimento, e estamos começando a fazer história com as últimas décadas de progresso. O que o Brasil está fazendo é assumir plenamente a sua responsabilidade para que a história que estamos construindo beneficie o maior número possível de sul-americanos.

Muito obrigado.

28 de setembro de 2011
Rio de Janeiro



A Formação dos Estados Nacionais no Cone Sul

Francisco Doratioto

O contexto internacional serviu de catalisador dos processos de independência do Vice-Reino do Rio da Prata e do Brasil. Foi a invasão napoleônica da Espanha que levou a elite de Buenos Aires a instalar a *Primera Junta*, iniciando uma dinâmica que levou à proclamação da independência em 1816 e, no caso brasileiro, à retirada da Corte portuguesa para a América. A chegada do Príncipe Regente D. João a Salvador, na Bahia, vindo de Lisboa, implicou, na prática, no fim da dominação econômica do Sistema Colonial, pois ele pôs fim ao monopólio comercial, abrindo os portos brasileiros para o comércio com os países amigos. Em termos jurídicos, o Brasil deixou de ser colônia quase simultaneamente aos povos do Rio da Prata, pois em 1815 foi elevado à condição de Reino Unido a Portugal e Algarves. Após três séculos na condição de periferia política – embora fosse o centro dinâmico da economia do Império português –, o Brasil vivenciou, por força do contexto internacional, uma inversão de papéis pois, com a presença de D. João no Rio de Janeiro até 1820, esta tornou-se o centro do Império luso-brasileiro, enquanto Portugal viu-se como periferia.

Os dois processos de independência possuem o denominador comum da invasão da Península Ibérica por Napoleão Bonaparte, mas as características diferentes dessas sociedades e seus contextos externos repercutiram sobre a formação dos Estados nacionais no Cone Sul. No caso do Rio da Prata, a independência foi duplamente revolucionária politicamente, pois não só rompeu com a dominação espanhola como, também, com o regime monárquico de governo. Essa característica, por sua

vez, criou duplo desafio, que somente seria solucionado no terço final do século XIX: a construção de uma estrutura de poder interno e a formação de uma consciência política nacional que reconhecesse a legitimidade das instituições de Estado e da forma de ocupação de seus cargos de mando. A solução desse duplo desafio tinha como ponto fulcral as resistências à pretensão de Buenos Aires, antiga capital colonial, de impor-se no espaço territorial que compusera o Vice-Reino do Rio da Prata. Era do interior argentino que vinha a mais vigorosa oposição ao projeto hegemônico portenho, mas a ela somavam-se interesses externos, do Império do Brasil, da Grã-Bretanha e da França.

A elite portenha iniciou o processo revolucionário independentista, mas perdeu seu controle, não conseguindo impor seu projeto de Estado centralizado e viu regiões que compunham o antigo Vice-Reinado tornarem-se países independentes: o Paraguai; o Alto Peru e o território a leste do Rio Uruguai, a Banda Oriental. E *“si otros intentos separatistas no prosperaron se debió, especialmente, a la enorme diferencia de fuerzas entre la provincia porteña y cualquier otra coalición de provincias o proyectos de Estado alternativos.”*¹ No início de sua vida independente, as Províncias Unidas do Rio da Prata careciam de governo central, de exército nacional e, mesmo, de moeda única; tinham como autoridade comum legítima a frágil representação externa concedida a Buenos Aires.

Do lado brasileiro, as elites agrária e mercantil da região sudeste participaram da independência em 1822, como reação à tentativa de Portugal de retomar a posição central no Império luso-brasileiro. Ao contrário do que ocorreu no Rio da Prata, a independência brasileira não significou ruptura mas, sim, dupla continuidade: de forma de governo, mantendo-se a monarquia, e de legitimidade, pois esse rompimento foi proclamado pelo Príncipe Pedro de Alcântara, herdeiro do Trono português, com respaldo da burocracia e do corpo militar existentes no Rio de Janeiro. Como resultado, desde o primeiro momento de vida independente brasileira havia um Estado minimamente organizado e operacional, dispondo de estrutura administrativa e de forças armadas, ainda que contassem com significativa presença de mercenários. Como consequência, o Rio de Janeiro pôde impor a independência às distantes províncias do norte e sufocar militarmente a tentativa de secessão republicana da Confederação do Equador (1824), no nordeste, garantindo a Monarquia como forma de governo do novo país. A “continuidade dentro da ruptura” que caracterizou a independência brasileira é ilustrada

¹ OSZLAK, Oscar. *La formación Del Estado argentino; orden, progreso y organización nacional*. 3 ed. Buenos Aires: Planeta, 1999, p. 50.

pela designação Império do Brasil para o país, o que ajudou “a conferir ao novo ente político um centro, o embrião de uma identidade (um nome) e um imaginário territorial”.²

Durante o reinado de Pedro I (1822-1831) os ocupantes de cargos importantes no Estado eram, basicamente, portugueses de nascimento e conservadores. O esforço de esboçar um projeto nacional reformista para o novo país foi feito por José Bonifácio de Andrada e Silva, defensor da reforma agrária e do fim da escravidão. Esse projeto inviabilizou-se já em 1823, com a saída de Andrada e Silva do governo por discordar do comportamento autocrático de Pedro I e sem ter sido respaldado por sua classe social, pois a elite era conservadora e escravocrata. Desde 1822 e até 1831, o novo Estado Monárquico brasileiro atuou pautado principalmente pela lógica político-administrativa portuguesa e pelos objetivos geopolíticos portugueses em relação ao Rio da Prata.

No período colonial, a Coroa portuguesa implementou uma política expansionista que, ao sul, tinha como objetivo estabelecer o limite com o Império espanhol na “fronteira natural” da margem oriental do Rio da Prata. Ali instalar-se era uma forma de Portugal garantir o acesso ao interior da América do Sul – no qual especulava-se a existência de imensas riquezas – pela navegação do estuário platino e seus afluentes e, ainda, de desviar o contrabando de prata do Alto Peru que se dirigia a Buenos Aires. Em 1680 os portugueses instalaram naquela margem a Colônia do Sacramento, que motivou disputas militares e diplomáticas entre Portugal e Espanha e ficando de posse desta pelo Tratado de Badajoz (1801). O limite, impreciso, entre as duas metrópoles na região passou a ser, grosso modo, à altura do atual Rio Grande do Sul.

Em junho de 1811, D. João retomou o antigo projeto expansionista e ordenou a ocupação da Banda Oriental a pedido de Francisco Javier de Elío, nomeado vice-rei do Rio da Prata pelo *Consejo de Regencia de Cádiz* e que chegara a Montevideu em janeiro desse ano. Logo, porém, Elío assinou o Tratado de Pacificação com o Triunvirato que assumiu o governo em Buenos Aires e as tropas portenhas e portuguesas foram retiradas da Banda Oriental. No entanto, o caudilho oriental José Artigas, contrário às pretensões bonaerenses, opôs-se ao acordo e defendeu projeto de uma república federal que, ao ser socialmente reformista, obteve apoio dos setores mais pobres da população rural. As forças artiguistas incursionaram ao norte, em território habitado por brasileiros, fato que aliado à declaração de independência das Províncias Unidas do Rio da Prata, em 9 de julho de 1816, levaram a

² COSTA, Wílma Peres. O Império do Brasil: dimensões de um enigma in *Almanack Braziliense*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros da USP, n. 1, 2005, p. 28. Disponível em: <http://www.almanack.usp.br/>

nova ocupação luso-brasileira da Banda Oriental. Derrotado pelas tropas portuguesas em Tacuarembó, em janeiro de 1820, Artigas refugiou-se no Paraguai, país isolado pelo ditador José Gaspar Rodríguez de Francia, do qual se tornou praticamente prisioneiro.³

A Banda Oriental foi incorporada ao Reino Unido de Portugal, Algarves e Brasil em 1821, com a designação de Província da Cisplatina, sob a justificativa de que a princesa Carlota Joaquina, esposa de D. João e irmã de Fernando VII (que entre 1820 e 1823 esteve praticamente preso pelos liberais na Espanha), tinha direitos sucessórios sobre o território. Após a independência do Brasil, o exército luso-brasileiro na Cisplatina dividiu-se entre as forças leais a Lisboa, entrincheiradas em Montevideu, e as obedientes a Pedro I, chefiadas pelo general Carlos Frederico Lecor. Em 1824, após um acordo com Lecor, as forças de Montevideu se retiraram para Portugal e a cidade ficou de posse brasileira.

Em junho de 1823, o governo de Buenos Aires, na condição de representante das Relações Exteriores das Províncias Unidas, havia enviado Valentín Gómez ao Rio de Janeiro para estabelecer relações diplomáticas com o Império e obter a devolução da Província Oriental, nesse momento ainda parcialmente ocupada por Portugal.⁴ Gómez não foi bem sucedido, pois Pedro I, agindo sob a antiga lógica geopolítica portuguesa, convencera-se de que devia manter como parte do Império do Brasil o território sul-americano antes subordinado a seu pai. Governante autocrata, o Imperador não se impressionou pelo clamor público em contrário no Rio de Janeiro, pois mesmo no Brasil “a maioria considerava a anexação da Cisplatina artificial”.⁵

Em 11 de abril de 1825, com o desembarque na Banda Oriental dos *Treinta y Tres Orientales*, vindos de Buenos Aires, iniciou-se a luta contra a dominação brasileira. Em 25 de outubro, o Congresso das Províncias Unidas aceitou a incorporação da Banda Oriental, conforme pedido dos revolucionários, e rompeu relações com o Império, o que resultou na declaração de guerra a elas por Pedro I. Em janeiro de 1826, o Congresso das Províncias Unidas criou um Exército de “Observação”, que deveria ter caráter nacional, para, aquartelado em território argentino, vigiar o rio Uruguai, que logo entrou em ação contra as forças imperiais.⁶ Para travar a guerra, era necessária uma organização central que permitisse

³ Sobre o exílio de Artigas veja-se o livro *El caudillo y el dictador*, da historiadora uruguaia Ana Ribeiro (Montevideo: Planeta, 2005).

⁴ RUIZ MORENO, Isidoro. *Campañas militares argentinas; la política y la guerra*. Buenos Aires: Emecé, 2005, p. 371.

⁵ ARAÚJO, João Hermes Pereira. O Legado Colonial – a Monarquia in *História da Diplomacia Brasileira* Disponível in: http://www2.mre.gov.br/acs/diplomacia/portg/h_diplom/lc001.htm Acessado em 15 de junho de 2007.

⁶ Isidoro RUIZ MORENO, op. cit, p. 373.

às Províncias Unidas mobilizarem recursos contra o Império, o que levou esse Congresso a criar um Poder Executivo permanente e eleger Bernardino Rivadavia Presidente da República. A guerra contra o Brasil contribuiu para fortalecer Buenos Aires em relação às demais províncias e uma vitória argentina reforçaria ainda mais a posição portenha.

No entanto, a guerra desgastou ambas as partes, ao estender-se por três anos sem que uma delas obtivesse uma vitória militar decisiva sobre a outra. Mesmo após vencer a batalha do Passo do Rosário (Ituzaingó na historiografia argentina), em 20 de fevereiro de 1827, travada em território brasileiro, o general Alvear, comandante vitorioso, por falta de recursos não pôde perseguir e destruir o Exército imperial que se retirava. Ademais, no exército de Alvear repercutia a situação interna das Províncias Unidas, onde havia sublevações e descontentamento em relação à Constituição centralizadora, aprovada pelo Congresso. Devido à dificuldade de obter a vitória militar e ao desejo de dedicar-se os recursos do governo para controlar as sublevações internas, Rivadavia a enviou seu Ministro das Relações Exteriores, Manuel Garcia, ao Rio de Janeiro para obter a paz. Nessa capital, Garcia assinou um tratado aceitando a Banda Oriental continuar parte do Império, o que gerou violentos protestos populares em Buenos Aires, agravando a crise política e levando Rivadavia a renunciar à Presidência.

As forças libertadoras não tinham condições de expulsar as tropas brasileiras de todo o território oriental, pois Montevideu e Sacramento continuavam sob domínio do Exército imperial, enquanto este carecia de meios para recuperar o interior da Cisplatina. A vitória da Marinha das Províncias Unidas na batalha de Juncal, em fevereiro de 1827, colocou em xeque a superioridade da Marinha imperial no Prata, mas não era garantia de que, ainda que ela não pudesse manter o bloqueio naval ao porto de Buenos Aires, não conseguisse perturbar gravemente o comércio por ele. A situação militar incerta, basicamente pela falta de unidade interna argentina, e o enfraquecimento das partes em luta criaram condições para a interferência da Grã-Bretanha, que desaprovava a ocupação brasileira da Banda Oriental. A continuidade da guerra prejudicava o comércio britânico na região e, ademais, a intervenção diplomática de Londres não estava desprovida do interesse de se evitar eventual derrota da única Monarquia nas Américas, colocando em risco sua consolidação.⁷ A diplomacia britânica impôs a paz e o reconhecimento, pelos governos de Buenos Aires e Rio de Janeiro, da independência do território em litígio. Pela Convenção Preliminar de Paz, de 27 de agosto de 1828, a antiga Banda

⁷ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O expansionismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Philobiblion, 1985, p. 90.

Oriental tornou-se a República Oriental do Uruguai, com sua existência garantida por Inglaterra, Brasil e Províncias Unidas.

O Uruguai tornou-se Estado com apenas 74.000 habitantes para uma superfície de 178.000 quilômetros quadrados. Era muito pouco, deixando enormes espaços vazios, com gado selvagem, que atraíam fazendeiros riograndenses e das províncias argentinas próximas. Para efeito de comparação, em 1823 o vizinho Rio Grande do Sul contava com 150.000 habitantes e o Brasil com 3,96 milhões – 29% deles escravos –, enquanto as Províncias Unidas tinham população de 766.400 pessoas.⁸ Os números referentes ao Estado Oriental ilustram a importância da intervenção britânica em favor da independência uruguaia e o porquê de a Grã-Bretanha colocar-se, pela Convenção Preliminar, como garantidora da existência do Uruguai.

A guerra de 1825-1828 foi o último conflito militar gerado pelas lógicas geopolíticas das antigas metrópoles. Ela resultou antes das heranças coloniais, que assombravam as construções dos Estados nacionais platinos, do que dos seus interesses vitais. Pecuaristas de Buenos Aires e do Rio Grande do Sul tinham a ganhar com a posse desse território. O conflito e seu resultado repercutiram nos processos políticos tanto do Império quanto das Províncias Unidas. A desastrosa condução militar da guerra aumentou a impopularidade de Pedro, já desgastado por seu comportamento autocrático, por seu envolvimento na guerra civil que se travava em Portugal e por aceitar as condições impostas pela Inglaterra em 1827, para reconhecer a independência brasileira. Além de obrigar Pedro I a aceitar o fim do tráfico de escravos – atingindo interesse vital dos fazendeiros –, para reconhecer a independência, a diplomacia britânica impôs dois limites à constituição física do Império do Brasil: ao sul, ao patrocinar a independência uruguaia, e, a leste, alienando a África. Afinal, argumenta Ilmar de Mattos, a diplomacia britânica foi a mediadora e a fiadora do Tratado pelo qual Portugal reconhecia a independência do Brasil e que proibia o Império brasileiro de incorporar colônias portuguesas, isso quando representantes de Angola e Benguela nas Cortes de Lisboa tinham se manifestado em favor dessa adesão.⁹

Em 1831, Pedro I foi obrigado a abdicar do Trono, frente à verdadeira insurreição popular no Rio de Janeiro. Teve fim o processo

⁸ ARTEAGA, Juan José. *Breve historia contemporânea del Uruguay*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 63. BOTELHO, Tarcísio R.; PAIVA, Clotilde Andrade. *Políticas de população no período joanino*, p. 15 disponível em: http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docsPDF/ABEP2008_1404.pdf

⁹ LOBATO, Mirta Zaida; SURIANO, Juan. *Nueva Historia Argentina; Atlas histórico*. Buenos Aires: Sudamericana, 2000, p. 565. MATTOS, Ilmar Rohloff de. Construtores e herdeiros: a trama dos interesses na construção da unidade política in *Almanack Brasileiro*. São Paulo: Instituto de Estudos Brasileiros da USP, n. 1, 2005, p. 24. Disponível em: <http://www.almanack.usp.br/RODRIGUES, José Honório. Independência: revolução e contra revolução – a política internacional. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975, p. 183>

de independência brasileira, pois só com essa renúncia os brasileiros passaram a governar o seu país. Por ser menor de idade o príncipe herdeiro do Trono, o futuro Pedro II, o Império foi governado, entre 1831 e 1840, por Regentes nomeados pelo Legislativo. Nesse Período Regencial, a burocracia governamental no Rio de Janeiro, aliada às elites dessa província, de São Paulo e de Minas Gerais, buscou implantar um modelo de Estado centralizado. Houve resistência armada a esse projeto em diferentes províncias do país, sendo a mais grave a da Farroupilha (1835-1845), que proclamou a independência do Rio Grande do Sul e instalou um governo republicano.

Após 1828, cresceu o sentimento no Rio Grande do Sul de que davam mais ao Império do que dele recebiam e que não tinha recebido compensações por ter sido a província brasileira com maiores perdas na guerra contra Buenos Aires. Ao contrário, os pecuaristas gaúchos viam o poder central como opressor, ao elevar impostos sobre eles e não apoiá-los contra a importação de charque mais barato do Rio da Prata. Esse protecionismo, porém, elevaria o preço do produto no mercado interno, onde era largamente consumido pela população pobre e escrava, penalizando consumidores e os fazendeiros, ao elevar seus custos de produção, com a consequente redução de lucros. Com parte da elite riograndense influenciada pela realidade das províncias argentinas vizinhas e do Uruguai, em que os que estavam no poder eram aqueles vinculados à pecuária e que implementavam políticas a favor desta, foi desencadeado o movimento contra o Rio de Janeiro. A radicalização secessionista e sua continuidade foi possível graças ao quadro platino de instabilidade política e à possibilidade de contatos entre grupos políticos na região, por não terem os governos de Montevideu e de Buenos Aires conseguido ainda obter o monopólio do exercício da violência.¹⁰ Assim, o bloqueio naval, utilizado eficazmente contra rebeliões de outras províncias – todas com capital frente ao mar – não o foi no caso riograndense, pois os rebeldes utilizaram-se do porto de Montevideu para suas exportações e recebimento de munições.¹¹ Por outro lado, a dispersão geográfica da atividade pecuária e a menor presença e concentração de escravos na economia do Rio Grande do Sul evitaram que a liderança revolucionária recuasse. Isto ocorreu em outras províncias, que dependiam do mar para contato externo, onde a presença e concentração de escravos era maior, e a elite que se sublevara para manter seus privilégios locais frente ao poder central recuou, ao se dar conta do risco de radicalização social

¹⁰ FERREIRA, Gabriela Nunes. *O Rio da Prata e a consolidação do estado Imperial*. São Paulo: Hucitec, 2006, p. 77,79.

¹¹ LEITMAN, Spencer. *Raízes Sócio-Econômicas da Guerra dos Farrapos*. Rio de Janeiro: Graal, 1979, p. 36.

das reivindicações por parte de pobres e escravos. Nestas condições, a Marinha imperial impunha o bloqueio dos portos das regiões sublevadas, impedindo os revoltosos de manter contatos comerciais externos e de obterem suprimentos militares, inviabilizando a continuidade do movimento.

No Rio Grande do Sul, os grandes estancieiros concentrados na fronteira e que mobilizavam seus peões e dependentes como pequenos exércitos particulares se sublevaram contra o governo central. Os comerciantes e aqueles vinculados à indústria de charque instalada próxima do litoral (Pelotas e Rio Grande) permaneceram fiéis ao Rio de Janeiro, pois estes dependiam exclusivamente do mercado consumidor brasileiro, enquanto os estancieiros podiam vender seu gado para os *saladeiros* uruguaios.¹²

Com o Estado brasileiro fragilizado pelas disputas internas quanto a sua configuração, os governantes do período se colocaram em posição de aparente neutralidade nos assuntos platinos, mas que era, na realidade, de impotência. Assistiam, impotentes, às vinculações da Farroupilha com Rivera, que ganhava financeiramente dando acesso ao porto de Montevideu aos revolucionários riograndenses, que dificultavam o aniquilamento da movimento pelas forças imperiais.

Do lado argentino, por sua vez, a guerra de 1825-1828 uniu, em um primeiro momento, os diferentes interesses quanto à organização do Estado Nacional, a ponto de se criar um governo central e o cargo de Presidente, para o qual foi eleito Bernardino Rivadavia. Contudo, a continuação da luta, a tentativa de se negociar a paz e, no final, a proclamação da independência uruguaia acirraram as lutas internas argentinas, colocando em xeque a organização estatal obtida até então.¹³ Aflorou novamente a polarização em torno da organização política do país: entre unitários, que defendiam o Estado centralizado, e os federalistas, defensores da descentralização (mas não do federalismo norte-americano). Rivadavia foi obrigado a renunciar à Presidência. Seu sucessor provisório, Vicente López, também renunciou ao cargo, ao que se seguiu a autodissolução do Congresso Nacional, desaparecendo o governo central. Em Buenos Aires, o federalista Manuel Dorrego foi eleito governador da província e assinou a paz com o Brasil, mas foi destituído e executado pelo general Lavalle, em conluio com os unitários. Os federalistas reagiram a esse assassinato político e, no final, o Legislativo bonaerense elegeu um deles, Juan Manuel

¹² FERREIRA, p. 77-78.

¹³ HALPERÍN DONGHI, Tulio. *Guerra y finanzas en los orígenes del Estado argentino (1791-1850)*. Buenos Aires: Belgrano, 1982, p.165-166.

de Rosas, estancieiro e comandante das milícias rurais, como governador de Buenos Aires.

Nos conflitos platinos que se travavam a partir de então, e guardadas as especificidades de cada evento concreto, a bandeira federalista trazia “reivindicações protecionistas das economias locais, do artesanato e das indústrias domésticas, ameaçadas pela expansão internacional do capitalismo”. O federalismo representava o desejo de autonomia das províncias, que desejavam ter suas próprias leis, de acordo com suas conveniências, ou seja, “representou a resistência das estruturas pré-capitalistas, preservadas pelo isolamento colonial”, que se desintegrariam se submetidas às correntes do comércio externo.¹⁴

Após duas décadas de rompimento da situação colonial, as províncias argentinas seguiam sem constituírem-se como Estado e como Nação, devido à falta de um setor social capaz de impor sua hegemonia ou dominação à sociedade. Rosas era membro do poderoso setor rural da província de Buenos Aires, ele mesmo produtor de charque, e tinha obsessão pela ordem, quer nas suas estâncias, quer no exercício do governo. Ele “*encarna mejor que nadie la necesidad imperiosa de sectores dominantes más dinámicos de establecer orden para asegurar su poder económico y político*”. Rosas é o garantidor de uma nova ordem, autoritária, capaz de assegurar os interesses desses setores quando se iniciava o processo de acumulação de capital regional.¹⁵

Em 1831, o Pacto Federal assinado pelos governadores de Buenos Aires, Santa Fé e Corrientes, para defenderem-se mutuamente de ataques externos e internos, se contrapôs vitoriosamente à Liga unitária, derrotando militarmente seu líder, o general José Maria Paz, governador de Córdoba. Rosas iniciou seu segundo governo em 1835 e organizou a Confederação Argentina na qual, apesar dessa designação e do discurso federalista de Rosas (“*muerte a los salvajes unitarios*”), este implantou um regime ditatorial. Para tanto, e dispondo de respaldo popular, utilizou-se de todos os recursos: artimanhas políticas, intrigas e de um eficiente e violento aparato repressivo. Rosas tornou-se ditador de fato da Confederação, embora, formalmente, o único poder adicional que possuía em relação aos demais governadores fosse o da representação externa das províncias argentinas.

Enquanto isso, no Uruguai, o Estado era construído com escassos recursos humanos e financeiros e exposto à influência da Argentina e

¹⁴ BANDEIRA, p. 107.

¹⁵ ANSALDI, Waldo. La forja de um dictador; El caso de Juan Manuel de Rosas in *Crítica & Utopía*. Buenos Aires, n. 5, 1981, p. 4. Disponível em <http://bibliotecavirtual.clacso.org/ar/libros/critica/nro5/ANSALDI.pdf>

do Império nos assuntos internos do país, resultado dos fortes vínculos estabelecidos com interesses desses dois vizinhos antes de 1828. Em torno dos dois primeiros presidentes uruguaiois, Fructuoso Rivera (1830-1834) e Manuel Oribe (1835-38) se cristalizaram as correntes políticas – que, posteriormente, se constituíram em partidos políticos – Colorado e nacional/*Blanco*, policlassistas e heterogêneas, que tinham nos respectivos caudilhos o elemento aglutinador e terminaram se identificando, respectivamente, com o liberalismo europeísta e o nacionalismo antiliberal. O enfrentamento entre elas desembocou em longa guerra civil, a Guerra Grande (1839-1851), iniciada com a sublevação de Rivera, apoiado por unitários argentinos, revolucionários farroupilhas, contra Oribe, que refugiou-se em Buenos Aires, onde obteve o apoio de Juan Manuel de Rosas, ao qual Rivera, que ocupara o poder em Montevideú, declarou guerra. Criou-se um complexo quadro regional, no qual a guerra civil uruguaia vinculou-se à disputa entre federalistas e unitários argentinos, além de ter interagido com a Farroupilha e no conflito o imperialismo comercial europeu, entre a Grã-Bretanha e a França, na qual foi parte ativa, apoiando financeira e militarmente o governo de Rivera. Este tinha como base de apoio o setor mercantil e recebia sustentação financeira e militar anglo-francesa, enquanto Oribe se apoiava nos proprietários rurais e tinha o respaldo militar de Rosas.

Em 1840 consolidou-se no Brasil o bloco de poder baseado na aliança entre a burocracia governamental e a oligarquia agrária das províncias de Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo. A nova situação obteve legitimidade ao colocar à frente do seu governo, antecipadamente, D. Pedro II e foi aceita pelas demais oligarquias regionais por estarem convencidas de que o modelo monárquico centralizador lhes convinha. Elas se deram conta de que os conhecimentos da burocracia do Rio de Janeiro e a estrutura de poder do poder central eram necessários para manter a ordem escravocrata. Afinal, era melhor ceder os anéis, reduzindo os anseios de autonomia em relação ao poder central, do que perder os dedos, ao se ter todos os privilégios perdidos em uma revolução social. Era o governo central que tinha o conhecimento e os melhores meios, diplomáticos e militares, para gerenciar os problemas externos, quer em relação às grandes potências, como as pressões inglesas contra o tráfico de escravos, quer na região do Rio da Prata.¹⁶

Nesses tempos de saquarema,¹⁷ de predomínio do projeto conservador, se consolidou o Estado Monárquico, na forma

¹⁶ Sobre o processo político ver: FAUSTO, Boris; DEVOTO, Fernando J. *Brasil e Argentina; um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 50-73.

¹⁷ Veja-se MATTOS, Ilmar Rohloff de. *Tempos de saquarema: a formação do Estado Imperial*. São Paulo: Hucitec, 1996.

parlamentarista, com maior estabilidade política e melhora das finanças brasileiras, graças à crescente exportação de café. As novas condições permitiram ao Império do Brasil implementar, na segunda metade da década de 1840, uma política externa que “tendeu à racionalidade e à continuidade”, resultantes de um processo decisório que estabeleceu metas de política externa, do qual participavam o Parlamento, o Conselho de Estado, o Gabinete de Ministros e o próprio Imperador.¹⁸ Política externa que teve como prioridades consolidar como território nacional a herança territorial resultante do expansionismo português e, em relação às grandes potências, exercer a maior autonomia possível, evitando o conformismo imobilizador mas, ao mesmo tempo, consciente dos limites do poder nacional, não caindo no voluntarismo confrontacionista.

O maior desafio à construção desse Estado, no início dos anos 1840, era a continuidade da República Riograndense no sul. A guerra continuava em perspectiva de vitória do Exército imperial, pois os farroupilhas obtinham armas e cavalos em Entre Ríos e Corrientes e utilizavam o porto de Montevideu para comércio externo, contornando o bloqueio naval imposto pela Marinha imperial ao litoral do Rio Grande. Em decorrência das relações entre os farroupilhas e Rivera, este não era visto como confiável pelo governo imperial, o qual, ao mesmo tempo, via Oribe como um agente do governador de Buenos Aires.

Rosas, por sua vez, manteve-se distante dos farroupilhas. Estes eram, afinal de contas, em grande parte fazendeiros com propriedades ou interesses no Uruguai, onde disputavam o acesso ao gado com produtores argentinos de charque. Para os governantes do ainda claudicante Segundo Império, Rosas apresentava-se como eventual ameaça, pois sua recusa em aceitar a independência do Paraguai e sua intervenção no Uruguai, em apoio a Oribe, parecia prenúncio de tentativa de incorporar os dois países à Confederação e, ainda, indício de uma política externa agressiva que poderia se voltar contra o Brasil. Na perspectiva rosista, por sua vez, as independências uruguaia e paraguaia significavam perdas territoriais da Confederação; havia o risco de elas servirem de exemplo secessionista para as províncias do chamado litoral fluvial e, ainda, criava flancos vulneráveis para um expansionismo brasileiro.

Havia, porém, simpatia por Rosas no Rio de Janeiro. Ele sofria a ameaça de uma intervenção anglo-francesa – anteriormente já sofrera hostilidade da Marinha francesa –, com essas potências exigindo a

¹⁸ CERVO, Amado Luiz ; BUENO, Clodoaldo. *História das Relações Internacionais do Brasil*. 3 ed. Brasília: Editora da UnB, 2008, p. 55, 131.

retirada de suas tropas de território uruguaio e, ainda, defendendo seus interesses comerciais. Ora, também o Império tinha relação tensa com a Grã-Bretanha, que pressionava pelo fim ao tráfico negreiro e pela renovação das concessões comerciais feitas, por Pedro I, no Tratado de reconhecimento da independência brasileira, assinado em 1827 e que caducara em 1842. Assim, os governantes brasileiros aceitaram, em 1843, uma proposta de aliança feita por Rosas, quando era ameaçado de intervenção anglo-francesa e por uma revolta de Corrientes. A aliança foi apresentada ao Império como instrumento de pacificação do Uruguai e o Rio Grande do Sul, cabendo à Marinha imperial contribuir para bloquear Montevideu – já sitiada por terra –, e de outros portos que estivessem sob o controle de Rivera, enquanto a Confederação apoiaria a ação do Exército imperial contra os farroupilhas. Era um acordo que se tornava ainda mais atraente para o lado brasileiro ao criar um ambiente de colaboração regional, favorável a se obter a ratificação argentina à Convenção de 1828, o que significaria a Confederação ratificar a independência uruguaia.¹⁹

Assinado por Pedro II em 24 de março de 1843, o Tratado de Aliança não foi ratificado por Rosas, sob o argumento de que nenhum acordo podia ser negociado sem o consentimento de Manuel Oribe.²⁰ Na realidade, o ditador não necessitava mais dessa aliança, pois não havia mais ameaça de bloqueio anglo-francês e terminara a sublevação de Corrientes. No Rio de Janeiro a recusa foi considerada uma afronta a Pedro II e, ademais, a prova de que, quando pudesse, Rosas se voltaria contra o Império.

Com tal convicção, o governo imperial preparou-se para um confronto com Rosas. Para tanto, buscou obter a unidade interna brasileira e estabeleceu negociações com os farroupilhas que resultaram, em 1º de março de 1845, na Paz de Poncho Verde, pondo fim à República sulina e pacificando o Rio Grande do Sul. No ano anterior, em 1844, o Império reconheceu a independência do Paraguai – foi o primeiro país a fazê-lo – e, discretamente, apoiou esse país para defender-se, o que causou protestos do representante da Confederação no Rio de Janeiro.

Em 20 de novembro de 1845, uma esquadra franco-britânica abriu à força a navegação do rio Paraná, no combate de *Vuelta de Obligado*. Três meses antes Rosas havia proibido o acesso de barcos estrangeiros aos rios da Confederação, ignorando o argumento de que, por atravessar mais de um país, o rio Paraná era internacional. Após aquele combate,

¹⁹ BANDEIRA, op. cit., p. 115.

²⁰ CISNEROS, Andrés ; ESCUDÉ, Carlos. *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina*. Buenos Aires: Cari/Nuevo Hacer, 1998, T. IV, p. 193-194.

mais de uma centena de navios mercantes de diferentes nacionalidades subiu os rios Paraná e Uruguai e descobriram que as províncias interiores, em bancarrota, praticamente não tinham consumidores.²¹ A intervenção anglo-francesa terminava em fracasso comercial e político, pois Rosas dela saiu fortalecido “*identificándose con la nación, y a sus enemigos con la traición*”.²² O mesmo ocorreu no Império, contra o qual ocorreram fortes pressões inglesas para renovar os privilégios comerciais obtidos com o tratado de reconhecimento da independência, vencidos em 1844, bem como ação unilateral da Marinha britânica contra navios brasileiros que faziam o tráfico de escravos. Como consequência, era forte a antipatia à Inglaterra no Brasil, e o governo imperial, sob domínio do Partido Conservador, ao se recusar em ceder às exigências comerciais inglesas e se opor a esse unilateralismo, teve sua legitimidade fortalecida perante a população.

O fracasso da intervenção britânica contra Rosas era surpreendente pois, anteriormente, Londres obtivera a independência uruguaia; ajudara a sustentar o governo de Rivera em Montevideu e, em 1833, ocupara as ilhas Malvinas. No final, os prejuízos comerciais, a perda de interesse pelo acesso ao interior da Confederação e o reconhecimento de que, afinal, Rosas impunha estabilidade política alteraram a postura do governo britânico que, em maio de 1846, chegou a um acordo com Rosas, apesar da resistência da França. Grã-Bretanha, França e a Confederação chegaram a acordo conjunto somente em 1849, mas o bloqueio inglês do porto de Buenos Aires foi levantado em junho de 1847, enquanto a França tomou idêntica medida no ano seguinte.

A maré da História era favorável a Rosas, pois também em 1846 teve fim a rebelião de Corrientes, iniciada no final do ano anterior. Essa província havia reconhecido a independência do Paraguai e a ele se aliara contra Rosas, recebendo uns quatro mil soldados desse país, comandados pelo general Francisco Solano López, que operaram em território correntino, sob as ordens do general José María Paz. Essas forças aliadas foram derrotadas pelo exército rosista do general Justo José de Urquiza, levando os correntinos a romperem a aliança, com as tropas paraguaias retornando a seu país.²³

A aliança correntino-paraguaia foi resultado da nova situação no Paraguai. Neste, morrera o Ditador Perpétuo José Gaspar Rodríguez de Francia, em 1840, que isolara seu país, quer para evitar submeter-se a

²¹ FLORIA, Carlos Alberto; BELSUNCE, César A. García. *Historia de los argentinos*. Buenos Aires: Larousse, 1992, t. II, p. 62.

²² BARRÁN, José Pedro. *Apogeo y Crisis del Uruguay Pastoral y Caudillesco, 1839- 1875*. Montevideo: Banda Oriental, 1982, p. 18.

²³ SCENNA, Miguel Ángel. *Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires: La Bastilla, 1975, p. 131-132.

Buenos Aires, quer para manter sua ditadura. Para isto, Francia perseguiu todo aquele que tivesse algum potencial de liderança política, debilitando ao extremo a elite local. Sobrevivente desta, Carlos Antonio López sucedeu o Ditador Perpétuo e deu continuidade ao regime autocrático anterior, mas pôs fim ao isolamento internacional do Paraguai. A mudança atendia a necessidade do Estado paraguaio dinamizar a vida econômica, *“representando los intereses esenciales de la naciente burguesía rural cuyo poder y sofisticación se afianzaban con la expansión de un régimen capitalista fuertemente asentado en los rubros exportables de la producción agropecuaria”*. A partir da década de 1850, com a liberdade de navegação existente no Prata, foi implementada, aos poucos, uma estratégia *“de crecimiento hacia fuera”*. Esta era baseada essencialmente nas exportações de produtos primários paraguaios para o mercado regional e mundial, enquanto importava-se manufaturas e técnicos estrangeiros, particularmente ingleses.²⁴

Rosas constituía um obstáculo à modernização da economia do Paraguai e à abertura internacional do país. O líder da Confederação tornou-se motivo de aproximação entre o Império do Brasil e o Paraguai, ao representar ameaça para ambos. Em outubro de 1843, após a citada recusa de Rosas de ratificar tratado de aliança com o Império, este enviou José Antonio Pimenta Bueno ao Paraguai, como Encarregado de Negócios, com instruções para reconhecer a independência paraguaia, o que foi feito em 14 de setembro de 1844.

Em torno de Rosas giravam as articulações políticas no Rio da Prata, onde as fronteiras nacionais eram ficção, por não estarem definidas ou demarcadas, enquanto era concreta a interação de interesses políticos e econômicos e, ainda, à unidade histórico-cultural regional ainda não se haviam sobreposto identidades nacionais, que estavam sendo construídas. O ditador da Confederação era um obstáculo para a realização de interesses dos pecuaristas riograndenses, pois Oribe defendia o acesso dos estancieiros uruguaios ao gado existente no território oriental. O governo imperial, por sua vez, que recém havia obtido a pacificação do Rio Grande do Sul, era sensível a queixas oriundas dessa província de modo a evitar que surgissem descontentamentos. Ademais, não interessava ao Estado Monárquico brasileiro que Rosas construísse uma república forte ao sul, fosse incorporando o Uruguai ou colocando-o sob influência de Buenos Aires, ao que se poderia seguir uma ação rosista contra a independência do Paraguai. Tal república poderia, pelo exemplo, estimular o ressurgimento do republicanismo no Brasil e, constituir ameaça militar para o Rio Grande

²⁴ HERKEN KRAUER, Juan Carlos; GIMENEZ DE HERKEN, Maria Isabel. *Gran Bretaña y la Guerra de la Triple Alianza*. Asunción: Editorial Arte Nuevo, 1982, p. 35, 46.

do Sul e para o isolado Mato Grosso. No Rio de Janeiro via-se Rosas como inimigo e, em 1848, o Partido Conservador retornou ao poder e estabeleceu uma política com objetivos definidos quanto ao Rio da Prata e critérios para a definição de fronteiras. Estas seriam definidas pelo *uti possidetis* no momento da independência e os objetivos na região platina eram o de garantir a liberdade de navegação de seus rios internacionais e de conter a influência de Buenos Aires, o que implicava em apoiar as independências do Paraguai e do Uruguai. Estas, por sua vez, eram a garantia da manutenção do caráter internacional dos rios Paraná e Paraguai, portanto de sua navegação por navios brasileiros em direção a Mato Grosso, o que não ocorreria se ambas as margens desses rios estivessem de posse de um único país. Rosas era obstáculo a esses objetivos e o governo conservador elaborou a estratégia de isolá-lo para, em seguida, derrubá-lo.

Os novos governantes brasileiros estavam convencidos que, com o fim da pressão anglo-francesa sobre Buenos Aires e se os *blancos* vencessem a guerra civil no Uruguai, Rosas se imporia à oposição interna argentina. Alcançado este objetivo, o ditador anexaria o Paraguai à Confederação a qual, fortalecida, levaria Rosas, nas palavras do chanceler brasileiro Paulino José Soares de Souza, a “vir sobre nós com forças e recursos maiores, que nunca teve, e envolver-nos em uma luta em que havíamos de derramar muito sangue e despende somas enormes.”²⁵

No final da década de 1840, Rosas estava no auge do seu poder, com o fim das hostilidades contra si da Grã-Bretanha e França e com a perspectiva de vitória de Oribe no Uruguai. O governo imperial encontrava-se despreparado militarmente para enfrentá-lo e não podia apoiar ostensivamente Rivera, que deixara de receber subsídios financeiros dessas duas potências. Para sustentar o governo de Montevideu, Paulino de Souza obteve que o banqueiro Irineu Evangelista de Sousa, o barão de Mauá, concedesse empréstimos ao governo de Montevideu, com o aval do Tesouro brasileiro.²⁶ Era o início da “diplomacia dos patacões”, pela qual o Império alcançou objetivos, no Rio da Prata, por meio de empréstimos a aliados.

Rosas, por sua vez, criou parte das condições para sua queda ao comportar-se como um unitário, impondo medidas prejudiciais às economias das províncias do litoral fluvial e ao manter o monopólio de Buenos Aires sobre a Aduana, apropriando-se dessa província das rendas fiscais sobre o comércio exterior da Confederação. Por outro lado, o

²⁵ Exposição de Paulino José Soares de Souza in *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros*, 1852, p. XIX-XX.

²⁶ Visconde de MAUÁ, *Exposição aos credores* in: GANNES, Claudio. *Visconde de Mauá; autobiografia*. Rio de Janeiro: Liv. Ed. Zélio Valverde, 1943, p. 122-123.

bloqueio anglo-francês permitira às províncias do interior gozarem das vantagens de um comércio externo, ainda que modesto, sem passar pelo porto de Buenos Aires. Com o fim desse bloqueio lhes foi imposta novamente a dependência desse porto, o que gerou descontentamento.²⁷

Em 1851, o governador de Entre Ríos, Justo José Urquiza, rompeu com Rosas, retirando-lhe a delegação de representação externa. Antes desse ato, o caudilho entrerriano obteve apoio do governo brasileiro e assinou com o Império tratado de aliança para derrotar Oribe e seus aliados, de modo a pacificar o Uruguai. Ainda que não formalmente, era uma aliança contra Rosas a ponto de prever que, se este reagisse contra a “pacificação”, a aliança se voltaria contra ele. Oribe rendeu-se a Urquiza, tropas brasileiras entraram no Uruguai e Rosas declarou guerra ao Brasil, levando, em 21 de novembro de 1851, à assinatura do tratado de aliança contra ele entre o Império, o governo de uruguiaio e as províncias de Entre Ríos e Corrientes. Urquiza venceu Rosas na batalha de Caseros, travada em 3 de fevereiro de 1852, contando com o apoio militar brasileiro.

O Império assinou com o Uruguai, em 1851, tratado que definiu limites nos termos que a diplomacia imperial reivindicava, bem como outros acordos que tornaram a República Oriental dependente do Brasil. A derrota de Rosas, por sua vez, garantiu a livre navegação nos rios internacionais platinos e as independências uruguiaia e paraguaia saíram fortalecidas, com o Paraguai sendo reconhecido como Estado soberano pelo novo governo da Confederação. Ao Estado Monárquico faltava, para consolidar seu território na região platina, definir as fronteiras com a Confederação e com o Paraguai a partir do critério do *uti possidetis* no momento da independência. Para estas duas repúblicas, por sua vez, o desafio era definir territórios entre si e com o Império; inserir-se internacionalmente, quer no plano político, quer no comercial, e, no caso da Confederação, haver-se com o separatismo de Buenos Aires. A força econômica desta e sua posição geográfica estratégica permitiram-lhe tornar-se autônoma da Confederação Argentina em lugar de ser mais uma província desta, ainda que a mais poderosa, contexto em que teria de abrir mão de prerrogativas econômicas e políticas. Passou a haver, assim, dois Estados argentinos, o da Confederação, com capital na cidade de Paraná, e o de Buenos Aires.

Se ao Império, como visto, não interessava uma república forte ao sul, o mesmo ocorria quanto a uma fragmentação da Confederação. Este evento traria a instabilidade política e novos conflitos intraprovíncias argentinas ameaçariam a livre navegação na região, além de repercutirem no Uruguai e, talvez, no Rio Grande do Sul. No aspecto econômico, um

²⁷ CISNEROS; ESCUDÉ: T. I, p. 131.

Estado argentino unido, contando com as riquezas de Buenos Aires, teria melhores condições de pagar a dívida, junto ao Tesouro brasileiro, feita por Urquiza para financiar a ação contra Rosas e que fora assumida pela Confederação.

Em 1855, Paulino de Souza, o visconde do Uruguai, escreveu a José Maria da Silva Paranhos, outro expoente político conservador, que se houvesse guerra no Prata o Império seria envolvido a contragosto e somente teria a perder, pois:

Se nos ligarmos a Buenos Aires, teremos Urquiza contra nós, que logo há de fazer as pazes com Carlos Antonio López e será fechada a navegação do Paraná. Se nos ligarmos a Urquiza teremos *ipso facto* contra nós Buenos Aires, que há de se ligar ao Paraguai e perdido o comércio importante que fazemos com Buenos Aires. Buenos Aires há de procurar chamar a si o Estado Oriental e pode-se crer que o chame. Ficaremos só com Urquiza, que não pode inspirar confiança nenhuma.(...) Tenho um medo extraordinário de nos ver envolvidos em luta cujo o termo não se pode prever. Receio muito ver-nos depois comprometidos, obrigados a sermos *les bailleurs de fons* do nosso aliado, ou a retirar-nos ingloriamente da luta, pelo muito peso da carga.²⁸

O governo imperial manteve-se neutro na disputa entre a Confederação e Buenos Aires, pois não se sabia, afinal, qual das partes se imporá sobre a outra e, ademais, era a melhor forma de garantir os objetivos conquistados e obter a definição das fronteiras com a Confederação e com o Paraguai. A neutralidade era política e militar, não impedindo o Rio de Janeiro de financiar a Confederação com empréstimos, inclusive porque se não o fizesse se arriscava a não receber o que antes havia emprestado a Urquiza, para derrubar Rosas. Em 1857 o enviado especial ao Prata, José Maria da Silva Paranhos, assinou com o governo da Confederação tratados de navegação, extradição e limites, mas este último não foi ratificado pelo Congresso argentino, e a questão somente seria resolvida por laudo arbitral, no final do século XIX. Paranhos também assinou um acordo de aliança militar com a Confederação – que não chegou a ser efetiva –, pelo qual ela apoiava o Império nas suas divergências com o Paraguai e, em retribuição, o Tesouro brasileiro emprestou 300.000 patações ao governo de Paraná.²⁹

²⁸ ARBILLA, José Maria. A neutralidade limitada: o Império do Brasil e a divisão argentina (1852-62) In: *Revista Múltipla*. Brasília: UPIS, v.6, n.10, jun. 2001, p. 70-71.

²⁹ BANDEIRA, op. cit., p.199.

Eliminado o inimigo comum, as relações entre o Império e o Paraguai tornaram-se crescentemente tensas devido à definição das fronteiras e a abertura à livre navegação do rio Paraguai. Carlos Antonio López, ciente da importância da livre navegação para o Brasil, condicionou-a à aceitação por este de um tratado de limites favorável a Assunção. Paranhos chegou à capital paraguaia em janeiro de 1858 e Carlos Antonio López, um governante sagaz e cauteloso e, consciente de que teria o comércio externo do seu país suspenso em caso de um conflito militar com o Império e por estar despreparado para o eventual conflito, aceitou a reivindicação brasileira quanto à livre navegação. Um protocolo definiu a Baía Negra, no Chaco, como limite ocidental entre os dois países,³⁰ permanecendo litigiosa a área entre os rios Apa e Branco, cujo *status quo* seria preservado até 1862, quando se deveria voltar a negociar.

No final da década de 1850, as relações entre a Confederação Argentina e o Império brasileiro estavam deterioradas. O equilíbrio diplomático brasileiro mostrou seus limites pois Urquiza afastou-se do Brasil e aproximou-se do Paraguai, como resposta à resistência do governo imperial em intervir diretamente contra Buenos Aires e, ainda, em conceder novo empréstimo de um milhão de pesos fortes à Confederação.³¹

O crescente poder econômico de Buenos Aires – resultado da diversificação de sua economia e do crescimento do comércio mundial – e sua repercussão militar, de um exército maior e mais bem armado, se impuseram sobre a Confederação. A situação argentina mudou radicalmente após a batalha de Pavón, em 17 de setembro de 1861, no qual o exército da Confederação, comandado por Urquiza, enfrentou as forças de Buenos Aires, chefiadas por Bartolomé Mitre. Há diferentes interpretações sobre os antecedentes e o próprio desenrolar dessa batalha – o líder entrerriano retirou-se, não foi derrotado –, mas não há dúvida de que ela abriu caminho para a reorganização política nacional e o surgimento, em 1862, da República Argentina, sob a hegemonia portenha. Não era, ainda, o Estado argentino consolidado definitivamente, mas nele estavam as características que se imporiam pela força, contra inimigos externos e internos, e pela legitimidade, ao ser reconhecido e aceito pela sociedade argentina.

Os governos do Império do Brasil e a República Argentina tinham, pela primeira vez, um denominador ideológico comum, pois os dois países eram governados por políticos adeptos do liberalismo.³² No plano regional, o governo de Bartolomé Mitre não impunha obstáculos à livre

³⁰ *Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros*, 1858, p. 39.

³¹ BANDEIRA, op. cit., p. 217.

³² As repercussões dessa afinidade ideológica estão analisadas em TJÁRSKS, German O. E. Nueva luz sobre el origen de la Triple Alianza in: *Revista Histórica*. Buenos Aires: Instituto Histórico de Organización Nacional, I: 1, Oct.-Dic. 1977, p. 131-171.

navegação dos rios platinos e mantinha estreitas ligações com os colorados uruguaios, os quais, por sua vez, possuíam vínculos tradicionais com o Império.

Em abril de 1863, o caudilho colorado Venancio Flores, que lutara em Pavón ao lado de Mitre, invadiu o Uruguai, vindo de Buenos Aires e contando com o apoio do governo argentino, para derrubar o governo *blanco* do presidente Bernardo Berro.³³ Este procurou exercer efetivamente o poder sobre o território uruaio, aplicando as leis e proibindo a exportação do gado em pé, o que era feito por pecuaristas riograndenses para fornecer matéria-prima para a produção de charque gaúcho. Esses pecuaristas responderam apoiando ativamente a rebelião colorada. Na busca de respaldo para as pressões contra seu governo e não querendo subordinar-se ao Rio de Janeiro ou a Buenos Aires, Berro estreitou relações com a oposição federal argentina, liderada por Urquiza, o qual, por sua vez, também se relacionava com o chefe de Estado paraguaio, Francisco Solano López, que sucedera seu pai, Carlos Antonio, morto em 1862. Na guerra civil uruguaia, uma vez mais, convergiam e chocavam-se diferentes interesses de diversas origens e com distintos objetivos, tendo como aparência a luta pelo poder e como pano de fundo a falta de definição ou consolidação dos Estados nacionais.

Essa realidade é evidente nos casos argentino e uruguaio, mas é menos quanto ao Império e ao Paraguai. Afinal, a Monarquia parlamentarista brasileira era estável desde o final dos anos 1840 e o Estado paraguaio, autoritário e patrimonialista, por quase cinco décadas fora eficiente em submeter sua sociedade e em resistir às pressões argentinas e brasileiras. No entanto, a província do Rio Grande do Sul continuava a ser o calcanhar de Aquiles do Império: pairavam desconfianças sobre sua lealdade para com a Monarquia; sua elite tinha interesses diretos no Uruguai que funcionavam como correia de transmissão para envolver o Brasil nas tensões platinas e, devido à distância do Rio de Janeiro e à proximidade de Buenos Aires, a província gaúcha tinha uma posição vulnerável. Tal proximidade, se era um risco para a elite riograndense pela possibilidade de ocorrer choque de interesses, também era instrumento para arrancar concessões de um governo imperial desconfiado sobre como essa vizinhança poderia influenciar ou ser usada pelos estancieiros do sul. O Rio Grande do Sul vivia uma “situação peculiar”, pois fazia parte do Brasil, se subordinava ao governo central e à Constituição Imperial, mas se aproximavam a província dos vizinhos platinos sua tradição militar,

³³ RUIZ MORENO, Isidoro J. La política entre 1862 y 1880 in: ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA. *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Buenos Aires: Planeta, 2000, t. IV, p. 463.

seu perfil econômico-social e vínculos pessoais, econômicos e políticos.³⁴

Quanto ao Paraguai, o crescimento do comércio regional e os avanços tecnológicos em todas as áreas colocaram em xeque o Estado isolado do mundo da época de Francia. A aceleração do crescimento econômico capitalista impactou nas economias argentina e brasileira, que tendiam a tornarem-se mais dinâmicas, por meio de suas articulações com o sistema comercial e financeiro internacional, ampliando a distância que as separava da economia paraguaia, caracterizada pela baixa produtividade e dinamismo, posto que voltada para o pequeno mercado interno e sem acesso significativo a avanços tecnológicos. Havia a realidade do surgimento de armamentos mais eficientes – as armas de cano raiado; canhões com projéteis explosivos e de maior alcance; belonaves a vapor, etc. –, aos quais o Império e a Argentina, países marítimos, tinham facilidade de acesso e o Paraguai não, por sua posição geográfica e pela falta de recursos financeiros e humanos. Nestas condições, o país não poderia repetir o rechaço de forças estrangeiras como ocorreu em 1811, com a expedição de Belgrano, ocasião em que as duas partes portavam basicamente as mesmas armas: espadas, lanças e barulhentos, além dos pouco eficientes mosquetões antigos. Na década de 1850, o aperfeiçoamento ou surgimento de novas armas (cano raiado; repetição; navios encouraçados, etc.) e de meios de comunicação (telégrafo, navio a vapor, e ferrovia) tendia a deixar o Paraguai em posição de inferioridade, pela dificuldade em importá-los. Carlos Antonio López se deu conta dessa situação e procurou modernizar o país, integrando-o ao comércio com a Europa e para lá enviando jovens paraguaios para estudarem. Se bem sucedida, essa abertura para o mundo europeu e, conseqüentemente, também para os vizinhos, iniciada na década de 1850, repercutiria sobre o Estado paraguaio. Este necessariamente teria de ser reconfigurado, para adaptá-lo à nova realidade e atender às necessidades que surgiriam, posto que não poderia escolher manter-se isolado. E para fazer a abertura sob relativo controle do poder central, um dos requisitos era não depender do porto de Buenos Aires e, no Prata, a única alternativa era o de Montevideú.

Opoder central do Império estava fragilizado em 1864, pois os liberais lutavam entre si, o que havia gerado mudanças de Gabinetes, e o clima era de tensão no Rio de Janeiro, pois casas bancárias haviam quebrado e, no ano anterior, após duas décadas de atritos intermitentes, o Brasil rompera relações diplomáticas com a Grã-Bretanha devido à chamada Questão Christie. Nessas condições, o governo liberal cedeu, em 1864, à pressão de estancieiros gaúchos que eram contrários ao governo uruguaio, e entrevistou

³⁴ FERREIRA: P. 75.

em favor dos colorados no Uruguai. Também era uma forma de equilibrar a influência de Buenos Aires junto aos colorados, já que não podia afastá-la.³⁵

Em busca de apoio que se opusesse à visível aproximação entre os governos brasileiro e argentino, ambos apoiando os colorados, o governo *blanco* uruguaio se aproximou do Paraguai e de Urquiza. Francisco Solano López, que sucedera no poder o pai, morto em 1862, foi receptivo, pois além de o porto de Montevideu ser uma alternativa ao comércio exterior paraguaio à dependência de Buenos Aires, convenceu-se de que o seu país estava ameaçado pelo Brasil e pela Argentina e que poderia derrotar militarmente o Império, bem como anular o governo Mitre. Contando com superioridade numérica em relação aos exércitos desses dois vizinhos, o chefe de Estado paraguaio acreditava que, em caso de guerra regional, suas tropas seriam recebidas como libertadoras no interior argentino e a oposição federalista se levantaria contra Mitre, vencendo-o. Já os *blancos* se uniriam às tropas paraguaias que chegariam ao Uruguai em seu socorro e venceriam as forças do Exército imperial que invadiram o país em outubro de 1864.³⁶

Em 23 de dezembro de 1864, forças paraguaias atacaram o Mato Grosso e, quatro meses depois, em abril de 1865, fizeram o mesmo com Corrientes. As invasões paraguaias levaram à constituição, em 1º de maio de 1865, do Tratado da Tríplice Aliança, entre a Argentina, o Brasil e o Uruguai, governado havia dois meses pelo colorado Venancio Flores. Desde meados de 1864, o chanceler argentino Rufino de Elizalde e o Enviado Extraordinário brasileiro José Antonio Saraiva haviam atuado de forma coordenada para pôr fim à guerra civil uruguaia mediante a retirada dos *blancos* do poder, e tendo por base a hipótese de um agravamento das tensões platinas, que criaria a necessidade de uma aliança argentino-brasileira,³⁷ e que deveria lançar raízes profundas, de colaboração, para o “bem” dos dois países e de seus vizinhos.³⁸ No início de abril de 1865, José Mármol partiu para o Rio de Janeiro, para assumir a Legação argentina, com instruções para trabalhar por uma aliança entre os dois países, buscando “ligar com o Brasil nossos interesses” por meio de tratados.³⁹

Não foi, porém, o que ocorreu. A longa duração da guerra gerou mal entendidos e desconfianças mútuas, no Brasil e na Argentina, quanto aos objetivos do aliado, desgastando a aliança. Ela ficou restrita à necessidade

³⁵ DE MARCO, Miguel Ángel. *Bartolomé Mitre; biografía*. Buenos Aires: Planeta, 2004, p. 319.

³⁶ Análise mais aprofundada pode ser vista em DORATIOTO, Francisco. *Maldita Guerra; nova história da Guerra do Paraguai*. 1ed São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 71-78.

³⁷ ELIZALDE para SARAIVA, carta particular, Buenos Aires, 11.5.1865. Archivo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, *Guerra de la Triple Alianza, Caja 1, Folio 4*.

³⁸ Idem, carta particular, Buenos Aires, 25.8.1865. Ibidem, *Folio 19-20*.

ELIZALDE para José Maria da Silva PARANHOS, Buenos Aires, 25.2.1866. Id., *Folio 30*.

³⁹ ELIZALDE para José MÁRMOL, nota confidencial, Buenos Aires, 29.1.1865. Archivo General de la Nación, VII-2-4-8.

imediate, de se vencer a guerra, e nessa função acabou por se restringir quando, em 1868, seus críticos ascenderam ao poder nos dois países. No Rio de Janeiro, o Partido Conservador voltou a ser governo, enquanto do lado argentino Domingo Faustino Sarmiento venceu a eleição presidencial. Terminada a guerra em 1º de março de 1870, terminava de fato a Aliança, tanto que um dos vencedores, o Império, compôs-se com o vencido, o Paraguai, para evitar que outro vencedor, a Argentina, conseguisse obter todo o Chaco, como estabelecia o Tratado da Tríplice Aliança.⁴⁰

Com a Guerra do Paraguai terminava o longo, complexo e sangrento processo de construção e definição dos Estados nacionais na região. O Estado autocrático paraguaio foi destruído e substituído por um modelo liberal, que persistiu até 1936, em uma sociedade sem burguesia e que, em consequência da destruição causada pela guerra, carecia de sistema produtor de riquezas primárias. Desse modo, o Paraguai praticamente não se beneficiou da elevação dos preços desses produtos nos mercados internacionais, devido ao aumento da demanda causada pelo crescimento do capitalismo, na segunda metade do século XIX. Na Argentina, o Estado centralizado liberal anulou o inimigo interno, o federalismo – embora em 1876 ainda ocorresse a rebelião de López Jordán –, e isolou-o de seus vínculos externos, no Paraguai e no Uruguai. Este terminou a guerra com ganhos para o seu comércio, decorrente dos gastos feitos pelo Império durante o conflito, e seu processo político tornou-se mais estável. Também não havia mais dúvidas quanto à manutenção das independências uruguaia e paraguaia, no caso desta após serem assinados os tratados de paz do Paraguai com o Brasil (1872) e a Argentina (1876). A situação regional também pôde estabilizar-se porque o Prata deixou de ser espaço econômico e geopolítico vital, permanecendo, porém, importante para esses dois países, cujos governos voltaram suas atenções e energias para a solução de problemas internos. O Império, a partir da década de 1870, teve de cuidar da crise do Estado Monárquico (a questão do fim da escravidão, o déficit público crescente e a ascensão do movimento republicano), enquanto a Argentina voltou-se para a Europa, consumidora crescente de sua produção agropecuária, e para a ocupação da Patagônia, para ampliar as terras cultiváveis.

O contexto econômico internacional, ao trazer prosperidade às economias da região – à exceção do Paraguai – contribuiu para a composição intra-elites, posto que todos podiam lucrar com esse momento, inédito na história regional. Se antes guerras e disputas eram formas de se procurar garantir ou se apropriar de excedentes econômicos, a partir da década de 1870 elas se tornaram empecilho à acumulação de

⁴⁰ DORATIOTO, p. 463-479.

capital. Nesses novos tempos, a paz e a estabilidade política tornaram-se requisitos à continuidade do enriquecimento da sociedade e a resposta a essa necessidade foi a consolidação do Estado oligárquico, liberal. O contexto internacional, que servira de catalisador para o processo das independências platinas, agora contribuía para a pacificação das lutas políticas intra-elites ao permitir a estes ganhos financeiros crescentes.



O Brasil e o Integracionismo: do ABC de Rio Branco à Operação Pan-americana

Clodoaldo Bueno

O triângulo ABC e a noção de influência compartilhada

O barão do Rio Branco durante toda sua gestão (1902-1912) manteve retórica favorável às boas relações com todas as nações do hemisfério, mas conhecia os limites da solidariedade sul-americana. Por isso, mesmo quando se tornou figura de prestígio em toda a região, teve o cuidado de nunca deixar aparecer que seu país tivesse pretensões de liderança. As suscetibilidades que as nações hispano-americanas exibiam em questões que envolviam interesses brasileiros, levavam-no a perceber que o Brasil tinha pouca chance de exercer influência solitária sobre elas. Dizia, com realismo, que na vertente sul-americana voltada para o Pacífico a influência diplomática pertencia incontestavelmente ao Chile. Na vertente atlântica, o Brasil só poderia exercer alguma influência se ela fosse dividida com a Argentina. A leitura que fazia da vida internacional dava-lhe a perceber, sem precisar recorrer a teóricos, que liderança não é algo que se reivindica, pois é resultado do consentimento e reconhecimento dos liderados.

Rio Branco considerava seu país diferente dos demais da América Latina, à sua época palco de intermináveis convulsões políticas. Os pronunciamentos e as guerras civis traziam descrédito, vergonha e desconsideração para a área, que, assim, atraía atentados à soberania de suas nações. O Chile seria a única exceção.⁴¹ A maneira mais eficiente de

⁴¹ AHI. Carta de Rio Branco ao barão Homem de Mello, 13 set. (1887?).

se proteger contra tais atentados seria, segundo ele, garantir a estabilidade política da região a fim de se fazer encerrar sua era de revoluções. Reconhecia que não era “só nos países vizinhos, que lavra o espírito revolucionário, mas também no Brasil, desde alguns anos, e na República Argentina até certo ponto.”⁴²

Se por um lado Rio Branco sempre que possível procurou demonstrar que a política exterior do Brasil não incluía qualquer pretensão de hegemonia, como não raro lhe era imputado pelas chancelarias hispano-americanas,⁴³ por outro, sua linha geral da política exterior em relação à América do Sul foi a busca do equilíbrio a fim de se evitar sonhos imperialistas ou projetos de hegemonia originados no seu próprio espaço, o que o convencia a observar uma política de cordial inteligência com a Argentina e o Chile.⁴⁴ Em original de seu próprio punho no ofício ao ministro plenipotenciário do Brasil em Buenos Aires, datado de 22 de novembro de 1904, formulou claramente seu pensamento a respeito e sugeriu a criação, pelos três principais países da América do Sul, de um instrumento legal que levasse a atitudes voltadas para a paz e a ordem na região.⁴⁵ A aproximação das três maiores repúblicas sul-americanas era, aliás, aspiração antiga de Rio Branco, que se manifestara já nos primeiros anos da sua gestão.⁴⁶

Na Argentina, o presidente Julio Roca (1880-1886; 1898-1904) foi também defensor da atuação conjunta das três principais repúblicas da América do Sul, integrantes do então chamado “triângulo ABC”. Em 1904, ele e seu chanceler José A. Terry estabeleceram, como uma das condições para o reconhecimento do novo Estado do Panamá, que o ato fosse conjunto, realizando-se, assim, conforme afirmou Fraga (1994), a primeira ação concreta do ABC.⁴⁷

Ao defender a influência compartilhada, Rio Branco agia sobretudo com pragmatismo. A amizade entre as três nações, além do equilíbrio, impediria intervenções de uma delas em república de menor expressão, bem como deixava o Brasil mais à vontade no contexto sub-regional. Em despacho para Washington, afirmou: “(...) a estreita amizade entre o Brasil e o Chile tem servido para conter as suas [dos argentinos] veleidades de intervenção franca no litígio chileno-peruano, no que tivemos com a Bolívia e no que ainda temos pendente com o Peru”.⁴⁸ Com efeito, a aproximação das três nações adquiria um ar de *entente* do Sul e provocava

⁴² AHI. Despacho para Buenos Aires, 22 nov. 1904.

⁴³ AHI. Despacho para Washington, 14 out. 1907.

⁴⁴ Cf. LINS, 1945, p.613.

⁴⁵ AHI. Ofício de Buenos Aires, 22 nov. 1904.

⁴⁶ AHI. 34.6-I, A-4, G-1, M-74. Veja-se, também, CONDURU, 1998, p.96.

⁴⁷ FRAGA, 1994, p.44.

⁴⁸ AHI. Despacho reservado para Washington, 31 mar. 1906. (Parte desse despacho foi transcrita por COSTA, 1968, p.249-50).

receios, sobretudo nos peruanos, conforme informou o embaixador do Brasil em Washington, Joaquim Nabuco.⁴⁹

Em 20 de outubro de 1907, em Santiago, Puga Borne (ministro das Relações Exteriores do Chile) e Lorenzo Anadón (representante da Argentina naquela capital) redigiram um projeto de tratado para regular as relações entre os países do ABC. O esboço feito por ambos, embora contemplasse a regulamentação da imigração e a adesão de outros países, tinha caráter de aliança militar e até previa uma “discreta equivalência” nas forças navais dos três. O assunto não prosperou, sobretudo em razão da conjuntura então existente nas relações bilaterais Brasil-Argentina, marcada pela tensão, diferente portanto daquela que se observara ao tempo do presidente Roca. Rio Branco não via possibilidade de cordialidade entre Brasil, Chile e Argentina enquanto seu rival na questão das Missões, Estanisláo Zeballos, que teria “veleidades de hegemonia e intervenção em negócios alheios”, fosse ministro das relações exteriores.⁵⁰

O chanceler brasileiro queria examinar o assunto relativo à *entente* só mais adiante, “com tempo e calma” e de modo a não prejudicar a “intimidade com o Governo americano”, que era grande, e promover o estreitamento da amizade também com o Chile.⁵¹

Em 13 de fevereiro de 1909, Rio Branco recebeu a minuta de um projeto de pacto de cordial inteligência de Puga Borne, naquele momento ex-ministro das Relações Exteriores, quando de sua passagem pelo Brasil em direção à Europa, a fim de ocupar a representação de seu país em Paris.⁵² Rio Branco formulou outro e o entregou, no dia 21 do mesmo mês, ao referido diplomata, mas preferiu que a proposta fosse apresentada à Argentina pelo Chile.⁵³ Segundo Conduru (1998), o projeto de Rio Branco preservou no artigo 1º a fórmula do projeto Puga Borne ao declarar que havia entre os três países “a mais perfeita harmonia” e que estes desejavam “mantê-la e robustecê-la, procurando proceder sempre de acordo entre si em todas as questões que se relacionem com os interesses e aspirações comuns e nas que se encaminhem a assegurar a paz e estimular o progresso da América do Sul”.⁵⁴ Ricupero (1995) afirma que o “foco do acordo estava no seu artigo 1º”.⁵⁵ Pelo artigo 2º do projeto, as partes obrigavam-se a “submeter a arbitramento os desacordos de qualquer natureza que ocorrerem entre elas e que não tenham podido resolver-se por via diplomática”, desde que não envolvessem “interesses

⁴⁹ AHI. Despacho reservado para Washington, 29 dez. 1907 (transcrição do telegrama).

⁵⁰ Cf. e *apud* CONDURU, 1998, p. 106-110; 77-8.

⁵¹ Telegrama para a legação do Brasil em Santiago, 19 jun. 1908, *apud* CONDURU, 1998, p. 78.

⁵² Para mais esclarecimentos sobre o projeto de Puga Borne, veja-se CONDURU, 1998, p. 110-2.

⁵³ Cf. CONDURU, 1998, p. 75, 84; BANDEIRA, 1973, p. 179; LINS, 1945, v. 2, p. 770-1.

⁵⁴ CONDURU, 1998, p. 112. O texto completo do projeto do Tratado do ABC encontra-se em LINS, 1965, p. 520-3.

⁵⁵ RICUPERO, 1995, p. 95.

vitais, a independência, a soberania ou a honra dos Estados contratantes”. O artigo 6º previa regras a serem observadas pelos contratantes na hipótese de desinteligência grave entre eles que não comportassem recurso a juízo arbitral. A preocupação de Rio Branco com a ordem e a estabilidade da região está refletida no artigo 9º que previa a obrigação de os governos contratantes impedirem, nos respectivos territórios, que se reunissem e se armassem imigrados políticos. Os dois artigos seguintes detalhavam ainda mais o procedimento ao vedarem o comércio aos insurgentes de países limítrofes, além de outras disposições como o desarmamento de asilados.⁵⁶

Convém reiterar que no projeto do ABC, na concepção de Rio Branco, nada constava a respeito de economia e comércio entre as nações envolvidas, não incluía equivalência naval no Cone Sul, a qual veemente descartava, e reafirmava que a aproximação Argentina-Brasil-Chile não se destinava a contrabalançar a influência norte-americana.⁵⁷ Assim, permite-se concluir que na visão do chanceler brasileiro, o ABC embutia a ideia de condomínio oligárquico de nações, em benefício da paz na América do Sul. Já em julho de 1906, por ocasião da III Conferência Internacional Americana, realizada no Rio de Janeiro, em rumorosa entrevista ao correspondente do *La Nación* de Buenos Aires, opinara, entre outras coisas, que se houvesse um acordo entre Argentina, Chile e Brasil, estas, pelo fato de serem as nações “mais fortes e progressistas (...) exerceriam influência sobre as demais, evitando as guerras tão freqüentes em alguns países”. Tinha como impossível firmar um acordo entre as 21 repúblicas: “Pensamos que um acordo no interesse geral, para ser viável, só deve ser tentado entre os Estados Unidos da América, o México, o Brasil, o Chile e a Argentina.” O Brasil, particularmente, só poderia exercer alguma influência sobre o Uruguai, o Paraguai e a Bolívia, desde que atuando de acordo com a Argentina e o Chile. Dos demais vizinhos, em razão da falta de comunicações, o Brasil estava distante.⁵⁸

A ideia de que o Brasil, a Argentina e o Chile devessem se apoiar reciprocamente e que essa eventual *entente* não assumiria caráter antinorte-americano, além do que faria aumentar o prestígio das três nações e contribuiria para afastar tentativas imperialistas da Europa, embora reiterada na documentação de outras figuras de expressão na diplomacia, como Joaquim Nabuco e J. F. de Assis Brasil, não era unanimidade.⁵⁹

⁵⁶ LINS, 1965, p.522-3. Rio Branco em correspondência de 26 de fevereiro de 1909, dias após receber a minuta de Puga Borne, registrou que “a ideia de uma possível e razoável inteligência política” entre os três países era por ele “afagada” há muitos anos, e fato existira “sem convenção alguma escrita” quando era presidente da Argentina o general Júlio Roca. (AHI. Despacho reservado para Buenos Aires, 26 fev. 1909 - Rio Branco a Domicílio da Gama)

⁵⁷ RICUPERO (1995, p. 93) interpretou, com propriedade, que o ABC seria uma projeto complementar à aliança não escrita com os Estados Unidos. Veja-se, também, CONDURU, 1998, p. 94.

⁵⁸ *La Nación*, Buenos Aires, 26 jul. e 9 ago. 1906; AHI. Despacho para Washington, 10 mar. 1906, *apud* LINS, 1945, p.757-61.

⁵⁹ AHI. Carta de Joaquim Nabuco ao Dr. Cardoso. Roma, 20 mar. 1904; Ofício de Buenos Aires, 19 abr. 1906. (Assis Brasil a Rio Branco). O escritor Graça Aranha, próximo da cúpula da diplomacia brasileira, tinha opinião divergente, pois via o pacto como “utopista e vago”. (AHI. 34.6 - I, G-1, M-10. Graça Aranha a Rio Branco, alto mar, 6 mar.1909).

Passada a turbulência do período em que Zeballos ocupou a chancelaria argentina, Rio Branco reafirmou a importância do ABC a Ramón Cárcano, enviado pelo presidente Roque Sáenz Peña (1910-1914) em missão particular. Em face da resistência do governo argentino em firmar um tratado, em razão, sobretudo, das eventuais desconfianças do Peru e da repercussão desfavorável nos Estados Unidos, Rio Branco afirmou:

Peça ao meu eminente amigo Sáenz Peña que subscreva o A.B.C., e o Brasil garante que não haverá discórdia na América do Sul, nem protestos do Peru, e que o presidente dos Estados Unidos, Theodore Roosevelt, e seu ministro Mr. Root convidarão especialmente os presidentes do A.B.C. para que os acompanhem com a sua presença na próxima inauguração do Canal do Panamá. A realidade do A.B.C. apareceria assim, como um corpo vivo, apresentada pelo presidente da grande República do Norte como a mais alta plataforma que naquele momento se lançará ao mundo.⁶⁰

Mesmo não se concretizando, a possibilidade dessa eventual aliança já era motivo de preocupação para as nações menores que tinham alguma pendência com algum dos integrantes do ABC.⁶¹ Os peruanos, especialmente, pois conforme informou Nabuco, tinham a questão de Tacna e Arica com o Chile e a de limites com o Brasil.⁶²

O ABC, ao tempo de Rio Branco, não passou da fase preliminar de negociações. Mesmo assim, houve uma tentativa de atuação concertada entre as três nações quando da IV Conferência Internacional Americana, que se realizou em 1910, em Buenos Aires. O Brasil tomou a iniciativa de estabelecer secretamente um entendimento prévio com os outros dois países em torno de uma fórmula de resolução em apoio da doutrina Monroe, redigida por Joaquim Nabuco pouco antes de sua morte. A reação que o vazamento do assunto provocou nos representantes das demais nações americanas levou o Brasil e a Argentina, apoiados pelos Estados Unidos, a desistirem de submeter a debate a resolução na citada conferência.⁶³ O *New York Herald*, de 4 de setembro de 1910, publicou matéria de seu correspondente em Buenos Aires, na qual atribuiu à ação dos delegados chilenos o fracasso da ampliação da doutrina Monroe que

⁶⁰ *Apud* LINS, 1965, p.461-2. Veja-se, também, FRAGA, 1994, p.59-60.

⁶¹ AHI. Ofício confidencial de Francisco Xavier da Cunha a Rio Branco. Montevideu, 20 dez. 1907.

⁶² AHI. Despacho para Washington, 29 dez. 1907.

⁶³ Cf. BURNS, 1966, p.154-155. A proposta de resolução estava redigida da seguinte forma: "O largo passado decorrido desde a declaração da Doutrina de Monroe habilita-nos a reconhecer nela um fator permanente de paz no continente americano. Por isso, festejando os primeiros esforços para a sua independência, a América Latina envia à grande irmã do norte a expressão de seu reconhecimento por aquela nobre e desinteressada iniciativa de tão grande benefício para o mundo." Vejam-se, também, GANZERT, 1942, p.447-8; CALÓGERAS, 1987, p.398.

iria ser proposta pela representação brasileira.⁶⁴ A ideia do ABC, todavia, iria reaparecer mais adiante, na gestão Lauro Müller, mas em outra conjuntura das relações hemisféricas.

Ator fugaz

A ideia de condomínio oligárquico de nações, tendo como pólos os Estados Unidos no norte e os países do ABC no sul, ganhou concretude na tentativa de mediação da qual se originaram as conferências de Niagara Falls, Canadá (18 de maio a 01 de julho de 1914), destinadas a solucionar a crise nas relações entre o México e os Estados Unidos, efeito colateral do processo revolucionário iniciado quatro anos antes por Francisco I. Madero. As conferências deram visibilidade às nações mediadoras e também contribuíram para o estreitamento da amizade entre os dois maiores países do hemisfério em razão da atuação do embaixador brasileiro Cardoso de Oliveira na cidade do México, quando ficou a cargo dos interesses norte-americanos em decorrência da ruptura de relações entre aqueles dois países à época da presidência do usurpador Huerta, assassino do presidente Madero e de seu vice Pino Suárez. O embaixador brasileiro em Washington Domício da Gama participou das conferências de Niagara Falls. Além do agradecimento formal, resolução conjunta do congresso norte-americano autorizou seu presidente a referendá-la com o oferecimento de medalha de ouro aos embaixadores do ABC. Bem acolhidas internacionalmente, citadas conferências contribuíram, também, para o estreitamento dos laços entre os mediadores e os Estados Unidos. Foram nesse sentido que chegaram ao Rio de Janeiro as informações enviadas pela legação do Brasil em Buenos Aires. Para o *El Diário* de Buenos Aires, o ABC era uma *entente cordiale*. Quando da assinatura do protocolo, ao término das conferências de Niagara Falls, os jornais da mesma capital foram unânimes, segundo a legação brasileira, no elogio à ação conjunta e pacificadora do ABC.⁶⁵

Quando da aproximação da programada V Conferência Pan-americana, prevista para se reunir em 1915 em Santiago, a chancelaria chilena convidou o ministro argentino das relações exteriores Murature para

⁶⁴ Cf. Ofício de Washington, 4 set. 1910 (R. de Lima e Silva a Rio Branco); "Chilians killed pan-monroism", *New York Herald*, 4 set. 1910 (recorte anexo ao ofício).

⁶⁵ AHI. Ofícios de Washington de 28 ago. 1913 (E. L. Chermont a Müller); 16 set. 1915 (Domício a Müller); Ofício de Buenos Aires, 2 jan. 1914 (Alves a Müller). A *entente* ocorria "entre las naciones mas indicadas para uniformar sus energias y ponderación en favor de la paz, y la estabilidad de esta parte del mundo. ("La mediación del A.B.C.". *El Diario*, 14 maio 1914). Veja-se, também, "Asuntos mejicanos. La mediacion amistosa", *La Nación*, Buenos Aires, 8 maio 1914. AHI. Ofício de Buenos Aires, 2 jul. 1914. (Os recortes de jornais anexados ao ofício confirmam a informação do diplomata).

que comparecesse pessoalmente. José de Paula Rodrigues Alves, naquele momento a cargo da legação brasileira em Buenos Aires, ao informar seu superior a respeito registrou que “(...) a *entente* entre as três grandes Repúblicas Sul-americanas é um fato. E hoje, mais do que nunca, está bem patente que as verdadeiras alianças não são as que se baseiam na letra dos tratados, mas as inspiradas por política sincera de aproximação (...)”.⁶⁶

O chanceler brasileiro e o Secretário de Estado norte-americano Bryan seriam, também, convidados, o que permitia a Alves falar em *entente*, retratando o ambiente que o envolvia em Buenos Aires. Com efeito, o *La Mañana*, na mesma ocasião, referindo-se à mediação na crise das relações mexicano-norte-americanas, observou que “(...) o Brasil, Chile e a Argentina encontraram a forma para desenvolver uma ação diplomática eficaz, influiu de um modo categórico nos assuntos internacionais”. No que se referia aos Estados Unidos, dizia que estes “compreenderam, afortunadamente, que já não é fácil prescindir das potências sul-americanas, e este novo fato é, precisamente, o que garante a aplicação leal da doutrina de Monroe, em toda sua amplitude e de acordo com seu espírito primitivo (...)”.⁶⁷

Passado o pior da crise nas relações Estados Unidos-México, o agrupamento do ABC permanecia, na mente de muitos, até na Europa,⁶⁸ como um novo ator no contexto internacional e, nessa condição, deveria cuidar de seus próprios interesses na nova conjuntura criada pela conflagração mundial que se iniciava. Nessa linha, o *La Razón* pedia uma atuação conjunta para a defesa de interesses vitais dos integrantes do ABC, afetados pela guerra.⁶⁹

Os tratados pacifistas e o ABC de 1915

Os tratados pacifistas foram uma reação à exacerbação da crise da era dos impérios na primeira década do século XX. Assinaram-se tratados e formaram-se ligas com objetivos ofensivos e defensivos, bem como pactos destinados a evitar rupturas da paz por meio do apaziguamento e propostas de criação de mecanismos para solução de controvérsias.

⁶⁶ AHI. Ofício de Buenos Aires, 21 set. 1914 (Alves a Müller).

⁶⁷ “Política americana”, *La Mañana*, Buenos Aires, 18 set. 1914. (A tradução é sempre nossa).

⁶⁸ Em artigo publicado no *Figaro* de Paris, em 7 de agosto de 1914, Gabriel Hanotaux, em face das violações das leis de guerra e dos tratados por parte da Alemanha, pediu abertura de inquérito no qual tomassem parte, especialmente, os presidentes das Repúblicas do “A.B.C.”, pois de todos os países signatários dos pactos de Haia, as repúblicas da América do Sul e do Norte eram as que se mostravam mais firmes e exigentes no que dizia respeito a regulamentos para a humanização da guerra. (Cf. *O Estado de S. Paulo*, São Paulo, 8 ago. 1914, p.1).

⁶⁹ AHI. Ofício de Buenos Aires, 5 nov. 1914 (Alves a Müller); “Acción diplomática”, *La Razón*, Buenos Aires, 3 nov. 1914; “El A.B.C. Propósitos de acción conjunta”, *La Razón*, 4 nov. 1914.

Em 24 de julho de 1914 Domício de Gama, embaixador do Brasil em Washington, e William Jennings Bryan, Secretário de Estado norte-americano, firmaram um tratado pacifista que previa solução amigável de dificuldades que pudessem surgir entre seus dois países. O ato fazia parte da série de acordos bilaterais do gênero, propostos e assinados pelo governo norte-americano com diversos países. O firmado com o Brasil era o vigésimo e estabelecia que as eventuais dificuldades não abrangidas pela Convenção de Arbitramento de 23 de janeiro de 1909, seriam submetidas a uma comissão permanente de investigação, na hipótese de não se conseguir acordo diplomático direto. Os países signatários comprometiam-se, ainda, numa eventualidade, a não recorrer à guerra enquanto a citada comissão não apresentasse seus resultados. Ficavam, todavia, excluídas as questões de caráter jurídico que afetassem “os interesses vitais, a independência, ou a honra de qualquer dos dois Estados contratantes, ou [que pusessem] em causa interesses de terceiro”.⁷⁰

A visita que Lauro Müller, sucessor de Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores, fez à Argentina em 1915 seguiu na esteira da então recente mediação do ABC na crise das relações Estados Unidos-México⁷¹ e assinala um momento de extrema cordialidade entre as duas principais nações atlânticas do Cone Sul. Em 25 de maio, em Buenos Aires, o chanceler brasileiro, juntamente com seus colegas José Luis Murature e Alejandro Lyra, respectivamente, da Argentina e do Chile, assinaram um Tratado Pacifista, designado também por Tratado do ABC, destinado a solucionar amigavelmente eventuais questões que surgissem entre os países signatários, não contempladas pelos arbitramentos previstos em tratados anteriores. Tal como o disposto no tratado norte-americano, as controvérsias que não fossem resolvidas por arbitragem ou pela via diplomática direta seriam submetidas a uma comissão permanente, integrada por um delegado de cada país. Não deveria haver hostilidade enquanto a citada comissão não apresentasse seu parecer ou enquanto não decorresse um ano da sua formação.⁷² A diferença em relação aos tratados pacifistas dos EUA é que o ABC seria tripartite. Como afirmou Ferrari (1981), a matéria do tratado era modesta e seu propósito era congelar os conflitos por um ano e meio, pois o prazo para a apresentação do parecer podia ser prorrogado por mais seis meses.⁷³

O Tratado do ABC de 1915, conforme consta no relatório ministerial brasileiro, não apresentou nada de especial em relação ao tratado pacifista

⁷⁰ MRE. *Relatório*, 1914/15, v.I, p.37, 140-4.

⁷¹ BURNS, 1977, p.394.

⁷² MRE. *Relatório*, 1914/15, v. I, p.144-9.

⁷³ FERRARI (1981, p.69-70) afirma que o tratado “não estabeleceu o arbitramento, nem a conciliação, mas só uma investigação e um informe”, depois do que “as partes recobram sua liberdade de ação”. Montevideu seria o local da sede da Comissão Permanente.

que o Brasil firmara com os Estados Unidos. Conduru (1998) acentuou que o tratado de 1915 era menor que as propostas do ABC de 1907-1909 e complementar aos tratados de arbitramento já assinados bilateralmente. O ato de 1915 foi, portanto, distinto daquelas propostas, até porque não tinha alcance regional e não se previa aliança militar, equivalência naval ou (como propusera Rio Branco) cooperação anti-insurrecional.⁷⁴

Embora haja certa continuidade de ideias com as manifestações de Rio Branco e Sáenz Peña, as nações do Cone Sul, com o tratado de 1915, seguiram o modismo de então, que era o de mostrar disposição para a paz, ficando à margem do conflito mundial iniciado no ano anterior. Além do mais, o Brasil não tinha qualquer questão pendente, de difícil encaminhamento, com os outros dois signatários.

A ideia inicial de Müller era firmar um tratado de amizade perpétua com a Argentina. Seu colega Murature, todavia, acolheu a proposta no sentido de enquadrá-la nos termos dos atos semelhantes já firmados pelos Estados Unidos.⁷⁵ Na mensagem em que o presidente Victorino de la Plaza e José Luis Murature encaminharam o tratado ao Congresso para a apreciação, informavam que o convênio era “*análogo a los tratados llamados pacifistas que los Estados Unidos celebraram con la mayor parte de los gobiernos sudamericanos, inclusive el nuestro (...)*”.⁷⁶

A concepção que o governo argentino tinha do tratado do ABC de iniciativa brasileira foi vista pelo representante da França em Buenos Aires como simples cortesia internacional.⁷⁷ Tal constatação não era difícil de se fazer, pois o governo argentino aproximava-se do ABC, mas não abandonava sua política de armamentos, conforme notou o jornal portenho *La Mañana*.⁷⁸ A Câmara dos Deputados brasileira aprovou o tratado de 25 de maio, o mesmo fazendo o Senado em 3 de novembro de 1915. O presidente da República sancionou-o em 12 do mesmo mês. O tratado foi também aprovado pelo Senado chileno. Na Argentina, o Senado aprovou-o por unanimidade após o discurso do relator, Joaquim Gonzáles.⁷⁹ Não o foi, todavia, na Câmara dos Deputados, onde seus opositores não encontraram razão para não estendê-lo às demais repúblicas, além de terem vislumbrado intenções hegemônicas e intervencionistas. Drago e Zeballos foram os destaques da oposição.⁸⁰

⁷⁴ CONDURU, 1998, p.122.

⁷⁵ AHI. Ofício confidencial de Buenos Aires, 23 dez. 1914 (Alves a Müller).

⁷⁶ Argentina. *Diário de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación*, 15 jun. 1915, anexo ao ofício reservado de Buenos Aires, 24 jun. 1915 (AHI - Souza Dantas a Müller).

⁷⁷ AMAE. Do ministro da França na Argentina a Briand. Correspondência. Buenos Aires, 19 nov. 1916.

⁷⁸ “La razón del A.B.C.”, *La Mañana*, Buenos Aires, 24 ago. 1915.

⁷⁹ AHI. Ofícios de Buenos Aires, 25 set., 20 nov. e 6 dez. 1915.

⁸⁰ RUIZ MORENO, 1961, p.87-88; FRAGA, 1994, p.67; *La Razón*, 26 out. 1916, “El Tratado del A.B.C.”.

Na Argentina havia ainda a interpretação de que o tratado do ABC limitaria a direção de sua política exterior, pois seria obrigada a marchar a reboque do Brasil e do Chile.⁸¹ Luis P. Tamini já em 1912 enxergara desta forma o acercamento do ABC.⁸² Com a chegada dos radicais ao poder, o tratado foi definitivamente descartado em Buenos Aires.⁸³ Em março de 1917, *La Gaceta* de Buenos Aires registrava o “esfriamento na ativa fraternidade propiciada pela gestão anterior do doutor Plaza”.⁸⁴

Na interpretação de Heitor Lyra (1922) o ABC teria sido um fracasso da diplomacia brasileira em razão da sua inoportunidade e inabilidade no seu encaminhamento e, por isso, acolhido negativamente no Continente, sobretudo nos países “bolivarianos” que se sentiam colocados em segundo plano. A iniciativa de Lauro Müller recebeu, também, crítica interna. O deputado federal Dunshee de Abranches – estudioso das relações internacionais e ex-colaborador de Rio Branco – criticou na Câmara, na sessão de 6 de outubro de 1915, a iniciativa do ministro Lauro Müller, com o argumento, entre outros, de que o tratado seria desnecessário.⁸⁵ Pandiá Calógeras, em 1918, classificou o tratado como “desastre”, porque “em política internacional, ato inútil é ato perigoso, pois não solve problema algum e, por suas declarações, pode ser invocado em circunstâncias outras, que não haviam sido previstas”. Já havia três pactos bilaterais entre Argentina, Brasil e Chile sobre arbitramento. Assim, indagava por que substituir uma eventual discussão entre dois contratantes por outra de três, o que levaria a um “agrupamento de dois contra um”. Além disso, sendo um “pacto de amizade perpétua”, firmando “princípios de fraternidade continental”, não tinha como evitar a adesão de outras potências sul-americanas, e perguntava: “Sendo o Chile um dos signatários, que atitude [seria] a do ABC se o Peru e a Bolívia aderissem e, por iniciativa brasileira (já que tivemos o caso) reviverem a palpitante questão de Tacna e Arica, a Alsácia-Lorena de nosso Continente? Adormecida, hoje, terá vindo despertá-la a desasada gestão do Itamaraty”. A conclusão de Calógeras foi enfática: “Resultado: de simpático a todas as repúblicas do Pacífico, o Brasil se tornou a ameaça à paz da América”.⁸⁶

⁸¹ Cf. *La Nación*, 18 nov. 1916, “El tratado del ABC”.

⁸² Cf. ETCHEPAREBORDA, 1978, p.124. Este autor informa que Tamini era um expoente da ideologia imperialista argentina. Escreveu artigos na revista de Zeballos. (p.123). Segundo o mesmo autor, “Tamini representa el ‘ABC’ incipiente con la sigla ‘a.B.C.’, ya que su existencia nos impondría el condominio de las aguas limítrofes y el arbitraje obligatorio en los problemas de nuestro interés”. (Id., p.124). Carlos Becú, futuro chanceler de Yrigoyen, era, também, crítico do tratado. (Cf. OTERO, 1998-99, p.116).

⁸³ FERRARI, 1981, p.70.

⁸⁴ “El A.B.C. ha quedado ya maltrecho, y solo una inmienda seria del presidente puede hacerle nuevamente dar tonalidad y con él a la opinión sudamericana en el mundo” (“El ABC”, *La Gaceta*, 14 mar. 1917).

⁸⁵ Cf. CONDURU, 1998, p.71-3; OTERO, 1998-99, p.117-8, 122-3.

⁸⁶ CALÓGERAS, 1987, p.502.

Lauro Müller, se foi sincero em suas palavras ditas à bordo do *Gelria* quando regressava do Prata, tal como reproduzidas pelo *La Razón*, via o Tratado do ABC com uma dimensão irreal, pois esperava que o mesmo, apesar da indiferença de alguns políticos, tivesse “uma repercussão de transcendental importância para a política internacional”, com o consequente aumento do peso dos países sul-americanos no cenário internacional: “antes (...) considerados como parte inativa na política de além mar, terão agora um voto firme que será necessário considerar e apreciar. (...)”.⁸⁷

Cumprir reforçar que o Tratado de 1915 nada tinha de resistência à penetração política e econômica dos Estados Unidos ou mesmo da Europa.⁸⁸ A aliança informal do ABC não fora acolhida com hostilidade pelos Estados Unidos, que estariam mudando sua forma de tutela sobre os vizinhos do sul. A Primeira Guerra levou a uma crise total da ordem internacional na qual se inseria o ABC que, em consequência, desapareceu sem encontrar condições para ressurgir no entre-guerras.⁸⁹ No começo de 1923 seu colapso foi definitivo, pois a chancelaria argentina recusou a proposta brasileira de uma reunião prévia dos três em Valparaíso, para tratar do relativo aos armamentos navais, antes da realização da V Conferência Pan-americana de Santiago.⁹⁰ A Grande Guerra interrompeu a sequência das conferências internacionais americanas, o que contribuiu para o arrefecimento da solidariedade hemisférica na década de 1920, notada na VI Conferência Internacional Americana (Havana, 1928), quando ficou nítida a cisão EUA-América Latina. Na conjuntura imediatamente anterior à Segunda Guerra os Estados Unidos voltaram-se, novamente, para a América Latina praticando uma política de aproximação, liderada pelo presidente Franklin D. Roosevelt que a designou de “boa vizinhança”. No Brasil, a partir de outubro de 1930 iniciou-se o período Vargas, no qual se prestigiou o pan-americanismo, visível na questão de Letícia e na mediação, juntamente com a Argentina, da Guerra do Chaco. Na ordem mundial do segundo pós-guerra, foi previsto na carta da ONU a criação de organismos regionais. Assim, em 1947, foi assinado em

⁸⁷ Tais palavras foram ditas por Müller em conversa com Luis Goruert (filho). (“El canceller brasileño General Müller – a bordo del ‘Gelria’”, *La Razón*, Buenos Aires, 9 jun. 1915).

⁸⁸ SMITH, 1991, p.80. LEUCHARS, 1983, informa que o rascunho preliminar do tratado do ABC, elaborado por Irarrazável (representante do Chile no Rio de Janeiro) e Müller, fora submetido à apreciação dos Estados Unidos. Estes adotaram um atitude de desencorajamento em face da articulação do ABC, sem serem enfáticos. De fato, não acreditavam na possibilidade de consolidação de uma aliança. (Cf. p.59-60). RAPOPORT & MADRID (1998, p.250), apoiados em BÁEZ, Beatriz R. S. de, (“El A.B.C. como entidad política: un intento de aproximación entre la Argentina, Brasil y Chile a principios del siglo”, *Ciclos*. Año II, v. II, nº2, 1992, p.182-183) interpretam que a proposta do ABC fora “na realidade estimulada pelos Estados Unidos como complemento de sua política pan-americana no Cone Sul, região vinculada à Europa por sólidas relações econômicas, financeiras e culturais”.

⁸⁹ Cf. DONGHI, 1972, p. 292-3.

⁹⁰ Cf. FERRARI, 1981, p.70.

Petrópolis o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), que previa mecanismos de manutenção da paz e da segurança hemisférica. A Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 pela IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, é a sucessora da União Pan-americana criada em 1890 e responsável pelas conferências que se lhe seguiram. Com o TIAR e a OEA, o regionalismo hemisférico integrou-se à ordem mundial do segundo pós-guerra.

O ABC ao tempo de Vargas e Perón

Ao término da Segunda Guerra (maio de 1945), da qual o Brasil participou ao lado dos Aliados, seguiu-se a deposição de Vargas em outubro. Redemocratizado o país, o marechal Eurico Gaspar Dutra foi eleito pelo voto direto em dois de dezembro e tomou posse em janeiro do ano seguinte. O novo presidente manteve a política externa centrada na proximidade aos Estados Unidos em sequência ao alinhamento havido durante a guerra. No plano interno administrou a economia e finanças nacionais segundo princípios liberais. Nas vertentes interna e externa assumiu, portanto, trajetória diversa daquela da Argentina que nas mãos de Juan Domingo Perón rumava para o nacionalismo populista e afastamento dos Estados Unidos, fatores que punham o Brasil em guarda e refratário a qualquer projeto internacional de aproximação tipo ABC. O retorno de Vargas ao poder em 1951 alterou esse quadro, havendo até retorno no que se refere às dubiedades próprias de seu estilo de governar. À frente do Ministério das Relações Exteriores alçou João Neves da Fontoura, defensor da proximidade com os EUA e contrário à aproximação com a república do Prata naqueles termos; na embaixada em Buenos Aires repôs João Batista Lusardo, gaúcho, antigo companheiro, adepto do pacto do ABC e amigo de Juan Domingo Perón, que ansiava pela união das três principais nações do sul do hemisfério. Internamente, os contrários à aproximação denunciavam que por trás do pretendido pacto, Perón alimentasse propósitos expansionistas sobre o segmento sul do continente. Isto porque diante dos blocos de poder antagônicos liderados pelos EUA e União Soviética, Perón propunha uma “terceira posição” - a América do Sul liderada pelas nações que compunham o ABC.⁹¹ A oposição liberal e a imprensa denunciaram o perigo da instalação de uma república sindicalista ao ver seu primeiro mandatário aproximar-se de Perón. Após um período de hesitação permeada pelo

⁹¹ BANDEIRA, 1987, p.25.

embate interno, informa-nos Muniz Bandeira que Vargas contatou Perón reservadamente em 1953, usando um intermediário, para indagar sobre sua disposição de formar o ABC. Após dar resposta positiva, o presidente argentino ficou aguardando manifestação de Vargas, que, todavia, não deu sequência ao assunto, provavelmente em razão da crise interna e das forças contrárias que se desencadeariam porque o líder justicialista tinha imagem de ditador fascista. A demora levou este, em conferência secreta na Escola Nacional de Guerra, a acusar Vargas de fraqueza e opinar que o Itamaraty punha obstáculos à união dos dois países. O texto vazou e no Rio de Janeiro chegou às mãos do opositorista Carlos Lacerda que o publicou (*Tribuna da Imprensa*), transformando o assunto em escândalo político. Vargas foi acusado de traidor da pátria.⁹² Nessa altura, o governo Vargas já perdia sustentação e caminhava para seus estertores. Meses depois, Vargas suicidou-se (24/8/1954) em meio a uma crise política na qual se entrecruzaram componentes externos e internos, sobretudo corrupção. Perón foi derrubado do poder não muito tempo depois (21/9/55).⁹³ Preferiu o caminho do exílio. Antes disso, já estavam mortas as possibilidades de um pacto tipo ABC.⁹⁴

A Operação Pan-americana

As relações do Brasil com a América Latina voltaram a ganhar ênfase na gestão de Juscelino Kubitschek de Oliveira (1955-1960) com o lançamento da Operação Pan-americana (OPA) em 1958 como proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico com vistas a banir da América Latina a miséria e o subdesenvolvimento, vistos como portas de entrada para ideologias antidemocráticas. A apresentação da OPA aproveitava o momento de recrudescimento do anti norte-americanismo que criava dificuldades nas relações dos Estados Unidos com as nações do sul hemisférico que não receberam os benefícios da cooperação econômica prestada por aqueles a outras áreas do mundo. O presidente brasileiro pediu ao presidente norte-americano Eisenhower que o pan-americanismo político tivesse tradução econômica, pois seria a maneira mais eficiente de o hemisfério se opor à “ameaça materialista e antidemocrática do bloco soviético”. Juscelino referia-se não apenas ao Brasil, mas à América Latina na defesa do reforço da democracia, pois esta

⁹² Id., p. 30-31.

⁹³ BANDEIRA, 1987, p. 31-32.

⁹⁴ CAVLAK, 2008, p. 56 e segtes., 65, 169, 171, 176, 182, 195, 201; HIRST, 1996, p.221-225.

seria incompatível com a miséria.⁹⁵ Para ele a OPA não era “um simples programa, mas *toda uma política*” ajustada “às novas modalidades da crise mundial, num momento crítico para o Ocidente”. A proposta pedia estudos sobre a aplicação de capitais em áreas atrasadas do continente, aumento do crédito das entidades internacionais, fortalecimento da economia interna, disciplina no mercado de produtos de base, formação de mercados regionais, ampliação e diversificação da assistência técnica, e a necessidade de capitais públicos para setores básicos e infraestrutura.⁹⁶ Apesar da má vontade do Secretário de Estado John Foster Dulles, que achou a ideia inoportuna, o governo norte-americano não teve como fugir de sua discussão em razão da repercussão internacional que o assunto adquiriu.⁹⁷ A OPA, apesar de bem acolhida pela Organização dos Estados Americanos (OEA), que constituiu uma comissão especial de representantes dos seus vinte um membros (Comitê dos 21) incumbida de lhe dar execução, apresentou poucos resultados práticos. A criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) é apontada como o único resultado concreto, até porque foi ao encontro de uma aspiração antiga na área.⁹⁸

Ainda no referente à cooperação econômica cabe menção, pelas expectativas que gerou, a assinatura em 28 de fevereiro de 1960 (para vigorar a partir de 1º de julho de 1961) do Tratado de Montevideu, que criou a Associação Latino-americana de Livre Comércio (Alalc), pelo Brasil, Argentina, México, Paraguai, Peru e Uruguai. O objetivo era estabilizar e ampliar as trocas comerciais, desenvolver novas atividades, aumentar a produção e substituir importações de países não membros. A cada Estado membro ficava reservada a liberdade de dispensar aos produtos vindos de países não signatários o tratamento tarifário que julgasse adequado às suas conveniências. Considera-se também, a Aliança para o Progresso do presidente John Kennedy como uma resposta tardia, na esteira da crise cubana, à ideia lançada pela OPA.⁹⁹

⁹⁵ LEITE FILHO, 1959, p. 47-48; SILVA, *Artigos e entrevistas sobre ...*, p.5-11, 33-36; BANDEIRA, 1973, p.378, 381-382; SILVA, 1992; VIDIGAL, 2001, p. 92-94; Conferência de Juscelino Kubitschek de Oliveira na PUC do Rio de Janeiro em 29 out. 1958 e discurso, *RBPI*, 5:137-144; 6-116-123, 1959.

⁹⁶ SILVA, *Artigos e entrevistas sobre ...*, p.13-16; Conferência de Juscelino Kubitschek de Oliveira na Escola Superior de Guerra, *RBPI*, 5:144-151, mar. 1959, p.146, 150. Mensagem; Conferência, *RBPI*, 6, 1959.

⁹⁷ Cf. SETTE, 1996, p. 251.

⁹⁸ Organização dos Estados Americanos – comissão especial dos 21, *RBPI*, 5:93-96, mar. 1959; MALAN, 1984, p.88; LEITE, 1959, p.26-43; SETTE, 1996, p. 251; Mensagem, *RBPI*, 10:109; Banco Interamericano de Desenvolvimento, *RBPI*, 12:167-168, dez. 1960. Para apreciações críticas sobre a OPA feitas à época, veja-se VIZENTINI, 1996, p. 237.

⁹⁹ *Relatório*, 1961, p.29; *RBPI*, 10:109-111, 143-159; BANDEIRA, 1987, p.35; MONETA, 1973, p.121-123; MENEZES, 1961, p.70; LAFER & PEÑA, 1973, p. 115; LAFER, 1982, p. 179-180. Sobre a relação OPA-Aliança para o Progresso, veja-se PECEQUILO, 2005, p.226-227.

Conclusões

O integracionismo brasileiro ao longo do período examinado foi mais retórico do que marcado por ações concretas. Quando foi além disto não ultrapassou o padrão da cordial inteligência para não amarrar o país a compromissos. Mesmo quando esses existiram, foram firmados multilateralmente e caíram na irrelevância, como ocorreu com a Alalc e Aladi.

Esta observação reforça o fato de ao longo de nossa história as conversações sobre integração sempre começarem pela Argentina, vista não apenas como parceira preferencial, mas também pela ciência de sua presença e influência entre os países de fala espanhola, levando nossas autoridades, de Rio Branco a Jânio Quadros a perceber que nossas tentativas de aglutinação e influência no segmento sul do hemisfério seriam ineficientes se não contassem com a influência compartilhada com o vizinho do Prata. A idéia de compartilhamento na vertente atlântica da América do Sul esteve presente nas concepções de Rio Branco e em negociadores posteriores a ele.

Outra conclusão que emerge a partir dos fatos é a confirmação da força do peso do momento histórico mundial. As propostas de integração pan-americana da virada do século XIX para o XX inspiravam-se nos processos de unidade nacional (na Alemanha começou pela união aduaneira, o *Zollverein*) e em propostas centradas na etnia (pan-eslavismo, pan-germanismo), que mal disfarçavam pretensões imperialistas. Na América o pan-americanismo inspirava-se no passado colonial comum às nações do hemisfério. De qualquer forma, um “panismo” a mais não deixava de criar apreensão. O ABC de Rio Branco, conforme ele mesmo constatou, acabou defasado: o momento era de rivalidade naval, rearmamento, acordos secretos, falta de integração física entre os povos. Mais tarde, o ultranacionalismo presente nas duas guerras mundiais, incluindo-se o entre-guerras e suas variantes totalitárias inviabilizavam o integracionismo sincero, pois acobertavam projetos de expansão. O ABC de Vargas e Perón também estava defasado, sobretudo porque o líder do justicialismo estava em descompasso com seu próprio tempo, pois, em plena era de redemocratização e do Plano Marshall de ajuda econômica para conter o comunismo, ele utilizava-se de métodos e estilo de ditadores populistas derrotados. Vargas não percebeu os riscos ao aproximar-se do regime então vigente no Prata. Perón que o ajudara financeiramente na eleição, ironicamente, com suas falas e indiscrições, acabou contribuindo para sua queda.

Cumpra ainda registrar que a partir da gestão de Kubitschek o integracionismo brasileiro reforçou a ênfase no desenvolvimento ao pedir tradução econômica para a solidariedade política. Esse foi o sentido da OPA, sincronizada com o espírito do tempo.

Fontes e bibliografia

ALBUQUERQUE, José Augusto G. de. (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. v. I e II. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996.

ARQUIVO Histórico do Itamaraty (AHI). Rio de Janeiro: correspondência diplomática de Assunção, Buenos Aires, Montevideu, Washington, Santiago; Arquivo particular do barão do Rio Branco; Maços referentes a I e III conferências internacionais americanas.

ARCHIVE du Ministère des Affaires Étrangères (AMAE). Paria: correspondência diplomática de Buenos Aires.

BANDEIRA, Moniz. *O eixo Argentina-Brasil: o processo de integração da América Latina*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987.

BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BUENO, Clodoaldo, "O Brasil e a terceira conferência internacional americana", *Estudos Históricos*, nºs 13 e 14, Marília, 1974-1975.

_____. *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (1902 a 1918)*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.

BURNS, E. Bradford. "As relações internacionais do Brasil durante a primeira República". In: FAUSTO, Boris. (dir.) *História geral da civilização brasileira*. Rio de Janeiro-São Paulo: Difel, 1977, t.3, v.2, p.375-400.

BURNS, E. Bradford. *The unwritten alliance; Rio Branco and the Brazilian-American relations*. Nova York-Londres: Columbia University Press, 1966.

CALÓGERAS, Pandiá. *Idéias políticas de Pandiá Calógeras*. Introdução, cronologia, nota bibliográfica e textos selecionados por Francisco Iglesias. Brasília: Senado Federal; Rio de Janeiro: Fundação Casa de Rui Barbosa, 1987.

CAVLAK, Iuri. *A política externa brasileira e a Argentina peronista (1946-1955)*. São Paulo: Annablume, 2008.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 4ª ed. ver. ampl. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2011.

CONDURU, Guilherme Frazão. *A política externa de Rio Branco os tratados do ABC*. Brasília: Universidade de Brasília (dissertação-mestrado), 1998.

COSTA, João Frank da. *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Record, 1968.

DONGHI, Tulio Halperin. *História contemporânea de América Latina*. 3ª Ed. Madrid: Alianza Editorial, 1972.

ETCHEPAREBORDA, Roberto. *Historia de las relaciones internacionales argentinas*. Buenos Aires: Pleamar, 1978.

FERRARI, Gustavo & GALLO, Ezequiel (compils). *La Argentina del Ochenta al Centenario*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1980.

FERRARI, Gustavo. "La Argentina y sus vecinos". In: FERRARI, G. & GALLO, E. (compiladores). *La Argentina del Ochenta al Centenario*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana, 1980, p.671-694.

FERRARI, Gustavo. *Esquema de la política exterior argentina*. Buenos Aires: Editorial Universitária de Buenos Aires, 1981.

FRAGA, Rosendo & CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. *Argentina Brasil. Centenário de 2 visitas*. [Buenos Aires]: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1998.

FRAGA, Rosendo. *Roca y el Brasil*. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1994.

GANZERT, Frederic William. "The Baron do Rio Branco, Joaquim Nabuco, and the growth of Brazilian-American friendship, 1900-1910," *The Hispanic American Historical Review*, nº22, p. 432-451, 1942.

HEINSFELD, Adelar. *As ações geopolíticas do barão do Rio Branco e seus reflexos na Argentina*. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2000 (Tese-doutorado).

HIRST, Monica. "A política externa do segundo governo Vargas". In: ALBUQUERQUE, José Augusto G. de. (Org.) *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996, v. I, p. 211-230.

JORNAIS - Buenos Aires: *El Diario, La Gaceta de Buenos Aires, La Mañana, La Nación, La Prensa, La Razón, Sarmiento*. Rio de Janeiro: *Jornal do Commercio, O Paiz*. São Paulo: *O Estado de S. Paulo*.

LAFER, Celso & PEÑA, Felix. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.

LAFER, Celso, "Panorama geral". In: BAHIA, Luiz Alberto e outros. *Questões críticas da situação internacional*. Iepes, Editora Universidade de Brasília: Brasília, 1982.

LEITE FILHO, Barreto, "OPA: primeiro ano de discussões e negociações", *RBPI*, 5:44-77, mar. 1959, p. 47-48.

LEITE, Cleantho, "Banco Interamericano de Desenvolvimento", *RBPI*, 6:26-43, 1959;

LEUCHARS, C. J. R. *Brazilian foreign policy and the great powers, 1912-1930*. University of Oxford, 1983 (tese de PhD).

LINS, Álvaro. *Rio-Branco*. 2ªed. São Paulo: Nacional, 1965.

_____. Rio de Janeiro-São Paulo: José Olympio, 1945, 2 v.

MALAN, Pedro Sampaio, "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)". In: FAUSTO, Boris (org.). *História geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1984. p. 51-106, v. 11.

MENEZES, A. J. Bezerra de. *Ásia, África e a política independente do Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1961.

MINISTÉRIO das Relações Exteriores. *Relatório 1914/15*.

MONETA, Carlos Juan. La política exterior del Brasil. In: PUIG, Juan Carlos ET al. *De la dependencia a la liberación: política exterior de América Latina*. Buenos Aires, Ed. La Bastilla, 1973, p. 55-185.

OTERO, Delia Del Pilar. "La política ABC: un fenómeno recurrente en los proyectos de concertación regional del cono sur latinoamericano", *Res Gesta*, nº37, p.105-124, 1998-99.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* 2ª ed. ampl.. atual. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

RAPOPORT, Mario & MADRID, Eduardo. "Os países do Cone Sul e as grandes potências". Trad. de Francisco Fernando Monteoliva Doratioto. In: RAPOPORT, Mario & CERVO, Amado Luiz (orgs.). *História do Cone Sul*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998, p. 239-288.

RICUPERO, Rubens, "Um personagem da República". In: RICUPERO, R.; ARAÚJO, J. H. P. (com a colaboração de JOPPERT, R.). *José Maria da Silva Paranhos, barão do Rio Branco*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

RICUPERO, Rubens. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto/Petrobrás, 2000.

ROMERO, Luis Alberto. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 1994.

RUIZ MORENO, Isidoro. *História de las relaciones exteriores argentinas (1810-1955)*. Buenos Aires: Editorial Perrot, 1961.

SETTE, Luís Lindenberg, "A diplomacia econômica brasileira no pós-guerra (1945-1964)". In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Cultura Editores Associado/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP. São Paulo: 1996, v. 2, p.239-266.

SILVA, Alexandra de Mello e. *A política externa de J.K: Operação Pan-americana*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, 1992.

SILVA, Celso Antonio Souza e, “Operação Pan-americana”, in: BRASIL, Ministério das Relações Exteriores. *Artigos e entrevistas sobre a Operação Pan-americana*, p.5-11, 33-36.

SMITH, Joseph. *Unequal giants; diplomatic relations between the United States and Brazil, 1889-1930*. University of Pittsburg Press, 1991.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)*. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, 2001.

VIZENTINI, Paulo Fagundes, “A política externa do governo JK (1956-1961)”. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. (org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. v.1. São Paulo: Cultura Editores Associados/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996, p.231-251.

A Integração Sul-Americana como um Projeto Brasileiro: de Uruguaiana às Malvinas

Carlos Eduardo Vidigal

Introdução

A moderna integração da América Latina tem sua origem na década de 1950, conformada, em primeiro lugar, por necessidades econômicas enfrentadas pelas maiores economias da região e, em segundo, pelos diversos reveses sofridos por seus governantes na busca de apoio norte-americano ao desenvolvimento. Um dos esforços mais sistemáticos resultou na criação da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em 1949, vinculada às Nações Unidas, com a função de promover estudos e de auxiliar os governos na elaboração de projetos de desenvolvimento. A Organização dos Estados Americanos (OEA), criada em 1948 e que deveria cumprir na esfera política o que o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) deveria fazer na área da defesa, não conseguia – ou não pretendia – dar respostas à altura das demandas dos países latino-americanos.

A partir de 1947, os Estados Unidos colocaram a segurança militar e policial acima de qualquer outra preocupação em relação aos países subdesenvolvidos sob sua hegemonia. Um dos elementos dessa estratégia era a política de sinal verde para os setores autoritários conservadores, aliada à tática de considerar comunistas todos os movimentos populares que lutavam por mudanças sociais. Nesse contexto, tiveram fim governos democráticos na Venezuela e no Peru (1948), em Cuba (1952) e na Guatemala (1954). A experiência reformista na Guatemala, liderada pelo

militar nacionalista Jacobo Arbens, foi combatida pelos Estados Unidos, que, alegando a penetração comunista no país, conseguiu o aval da OEA – X Conferência Interamericana (1954) –, incluindo o voto brasileiro, para depor o governo Arbens.

Foi nesse contexto de dificuldades em relação à obtenção de empréstimos externos – leia-se norte-americanos – e de poucos resultados na cooperação técnica para o desenvolvimento que Juscelino Kubitschek lançou, em 1958, a Operação Pan-Americana (OPA). A iniciativa de JK valia-se do argumento de que a América Latina, necessitava de um Plano Marshall como meio de superação do subdesenvolvimento, compreendido como a melhor maneira de conter o comunismo na região. Consistiu em uma tentativa de multilateralização do pan-americanismo, que permitiria uma ampla coordenação dos países americanos em favor do desenvolvimento. Aos EUA caberiam o financiamento dos projetos nacionais de desenvolvimento e a transferência de tecnologia. Essa discrepância entre o proposto por JK e os interesses de Washington explica, em grande medida, as dificuldades enfrentadas pela OPA.

No mesmo ano de 1958, o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado no governo Café Filho, mas que se transformaria em suporte ideológico do desenvolvimentismo dos anos JK, publicou o livro *O nacionalismo na atualidade brasileira*, de Hélio Jaguaribe. Profundo conhecedor do debate travado na América Latina em torno do tema do desenvolvimento, Jaguaribe considerava que o Itamaraty não conseguira se adaptar à nova conjuntura surgida ao final da Segunda Grande Guerra. Não acompanhara, por exemplo, a tomada de consciência da sociedade brasileira da relação existente entre o desenvolvimento econômico e social do país e sua política exterior.

As três diretrizes principais da política exterior brasileira desde a guerra tinham sido, na visão de Jaguaribe, a colaboração com os Estados Unidos, o combate ao colonialismo e o estreitamento dos vínculos com os países latino-americanos, particularmente com os sul-americanos. A colaboração com os EUA não traduzia uma política eficiente e não encontrava, internamente, os suportes necessários; o anticolonialismo não apresentava nenhuma articulação com os países que sustentavam a descolonização africana e asiática; e a aproximação com a América Latina era contrariada pela tradição de isolamento em relação aos vizinhos. A superação dessa situação negativa seria dada por meio de uma nova política exterior, cuja essência seria a autonomia frente às principais forças internacionais, à época chamada neutralismo.

A primeira condição para neutralizar o poder de represália dos EUA – reação natural a qualquer exercício autonomista – era a união da

América Latina, cuja base seria a cooperação entre Brasil e Argentina. Qualquer que fosse a aspiração do Brasil, sua articulação com a Argentina constituía-se como imperativo básico para ambos os países e para o sistema latino-americano em geral. Uma aliança ofensiva e defensiva brasileiro-argentina, apoiada da melhor maneira na economia dos dois países, acarretaria, de imediato, a inversão das regras de poder na América Latina, ou pelo menos na América do Sul.¹⁰⁰

A análise de Jaguaribe, aliada ao debate econômico dos anos 1950, indicam que a OPA não adotou a estratégia correta na busca do desenvolvimento latino-americano, que exigia, antes de tudo, avanços na integração econômica regional, tendo por princípio a *articulação* entre Brasil e Argentina. É nesse sentido que o Encontro de Uruguaiana, entre os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi, em abril de 1961, é o único marco historicamente consistente para o início da integração sul-americana, tal qual a concebemos nas décadas iniciais do século XXI. Foi o primeiro momento no qual, além do estabelecimento de um sistema de consultas recíprocas, vislumbrou-se a integração econômica em sentido amplo, em um horizonte definido, a América do Sul.

1. Uruguaiana: a força da integração

O Encontro de Uruguaiana foi o ponto alto da dimensão sul-americana da autodenominada Política Exterior Independente (PEI), de Jânio Quadros e Afonso Arinos de Melo Franco. Para o embaixador argentino no Rio de Janeiro, Carlos Manuel Muñiz, a PEI incorporaria o discurso que Augusto Frederico Schmidt utilizara na OPA, mas provavelmente não haveria modificação substancial na política exterior do Brasil. O que se poderia suspeitar era que Quadros desse à OPA um *agudo sentido del liderazgo brasileño*. Tudo dava a entender que o novo governo desejaria assumir energicamente a liderança continental.¹⁰¹

Com efeito, o chanceler Afonso Arinos propôs: a) a mundialização das relações internacionais do Brasil, provavelmente a iniciativa de maior originalidade da PEI; b) a atuação isenta de compromissos ideológicos, embora com a afirmação de que o Brasil fazia parte do ocidente; c) a ênfase na bissegmentação do mundo entre Norte e Sul, e não mais entre Leste e Oeste; d) ampliação das relações comerciais internacionais; e) o desejo de participação

¹⁰⁰ JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958, p. 280.

¹⁰¹ Letra de Carlos Manuel Muñiz, para Diógenes Taboada, Rio de Janeiro, 27.01.60, reservada, nº 1.300, pp. 1-3. MREC/AH, lata: Brasil, 1961 al 1965.

nas decisões internacionais; f) a luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; g) a defesa da não intervenção e da autodeterminação dos povos etc.¹⁰² Quanto ao continente americano, esperava-se uma linha menos cordial para com os governos não democráticos, o que não incluiria necessariamente o Paraguai, dadas as boas relações mantidas entre os dois países. Cuba seria uma das opções mais difíceis com as que haveria de defrontar-se o novo governo, apesar de Quadros não ter insistido mais sobre o assunto, especialmente depois de sua vitória. Em relação à Argentina, a perspectiva era promissora, pois as relações bilaterais se encontravam em ótima fase e já se discutia a cooperação para o desenvolvimento e a ampliação dos mercados por meio de uniões aduaneiras.¹⁰³

A maior parte dos estudos contemporâneos sobre a PEI atribui ênfase excessiva aos seus princípios e diretrizes, considerando principalmente o fato de seus valores terem influenciado a política exterior de outros governantes brasileiros como, por exemplo, Ernesto Geisel e mesmo seus antecessores, Costa e Silva e Emílio Médici. O governo Quadros foi curto demais, tumultuado demais, para que sua política externa tivesse condições de afirmação. Nesse sentido, Gelson Fonseca Jr. considera a PEI mais um projeto político, uma concepção intelectual, do que uma política exterior que tenha conseguido articular princípios, diretrizes, meios e ações.¹⁰⁴ Em uma perspectiva mais ampla de tempo, Clodoaldo Bueno atribui o seu sucesso à continuidade que teve sob João Goulart - San Tiago Dantas e com os governos anteriores, podendo ser considerada desdobramento de uma tendência oriunda da política exterior do segundo governo Vargas.

É nessa perspectiva de continuidade Vargas - JK - Quadros que o encontro de Uruguaiana ganha força no contexto das boas relações entre Brasil e Argentina, acima mencionadas. Tendo o Brasil passado pelo quinquênio desenvolvimentista de JK e a Argentina sido governada pelo igualmente desenvolvimentista Arturo Frondizi, e ambos terem protagonizado, em diferente medida, as negociações da OPA, as condições para avanços nas negociações bilaterais eram ótimas.

A agenda sobre a qual se iniciaram as conversações entre Quadros e Frondizi, assessorados pelos chanceleres Afonso Arinos e Diógenes Taboada, constituía-se de 11 pontos: a) Convênio de Amizade e Consulta, que incluiu a consulta prévia sobre os assuntos importantes da política

¹⁰² BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado Luiz. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2008, p. 311.

¹⁰³ Id. ib.

¹⁰⁴ FONSECA JR, Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores/Nupri-USP, 1996, p. 329.

exterior de cada país e a possibilidade de coordenação das ações diante de outros governos e organismos internacionais; b) colaboração entre os dois países nas Nações Unidas; c) situação de Cuba; d) conflito de limites entre Peru e Equador; e) conferência de Quito; f) intercâmbio comercial bilateral; g) estudo dos procedimentos da conta convênio; h) zona de livre-comércio; i) estudos sobre a possibilidade de participação de capitais brasileiros em indústrias argentinas e de capitais argentinos nas brasileiras, o que envolvia a negociação de um acordo de complementação industrial; j) convênio cultural; k) intercâmbio de informação científica.¹⁰⁵

Considerações sobre a situação política da América do Sul estiveram presentes na análise da política internacional. Para Frondizi, se a condição sul-americana de ambos os países fosse colocada de maneira prudente, não seria uma limitação à política externa do Brasil e da Argentina. A ideia era separar a América do Sul dos problemas do Caribe, visto que os EUA tendiam a analisar os problemas latino-americanos como um conjunto e sob a ótica do contexto caribenho. Todo o raciocínio do presidente argentino baseava-se na constatação de que não era vantajoso opor-se à política estadunidense para a região. O posicionamento brasileiro, tendente ao neutralismo, devia-se às condições internas do país.

O Convênio de Amizade e Consulta, resultante do encontro, tinha o propósito de consolidar os laços de amizade que uniam Brasil e Argentina por meio de consultas permanentes sobre todos os assuntos de interesse comum e da coordenação de suas atuações no âmbito continental e mundial. O acordo incluía o intercâmbio de informações sobre todas as questões de caráter relevante no âmbito internacional, a realização de esforços no sentido de fortalecer o sistema interamericano, o encaminhamento de estudos sobre os meios necessários para a consolidação das relações nas esferas jurídica, econômica, financeira e cultural, a permissão recíproca para a livre entrada e saída, o estabelecimento de domicílio e o livre trânsito dos nacionais da outra parte. O convênio estaria aberto à adesão de todos os países do continente e deveria ser ratificado em conformidade com as disposições constitucionais de cada país.

O convênio foi ratificado pelo Congresso argentino nos meses que se seguiram, mas o governo Frondizi terminou em março de 1962 em decorrência de um golpe militar. O novo governo argentino, de Jose María Guido, adotou uma política americanista, aproximando-se de Washington e distanciando-se do Brasil. No caso brasileiro, o convênio foi rejeitado no governo Goulart. Observa-se que nenhuma grande iniciativa

¹⁰⁵ Memorando "Conferencia de Uruguayana; para información del excelentísimo señor Presidente", maio de 1961, p. 4. MREC-AH, caixa: Brasil, 1961, Encuentro Frondizi-Quadros, pasta: Conferencia Uruguayana (temas e informe general).

da política exterior brasileira, exceto a atuação em favor da criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), que se deu em 1960, sinalizou tanto no sentido da integração. Porém, o horizonte de Uruguaiana era a integração sul-americana e, nesse aspecto, a iniciativa foi pioneira.

A renúncia de Jânio Quadros, em agosto de 1961, a crise que se seguiu e a saída parlamentarista esvaziaram a PEI e, quando João Goulart reassumiu seus plenos poderes, em janeiro de 1963, não havia condições para dar plena vigência à PEI, pelo menos em relação aos vizinhos sul-americanos. San Tiago Dantas reafirmou as relações com a América Latina sem discriminações, contrária a blocos, na base da absoluta igualdade. As condições, porém, não eram favoráveis, mas enquanto coincidiram os governos Goulart e Frondizi, de certo modo, o sistema de consulta teve vigência.

2. De Castelo a Médici: integração regional e construção da potência

A política externa do governo Castelo Branco tem sido interpretada como uma ruptura em relação à PEI, pois Vasco Leitão da Cunha, seu chanceler, empenhou-se em dismantlar a política anterior, abandonando princípios como o nacionalismo, o vínculo da política exterior com o desenvolvimento, o ideário da OPA e a autonomia do país diante de um mundo bipolar.¹⁰⁶ A *correção de rumos* ocorrida neste período teria por base a adesão do país aos princípios da Guerra Fria e da bipolaridade, a abertura ao capital estrangeiro e a permanência, de forma mitigada, de elementos do nacionalismo e do universalismo anteriores. Com efeito, o governo Castelo Branco procurou, naquele contexto, instrumentalizar um alinhamento automático aos Estados Unidos por meio do que o próprio presidente denominava interdependência.¹⁰⁷

Interpretação recorrente, como a expressa por Henrique Altemani de Oliveira¹⁰⁸, apresenta a política de interdependência como uma negação da PEI, sendo possível considerar esse período um hiato, pois alguns elementos importantes do período anterior seriam retomados a partir do segundo governo da ditadura militar. Não é caso de se aprofundar na análise das características mais amplas da política exterior brasileira daquele período e sim de avaliar o comportamento do governo Castelo

¹⁰⁶ BUENO; CERVO (2008), op. cit., p. 368.

¹⁰⁷ OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 107.

¹⁰⁸ Id. ib., p. 107-108.

Branco em face da integração regional e verificar se, nesse âmbito, a ideia do hiato se sustenta.

Há certa concordância na literatura em relação ao papel secundário que a América Latina ocupou na política externa brasileira sob Castelo Branco, embora tenham ocorrido algumas iniciativas importantes como as ações junto ao governo argentino para intensificar o comércio bilateral (acordo do trigo, de 7 de novembro de 1964), a criação de uma Comissão Especial bilateral (23 de abril de 1965) e a fracassada proposta de União Aduaneira, feita por Roberto Campos. Igualmente importantes foram a inauguração da Ponte da Amizade, entre o Brasil e o Paraguai, e as negociações territoriais que culminaram com a Ata das Cataratas, de 1965. No ano de 1966, o ministro Juracy Magalhães visitou sete capitais sul-americanas para estabelecer ou restabelecer laços comerciais e políticos mais consistentes. Amado Luiz Cervo confirmou a dimensão secundária dos laços bilaterais regionais na política de Castelo Branco, na qual a integração sul-americana não teria tido lugar, após o malogro da missão de Roberto Campos¹⁰⁹.

O que os historiadores das relações internacionais do Brasil ainda não perceberam é que tais iniciativas faziam parte de um projeto maior que foi modificado pelo novo regime, mas que conservou importantes elementos das propostas integracionistas da PEI. A diferença era que, em vez de um processo de integração vinculado à *conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária*, como proposto por San Tiago Dantas para a PEI¹¹⁰, nessa nova fase o projeto de integração da América do Sul respondia a valores geopolíticos dos militares e a interesses da *classe proprietária*, ou seja, dos grupos empresariais hegemônicos no país.

Nas palavras de Castelo Branco, havia uma completa associação da política externa com a política interna, com objetivos atualizados que se enquadrariam nos objetivos nacionais. A diplomacia deveria ser, nesse contexto, um instrumento destinado a levantar recursos para nosso *desenvolvimento econômico e social* (grifo no original), tendo em vista o fortalecimento do poder nacional. Assim, o governo atribuía particular importância à integração latino-americana:

Procurará estreitar, em todos os campos, as relações com todos os países, pelo aperfeiçoamento da convivência econômica e cultural. No que diz respeito aos países limítrofes, esforçar-se-á em aumentar os seus sistemas

¹⁰⁹ BUENO; CERVO (2008), op. cit., p. 376-377.

¹¹⁰ DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 5-6.

de comunicação e de transportes, de tal modo que as fronteiras passem a unir-nos efetivamente. Empenhar-se-á em tornar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio um instrumento eficiente de incremento nas trocas entre os países americanos.¹¹¹

Complementava a política para a América Latina a reafirmação da tradicional adesão do Brasil aos sentimentos e ideais do pan-americanismo, ao lado da proposta de fortalecimento da OEA, considerada de fundamental importância para a coesão do continente. Assim, diferentemente da PEI, o Brasil deveria ser mais cooperativo com Washington na aplicação da segurança coletiva das Américas. A perspectiva da integração regional era, entretanto, uma política definida a partir dos interesses nacionais, conforme haviam sido formulados na OPA e na PEI, depurados pelo crivo político do novo regime. Diverge-se, dessa forma, da interpretação de Paulo Fagundes Vizontini, para quem a integração hemisférica era um valor para o governo Castelo Branco, *desde que efetuada na ótica das relações prioritárias com os Estados Unidos*.¹¹²

A política exterior de Castelo Branco para a América envolvia dois movimentos, definidos em torno dos eixos da Bacia do Prata e da Bacia Amazônica, que deveriam ser os dois principais vetores da integração regional. Roberto Campos recorda que Castelo Branco, em discurso na Escola Superior de Guerra (ESG), em 1959, definira as três estratégias que dominavam a Amazônia: a do medo, a do ressentimento e a da omissão. Em seu governo, foi atribuída a Campos a tarefa de não repetir esses erros, por meio de um esquema global de desenvolvimento na região, a ser sustentado pelo Banco da Amazônia, pela Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (Sudam) e pela Zona Franca de Manaus. A *Operação Amazônia*, como foi designada pelo governo, teve seu ponto culminante na Primeira Reunião de Incentivos ao Desenvolvimento da Amazônia, em Manaus, organizada pelo governo federal e pelas confederações Nacional da Indústria, Agricultura e Comércio, com a presença de Castelo Branco.¹¹³

As visitas de Juracy Magalhães aos vizinhos amazônicos era, nesse sentido, parte de um projeto maior, que objetivava dar maior dinamismo às relações com esses países. Processo semelhante deveria ocorrer na Bacia do Prata, região na qual o maior obstáculo ao projeto brasileiro foi a queda de Arturo Frondizi e a ascensão de José María Guido (1962-1963), governo

¹¹¹ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Textos e declarações sobre política externa* (de abril de 1964 a abril de 1965). Primeiro aniversário da revolução de 31 de março de 1964. Rio de Janeiro: MRE/Departamento Cultural e de Informações, p. 12.

¹¹² VIZENTINI, Paulo Fagundes. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média* (1964-1985). Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998, p. 48.

¹¹³ CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 739-741.

tutelado pelos militares e que adotou uma política de aproximação com os Estados Unidos em detrimento das relações com a vizinhança e, em um segundo momento, do radical *del pueblo* Arturo Illia (1963-1966), que procurou guardar a devida distância em relação ao regime militar brasileiro.

Não obstante tais dificuldades, as negociações empreendidas por Roberto Campos para a criação de uma união aduaneira na região se enquadravam em uma perspectiva mais ampla que, na visão argentina, era fruto da política de potência adotada pelo Rio de Janeiro:

Consecuencia lógica de esa aspiración, es su pretensión de ejercer el liderazgo en Sud America, tratando de atraer a su órbita los países de esta área. Pero este deseo tiene – entre otros – el obstáculo de la presencia argentina, que ejerce una influencia en el continente difícil de desplazar, por lo que Brasil, al establecer su política a seguir en el orden internacional, en muchos aspectos debe condicionarla a la posición y política argentina.¹¹⁴

Esse tipo de percepção por parte do principal parceiro econômico do Brasil na América do Sul certamente dificultou a missão de Roberto Campos de propor a criação de uma união aduaneira no Cone Sul, a partir da articulação entre Brasil e Argentina e aberta aos demais países latino-americanos, em uma reedição de parte das negociações de Uruguaiana. A união aduaneira seria constituída em cinco anos, com desgravação linear de vinte pontos percentuais ao ano. Havia o receio, por parte de grupos empresariais brasileiros, de que uma iniciativa desse tipo poderia ser arriscada caso o México a integrasse, pelo fato de esse país poder ser usado como cabeça de ponte por parte de empresas norte-americanas interessadas em acesso privilegiado aos mercados do sul. Na época, porém, como observou Campos, as condições que surgiriam trinta anos depois, quando da formação do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (Nafta), não se apresentavam. De qualquer modo, a Argentina pediu, por meio do ministro da Economia, Adalberto Krieger Vasena, tempo para um período preparatório de atualização da taxa de câmbio e para estudos sobre a desgravação alfandegária, pois o Brasil se encontrava em situação superior à da Argentina nessa matéria.¹¹⁵

Roberto Campos lamenta o fato de não ter conseguido persuadir Costa e Silva da importância de dar continuidade ao tema. Não obstante, a passagem do governo Castelo Branco para a gestão Costa e Silva não alterou o essencial da política sul-americana do Brasil. A integração física regional

¹¹⁴ Brasil. Visita de S. E. El Señor Canciller, Dr. D. Miguel Angel Zavala Ortiz. Departamento América del Sur. MREC-Buenos Aires, lata: Brasil, 1958 al 1967. Revolución 31/3/1964.

¹¹⁵ CAMPOS (1994), op. cit., p. 750.

continuar a ser a prioridade nessa área, como demonstrado pelo Tratado da Bacia do Prata, de 1969, que estabeleceu as regras de negociação e o *modus vivendi* para a exploração hidrelétrica dos rios da bacia. A importância da Bacia do Prata não foi devidamente reconhecida pela literatura da área da história das relações internacionais do Brasil, provavelmente em virtude do contencioso em torno de Itaipu, que relegou a um segundo plano os avanços do período.¹¹⁶ A persistência brasileira na integração sul-americana não se limitou, no entanto, à perspectiva da integração energética no Prata.

O projeto brasileiro para a Bacia Amazônica era igualmente consistente. Em julho de 1969, o ministro Alarico Silveira Júnior, por ocasião de conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra, argumentava que, entre os objetivos da política exterior brasileira, poucos tinham a importância ou o sentido de urgência do que o de estimular o surgimento, *sob nossa inspiração e liderança* (grifo nosso), de uma filosofia sul-americana de cooperação amazônica. As premissas que sustentavam a política brasileira para a Amazônia eram as seguintes:

- 1) Os países da Amazônia tentarão chegar, mais cedo ou mais tarde, a uma fórmula de associação que lhes permita enfrentar com maior eficiência os problemas comuns da região, notadamente nos setores de infraestrutura;
- 2) À medida em que – através da intensificação dos instrumentos bilaterais – essa diretriz se for transformando em uma aspiração de âmbito zonal, deverá o Brasil, não apenas aceitá-la, mas assumir a condução do movimento associativo, orientando-o à luz de nossos próprios conceitos de segurança e desenvolvimento;
- 3) Para tal fim, é indispensável – e outro não tem sido o objetivo do Itamaraty em recentes negociações com os países vizinhos – que, desde agora, os acordos bilaterais sobre projetos específicos reflitam os princípios decorrentes da filosofia brasileira de integração, notadamente o da competência exclusiva dos Governos amazônicos na programação e condução de empreendimentos conjuntos.¹¹⁷

O documento é claro quanto ao projeto sul-americano do Brasil, tanto em relação à integração econômica quanto no que se refere à área da defesa. Nesta última, o governo Costa e Silva promovera a nacionalização

¹¹⁶ VIDIGAL (2009), op. cit., p. 153-155.

¹¹⁷ As Relações do Brasil com os Países da Bacia Amazônica. Conferência do ministro Alarico Silveira Júnior na Escola Superior de Guerra, julho de 1969. Castanhos, 920.(42)(00) Relações Política e Diplomática, 1967 a 1969.

da segurança, ou seja, a busca de meios internos para a defesa, vinculada ao desenvolvimento econômico autossustentado e ao nacionalismo de fins.¹¹⁸ A finalidade do desenvolvimento econômico justificava o abandono da doutrina da segurança nacional do período bipolar e a busca do aumento dos recursos internos de poder, o que pressupunha maior integração com os países vizinhos. Nesse sentido, a política brasileira apresentava grande coerência em termos de concepção e definia claramente o lugar dos organismos internacionais em sua política para a América do Sul, como explicitou o ministro Silveira, no documento acima referenciado:

[...] parece evidente que, quanto maior for a influência desses organismos [internacionais] na condução das ações, tanto mais técnico será o enfoque dos problemas, no contexto do planejamento regional; e é uma verdade que nem sempre, no plano das relações internacionais, a melhor solução técnica corresponde necessariamente à melhor solução política. Como na Bacia do Prata, também na Bacia Amazônica – e sobretudo nesta – a contribuição das entidades internacionais será benéfica e necessária. Vejo-a, porém, traduzida em termos de cooperação sobre projetos específicos, aprovados em nível governamental, e não de co-responsabilidade na formulação, coordenação ou condução de um programa multinacional de desenvolvimento.

O pragmatismo expresso nos fragmentos acima ajuda a compreender o pessimismo brasileiro diante da proposta de criação de um mercado comum latino-americano, aprovada na OEA em 1967, e na implementação do consenso de Viña del Mar, quanto à transformação da Organização em instrumento efetivo de cooperação. Para o Brasil, as condições para a criação de um mercado comum na vasta área latino-americana ainda não estavam presentes e mais importante seria avançar na integração física regional e no reforço dos recursos de poder das nações latino-americanas, a começar pela vizinhança.

Outro aspecto a ser destacado são as referências às bacias amazônica e do Prata. Uma primeira avaliação sobre os desdobramentos do projeto sul-americano do Brasil sinaliza para a continuidade das ideias formuladas entre 1966 e 1969 nas presidências dos generais Emílio G. Médici (1969-1974), Ernesto Geisel (1974-1978) e João Batista Figueiredo (1979-1985). Ao longo desses anos, o Brasil avançou em sua política desenvolvimentista, diversificou sua pauta de exportações, no sentido da *substituição de exportações*, ampliou a política globalista e manteve seu apoio à integração regional, em suas duas vertentes, o Prata e o Amazonas.

¹¹⁸ BUENO; CERVO, op cit, p. 404.

3. Geisel e Figueiredo: a integração e a sociedade igualitária

O ponto alto da atuação internacional do Brasil foi o pragmatismo ecumênico e responsável do governo Geisel e suas realizações na área da energia nuclear, incluindo a reação norte-americana e a denúncia do acordo militar Brasil-EUA de 1952, por parte do Brasil, no aprofundamento das relações com países africanos e do Oriente Médio, processo iniciado pelo governo Médici, e na afirmação do Brasil como *potência média* em condições de atuar de maneira autônoma no cenário internacional.¹¹⁹ Quanto à América do Sul, diversas foram as dificuldades encontradas entre 1969 e 1979 para realizar o projeto brasileiro de integração, entre as quais se destacam a oposição argentina ao Tratado de Itaipu, assinado entre Brasil e Paraguai, em 1973; a negativa boliviana frente à proposta brasileira de construção de um gasoduto para o abastecimento da indústria brasileira e de um complexo industrial na fronteira comum; e os efeitos do primeiro choque do petróleo, em 1973, que, ao aprofundar o problema da dívida externa brasileira, diminuiu as possibilidades de o Brasil transformar-se em financiador do processo de integração.

O agravante dessa conjuntura era o fato de o Brasil ter passado pelos altos índices de crescimento dos anos conhecidos como os do milagre econômico (1969-1973), ao passo que a Argentina, em virtude de seus graves problemas políticos internos, teve desempenho em grande medida insatisfatório. O resultado foi a superioridade econômica do Brasil em relação ao principal vizinho, caracterizado por Leonel Itaussu Almeida Mello como um caso de *preponderância* e não de *hegemonia*.¹²⁰ Para além do debate conceitual, a Argentina viu-se na situação de ter que assimilar a nova correlação de forças na região, marcada pela presença do Brasil como principal potência da América do Sul.

Nesse contexto, os governos militares transitaram de uma política exterior que explicitava a ambição brasileira de tornar-se potência – e que permitira aos EUA considerar o Brasil como país chave da região e aos vizinhos a crítica quanto aos desejos de liderança – para uma atitude mais prudente e politicamente mais efetiva. O discurso diplomático brasileiro passou a explorar a ideia da integração regional como um jogo de soma positiva e explicitar que o Brasil não pretendia a *liderança* ou a *hegemonia*

¹¹⁹ Para a ideia da construção do Brasil como *potência média*, ver VIZENTINI (1998), op. cit, p. 362. Vizontini considera a política externa como um instrumento de apoio ao desenvolvimento econômico industrial e da construção do *status de potência média* no governo Castelo Branco o ponto alto de uma estratégia iniciada com Vargas. O que argumenta aqui é que o esforço conjunto em favor do desenvolvimento surgiu com a OPA, enquanto que a ideia da integração sul-americana é originária do encontro de Uruguaiana. Ambos os movimentos conformam a moderna integração sul-americana e se estendem, com diferentes perspectivas, aos dias de hoje.

¹²⁰ MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Argentina e Brasil: a balança de poder no Cone Sul*. São Paulo: Annablume, 1996.

na América do Sul. Essa mudança foi perceptível no governo Geisel e ganhou em clareza com Figueiredo.

Em meio às dificuldades de meados da década de 1970, o projeto de integração sul-americana sob a liderança brasileira avançou nos anos de 1978 e 1979, com a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica, cujos antecedentes são pouco contemplados pela historiografia das relações internacionais do Brasil, e com o Acordo Tripartite, que pôs fim às divergências entre Brasil, Paraguai e Argentina em relação a Itaipu. Esse acordo, que é considerado um marco para a integração regional, foi acompanhado de outras iniciativas igualmente importantes, como as visitas presidenciais recíprocas, os acordos na área nuclear e o posicionamento brasileiro diante da crise das Malvinas.

O universalismo da política exterior brasileira, conforme elaborado por Saraiva Guerreiro, recusava rótulos. O momento propício para esclarecer a essência da política externa do governo Figueiredo foi a Guerra das Malvinas, diante da qual o Brasil adotou posicionamento de neutralidade, mas defendeu o direito argentino sobre as ilhas. Em depoimento no Senado Federal, Saraiva Guerreiro argumentava que o desenvolvimento ocupava lugar central na política exterior brasileira e que a América Latina era parte essencial para o sucesso do projeto brasileiro, caracterizado como harmônico em relação aos interesses dos vizinhos. Buscávamos, segundo Saraiva Guerreiro, um tipo de *sociedade igualitária* com os demais países, sem nenhum gesto ou atitude de liderança. *Não temos um interesse regional dominante ou interesses econômicos.*¹²¹

Essa mudança no discurso diplomático brasileiro, cuja origem se encontra no *pragmatismo ecumênico e responsável* do governo Geisel e que se opõe ao discurso da potência intermediária dos governos Castelo Branco, Costa e Silva e Emílio Médici, foi interpretada por Oliveira como uma ruptura. Com o início do governo Geisel, estariam dadas as condições para que o Brasil pudesse *reverter* seu posicionamento.¹²² A mudança, que efetivamente ocorreu, pode ser considerada uma revisão da tática adotada até então, sem que a estratégia da integração sul-americana, sob inspiração brasileira, fosse alterada.

Conclusão

Não foram as ideias da Cepal, do ISEB ou de um bolivarismo redivivo que originaram o que hoje se conhece por integração sul-

¹²¹ GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *O Itamaraty e o Congresso Nacional*. Brasília: Senado Federal, 1985.

¹²² OLIVEIRA (2005), op. cit., p. 148.

-americana. Foram as dificuldades econômicas e financeiras enfrentadas pelos países latino-americanos, nos três primeiros lustros após o desfecho da Segunda Guerra Mundial, que permitiram ao Brasil propor, por meio da Operação Pan-Americana, a multilateralização do pan-americanismo e de cobrar, enfaticamente, um cronograma de desembolso e o apoio financeiro necessário aos projetos nacionais de desenvolvimento. Seu fracasso representou o reforço das tendências anteriores. Como elemento da política exterior norte-americana, a Aliança para o Progresso era o reverso do que propusera Juscelino Kubitschek. Era um projeto assistencialista, que não contemplava as necessidades fundamentais das economias da região. A Alalc, por outro lado, deu algum alento à integração regional.

A Política Exterior Independente, ao reconhecer o elevado grau de dependência econômica e tecnológica do país em relação às grandes economias, voltou-se para os países do sul e incluiu em suas diretrizes a integração regional, de maneira inédita até então. No encontro de Uruguaiana, Frondizi propôs que, para cada unidade monetária que a Argentina despendesse para comprar um novo produto manufaturado brasileiro, a mesma unidade monetária deveria ser gasta pelo Brasil na aquisição de manufaturados argentinos. Nesse sentido, a complementação industrial, o que atualmente chamamos de cadeias produtivas compartilhadas, foi objeto de discussão naquele encontro. Hélio Jaguaribe, de algum modo, fora ouvido.

A mudança de governo na Argentina impediu a continuidade do diálogo, e o golpe de Estado no Brasil, em 1964, promoveu uma reorientação das diretrizes para a integração regional, sem significar seu abandono. Reconheciam-se as dificuldades políticas envolvidas na Alalc e voltou-se, com alguma ênfase, à integração física regional, considerada o melhor meio para realizar os interesses brasileiros. A Bacia Amazônica somou-se à Bacia do Prata na definição de eixos de integração, e o Brasil procurou demonstrar que a integração poderia ser benéfica para todos. O que obstaculizava o projeto brasileiro era o discurso da potência, de matriz geopolítica, que despertava receios por parte dos países vizinhos.

A partir do governo Geisel, a reformulação do discurso diplomático, juntamente com mudanças políticas ocorridas nos países vizinhos, como o golpe militar na Argentina, em 1976, favoreceu negociações que permitiram, por exemplo, avançar em torno do contencioso de Itaipu. Esse processo foi seguido de visitas recíprocas dos chefes de Estado do Brasil e da Argentina nos anos de 1980 e 1981 e do que pode ser considerado o ponto alto no estabelecimento da confiança entre os dois países: o posicionamento brasileiro diante da crise e da guerra das Malvinas.

Posteriormente, o avanço dos processos de redemocratização, de maneira abrupta na Argentina e gradual no Brasil, gerou alguns descompassos no diálogo bilateral, mas não prejudicou o acumulado histórico bilateral, base para a integração iniciada em Foz do Iguaçu, em 1985, cujo principal resultado foi a criação do Mercosul. Nos anos 1980, o projeto brasileiro de integração da América do Sul sofreu nova inflexão, mas o essencial da construção desse projeto se manteve.

As análises contemporâneas sobre a integração da América do Sul costumam ignorar o acumulado histórico aqui apresentado, atribuindo-se unicamente ao processo aberto com a reunião dos presidentes sul-americanos em Brasília (2000) a origem de todos os sucessos posteriores. A integração regional, entretanto, vista em uma perspectiva de longo prazo, ganha em densidade e diversificação. Não foi possível, pela limitada extensão do texto, apresentar outras iniciativas regionais que conformam o quadro da integração, mas considera-se suficiente para sustentar o argumento principal.

O reordenamento Sarney-Alfonsín

Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja

Muito obrigado ao José Vicente e ao Arno Wehling pelo convite, é um prazer participar deste seminário. Tive a oportunidade de encontrar, há poucos dias, com o ex-presidente Sarney, que me encorajou muito a aceitar a incumbência de fazer a parte que, antes, previa-se que ele próprio faria. Agradei a confiança, assim como agradeço aos organizadores deste evento.

A relação Alfonsín-Sarney é um dos momentos virtuosos da política sul-americana. Outros talvez fizessem aquilo, não era contingente aos dois que apenas os dois pudessem ser os vetores de uma aproximação extraordinária, assim como a Europa se faria sem Adenauer e sem de Gaulle. Teria sido, porém, uma aproximação diferente, talvez mais áspera, mais lenta e menos clara.

Alfonsín e Sarney se encontram no momento certo. Sarney chega à presidência do Brasil sem passar pela matriz militar gaúcha dos seus predecessores. Os presidentes brasileiros anteriores, quase todos, compartilhavam não uma hostilidade insuperável, mas sim uma rivalidade subjacente a tudo. Haviam sido educados na ideia de que a Argentina era um rival histórico. Sarney era um político legítimo. Alfonsín, por sua vez, era um civil argentino, não tinha o instinto da rivalidade.

Os anos 80 haviam começado magros para a Argentina e para o Brasil. Ambos estavam relativamente humilhados naquela altura. Mas o Brasil tinha se comportado de maneira inteligente, construtiva e fraterna com a Argentina, no caso da Malvinas. O comportamento brasileiro nesse episódio, a meu ver, é um dos grandes momentos da diplomacia

brasileira – e ao dizer isso quero fazer uma homenagem a Ramiro Saraiva Guerreiro, nosso Chanceler, que nos conduziu com prudência, sabedoria e astúcia, tanto que terminamos o episódio em lua de mel com Buenos Aires e respeitados por Londres. A Argentina pediu que passássemos a ser os zeladores de seus interesses em Londres, um gesto extraordinário que demonstra que se havia estabelecido entre nós uma confiança bem-vinda.

Os governos militares que precederam Sarney e Alfonsín não haviam terminado *en beauté*. Tinham perdido a sua única fonte de legitimidade, que era o sucesso. Os militares no governo precisavam da performance, auferiam legitimidade dos resultados, das taxas de crescimento, da velocidade de incorporação de riqueza. Quando o desempenho degingolou, eles ficaram órfãos de legitimidade. Se não é para ser um milagre, para que a excepcionalidade de um governo que violava as regras da democracia constitucional? O Mercosul é filho da democracia. Ela dá condições de credibilidade ao diálogo entre os atores. Portanto, o Mercosul tem uma matriz muito nobre, nasce com a democracia e confiança recíproca.

Os dois governos terminaram os seus ciclos militares diminuídos com o extravio de seu destino e assustados com as “políticas paralelas” nos dois lados da fronteira. Argentinos e brasileiros têm o dom do eufemismo e, no caso, o paralelismo se dava com as perigosas políticas nucleares que ambos desenvolviam.

Sarney e Alfonsín, em 1985, começam a construir pontes de um entendimento real. Trabalham primeiro bilateralmente, mas de maneira a dar a volta no esquema da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – Alalc (que depois virou Associação Latino-Americana de Integração - Aladi). A Alalc era um capítulo de negativas: só se podia trabalhar naquilo que não tivesse sido impedido. O Mercosul nasce em 1985, floresce ao longo de entendimentos sucessivos e frutifica com pompa e circunstância em 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção. Este impõe a filosofia de que tudo é possível, menos o que for expressamente interditado. Desde então, passa-se a trabalhar com base numa agenda amplamente positiva. Em paralelo, e é quando eu entro nesse filme, encaminha-se também a procura de transparência na área nuclear. As duas coisas vão juntas.

A Europa tende a ser modelar para nós, por isso é útil comparar o que precedeu a União Europeia com as condições que prevaleceram aqui. Na Europa, a integração vem depois do horror da guerra. Entre nós, a memória dos vivos não foi prejudicada por uma recordação de guerra, não havia brasileiro que se recordasse de um conflito com a Argentina. Isso é decerto muito bom, mas por si não agrega estímulo à integração. Na

Europa, o terror da União Soviética funcionava como um motor adicional da aproximação, que nós não tínhamos. Um terceiro elemento é que a Europa recebeu a bênção e o fluxo de capitais dos Estados Unidos, e nós, não. Tínhamos uma bicicleta que dependia do nosso pedal, não havia ninguém nos abençoando, não havia ninguém ajudando. Não tínhamos dificuldades insuperáveis, mas fazia falta algum apoio, algum socorro extramural.

Tampouco tínhamos a experiência de como organizar a integração. Havia dois grandes grupos: um, minimalista, achava que bastava uma zona de livre comércio, uma associação tênue do possível; o segundo queria não só uma união alfandegária, mas também um processo de integração política e econômica com um mercado comum, talvez, no futuro, até mesmo uma moeda única. Sem a memória de uma guerra, sem o temor de um adversário, sem apoio americano e sem a experiência de como fazer aquilo, o Mercosul decolou embalado num notável esforço político-diplomático.

Desde o início, o Mercosul foi órfão de um verdadeiro interesse empresarial e sindical. Às vezes, aparece alguém especulando que o Mercosul excluiu o empresariado e o sindicalismo de ato pensado. Não foi assim, não foi por falta de acenos que essas forças não se juntaram ao governo. A impressão que se tem é de que havia no empresariado uma dose de descrédito: aquilo não ia funcionar mesmo, para que perder tempo com as ideias sonhadoras de certos diplomatas? Por sua vez, os sindicatos, aqui e na Argentina, tinham em sua agenda reivindicações tão imediatas que a ideia de operar movimentos de mão de obra num espaço ampliado não interessava. Assim, no berço do Mercosul houve uma hipertrofia do político-diplomático e um déficit do empresarial-sindical.

Uma outra observação pertinente é que o bloco é filho de uma época em que se desacreditava de estruturas intergovernamentais suntuosas. O Pacto Andino tinha uma sede muito bonita em Lima, que não funcionava. Esse tipo de percepção levou a uma desconstrução da estrutura diplomática. Criou-se um Mercosul em que não havia telefone, não havia um fax, não havia endereço... O Mercosul foi, inicialmente, uma criação do espírito, existia sem nenhuma fisicalidade.

Paralelamente, as assimetrias entre seus membros eram evidentes. Desde o início se pensou que o Chile seria um sócio fundador e que, junto com a Argentina, faria um contrapeso mais eficaz às dimensões brasileiras. Ocorre que os chilenos já tinham uma política comercial mais aberta e flexível em matéria de tarifas, e não entraram. Mas o Uruguai e o Paraguai tinham conosco vinculações históricas, geográficas e culturais, não eram

andinos e sem o Mercosul ficariam sem massa crítica para sobreviver como atores plenos (a Bolívia é ambígua, tem regiões rio-platenses e andinas, pode se acomodar em qualquer arranjo). Com a entrada do Paraguai e do Uruguai, não seria possível resolver as pendências pelo voto proporcional à população, à renda, ao território, porque o Brasil teria, nesse caso, uma supremacia impeditiva do bom convívio. O Brasil sempre teve esse problema no Mercosul. Simplificando e generalizando, pode-se dizer que nosso problema deriva muito mais do excesso de poder do que de falta.

A maioria das organizações bem sucedidas atraem novos sócios e crescem. A Europa dos 6 passa à Europa dos 9 e assim por diante, até os 27 de hoje. Enquanto isso, o Mercosul continuou a ser, durante décadas, o Mercosul dos 4. Ampliou-se o comércio, criaram-se condições de integração física, energética, construíram-se pontes fluviais, mas não apareceram as grandes empresas binacionais que povoavam a imaginação de Alfonsín e de Sarney. Queríamos uma plataforma de onde partissem grandes empresas argentinas, brasileiras, paraguaias e uruguaias para investidas internacionais, mas não tivemos a capacidade de gerar essas novas entidades. Não conheço nenhuma empresa que seja filha natural do Mercosul. De certa maneira, os maiores beneficiários foram as grandes empresas automotrizes internacionais que se deram conta de que o espaço ampliado do Mercosul propiciava oportunidades ampliadas.

Alfonsín e Sarney aproveitaram a descontração dos espíritos para desmontar os programas nucleares dos dois países. O processo de criação de confiança permitiu as visitas de uns às instalações do outro e a confiança gerou a consciência de que aquilo não tinha mais utilidade. A grande contribuição que Sarney e Alfonsín deixarão à história há de ser a cooperação Brasil-Argentina. Os dois conduziram um processo extraordinário de aproximação e desencadearam uma força de imantação em torno do núcleo no sul do continente. É importante que a Venezuela, que o Peru, que nossos vizinhos todos se aproximem, pois o “sul” do Mercosul tem vocação elástica e é desejável que desagüe numa América do Sul coesa, mais forte e mais rica pela união de esforços.

Nem Alfonsín nem Sarney tinham grandes espaços na política interna dos seus países. Alfonsín sabia que a maioria da sua gente era peronista e que ele só foi eleito porque não havia um candidato capaz de desafiá-lo naquele momento. Sarney tinha plena consciência de que a morte do Tancredo o tinha o levado à presidência e que ele, como representante da antiga Arena, não era a expressão de uma maioria no Brasil de 1985. Ambos se deram conta de que sua oportunidade de legitimação histórica estava mais na cooperação mútua, livre dos limites

de um jogo interno no qual, além da pouca força política, os dois eram vítimas de uma inflação crônica e interminável, haja vista que uma espécie de excentricidade do pensamento econômico dos dois países levaram-nos a acreditar que estavam fora das leis universais da economia.

Alfonsín e Sarney lançam a base fundacional do Mercosul, que tem em 1991 a sua coroação. Em seguida, contudo, dá-se uma aceleração das etapas de integração, um erro que, no meu entender, é responsável por grande parte dos problemas que o bloco enfrenta até hoje. Cada governo passa a querer marcar seu mandato com mais um avanço e aí queimam-se etapas de 4 em 4 anos, ou até menos - alguns governos duraram menos que isso. Houve uma aceleração irrealista, além do razoável.

Hoje assistimos a um renascimento do Mercosul. Um movimento necessário, porque nenhum dos países membros poderia arcar com o seu fracasso. Um fracasso do Mercosul seria impossível de administrar politicamente, escancararia ao mundo que mesmo num picadeiro pequeno, mesmo em escala menor, mesmo entre nós, somos incapazes de organizar um esquema de cooperação eficaz. Ou seja, o Mercosul se associa hoje à nossa autoestima. Sem o Mercosul, estaríamos sempre olhando sobre os nossos próprios ombros, com receio de ouvir alguém perguntar: “olha aqui, você quer o mundo e não é capaz sequer de organizar o seu próprio quintal?” De modo que o Mercosul tornou-se a fiança indispensável da nossa racionalidade.

O Mercosul nasce de um bilateralismo dinâmico, incorpora os dois outros parceiros com naturalidade, mas não atrai o Chile, o que foi uma pena, porque o Chile aproximaria do Brasil o litoral sobre o Pacífico. É de prever que, aos poucos, ele atraia os demais vizinhos, o Peru, a Venezuela, quem sabe o próprio Chile. É fundamental que a política para o Mercosul crie as condições para torná-lo bioceânico, é imprescindível que ele cresça e aumente a sua influência.

O Mercosul, do Tratado de Assunção até hoje

Embaixador Regis Percy Arslanian

Da mesma forma que a Organização das Nações Unidas (ONU) tem sua sede em Nova Iorque ou que a União Europeia tem sede em Bruxelas, os países membros do Mercosul têm suas Delegações representadas junto ao bloco, em Montevideú, em um prédio à margem do Rio da Prata, onde a maioria das reuniões do Mercosul tem lugar. Sou o Embaixador, o Representante Permanente do Brasil junto ao Mercosul e à Associação Latino-Americana de Integração (Aladi).

Eu estou lá há quase cinco anos e devo dizer que, nesse período, assisti a muitas mudanças no Mercosul, muita coisa. Ele cresceu e se aprofundou enormemente. O bloco hoje conta com uma estrutura institucional que o caracteriza como um verdadeiro projeto de integração. O Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), que está destinado a prover recursos a fundo perdido para reduzir assimetrias no bloco, e o Parlamento do Mercosul, que já funciona regularmente e cujas bancadas já estão sendo eleitas pelo voto direto, são dois componentes do bloco que, com apenas quatro anos de atividade, fazem do Mercosul um empreendimento de integração não apenas comercial como também político e social.

O Mercosul deixou, assim, de ser apenas um acordo de livre comércio entre seus quatro sócios, pelo qual países gozam entre si de uma liberalização comercial, mediante a negociação de um programa de desgravação tarifária que chega a zero ou quase zero em matéria de impostos alfandegários. Seu projeto vai, aliás, muito além dos acordos de

livre comércio que o próprio bloco tem, no âmbito da Aladi, por exemplo, com os demais países da América do Sul, ou do Acordo Nafta, que os EUA têm com o Canadá e o México.

A integração pressupõe uma convergência normativa e uma solidariedade econômica, social e, às vezes, até política. Ela configura uma harmonização de procedimentos para que permitam a construção comum e unificada de um projeto de integração que tenha como beneficiário final o cidadão. É a integração no desenvolvimento de políticas econômicas comuns, no aperfeiçoamento dos instrumentos de saúde, de educação, de segurança, etc.

Quando se decidiu, por exemplo, na reunião de cúpula de Foz do Iguaçu, em dezembro de 2010, que se unificariam as placas de todos os veículos dos quatro países do Mercosul e que se adotaria uma cédula de identidade única para todos os cidadãos, o objetivo foi o de criar um cadastro único, sustentado por um banco de dados, de forma a permitir a identificação de veículos e cidadãos em qualquer local que se encontrassem, dentro do território aduaneiro do Mercosul. Só com isso é que será possível almejar a livre circulação de veículos e pessoas, consolidando assim a integração.

Quando se estabeleceu, na Cúpula de San Juan, também em 2010, a eliminação da dupla cobrança, o objetivo foi o de obter a livre circulação de mercadorias dentro do Mercosul. Seria difícil, senão impossível, pretender criar cadeias de integração produtiva, com a participação conjunta de produção setorial entre empresas de nacionalidades distintas dentro do território aduaneiro, se um insumo importado tivesse que pagar imposto alfandegário cada vez que passasse de uma país para outro, ao seguir o ciclo produtivo, por meio da agregação de valor. Uma verdadeira integração deve implicar necessariamente que um produto importado, ao pagar a tarifa externa comum (TEC), deve ser considerado “originário”, ou seja, passa a ser um produto Mercosul – e não brasileiro ou uruguaio – seja onde ele estiver.

Vista a diferença entre uma integração e um acordo de livre comércio apenas, valeria fazer algumas considerações sobre as próprias vantagens que a relação comercial dentro do Mercosul trouxe para os sócios, em especial em uma conjuntura adversa de crise financeira e econômica por que estão passando os países europeus e os EUA. Do lado do Brasil, em 2010 nossas exportações para os três outros países do Mercosul não só ultrapassaram os níveis pré-crise de 2008/2009, mas superaram em muito aqueles patamares. Se considerarmos o ano de 2010, nossas exportações para o bloco foram de US\$ 22,6 bilhões,

quando em 2008 haviam chegado a US\$ 21,7 bilhões. Já para a União Europeia ou para os EUA, no mesmo período, nossas vendas foram bem inferiores às registradas em 2008: para a UE, caíram US\$ 6 bilhões, e para os EUA, US\$ 8 bilhões. O comércio intra-Mercosul hoje é mais dinâmico inclusive do que era há dois ou três anos atrás, antes da crise internacional, enquanto que nosso comércio com a União Europeia e os Estados Unidos ainda não se recuperou depois da crise.

Mais do que isso, esse crescimento do comércio com os países do Mercosul verificou-se com uma participação de quase 93% de manufaturados em nossas exportações. Se considerarmos outros parceiros importantes, apenas 40% das nossas exportações para a União Europeia e 55% das exportações para os Estados Unidos são de manufaturados.

Isso mostra que, em nosso comércio com o Mercosul, existe uma enorme dinâmica, que não deixou de servir para nós no Brasil de blindagem frente aos efeitos da crise, ainda que em um contexto altamente desfavorável do ponto de vista cambial.

Embora cifras demonstrem que o comércio global do bloco vai muito bem, não há como não reconhecer os problemas e mesmo as distorções que devemos enfrentar em nosso comércio dentro dele. Não há como negar que as perfurações à tarifa externa comum (TEC), por exemplo, são excessivas, e que é necessário implementar um programa de convergência que possa reduzi-las ao máximo. Fala-se, ultimamente, muito nas licenças não automáticas adotadas pela Argentina, que afetam vários setores exportadores brasileiros, provocando atrasos na deliberação aduaneira e constituindo mesmo barreiras a muitos dos produtos brasileiros. Seria, de qualquer modo, difícil imaginar uma relação comercial que cresceu de US\$ 7,3 bilhões, em 2002, para US\$ 32,9 bilhões, em 2010, que não tenha dificuldades na sua administração. Mais ainda se considerando que, em 2002, o Brasil contava com um déficit de US\$ 2,6 bilhões e, em 2010, registrou um superávit de mais de US\$ 4,5 bilhões, valor este que é crescente desde 2004, quando o Brasil passou a registrar saldos superavitários com a Argentina. Além disso, a parcela das exportações brasileiras que está submetida a licenças não automáticas corresponde a apenas 15% do total exportado para a Argentina. A boa notícia é que tais problemas são sempre objeto de tratamento imediato pelas autoridades governamentais do bloco, pelo próprio fato de que, em todas as instâncias, técnicas ou não, há um diálogo permanente por meio das reuniões regulares mantidas entre os Governos.

Criou-se, recentemente, uma polêmica em torno da decisão brasileira de aumentar o IPI em 30% para certas importações de automóveis.

Tal decisão, pela incidência que poderia ter sobre as compras de veículos efetuadas do Uruguai, foi regulamentada de forma a excluir a medida para aquele país. Três montadoras estrangeiras já haviam se instalado no Uruguai com a expectativa de vender no mercado brasileiro. Com o aumento do imposto sobre produtos industrializados (IPI), os empresários instalados no Uruguai viram a inviabilização das suas exportações para o Brasil e estavam cogitando em fechar suas fábricas. A isenção do Uruguai não deixa de resultar da existência do acordo automotivo Brasil-Uruguai (como também existe um acordo automotivo Brasil-Argentina), que permite exportações de automóveis produzidos no Uruguai, ainda que não tenham origem no Uruguai. Esse acordo automotivo foi negociado dentro do espírito do Mercosul de promover uma política de integração de cadeias produtivas. O acordo automotivo não é ainda um acordo do Mercosul, mas o objetivo é transformá-lo em um acordo entre os quatro sócios.

Outro elemento importante que caracteriza o bloco como projeto de integração, que vai além de um mero acordo de livre comércio, é o Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul, o Focem, mencionado inicialmente. O objetivo do Fundo é contribuir para a redução das assimetrias entre os países e para o aprofundamento da integração regional. O Focem é constituído por contribuições anuais dos países do bloco que totalizam US\$ 100 milhões ao ano em fundos regulares. São recursos, basicamente do Brasil, que outorga 70% do total anual, representando, assim, US\$ 70 milhões anuais destinados ao Fundo. Parcela de 27% é dada pela Argentina, 2% pelo Uruguai e 1% pelo Paraguai. A alocação desses recursos é na ordem inversa: Paraguai tem direito a utilizar 48% do total, Uruguai 32% e Argentina e Brasil 10% cada um. Esses aportes outorgam recursos não reembolsáveis para projetos de interesse para o desenvolvimento e para a integração regional, especialmente no Paraguai e no Uruguai.

Em cinco anos de existência do Focem, já se chegou a uma carteira de projetos de US\$ 1,1 bilhão. Dentro do Paraguai, por exemplo, o Fundo está fornecendo os recursos (US\$ 400 milhões) para a construção da linha de transmissão elétrica entre Itaipu e Assunção, que equacionará de vez os problemas de fornecimento de energia elétrica para a zona mais povoada daquele país. Não faz sentido que o Paraguai seja detentor de metade da energia gerada em Itaipu e que ainda tenha de se submeter a falhas e quedas no suprimento de eletricidade. No Uruguai, o Focem já deu recursos para a construção de rodovias e, aqui também, para uma linha de transmissão elétrica entre Candiota, no Brasil, e San Carlos, ao sul do Uruguai. Também foram aprovados projetos do Focem para a Biblioteca da Universidade Latino-Americana (Unila), em Foz do Iguaçu; para

apoio a pequenas e médias empresas dos quatro países que desenvolvam projetos na integração de cadeias produtivas nos setores automotivo e de gás e combustíveis; para um amplo programa destinado à erradicação da febre aftosa (PAMA), igualmente nos quatro países (além da Bolívia); e para projetos de sistemas de saneamento básico no Brasil, entre outros.

Temos no Parlamento do Mercosul outro elemento característico de um verdadeiro projeto de integração. Muitos perguntam para que serve o Parlamento do bloco se ele não tem funções legislativas. Mas é difícil conceber outra maneira pela qual um Parlamento possa começar a funcionar entre quatro países tão distintos, em termos políticos, populacionais e também culturais. O Parlamento Europeu funcionou mais de trinta anos com funções consultivas. Hoje, não há decisão europeia que não tenha que ser submetida ao escrutínio parlamentar.

Na realidade, ainda que não tenha, por enquanto, funções legislativas, o Parlamento do Mercosul tem desempenhado papel relevante como órgão de consulta e controle sobre matérias que dizem respeito ao processo de construção da integração. Todos os meses, o Parlamento se reúne em Montevidéu para discutir integração, e, muitas vezes, a bancada nacional brasileira apresenta aos negociadores governamentais propostas sobre formulação de políticas que promovam maior inserção da cidadania nos modelos de integração, em áreas como educação, saúde e desenvolvimento social. Estes são temas que, certamente, serão sempre melhor interpretados – e defendidos – pelos representantes parlamentares, que estão em contato permanente com seus concidadãos. O Parlamento do Mercosul tem dado uma grande contribuição para que esta integração seja conformada de forma mais justa e, sobretudo, representativa, tanto econômica quanto socialmente.

Numa primeira etapa, chamada de transição, cada bancada nacional do Parlamento teve 18 membros. Pelo acordo político alcançado, em outubro de 2010, entre as quatro representações, na segunda etapa (que é a atual), começa a reger a denominada proporcionalidade atenuada, em que o Brasil passou a ter 37 membros titulares, a Argentina 26, e o Uruguai e o Paraguai, 18 cada um.

Já a partir de 2014, deverão ser eleitos no Brasil, através do voto direto, os parlamentares do Mercosul, cuja representação contará com 75 assentos. Nessas eleições, todos nós brasileiros elegeremos, por sufrágio universal, os nossos parlamentares do Mercosul. A Argentina e o Uruguai, com 43 e 18 representantes, respectivamente, também escolherão seus representantes em votação direta. O Paraguai, com 18 parlamentares, já escolheu, em suas últimas eleições nacionais diretas, seus parlamentares.

Isso significa que, no Brasil, serão apresentados, em meio à campanha eleitoral regular, os candidatos para o Parlamento do Mercosul. Caberá a eles apresentar nos meios de comunicação, no horário eleitoral, suas propostas e programas de ação para a integração regional, e nós os elegeremos através do sufrágio direto, universal e secreto. Esta representa a etapa inicial do funcionamento do Parlamento. Obviamente, o Parlamento acabará exercendo funções legislativas, como ocorreu com a União Europeia. Eles levaram muito tempo para a construção do seu Parlamento. Mas hoje, o legislativo do bloco europeu é fortíssimo e tem grande influência sobre os objetivos e o processo de integração europeia.

Outro elemento que passou recentemente a fazer parte da estrutura institucional do bloco, como decorrência do próprio aprofundamento do Mercosul, refere-se ao Alto Representante-Geral do Mercosul. Foi designado para tal função o Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães.

O Alto Representante-Geral representa o bloco como um todo. Nós defendemos, como representantes governamentais, os interesses específicos de nossos países nas reuniões negociadoras com os nossos sócios. Daí surge a necessidade de poder contar com uma personalidade que seja a cara visível do Mercosul, que represente o bloco como um todo e que trabalhe em prol da integração em si, já não apenas em nome dos interesses individuais de cada um dos sócios. O Alto Representante, desde que deu início à sua função, em janeiro passado, tem procurado coordenar propostas e representar posições comuns, buscando construir a integração através da articulação e da convergência das normas vigentes nos quatro países membros, em todos os setores relativos ao desenvolvimento econômico, comercial e social, como saúde, educação, cultura, meio ambiente, defesa, etc. Afinal, não se faz integração sem convergência. Nesse sentido, ao Alto Representante compete pensar o Mercosul e ser visto como o Mercosul.

Tendo em vista que o nosso Seminário se refere à América do Sul, caberia, aqui, fazer um comentário quanto ao papel que a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e o Mercosul desempenham na região. Isso porque são recorrentes os questionamentos sobre se existiria ou não uma superposição de esforços nos trabalhos desenvolvidos em ambos os processos.

A verdade é que ambos se complementam e são reciprocamente necessários. O Mercosul foi criado primeiramente como uma iniciativa comercial, que está evoluindo para uma integração muito mais ampla, como se viu no texto acima. O objetivo sempre foi, obviamente, o de obter, ao longo do tempo, a adesão, se possível, de todos os países da América do Sul. O Brasil, a começar pelo seu tamanho geográfico e diversidade

de fronteiras comuns, tem, no continente, a maior responsabilidade – e também o maior interesse – na construção de um continente próspero e pacífico. Quanto melhor estiverem nossos vizinhos, maiores serão nossas garantias de harmonia e paz.

Quando se concebeu o Mercosul, pensou-se em um mercado comum do Cone Sul do continente. Hoje, nada impede que sonhemos com um projeto de integração da América do Sul como um todo. Algumas das tratativas, porém, de negociar com países vizinhos acordos de adesão plena ao bloco, mediante sua incorporação à União Aduaneira, não se concretizaram pelas próprias disparidades tarifárias. Este é o caso do Chile. A tentativa, nos anos 1990, de se alcançar um acordo de adesão daquele país à tarifa externa comum do Mercosul esbarrou, basicamente, na grande diferença então existente entre os respectivos perfis tarifários. Certamente nossa melhor opção estratégica para o continente não seria permanecer de braços cruzados, aguardando que o universo tarifário do Chile, ou de outros países como Colômbia ou Peru, por exemplo, se equiparassem ao da TEC.

Foi com esse espírito que decidimos perseguir uma cooperação alternativa com os demais países da América do Sul, ainda que, por enquanto, não se constituísse em uma integração comercial. Se não podemos ter uma integração comercial com eles, conseguimos, sim, criar, com a Unasul, um foro de diálogo e concertação política, de coordenação de projetos de infraestrutura e de consultas na área de defesa.

O importante é construir a integração, da maneira que for possível para cada um de nós no continente. É preciso de alguma forma ampliar e aprofundar o processo de aproximação com nossos vizinhos. Como objetivo último, devemos sempre pensar em construir uma América do Sul cada vez mais integrada, seja através do Mercosul, da Unasul ou de qualquer outra iniciativa que sirva para nos unir.

Daí a importância, por exemplo, da adesão da Venezuela como membro pleno ao Mercosul. A ratificação do acordo, subscrito há mais de cinco anos, ainda depende do Congresso paraguaio. Muito se falou, no Brasil, sobre a incorporação ou não da Venezuela ao bloco, mas não podemos nos dar ao luxo de virar as costas para um país de fronteira. Sobretudo para um país da importância econômica e geográfica da Venezuela. No futuro, os nossos vizinhos venezuelanos não deixariam de nos cobrar isso. Além disso, a adesão da Venezuela configuraria, de uma vez por todas, o Mercosul como um projeto de integração regional de dimensão continental. Existem dados que merecem ser considerados a propósito de nossa relação com a Venezuela. Por exemplo, há uma estrada

pavimentada entre Boa Vista e Caracas, mas para viajar de Boa Vista a São Paulo é preciso voar de avião. Toda a energia elétrica de Boa Vista é gerada pela usina hidroelétrica de Guri, que fica na Venezuela.

Uma última observação que caberia fazer sobre o Mercosul: os europeus continuam chamando, depois de mais de sessenta anos, sua integração de “projeto” de integração. Somos, frequentemente, cobrados porque, às vezes, nossa integração, o Mercosul, experimenta avanços pouco visíveis, e até contramarchas. Temos, é bem verdade, distorções na nossa tarifa externa comum (TEC); a eliminação da dupla cobrança obedece a um cronograma demasiadamente longo; o Parlamento do bloco ainda não tem funções legislativas; são várias as barreiras não tarifárias, as dificuldades ou restrições migratórias, educacionais, além de outras. Mas se a União Europeia, depois de mais de meio século é ainda considerada por eles mesmos como um “projeto”, como é que nós, no Mercosul, com vinte anos de existência, podemos pretender contar com uma integração perfeita? A integração, entre países tão diversos e assimétricos como os nossos, não se faz em dois, três ou dez anos. Nem pode ser feita por decreto. É uma construção permanente, que se faz tijolo por tijolo, com uma perspectiva de horizonte de mais de 40 ou 50 anos. Estamos hoje construindo a integração para os nossos filhos e netos. Mas se não começarmos esse empreendimento agora, eles não poderão se beneficiar dele no futuro.

A perspectiva brasileira da integração sul-americana

Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães

Os destinos da América do Sul e da integração regional estão profundamente vinculados. A integração determinará o grau de resistência da região à crise e a suas repercussões nos países altamente desenvolvidos e na China. A crise não é nossa, mas ela nos afeta de várias maneiras. De início, vou me referir à maneira como a crise nos países altamente desenvolvidos nos afeta; em seguida, farei referência à China.

Em primeiro lugar, afeta nossas exportações, reduz a demanda e, ao mesmo tempo, aumenta a incidência de medidas protecionistas nos mercados agrícolas, especialmente na Europa e nos Estados Unidos. Segundo, os países atingidos tentam diminuir os efeitos da crise utilizando mecanismos tais como o aumento de exportações, inclusive para aumentar o emprego nos seus territórios. Terceiro, a política americana, que eles chamam de *quantitative easing*, isto é, o derrame de dólares nos mercados, faz com que a moeda de livre curso internacional se torne extremamente barata, o que dificulta as exportações e aumenta a tendência a importar. Isso ocorre no Brasil e em todos os países da América do Sul, e estes últimos são mercados importantes para nós.

A questão da China é algo extraordinário, uma ruptura no sistema internacional. Alguns analistas avaliam que o Produto Interno Bruto (PIB) da China ultrapassará o dos Estados Unidos por volta de 2016. O sistema econômico chinês afeta não apenas o Mercosul, mas também toda a América do Sul de forma profunda. A China tem, por um lado, uma extraordinária demanda por produtos agrícolas, minérios e energia – três tipos de

produto que a América do Sul (e o Mercosul, em particular) produzem e têm capacidade de produzir ainda muito mais. Por outro lado, a China é também uma extraordinária exportadora de produtos manufaturados de baixo custo. Por isso, impacta os mercados internos dos países, as estruturas que existem e as que poderiam existir em circunstâncias mais propícias.

Diante da crise internacional e da ascensão da China, parece-me que o Mercosul vem reagindo como se a situação fosse normal. Mas a conjuntura internacional não tem nada de normal. A crise é gravíssima. A emergência da China tem uma característica peculiar, que é a simbiose de países altamente desenvolvidos com a economia chinesa. A China detém cerca de 70% dos títulos do Tesouro americano e está comprando títulos dos Tesouros europeus. Uma atitude que pode parecer construtiva e simpática que, não obstante, terá efeitos consideráveis.

Essa simbiose está na base de uma das grandes diferenças entre a atual crise e aquela de 1929. Naquela época, a maior parte das empresas eram nacionais. Se a empresa ia mal no seu país, despedia os operários. Hoje em dia, não. Sendo multinacionais, as empresas estão investindo na China. Como esta continua crescendo a taxas altíssimas, as empresas multinacionais obtêm lucros extraordinários. A situação dos operários no país de origem é um problema político dos governos; as empresas e os bancos internacionais passam muito bem. Esta é uma situação nova. Embora certos setores nacionais – em particular o setor produtivo, como um todo – percam no balanço comercial com a China, as contas nacionais engordam com a remessa de lucros e, assim, verifica-se um equilíbrio nas contas nacionais.

Daí não haver uma reação tão forte contra a China, porque aquele país que está perdendo no comércio percebe que está ganhando com as operações no território chinês. A situação é nova e complexa, e a novidade e a complexidade dificultam a tomada de medidas necessárias para vencer a crise.

Esses dois fenômenos simultâneos, a crise nos países altamente desenvolvidos e a novidade da emergência da China, são ambos preocupantes pelos efeitos que trazem, interna e externamente, à própria coesão do Mercosul. O cimento da integração entre os países do Mercosul, sobretudo entre o Brasil e a Argentina, é o comércio de produtos industriais, mais do que o comércio de produtos primários. É verdade que há, por exemplo, grandes exportações de minério de ferro para a Argentina, mas aquilo que estimula a integração é o comércio de produtos industrializados. Na medida em que a importação de produtos industriais fabricados fora da América do Sul se torna mais atraente, o interesse na coesão do Mercosul diminui.

Isso vale não só para a Argentina e o Brasil. Qualquer país só permanece num processo de integração se ele se julga razoavelmente beneficiário do esquema. Caso contrário, não tem incentivo para continuar. Na crise recentemente provocada pelo aumento do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) no Brasil, o Presidente uruguaio, José Mujica, emitiu considerações interessantes sobre sua intenção de reconsiderar a participação do Uruguai no Mercosul.

Por isso, com ou sem crise, é necessário que os países de maior dimensão econômica se envolvam e se engajem mais no processo de redução das assimetrias. As assimetrias provêm da realidade geográfica, mas também, e sobretudo, de diferenças de infraestrutura de energia e de transporte, sem as quais não há desenvolvimento industrial. A redução das assimetrias tem de ser feita pela contribuição dos países maiores. É necessário que os países maiores estejam convencidos de que o Mercosul continua a ser importante para eles.

Para usar só um dado: o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), instrumento de grande importância, como já foi ressaltado neste seminário, é formado por uma contribuição anual de cem milhões de dólares dos países membros. Com cem milhões de dólares constrói-se apenas uma estrada de cem quilômetros, mais nada. É claramente insuficiente. É preciso aumentar essa cifra.

Vale notar que, ainda que haja grandes assimetrias no interior do bloco regional, na prática os dois países menores têm certos benefícios no cenário internacional, pelo fato de pertencerem ao Mercosul. Eles são ouvidos internacionalmente com maior atenção por estarem associados ao Brasil e à Argentina. Por outro lado, uma crise no interior do organismo seria prejudicial a todos os seus integrantes.

Estou insistindo na necessidade de coesão política porque, no sistema internacional de hoje em dia, um grande número de temas são decididos em negociações entre os países. Temas que antes eram de competência dos parlamentos nacionais, hoje em dia, são objeto de negociações internacionais. Os países que chegam sozinhos a essa negociação chegam com muito menos força. Esta é mais uma boa razão para expandir o Mercosul, de forma a incluir a Bolívia, o Equador e outros países. É importante encontrar esquemas capazes de atrair outros países da América do Sul. É mais um motivo para tratarmos com toda a atenção parceiros menores, que têm, nas votações internacionais, voto igual ao do Brasil e da Argentina.

A mensagem que quero deixar aqui é: “Senhores Presidentes do Mercosul, reúnam-se com frequência maior, muito maior, não apenas a

cada seis meses, mas com muito mais frequência, para falar com franqueza, sem textos escritos, e poder trocar ideias e sugestões sobre como enfrentar essa situação.”

Estamos diante de um complexo desafio: como reduzir as assimetrias, manter a coesão política, reagir à situação internacional, e manter a integração regional enquanto se assinam acordos de livre comércio e retira-se a proteção da atividade econômica que é dada por tarifas e regulamentos?

Com relação aos empregos industriais, é importante estudar melhor os efeitos da reprimarização. As sociedades atuais são muito mais urbanizadas. Nas cidades não há agricultura, nem mineração. Há serviços, muito vinculados à atividade industrial. Não haveria uma firma de arquitetura se não houvesse uma indústria de construção. Assim, nas cidades, a geração de emprego de qualidade está vinculada ao desenvolvimento industrial e, se este é afetado pela crise mundial, os efeitos sobre as cidades vão surgir. Por enquanto, os dados ainda não apareceram. Seria necessário estudar melhor, porque o nível de emprego no caso do Brasil, pelo menos, tem-se mantido. Mas empregos de qualidade menor produzem rendimentos menores.

Quero encerrar dizendo que as regras do sistema internacional (Organização Mundial do Comércio - OMC, Fundo Monetário Internacional - FMI) estão mais ou menos suspensas. Se a China resolver mudar de sistema cambial subitamente, ninguém ousará processá-la na arena mundial de comércio. Seria de uma “indelicadeza” muito grande. A corrente de interesses em torno da China é tão poderosa que faz com que ela esteja numa situação protegida. As regras estão suspensas e é preciso fazer a política econômica a partir dessa constatação. Esta é a realidade, o resto é sonho.

Comentários – O trajeto até o Mercosul

Antônio Celso Alves Pereira

Em primeiro lugar, meus sinceros agradecimentos ao Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro e à Fundação Alexandre de Gusmão pelo convite para participar deste evento, como comentador. Serei breve, considerando o tempo que me foi destinado. Meus cumprimentos aos ilustres membros da mesa, aos embaixadores presentes, aos confrades do Instituto Histórico, colegas professores, senhoras e senhores.

Minha missão é bastante difícil. Ouvimos palestras substanciosas, realmente importantes, que nos deram uma visão geral do processo de integração do continente sul-americano. Foram levantadas, de forma clara e objetiva, as dificuldades, as possíveis saídas para consolidar essa integração, principalmente as realidades do Mercosul, com destaque para os problemas históricos e atuais vividos pelos países da região, em suas relações políticas, econômicas e culturais mútuas. Nesse quadro, os expositores contextualizaram as questões relativas à necessidade de uma efetiva integração da América do Sul, como instrumento para o desenvolvimento regional e mecanismo para enfrentar a crise mundial.

Nessa perspectiva, pretendo apresentar breves comentários sobre as ideias expostas por cada um dos palestrantes. Começo pontuando a brilhante exposição do Embaixador Regis Arslanian, que, de início e de forma bastante otimista, apresentou uma rica análise da atual situação do Mercosul, acentuando o papel de cada Estado-membro, indicando as soluções encontradas para resolver questões e interesses comerciais conflitantes no interior do bloco, a exemplo do que se deu, recentemente,

com o Uruguai, em relação ao acordo automotivo sobre a exportação de carros chineses montados naquele país e exportados para os outros Estados-membros. Insatisfeito com as dificuldades para a comercialização, no Brasil, dos mencionados veículos, em determinado momento, o governo do Uruguai chegou até a mencionar a possível retirada de seu país do Mercosul. Declaro-me contente com as informações do Embaixador Arslanian, pois, considerando a fragilidade do processo de integração do Cone Sul, com seus constantes avanços e recuos, estes últimos, muitas vezes, ocasionados por medidas unilaterais de cunho eminentemente protecionista, vejo-me, vez por outra, na condição de “mercocético”, tal como os “eurocéticos”, que duvidam do futuro da União Europeia.

Muito interessantes as informações sobre o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (Focem). Segundo o Embaixador Arslanian, o Focem vem direcionando consideráveis aportes financeiros, principalmente, para projetos no Paraguai e no Uruguai, e para o processo de integração energética e na área da saúde, bem como para a integração universitária no conjunto do Mercosul. Outro destaque importante na exposição do Embaixador Arslanian concentrou-se na questão do Parlamento do Mercosul, as futuras eleições diretas para a escolha dos seus membros, a exemplo do que já aconteceu no Paraguai. Além das análises de fundo relativas à marcha do processo de integração, todas expostas com muita clareza, o Embaixador Arslanian, como já me referi, passou-nos uma mensagem otimista em relação ao Mercosul, sublinhando, ao mesmo tempo, a possibilidade do futuro ingresso dos atuais associados e de outros países do continente, como membros plenos do Bloco.

Em seguida à palestra do Embaixador Arslanian, foi concedida a palavra ao professor doutor Francisco Doratioto, que nos apresentou segura análise sobre o processo de formação dos Estados nacionais no Cone Sul. Introduzindo seu discurso, o professor traçou um quadro histórico comparativo no qual destacou, de forma especial, as diferenças, de toda forma importantes, existentes nos processos de formação do Estado nacional no Brasil e na Argentina. Nessa direção, propôs uma discussão sobre a legitimidade de tais processos, salientando o fato de que, no Brasil, a chegada da família real portuguesa levou as elites locais a situar a questão da legitimidade em patamar totalmente diferenciado do sucedido, nessa matéria, na Argentina. Esta, naquele momento, contestava a Junta de Cádiz e buscava construir o Estado nacional com base na legitimidade revolucionária. O Estado brasileiro formou-se sob o manto da legitimidade monárquica. Nesse ponto o conferencista trouxe à colação a fracassada pretensão de Dona Carlota Joaquina de construir, na qualidade de filha

primogênita do deposto rei espanhol Carlos IV, um Estado monárquico no Prata. Nessa linha, enfatizou o fato de que as elites brasileiras, no andamento da formação do Estado nacional, preocupavam-se com a construção de um Estado monárquico conservador, situação que, desde o início, foi objeto da oposição das elites do Prata, principalmente após a incorporação pela Coroa Portuguesa da Banda Oriental e, posteriormente, com a criação da Província Cisplatina. O conferencista discutiu o papel da Inglaterra nesse processo, a criação da República Oriental do Uruguai e o fortalecimento do modelo imperial conservador, a partir da consolidação do Império, resolvidos os problemas de manutenção da unidade territorial na Regência e a decretação da maioria de D. Pedro II. Da mesma forma, analisou as relações do Brasil com a Argentina no século XIX, sobretudo a posição brasileira na crise instalada, no Prata, com o governo do Brigadeiro Juan Manuel de Rosas. De minha parte, creio que, ao trazer à discussão a questão da legitimidade na formação dos Estados nacionais no Cone Sul, o expositor identificou, nos aspectos diferenciais dos processos de formação nacional brasileiro e argentino, uma das principais causas históricas das dificuldades de relacionamento entre os dois países, com reflexos, ainda hoje, na integração do Cone Sul.

O professor doutor Clodoaldo Bueno centrou sua exposição na política sul-americana do Barão do Rio Branco, especialmente na tentativa do chanceler brasileiro de estabelecer um acordo entre as três mais prósperas repúblicas sul-americanas, Argentina, Brasil e Chile (ABC). Desejava o Barão construir instrumentos políticos e jurídicos que permitissem estabelecer, com as duas nações, um diálogo diplomático realmente construtivo, firmado no princípio da não intervenção nos assuntos internos dos Estados vizinhos e, com isso, fortalecer a estabilidade política na região. Um amplo acordo entre esses três Estados, contemplando assuntos políticos não consagrados nos acordos bilaterais firmados anteriormente, asseguraria não somente a estabilidade política na América do Sul, mas, também, tornaria inviável qualquer aventura de potências extrarregionais no Continente. Foram importantes e altamente informativas suas considerações sobre as razões que ocasionaram o fracasso da política de Rio Branco em relação ao ABC, principalmente sua análise dos acontecimentos que inviabilizaram a assinatura do desejado Tratado ABC, fato que somente se daria após a morte do Barão, com seu sucessor, Lauro Miller. Como é do conhecimento geral, nos primeiros anos do século XX as Forças Armadas brasileiras estavam totalmente desorganizadas, o Exército mal equipado e sem treinamento e a Marinha, por sua vez, era superada pelas Armadas do Chile e da Argentina. O

projeto de rearmamento das Forças Armadas brasileiras, principalmente o reequipamento da Marinha, nos governos Rodrigues Alves e Afonso Pena, restabeleceu o equilíbrio naval no Cone Sul, fato que levou os argentinos a reavivar a histórica rivalidade com o Brasil. Este era um dos pontos principais da política externa brasileira planejada e executada pelo Barão, ou seja, fortalecer o poder militar e o prestígio internacional do Brasil. Contudo, em 1908, o clima entre os dois países tornou-se muito tenso, fato que levou o Barão a suspender as negociações sobre o desejado Tratado ABC. Ao término de sua palestra, o professor Clodoaldo Bueno analisou as relações Brasil-Argentina nos governos Vargas/Perón. Nessa matéria foram revistos os problemas das relações argentino-brasileiras nesse período, com remissão à atuação do Deputado Federal Carlos Lacerda no episódio da falsa Carta Brandi, e as consequências do fato no âmbito das políticas interna e externa dos dois Estados.

Em sua exposição, o professor Carlos Eduardo Vidigal ressaltou, preliminarmente, que é brasileira a iniciativa de se construir um bloco de integração econômica regional, com a finalidade de promover o desenvolvimento e a estabilidade política da América Latina. Os antecedentes desse projeto estariam, segundo ele, na Operação Pan-Americana (OPA) lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek, em carta de maio de 1958 dirigida ao presidente norte-americano, Dwight Eisenhower. Juscelino, assessorado por Augusto Frederico Schmidt, projetava, com a OPA, unir todas as nações do continente em torno de um projeto continental de desenvolvimento econômico, social e político. Nessa direção, o professor Vidigal apresentou-nos uma análise completa dos problemas gerados, entre nossos vizinhos, pela dita Operação, além de explicar como a Aliança para o Progresso, iniciativa do governo Kennedy, acabou contribuindo para o fracasso do projeto brasileiro. Oficialmente, a Aliança para o Progresso objetivava, mediante investimentos para o desenvolvimento da América Latina – 20 milhões de dólares aplicados pelos Estados Unidos e 80 milhões pelos países da região, em 10 anos –, propiciar o desenvolvimento regional, porém, de fato, sua finalidade era combater, no contexto da Guerra Fria, o “perigo comunista” representado pelo regime cubano. Continuando sua análise dos antecedentes do projeto de integração regional, o conferencista evocou o encontro de Uruguaiana, iniciativa diplomática que reuniu os presidentes Jânio Quadros e Frondizi. Isso me faz lembrar que Jânio, em sua forma peculiar de se expressar, desejoso de mostrar ao mundo sua política exterior independente, certa feita, instado a defini-la, disse: “O Brasil é um país tão não alinhado que não se alinha nem aos não alinhados”. O conferencista avançou em sua análise evocando a política externa do

presidente Castelo Branco, em relação à Amazônia, bem como apontou, e melhor explicou que, no Governo Geisel, as dificuldades para a integração regional situavam-se em dois vetores: o problema da liderança regional e a questão do desenvolvimento econômico. O apoio diplomático, por parte do Brasil, à Argentina, na Guerra das Malvinas, foi destacado pelo conferencista que viu, na solidariedade brasileira, um ato importante para dirimir e avançar no processo de superação das velhas disputas entre os dois países. Comentando o assunto, o Embaixador Azambuja sublinhou que o Brasil teve uma posição tão correta nesse conflito, que acabou como encarregado dos interesses argentinos junto ao Reino Unido.

O Embaixador Azambuja, com a sua precisão de análise, explanou sobre a importância, para a construção do Mercosul, da reunião entre os presidentes Sarney e Alfonsín, em dezembro de 1985, e a posterior assinatura, por eles, da Declaração de Iguaçu. Como se sabe, esse instrumento foi o ponto de partida para o desenvolvimento do processo de integração econômica do Cone Sul. O momento era propício para se avançar nessa questão. Os dois países, após anos de regime militar, enfrentavam grandes dificuldades econômicas, dívidas externas colossais, e, ainda, precisavam de muito esforço para operar a transição democrática. Os dois presidentes inauguraram um novo e proveitoso diálogo, que propiciou o estabelecimento de cooperação em vários assuntos, especialmente nos campos nuclear e espacial, e, evidentemente na criação do Mercosul. Para o Embaixador, o problema do Mercosul situa-se no fato de que “há uma hipertrofia do político e um enorme déficit empresarial”.

O Embaixador Samuel Pinheiro Guimarães, nessa mesma linha, destacou o fato de que, no âmbito do Mercosul, até agora, não surgiram empresas multinacionais realmente fortes, que pudessem alicerçar economicamente o processo de integração. Em sua palestra, alinhou, ainda, acuradas análises da situação mundial, discutiu a projeção da China e dos Estados Unidos nos próximos anos, e, por fim, as possibilidades e medidas político-econômicas necessárias para consolidar a integração do continente sul-americano.

Encerro estes breves comentários chamando atenção para a conferência de abertura desse Seminário, pronunciada pelo senhor Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Antonio de Aguiar Patriota. Sua excelência, ao discorrer sobre as questões estruturais do projeto de integração sul-americana, centrou seu discurso na realidade das assimetrias existentes entre os Estados da região, acentuando, no contexto, a ascensão econômica da Colômbia, cujo produto interno bruto (PIB), nos próximos anos, deverá situá-la em posição de destaque entre

os mais prósperos Estados do continente americano. Lamento, em razão do tempo, não poder comentar, com mais detalhes, a excelente palestra do nosso Chanceler. Antes de concluir, destaco uma questão política que poderá criar maiores dificuldades para o Brasil em suas relações com os vizinhos, especialmente com a Argentina: se o nosso país for bem sucedido em sua pretensão de ocupar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, demanda que eu, particularmente, sou favorável, é obvio que tal fato ampliará a assimetria política já existente entre o Brasil e o restante da América Latina, e, certamente, criará maiores dificuldades para o exercício, por parte do nosso país, de sua liderança natural no continente sul-americano.

El Paraguay y la Integración Sudamericana

Embaixador Bernardino Hugo Saguier Caballero

Introducción

El presente trabajo ha sido elaborado para servir de base a la presentación en el Seminario “Sudamérica y la Integración Regional” organizado por la Fundación Alexandre de Gusmao, y que pretende dar una visión de la integración desde la perspectiva del Paraguay.

En este trabajo no se encontrarán citas a autores, anexos estadísticos ni menciones a pié de página, debido a que el documento ha sido elaborado a partir de la experiencia y el seguimiento que he hecho del proceso de integración en nuestra región, partiendo de mi participación en la negociación del Tratado de Asunción, así como desde la gestión que me cupo como Ministro de Integración, Representante Permanente ante la ALADI y el Mercosur y como Secretario General de la ALADI, además de otras responsabilidades que desempeñé a lo largo de mi carrera diplomática.

En consecuencia, el trabajo que presento está basado más en la vivencia que tengo del proceso de integración en nuestra región, antes que como resultado de un elaborado y metódico proceso de investigación sobre las causas, consecuencias y resultados de los sistemas de integración que hoy funcionan en América del Sur.

No pretendo otra cosa que ilustrar, desde mi experiencia y como paraguayo, la visión que se tiene en el Paraguay sobre la integración regional.

El Desempeño Económico del Paraguay

El Paraguay, se caracteriza por tener una economía pequeña y abierta, sustentada en un modelo productivo-exportador, concentrado en el sector agropecuario, así como en la intermediación comercial (el modelo re exportador). Asimismo, la economía paraguaya se ha caracterizado históricamente por su estabilidad macroeconómica.

Durante la década de los noventa, el Paraguay inició un proceso de importantes cambios en el orden político-institucional, así como en el económico, con el desafío de implementar una serie de reformas de carácter estructural que generasen los incentivos y las posibilidades de alcanzar un desarrollo económico sostenible.

En los últimos años se ha experimentado un acelerado crecimiento económico, gracias fundamentalmente al dinamismo del sector agropecuario, de la demanda interna y de un entorno internacional favorable. La aplicación de políticas fiscales prudentes, la mejora de la estructura y la gestión tributaria, así como una política monetaria adecuada ha permitido consolidar las finanzas públicas, una inflación moderada, un importante aumento de las reservas internacionales, un aumento del PIB per cápita, condiciones de liquidez adecuadas en el sistema financiero, lo que permite mirar hacia el futuro con optimismo.

El Paraguay no fue afectado significativamente por la última crisis mundial y recuperó su ritmo de crecimiento, aún más acelerado que el previsto originalmente, gracias a la solidez de su política macroeconómica, condiciones favorables de financiamiento externo y fuertes ingresos generados por las exportaciones de materias primas, que esperamos seguirán siendo objeto de una robusta demanda externa.

Así, en los últimos años la economía paraguaya experimentó un período de expansión, al crecer el PBI real a una tasa promedio de anual del 4,9 por ciento. Sin embargo, en el 2009 una grave sequía y la crisis económica mundial ocasionaron una contracción de la economía, interrumpiendo la fase de expansión económica, de la que el Paraguay se recuperó en el 2010 con una tasa record de crecimiento del PBI del 15,3 por ciento. Este ritmo de crecimiento representa el mejor desempeño económico en la serie histórica que se inicia en el año 1950 y cuyo pico de expansión fue observado en el año 1981.

En cuanto a las finanzas públicas, como resultado de la aplicación de políticas fiscales prudentes y mejoras introducidas en la estructura y gestión tributarias, en el período considerado el gobierno mantuvo un superávit primario promedio de alrededor del 2 por ciento, lo que le ha

permitido aumentar el gasto público en el año 2009 para enfrentar la crisis económica.

Asimismo, en lo referido a la política monetaria, el desarrollo del escenario macroeconómico nacional se ha visto fortalecido por las medidas de políticas monetarias expansivas aplicadas por el Banco Central del Paraguay, ante la amenaza de turbulencias financieras, lo que ayudó a la recuperación de la actividad económica a partir del tercer trimestre del 2009.

Los niveles de reservas internacionales también aumentaron. Así las Reservas Internacionales Netas del país fueron en paulatino aumento, pasando de 604 millones de dólares a fines del 2002, a alrededor de 4.500 millones de dólares para fines del año 2010.

La deuda pública total ha ido disminuyendo desde el año 2003 y representa a fines del 2010 alrededor del 20 por ciento del PBI. Cabe señalar que el nivel de deuda neta sobre el PBI es inferior a los límites del 25 por ciento establecido por el Fondo Monetario Internacional. En este contexto también fue creciendo el PBI per cápita.

El comercio exterior del Paraguay también se vio fortalecido por la expansión económica gracias al buen desempeño del sector agrícola, la bonanza de los precios de los principales productos exportables y el mayor dinamismo de la actividad económica doméstica, lo que permitió el aumento de las exportaciones y de las importaciones.

También la inversión mostró signos positivos, los flujos de inversión extranjera directa han experimentado aumentos importantes en el período considerado, siendo los Estados Unidos el principal inversor, seguido de los países miembros del MERCOSUR, en particular el Brasil y la Argentina.

La Integración Regional

El Paraguay, ha demostrado una vocación integracionista desde el inicio del proceso en América Latina, cuando los vientos integracionistas impulsados por la CEPAL a fines de los años cincuenta, se concretaron en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). El Paraguay fue uno de los países que suscribió el Tratado de Montevideo de 1960, iniciando así su participación formal en un proceso de integración.

Sin embargo, su aptitud para la integración viene de sus propias raíces como nación, como Estado, reconociendo su condición de país sin litoral marítimo, y la necesidad de encontrar en la relación con sus

vecinos, el sendero de la cooperación, la solidaridad y el comercio que potenciara su desarrollo y coadyuvara al crecimiento de su producción y de su industria, en beneficio de su pueblo.

Así, en el marco de su política exterior, dispuso como objetivos desarrollar una política económica y de inserción comercial internacional que fortaleciera la apertura de mercados externos, apoye el crecimiento económico y aumente la competitividad nacional, así como fortalecer la democracia y los procesos de integración y cooperación política y económica subregionales y hemisféricos.

Del mismo modo desarrolla mecanismos para la cooperación financiera y técnica, destinados al mejoramiento de la infraestructura, el transporte, la energía, las comunicaciones y la tecnología de la información.

En este contexto, el Paraguay se ha involucrado seriamente en los procesos de integración y de liberalización comercial a nivel regional, pudiendo citarse su adhesión al Tratado de Montevideo de 1980, que crea la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el Tratado de la Cuenca del Plata, URUPABOL, la Hidrovía, IIRSA y que se profundiza definitivamente con la suscripción de los Tratados de Itaipú y Yacyretá y con el Tratado de Asunción en 1991, que lanza el esfuerzo de integración subregional denominado MERCOSUR. También participa activamente en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el más reciente emprendimiento de integración de los países de América del Sur.

Por otra parte, el proceso de globalización ha hecho que los vínculos transnacionales se desarrollen con creciente rapidez y las economías nacionales se vuelven cada vez más interdependientes. Es así que las variables económicas y las políticas ya no pueden ser controladas en los ámbitos nacionales. El fin de la Guerra Fría, un mundo cada vez más abierto, con una tecnología de la información y de comunicaciones perfeccionada y en permanente renovación, facilitan las relaciones internacionales a todos los niveles, en la que la economía interactúa con la política y cada una depende de la otra. Este proceso se caracteriza por un continuo cambio socioeconómico y político que se traducen en niveles variados y cambiantes de gobernabilidad.

Además de su vocación histórica, el Paraguay frente a este contexto cambiante de la globalización reafirmó en su compromiso de profundizar su integración con la región, privilegiando la integración económica y comercial. Sin embargo, cabe resaltar que esta disposición a integrarse también ha tenido consecuencia en el plano político, partiendo de una mayor interdependencia y más claramente, en el caso del Mercosur que ha tenido un efecto importante en la preservación de la institucionalidad

democrática del país, cuando ésta se vio amenazada a mediados de la década de los noventa.

A cincuenta años del inicio formal del proceso de integración en nuestra región, la integración como fuera concebida originalmente, en un marco económico-comercial, ha venido experimentado cambios importantes en la visión de la integración americana, que sobrepasa lo meramente comercial para proyectarse hacia otros sectores de la sociedad sudamericana, incorporando, además el diálogo político, educación, salud, seguridad, infraestructura, entre otros y, fundamentalmente, el “Pilar Social” que propende que los procesos de integración de nuestra región sean mucho más cercanos a la gente y que los beneficios que estos aportan alcancen a todos, en especial a las clases más necesitadas de nuestras sociedades.

Cabe señalar además, que fruto de esa distinta visión que se tiene sobre la integración, en la región se tienen diversos procesos y niveles de integración, subregional como la Comunidad Andina y el MERCOSUR y los plurilaterales como la ALADI, UNASUR y el ALBA, cada uno de ellos con requerimientos y objetivos diferentes.

En este marco, el Paraguay considera que el comercio y la apertura comercial, así como la integración física, energética y los estadios de integración profunda constituyen instrumentos para promover mejores oportunidades de desarrollo y de allí su compromiso con la integración sudamericana fundamentalmente, en la medida que establece un marco adecuado para promover su desarrollo, mejorar las oportunidades y calidad de vida de los pueblos de nuestra región.

Asimismo, en su condición de país de menor desarrollo, sin litoral marítimo, el Paraguay debe hacer frente a una serie de dificultades e inconvenientes que se traducen finalmente en una economía sumamente vulnerable y que repercuten seriamente en sus posibilidades de desarrollo. Los costos de la mediterraneidad son elevados, con solo citar que los costos del transporte para su comercio internacional son superiores en alrededor del 40% al de sus socios, según algunos estudios y que finalmente, este y otros factores que sobrevienen de su condición de país sin litoral marítimo, inciden de manera significativa en los índices de desarrollo del país y conducen a persistir en la condición asimétrica en su crecimiento con relación a los demás países de la región.

Por ello y los demás factores expresados anteriormente, el Paraguay reafirma permanentemente su vocación integracionista. Su condición geográfica, su grado de desarrollo y su propia historia lo condicionan a buscar la mejor integración posible con la región y, en especial con sus vecinos.

Es así que la integración adquiere fundamental importancia para el Paraguay como instrumento de desarrollo. En países pequeños como el Paraguay, los procesos de integración, tanto regional como subregional, adquieren un carácter estratégico para la superación de las asimetrías y las desigualdades y para impulsar su crecimiento con equidad.

A objeto de hacer más comprensible la posición del Paraguay con respecto a la integración sudamericana, sus puntos de vista sobre los distintos procesos en los que participa, sus éxitos y dificultades, en los siguientes capítulos se desarrolla, de manera general, la visión que tiene el país de los principales procesos de los que es parte.

La Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

La ALADI fue concebida principalmente como una organización para promover la integración económica entre los países miembros que, en su conjunto, constituyen una parte sustancial de la América Latina como región, desde el punto de vista geográfico, demográfico y económico.

La heterogeneidad de la región y la diferente capacidad de relacionamiento económico de los países está reconocida en los diferentes tipos de acuerdos y modalidades de interrelación previstos por el Tratado, a través del principio de los tratamientos diferenciales por grados de desarrollo y de la importancia que se asigna a la cooperación colectiva hacia los países de menor desarrollo económico relativo como es el caso de Paraguay.

La ALADI, que sustituyó a la ALAC en 1980, mostró en la primera década de su creación, los años ochenta, un dinamismo importantes en la concreción de acuerdos entre los países miembros y que cubren una parte importante del comercio intrarregional. Hacia el año 2019 la región, incluida México, llegará a la liberación de casi el 90% del comercio intrarregional, gracias a los programas de liberación pactados en los Acuerdos de Alcance Parcial suscritos al amparo del Tratado de Montevideo de 1980.

No obstante, a inicios de la década de los noventa, el proceso ha dado señales de estancamiento y recién hacia el 2004, los países miembros, a través de la Resolución 59 (XIII) del Consejo de Ministros, decidieron dar un nuevo rumbo a la Asociación, con la conformación del Espacio de Libre Comercio con la aplicación de normas para dar previsibilidad y seguridad al comercio intrazona.

Sin embargo, hasta el año 2009 no fue posible lograr avances concretos hacia el cumplimiento de los dispuesto por la citada Resolución

59 (XIII), y así se logró dar inicio a un nuevo marco negociador hacia la conformación del Espacio de Libre Comercio, como etapa previa hacia la concreción del objetivo del Mercado Común Latinoamericano. A pesar de la voluntad expresada por los países miembros de dar impulso a la ALADI, las distintas visiones sobre cómo encarar el futuro de la integración enmarcada en el Tratado de Montevideo de 1980 volvió a dificultar la toma de decisiones para el avance del proceso.

El Paraguay participa de este proceso desde sus inicios, en su condición de país sin litoral marítimo y de país de menor desarrollo económico relativo, utilizando los mecanismos establecidos en el Tratado sobre Trato Especial y Diferenciado para los países menores, tanto en los programas de cooperación como en los distintos Acuerdos de Alcance Parcial de los que es parte, así como de los Acuerdos Regionales y en especial los Acuerdos sobre Nómina de apertura de Mercados (NAM).

Cabe señalar que el Paraguay, conforme a su posición sostiene en este ámbito la necesidad de profundizar y mejorar la calidad del proceso de integración comercial, entendiendo que el comercio y la apertura comercial son instrumentos para promover mejores oportunidades de desarrollo para los países miembros. Para ello será necesario asumir nuevos retos, como los referidos al establecimiento de nuevos mecanismos integradores, como una mejor aplicación de los acuerdos, la renovación y profundización de los Acuerdos sobre la Preferencia Arancelaria Regional, la Nómina de Apertura del Mercado y la puesta en marcha de mecanismos que permitan superar las asimetrías existentes entre los países miembros, así como un tratamiento formal y responsable del tema de las restricciones no arancelarias que dificultan o impiden el aprovechamiento cabal de las preferencias pactadas.

En la coyuntura actual, a ALADI debe asumir su rol articulador del proceso de integración de nuestra región, para lo cual se hace necesario contar con el apoyo decidido de los gobiernos. La ALADI debe renovarse sin perder de vista los objetivos del Tratado de Montevideo 1980, de manera que pueda hacer frente a los desafíos que los cambios a escala mundial y regional imponen.

Además, ante las diversas visiones que se tienen sobre este proceso por parte de los países miembros, se hace necesario buscar un acuerdo político que permita encontrar el camino para desarrollar los consensos que allanen el camino hacia la concreción de los objetivos establecidos en el Tratado de Montevideo de 1980.

Por otra parte, cabe resaltar la ampliación que ha experimentado la ALADI con la adhesión de dos nuevos países, Panamá y Nicaragua, que

se suman a los esfuerzos integradores de la Asociación, lo que conlleva el fortalecimiento del proceso de integración latinoamericano y refuerza y amplía el ámbito de aplicación del Tratado de Montevideo de 1980.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

Con la firma del Tratado de Asunción, se da inicio a un proceso de integración amplio, ambicioso, sustentado en la voluntad política de los cuatro Estados Partes y con base en la integración económica y comercial, con miras a hacer frente a los desafíos de la globalización, mejorar la inserción de la región en el mundo, buscando hacer competitiva las economías, con el objetivo de mejorar el nivel de vida de sus pueblos.

El Paraguay se incorpora al Mercosur con la esperanza de que pudiera ayudarlo en su proceso de desarrollo y en su inserción al mundo y para hacer frente al proceso globalizador con posibilidades de éxito. El Paraguay necesitaba incorporarse al mundo, luego de un largo proceso de aislamiento, producto del sistema de gobierno imperante hasta fines de la década de los ochenta y, por lo tanto, buscaba la solidaridad y cooperación de sus vecinos para asumir los retos que le presentaban la coyuntura de un mundo cambiante y en que se consolidaban grandes bloques económicos.

Al mismo tiempo, buscaba consolidar y ampliar el acceso a sus mercados tradicionales, de manera a asegurar un comercio previsible y seguro, que coadyuvara a su crecimiento económico e hiciera más eficiente su producción.

El Paraguay fue invitado a incorporarse al Mercosur en las primeras etapas de la negociación del Tratado, tuvo pocas oportunidades de aportar sus ideas para la elaboración del citado Tratado y junto con el Uruguay no se pudo incorporar un tratamiento diferencial para las economías menores, más allá de la concesión de plazos mayores para el cumplimiento de los compromisos asumidos. Recién a mediados de la década del dos mil se pudo incorporar efectivamente un trato diferenciado a los países menores con la incorporación el tratamiento de las Asimetrías en el Mercosur.

Como es sabido, el Mercosur creó expectativas no solo en los sectores productivos de los países miembros, sino que en la sociedad en su conjunto y sus resultados, en la primera etapa, fueron alentadores y se pensaba que el ritmo de construcción del proceso se mantendría a lo largo de los años. El comercio entre los cuatro países, a impulso de la eliminación de las barreras arancelarias, creció en magnitudes que no se había visto hasta entonces.

Para fines de 1994, el Mercosur concluyó su periodo de transición con la eliminación de los aranceles intrazona, se suscribió el Protocolo de Ouro Preto, mediante el cual se otorgó personalidad jurídica internacional al Mercosur, se estableció su estructura institucional, entre otras y se inició un periodo de consolidación del proceso a través del Programa de Perfeccionamiento de la Unión Aduanera.

Sin embargo, en poco tiempo más el Mercosur empezó a dar señales de enlentecimiento en su desarrollo debido a factores, tanto externos como internos que influyeron en las políticas económicas de los países y los desviaron de los objetivos perseguidos por el Tratado de Asunción.

Así, se habla hoy de la agenda incumplida, ya que no fue posible avanzar en el cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 1 del Tratado, esto es la libre circulación de bienes y servicios y de factores productivos, la eliminación de las restricciones no arancelarias y la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, entre otras.

En consecuencia, la percepción que tiene la gente sobre el Mercosur, es hoy diametralmente diferente a la que se tenía del proceso a mediados de la década de los noventa, del optimismo se pasó a un presente de casi desilusión y esta sensación impone un escenario poco propicio hacia el proceso de construcción del Mercosur.

No obstante este panorama, el Mercosur ha experimentado avances importantes desde el punto de vista del Paraguay, como el tema de las Asimetrías, reconociendo el hecho de que los cuatro países son diferentes en tamaño, tanto geográfico, como en población, estructura económica y en el grado de desarrollo económico y social. Por ello se creó el Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) como instrumento destinado a contribuir a la reducción y superación de las asimetrías y destinado a países y regiones menos desarrolladas de la región.

Asimismo, el Mercosur ha desarrollado su vocación internacional, a través de una red de acuerdo con terceros países y grupos de países, entre los que se destacan los acuerdos firmados con los países del área andina, con la India, con la Unión Aduanera Sudafricana, Egipto, Israel, destacándose, por su importancia, las negociaciones en curso con la Unión Europea, que de concluirse será el primer acuerdo de libre comercio entre dos bloques económicos.

De igual manera, a pesar de su debilidad institucional, fundamentalmente en el funcionamiento de su sistema de solución de controversias, el Mercosur ha avanzado también en la construcción de instituciones, como la creación del Parlamento del Mercosur, el Instituto Social, el Alto Representante del Mercosur, el Observatorio de la Democracia, el Instituto de Formación, entre otros.

Desde el punto de vista de la participación del Paraguay en el Mercosur, se pueden definir una serie de ventajas y dificultades del proceso:

a) Ventajas:

- El comercio tuvo un importante crecimiento, que trajo aparejado el desarrollo de nuevas producciones (casi el 50% de las exportaciones paraguayas tienen como destino los países del Mercosur) y además, el 80% de las exportaciones de productos con valor agregado tienen destino en el Mercosur. En tanto que al resto del mundo se exporta principalmente materias primas con escasa agregación de valor.
- El Mercosur contribuyó a la creación de una clase empresarial más competitiva, así como propició un mejor conocimiento y entendimiento entre los sectores productivos, tanto a nivel nacional como con los de los restantes países.
- El Paraguay tiene una mayor presencia en organismos como la OMC, la UNCTAD, la Unión Europea y ante los países desarrollados, gracias a su pertenencia al Mercosur.
- Se ha incrementado notablemente la capacidad y el poder negociador del Paraguay.
- Se ha reconocido la asimetría del Paraguay con respecto a sus socios, con lo que el FOCEM contribuye actualmente con alrededor de 800 millones de dólares para proyectos de infraestructura, energía, cohesión social, competitividad, tecnología, etc.
- Los mayores inversores después de los Estados Unidos son el Brasil y la Argentina.

b) Dificultades:

- Acentuada bilateralidad entre los socios mayores del bloque.
- Debilidad Institucional. Todo el sistema institucional está concebido sobre base intergubernamental, lo que no permite tener una instancia que construya al Mercosur desde una óptica comunitaria.
- Multiplicidad de Órganos. Alrededor de 244 ámbitos dedicados a temas del Mercosur ya sean estas instancias de decisión, técnicas, consultivas, reuniones especializadas, de Ministros, etc., que hace imposible una gestión racional del proceso.
- El Sistema de Solución de Controversias es ineficiente, sus laudos no son cumplidos ni respetados por los Estados Partes, lo que resta credibilidad al proceso.

- La imposibilidad de eliminar las Restricciones no Arancelarias, que dificultan y a veces impiden el desarrollo normal de las corrientes de comercio y el aprovechamiento del mercado ampliado.
- La importancia que se dio, durante mucho tiempo, a las negociaciones de acuerdos con terceros países antes que privilegiar la construcción del Mercosur.
- Incumplimiento generalizado de compromisos asumidos en el ámbito comercial, y la no incorporación de normas a los ordenamientos jurídicos nacionales.

Nuestra visión del Mercosur

El Mercosur, a 20 años de su creación opera más como una zona de libre comercio antes que como una Unión Aduanera. El proceso ha sido lento para la concreción de políticas comunes y hacia la libre circulación de mercaderías en un territorio único, al mismo tiempo las trabas comerciales no han desaparecido y el escaso avance en la profundización del Mercosur tiene como principales responsables a los países mayores del bloque.

No obstante ello, desde la Cumbre de San Juan y la de Foz de Iguazú, en las que adoptaron decisiones importantes como el de la Eliminación del Doble Cobro y sobre el programa de Fortalecimiento de la Unión Aduanera, así como un Plan de Acción sobre Ciudadanía del Mercosur, el proceso ha tomado un nuevo impulso dirección al perfeccionamiento de la Unión Aduanera, buscando fortalecer y profundizar el bloque.

En el caso del Paraguay, más allá de lo comercial y económico, debe reconocerse que el Mercosur, en el marco del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático, ha actuado como sostén de la institucionalidad del Paraguay, cuando su sistema democrático se vio enfrentado a un posible quiebre institucional, lo que ha permitido al país continuar fortaleciendo y perfeccionando su sistema democrático.

Por otra parte, cabe destacar la incorporación de la dimensión social a la agenda del Mercosur, lo que aporta una nuevo espacio de desarrollo del proceso, incorporando a sectores de la sociedad hasta ahora ausentes y convirtiéndolo en actores de la construcción comunitaria en la búsqueda de crear un sentido de pertenencia, más allá de lo nacional, buscando que los beneficios que promete la integración alcancen a todos los segmentos de la sociedad del Mercosur.

La Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)

El Paraguay, ha sido el último de los 12 Estados miembros de UNASUR en ratificar el Tratado constitutivo de dicho organismo debido a las complejidades de su política interna y se apresta a asumir la Presidencia Pro Tempore de la Unión desde Octubre del presente año.

UNASUR, como es sabido, inicia un nuevo proceso que pretende desarrollar un espacio regional integrado en lo político, lo económico, lo social y lo cultural, ambiental, energético y de infraestructura, con miras a contribuir al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe, conforme se expresa en uno de los párrafos del Preámbulo del Tratado.

Conforme al Tratado, UNASUR tiene como objetivos lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer las democracias y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. Este nuevo modelo de integración incluirá todos los logros y lo avanzado por los procesos del Mercosur y la Comunidad Andina, así como la experiencia de Chile, Guyana y Surinam. El objetivo último será favorecer un desarrollo más equitativo, armónico e integral de América del Sur.

UNASUR establece el consenso y la participación, la cláusula democrática obliga a los gobiernos al respeto del Estado de Derecho y a la defensa de los Derechos Humanos, a la cooperación económica y energética. Como desafío fundamental se establece la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada, un sistema de seguridad y defensa regional con la prohibición de injerencia extranjera y el control de los gastos militares. Prioridad se le ha dado al tema del medio ambiente, exigencia mundial pero también mandato constitucional en todos los países de la región, con la protección de la biodiversidad, los recursos hídricos y los ecosistemas, además de la lucha contra los efectos del cambio climático.

Se ha dado importancia a la creación de un parlamento suramericano, más representativo y participativo de lo que han sido los parlamentos Andino, Amazónico y de Mercosur. Un logro fundamental será la participación de la sociedad civil con la colaboración plena de la ciudadanía en el proceso de la integración y la unión suramericana. Este organismo no es sólo para los gobiernos y sus intereses, sino para la protección de los pueblos y sus derechos.

En sus pocos años, UNASUR ha logrado importantes avances, como la resolución pacífica de conflictos, el resguardo de la democracia y la constitución de mecanismos de trabajo en diversas áreas, con importantes resultados en defensa, salud y economía.

Como los expresa un documento reciente de la CEPAL, la UNASUR se constituye en un espacio de desarrollo y cooperación y en una instancia instancia privilegiada de diálogo político regional, que permitirá construir consensos y tender puentes de cooperación para enfrentar con mayor fortaleza los retos comunes a del desarrollo.

La UNASUR se inicia con ambiciosas metas de integración política, financiera y en infraestructura, seguridad y solución de conflictos. Cuenta de partida con una membresía que agrupa a casi todos los países de la región. En lugar de construir la integración desde lo económico -comercial, busca iniciarla desde procesos subregionales existentes y con inéditos programas económicos y de seguridad.

Con estas características, la UNASUR deberá dilucidar su rol en la integración regional, dado que no existe una clara concepción en cuanto a conformación de esta nueva instancia integradora, ya que algunos país miembros pretenden un escenario que haga confluir a los procesos de integración existentes y solo les añada nuevos campos de acción; otros entienden que la UNASUR representa la oportunidad de construir una nueva comunidad de Estados, similar al proceso europeo con características de federalismo regional como objetivo último.

Cabe señalar que para el Paraguay, conforme lo expresara el Gobierno, su pertenencia a la UNASUR constituye un paso de suma importancia para el desarrollo del pueblo paraguayo y de los pueblos de la región. La integración regional se constituye en un imperativo estratégico para el desarrollo del Paraguay y para la superación de las vulnerabilidades provenientes de su situación de mediterraneidad y de limitaciones estructurales.

Los emprendimientos binacionales (ITAIPÚ y YACYRETÁ)

Una muestra de la clara vocación integracionista que anima al Paraguay desde siempre, los constituyen los emprendimientos hidroeléctricos de Itaipú y Yacyretá, iniciados con el Brasil y la Argentina en la década de los setenta y que constituyen ejemplos de cooperación para la utilización de un recurso compartido en beneficio del desarrollo de los países.

Al mismo tiempo ambos emprendimientos generan energía eléctrica, fundamental para el desarrollo de los países involucrados en estos proyectos a partir de un recurso renovable. La verdadera importancia del proyecto radica en su contribución a los planes de desarrollo económico de los tres países, y en modo especial, a la necesidad de expansión del

sector energético. Renovable porque el agua es un recurso inagotable y el Paraná es un río caudaloso todo el año. No contaminante porque la energía hidroeléctrica es limpia, lo que permite ahorrar el uso de millones de toneladas de petróleo por año.

A modo de síntesis, Itaipú es actualmente, la usina hidroeléctrica más grande del mundo en generación de energía. Con 20 unidades generadoras y 14.000 MW de potencia instalada, suministra el 16,4% de la energía consumida por el Brasil y abastece el 71% del consumo paraguayo

A su vez Yacyretá aporta el 20% de consumo argentino y 23% del total de energía eléctrica utilizada por el Paraguay.

La inclusión de la referencia a los emprendimientos hidroeléctricos binacionales en este trabajo tiene como objetivo demostrar que, más allá de los procesos regionales y subregionales de integración, el proceso integrador en América del Sur también se promueve a nivel bilateral y con mucho éxito en la mayoría de los casos.

Conclusiones

La integración en América del Sur se da a partir de distintas visiones y, en consecuencia en la región se tienen diversos procesos y niveles de integración, subregional y plurilateral. Al mismo tiempo con el transcurso del tiempo los distintos organismos de la región han adquirido cierto grado de especialización en determinado tipo de materias, en función a los países que la componen.

El desarrollo de los procesos de integración regional es, en último término y por encima de la heterogeneidad de los países que la constituyen, una tarea unitaria hacia el cual deben converger tanto los esfuerzos nacionales como los esfuerzos que realicen los organismos regionales como subregionales.

El contexto global ha condicionado el funcionamiento de los procesos de integración en la región, particularmente aquellos especializados en la integración económica y comercial que han afrontado las repetidas crisis financieras y económicas que han sacudido el mundo desde principios de la década de los noventa hasta nuestros días. No obstante el comercio intrarregional, amparado por los acuerdos preferenciales y de libre comercio, ha experimentado un crecimiento importante a lo largo del tiempo, lo que hará necesario instrumentos de convergencia que permitan la creación de una extensa zona de libre comercio en la región, para lo cual la ALADI podría constituirse en el organismo de convergencia.

Asimismo, el proceso de integración ha evolucionado con el correr del tiempo y con el reconocimiento de las necesidades y los desafíos que se presentan en el contexto mundial y regional, con ello todos los procesos han ido incorporando a su agenda, más allá de lo económico y comercial, otros ámbitos de integración, entre los que puede citarse la incorporación de la temática social como eje del desarrollo de programas que tienen como objetivo mejorar la participación de la sociedad en los procesos, en la perspectiva de que sus beneficios puedan alcanzar a todos y no solo a un segmento de la sociedad.

En el caso del Paraguay, a integración regional se constituye en un imperativo estratégico para encarar su desarrollo y para la superación de las vulnerabilidades provenientes de su situación de mediterraneidad y de las limitaciones estructurales.

El Mercosur ha jugado un papel clave en el mantenimiento de la institucionalidad del Paraguay cuando esta se vio amenazada, lo que constituye un reaseguro democrático para la consolidación de las instituciones no solo del Paraguay, sino de la región.

Al mismo tiempo, las exportaciones paraguayas han experimentado un significativo aumento en la última década. La pertenencia del Paraguay al Mercosur ha permitido no solamente que los socios del bloque incrementen sus compras del Paraguay, sino también la apertura de otros mercados de América del Sur como destino creciente de sus exportaciones.

El Mercosur se ha convertido en el principal factor de diversificación productiva de las exportaciones del Paraguay, abriendo de esta forma una nueva tendencia y potencialidad en su desarrollo. Al mismo tiempo los dos socios mayores del proceso se han convertido en los principales inversores en el país, solo superados por los Estados Unidos de América.

Sin embargo, el Mercosur, desde la óptica del Paraguay debería perfeccionar su proyecto de Unión Aduanera, 20 años de su creación, opera como una zona de libre comercio y aún con dificultades. El proceso ha sido lento para la concreción de políticas comunes y hacia la libre circulación de mercaderías en un territorio único, al mismo tiempo las trabas comerciales no han desaparecido y el escaso avance en la profundización del Mercosur tiene como principales responsables a los países mayores del bloque, sin por ello restar responsabilidad a los países menores.

En definitiva, el Mercosur como el bloque estratégicamente más importante para el Paraguay, más allá de su dimensión económico comercial, se constituye en un instrumento que resume el reencuentro con la democracia de los cuatro países, como demostración de la capacidad de naciones enlazadas por un tronco común, por historias de encuentros

y desencuentros , geográficamente unidas que han sido capaces de sobreponer a las diferencias y concertar una agenda de valores comunes, que con luces y sombras se proyecta en el escenario mundial como un bloque solido que busca en la solidaridad y la cooperación, el crecimiento económico con justicia social que permita un mejor nivel de vida para sus pueblos.

Desde el Paraguay se entiende que, pasados 20 años de funcionamiento del Mercosur, se hace necesario iniciar un proceso de reflexión sobre los resultados alcanzados y fundamentalmente sobre su marcha futura a la luz de los intereses de los Estados Partes y de los compromisos asumidos para la concreción del Mercado Común. El Mercosur ha evolucionado de manera casi anárquica, con constantes modificaciones en la dirección de su marcha, además, la institucionalidad ha crecido de manera desordenada, por lo que se hace necesario racionalizarla y hacerla más gestionable desde el punto de vista de los objetivos del Mercosur.

Uruguay y Sudamérica: Mercosur, Unasur y los Desafíos de una Nueva Inserción Internacional

Gerardo Caetano

I. Introducción

En estos tiempos que corren, no parece necesario abundar en argumentos con respecto a la relevancia central de tener buenas estrategias de inserción internacional como parte de una política exterior consistente, que sirva como base de desarrollo sustentable para cualquier país, en especial para aquellos pequeños o vulnerables, “tomadores de precios y de reglas”, como es el caso de la gran mayoría de los Estados latinoamericanos. A lo largo de toda su historia, el Uruguay ha sido un ejemplo paradigmático a ese respecto. Sus mejores momentos siempre han estado vinculados con la implementación de una política exterior sólida, con objetivos estratégicos claros, con una mirada de mundo amplia y no restringida por ningún tipo de anteojeras, con una definición ponderada de intereses, posibilidades y también de daños posibles ante la perspectiva de adopción de iniciativas inconvenientes. Y en esa tarea, que cuando acertó tuvo fragua efectivamente nacional, por supuesto que los actores fueron múltiples, que no sólo actuó el gobierno sino que la oposición y los actores sociales jugaron roles primordiales en ocasiones, incluso desde la contestación. Tomemos un solo ejemplo central: ¿cuál hubiera sido la historia uruguaya luego de la segunda postguerra si no se hubiera detenido la instalación de bases norteamericanas en territorio uruguayo en 1940 y en 1944?

En ese tipo de encrucijadas (y toda América Latina enfrenta hoy desafíos semejantes y en muchos casos inéditos en relación a su inserción

internacional) es cuándo más deben ponderarse las exigencias de una política exterior correcta. Respecto a ello es muchísimo lo que se puede decir. Pero resumamos el señalamiento en la mención de tres condiciones ineludibles y particularmente importantes: i) una definición clara de estrategias (tanto en términos de intereses, objetivos y procedimientos) de corto, mediano y largo plazo; ii) una visión certera y aggiornada acerca de los escenarios internacionales en los cuales el país puede jugar un papel para mejorar sus posiciones; iii) una estimación informada y pertinente sobre los costos y las ganancias de cada una de las opciones verdaderamente disponibles, partiendo de la base del contexto de restricciones que la acción internacional de países como los nuestros debe enfrentar para lograr un “lugar” efectivo en el mundo de hoy.¹²³

Estas y otras condiciones necesarias para una política exterior sólida y certera, como la historia latinoamericana y universal lo demuestran en forma abrumadora, nunca son producto de la voluntad de personajes “iluminados”, de adaptaciones intuitivas frente al giro cambiante de las coyunturas, de operaciones políticas exitosas que, ayudadas por las circunstancias de corto plazo, posibilitan en forma vertiginosa el cambio de humor en la opinión pública. En pocos temas como en éste de la política exterior, no hay que confundir opinión pública con ciudadanía. La construcción de una política exterior consistente y eficaz requiere ejecutores e información calificados, tramitación responsable y pública de las opciones en agenda, incorporación generosa y pluralista del aporte de expertos y decisores (vengan de donde vengan), en suma, la legitimidad democrática que brindan las iniciativas políticas que permiten a una sociedad tomar un rumbo definido (por cierto, nunca exento de riesgos y avatares), con los ojos bien abiertos y los cálculos bien hechos.

En el texto que sigue, con el foco radicado en analizar la perspectiva de la integración sudamericana desde el prisma del Uruguay, se analizarán los siguientes puntos: i) una visión general sobre aspectos centrales en la definición de la política exterior del Uruguay, tanto en término histórico como más particularmente en relación a la experiencia reciente de los dos gobiernos frenteamplistas; ii) un registro panorámico acerca de algunos de los principales desafíos de la inserción internacional de los países en América Latina en general y en Sudamérica en particular; iii) un análisis de los varios factores que más condicionan la postura de Uruguay ante la perspectiva de la integración sudamericana; y iv) unos apuntes finales sobre ciertos núcleos de un sinceramiento de los gobiernos de la región

¹²³ Estas pautas para “una reflexión para la acción” han sido desarrolladas por Carlos Luján en varios de sus trabajos más recientes.

como clave de profundización de la integración en el subcontinente, factor a nuestro juicio decisivo para una adecuada y potente estrategia de inserción internacional en la coyuntura más actual.

II. Algunos desafíos insoslayables para la política exterior uruguaya.

A partir del reconocimiento de los requerimientos particularmente exigentes para el diseño y la implementación de una política exterior para un país como el Uruguay, surge como indispensable un primer acercamiento en torno a algunos ejes de trabajo que habría que considerar con particular cuidado en esa dirección. Presentemos en forma sumaria siete de ellos, de una lista por cierto más extensa, que en más de un sentido refiere a asuntos comunes a otros países del continente:

1. **La definición de una política exterior en un país como Uruguay debe responder hoy a un conjunto articulado de variables de manera integral y calificada.** En ese sentido, si algunos de los factores que se reseñarán a continuación siempre estuvieron en la agenda de la definición de una política exterior, como rápidamente se advertirá, el dar respuesta integrada a los mismos en el marco de una definición integral de política pública reviste en los contextos actuales un desafío inédito. Repasemos a simple título indicativo algunos de esos factores insoslayables: definición y articulaciones de intereses y opciones consideradas como prioritarias; elección de los procedimientos más adecuados para la obtención de logros; adopción, más allá de las urgencias de corto plazo, de visiones y estrategias de mediano y largo plazo, partiendo de las restricciones severas que el país enfrenta para encarar de manera realista acciones de ese porte; establecimiento de escenarios propicios para la concreción de acuerdos, compromisos y cooperación entre actores e instituciones involucrados, tanto a nivel interno como externo; criterios y pautas ajustadas para el logro de una alta dosis de legitimidad interna y externa para las políticas desplegadas; fijación clara de responsabilidades de decisión en materia de todos los asuntos conexos con la política exterior, lo que implica claridad a la hora de explicitar el modelo decisorio elegido, así como firmeza y coherencia en la implementación de una política que debe ser única, integral y, a la vez, en tanto

auténtico eje de un modelo de desarrollo, cruzar con capacidad de anticipación y articulación otras políticas públicas; entre otros.

2. **Reivindicación y preservación de la dimensión esencialmente política en la definición última de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional priorizadas desde el Estado.** Más allá de que de ninguna manera el Estado debe ser considerado como el actor único en el despliegue de una estrategia nacional de reinserción internacional, sin duda le compete – en acuerdo y tensión con otros actores públicos y privados – un rol de liderazgo en la materia. En tal sentido, más allá del fuerte condicionamiento de factores geográficos, históricos, económicos y coyunturales, la fijación de rumbos, estrategias y procedimientos en las decisiones de política exterior no deben perder de vista nunca la primacía del factor político en la determinación de dichas acciones. La experiencia comparada de cómo actúan hoy las grandes cancillerías del mundo tiende a confirmar con renovado vigor esa primacía de la política, a contramano de visiones coyunturalistas, economicistas o historicistas.
3. **Por infinitas razones que le vienen de su historia, de su geografía, de los perfiles de su sociedad, hoy como ayer y como seguramente ocurrirá mañana, el Uruguay es internacional o no es.** Ya no existe espacio para un Uruguay ensimismado y de “fronteras adentro”, cerrado al mundo y con pretensiones de autarquía. A partir de esta definición de base, el gran tema radica en advertir (con los ojos bien abiertos, con mucha y muy calificada información y con una certera valoración política con perfiles anticipatorios) los retos y también los costos de lo que significa hoy “estar en el mundo”, portar un perfil dinámico y exitoso de inserción internacional. Ello supone también contar con una “cosmovisión” a la altura de las exigencias de estos tiempos, un diseño adecuado e inteligente en relación a cómo elaborar mejor la mirada al mundo como escenario de política exterior de un país con las características del Uruguay (*cómo ver, desde dónde ver, con quiénes compartir de modo privilegiado los datos que emanan de la mirada ensayada*, etc.)
4. **En términos de elección de contenidos y definición de estrategias para la política exterior, no cabe duda que el país, como tantas veces se ha dicho, “debe jugar y bien en todas**

las canchas”, lo que por cierto no inhibe sino que respalda su opción preferencial por radicar su eje de acción en y desde la región. El país debe desplegar acciones e iniciativas en los escenarios bilaterales (con Argentina y Brasil pero también con EEUU, Rusia, China o India), en los regionales (con prioridad en ser usina y factor de equilibrio en el MERCOSUR, en UNASUR, en la olvidada Cuenca del Plata y también en el escenario más vasto –más allá de sus complejidades– de América Latina), en los multilaterales (buscando amplificar su voz, necesariamente agrupado en bloque con otros países próximos en términos programáticos, en foros como el de la OMC o en el sistema de Naciones Unidas). Aprovechando oportunidades pero desde estrategias de mediano y largo plazo que eviten los espejismos de coyuntura, el país debe desarrollar estrategias en todos esos escenarios, pero siempre –valga la reiteración– desde la región y nunca contra la región, buscando las flexibilidades de una concepción de auténtico “regionalismo abierto” pero privilegiando al bloque regional como instrumento idóneo para pelear una mejor inserción internacional en la vastedad de sus objetivos y alcances. En este sentido, al Uruguay no le sirve cualquier MERCOSUR. Por ejemplo, no le sirve uno que restrinja los desarrollos industriales a Argentina y Brasil, que no atienda de manera consistente el tema de las “asimetrías” entre sus Estados Parte, que se suponga como “zona ampliada de sustitución de importaciones” y no tenga una acción proactiva ante terceros países o bloques en una agenda externa común vigorosa. Tampoco, como veremos más adelante, le sirve una Unasur que se piense en clave alternativa y no complementaria con el Mercosur, en tanto formato integracionista más flexible y acotado que vacíe de contenidos la apuesta histórica del Tratado de Asunción de marzo de 1991. Menos aun le sirve intentar una apertura irrestricta que busque “saltarse el vecindario” (como si esto fuera posible y deseable) o desnaturalizar hasta un extremo de vacuidad su pertenencia a los bloques regionales, para así poder enlazar su destino (económico y comercial pero también político) a la sospechosa “beneficencia” y “buena vecindad” de potencias poderosas, “ricas y lejanas”, como sentenciara un Ministro de Economía, fundamental en la evolución de la política económica durante el período de la dictadura uruguaya.

5. Lejos de cualquier visión o acción dogmática, explícita o

encubierta, la definición e implementación de la política exterior uruguaya debería poder combinar con sensatez perfiles de pragmatismo y de principismo, escapando a la infértil presentación de dicotomías falsas entre ambos enfoques generales. La retórica insistente de que los países sólo tienen “intereses permanentes” suele encubrir, más allá de su utilitarismo ramplón, la primacía en la toma de decisiones de la consideración de determinados intereses (por lo general económico-comerciales) en desmedro de otros igualmente relevantes y de atención complementaria (políticos o de Derecho Internacional). En sus mejores momentos, Uruguay supo construir una sana reputación internacional en la defensa de valores internacionales, en la reivindicación indeclinable de principios como la promoción de la paz internacional o como los de la autodeterminación de los pueblos o el de la no intervención, en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales, en el rechazo digno a hegemonismos agresivos o a doctrinas perversas como las de la “*guerra preventiva*” o el “*negacionismo*” persistente ante atroces genocidios (como el *Holocausto* o el perpetrado contra el pueblo armenio por Turquía a comienzos del siglo XX). La “larga duración” de la historia, aun la de un país con historia breve como es la del Uruguay, prueba de manera fehaciente que la aplicación de un sano pragmatismo no colisiona con la defensa irrenunciable de principios que hacen y han hecho la buena imagen internacional del país, un capital construido con mucho esfuerzo, que hoy todavía configura un activo fundamental para nuestra política exterior.

6. **La definición e implementación de la política exterior debe expresar de manera clara la imagen de un gobierno y de un Estado que actúan en la materia de manera unitaria, coherente e integral.** Sin rigideces y con la flexibilidad que impone el vértigo del escenario internacional contemporáneo, en los contextos actuales son en verdad muchos los riesgos que se generan a partir de una acción en materia de política exterior que padece de dispersión, tanto en los centros de decisión como en los actores claves a la hora de la implementación. No es bueno que haya protagonismos o hegemonismos ministeriales externos a la cancillería que, de manera indirecta, pasen a constituirse en usinas y centros de decisión y acción alternativos en materia de

política exterior. Esta dispersión resulta contraproducente no sólo para la consistencia de la imagen externa de la cancillería, sino para la concreción de resultados efectivos en campos como los de la promoción del comercio exterior, la cooperación, el desarrollo de la innovación en ciencia y tecnología en articulación con las redes internacionales más desarrolladas o el aprovechamiento en términos de “antenas proactivas” de los centenares de miles de compatriotas que conforman esa “patria peregrina” de la extendida “diáspora uruguaya”. Por cierto que esta reivindicación de unidad e integralidad en la definición y en la implementación de estrategias de política exterior no debe ser confundida con pretensión alguna de un monopolio igualmente rígido y excluyente en tal sentido por parte de la cancillería. Sí se trata de articular las acciones en red y de proyectarlas con coherencia, tanto hacia el exterior como en lo que refiere a sus señales internas en el seno del gobierno y de la propia sociedad. No debe olvidarse –y hoy menos que nunca– que la política exterior en un país como el Uruguay constituye un vector fundamental de toda estrategia de desarrollo sustentable y que, por lo tanto, sus apuestas deben corresponderse con ejes de acumulación igualmente priorizados en el ámbito interno.

7. **En estos tiempos de la “sociedad de la información”, se impone más que nunca una “cancillería inteligente”, dotada de una nueva diplomacia y de un sistema renovado de manejo y de formación permanente del elenco dedicado al servicio exterior.** Han cambiado y están cambiando de manera permanente las destrezas y capacidades exigibles a un funcionario diplomático en los nuevos contextos. El país carece de masa crítica y de personal suficiente especialmente calificado en muchos de los temas emergentes de la escena internacional (propiedad intelectual, normas medio ambientales, modelos de cooperación, prospección y penetración en mercados externos, nuevas capacidades de negociación a nivel internacional, derechos humanos, etc.). Resulta imperativo renovar y en algunos casos impulsar y establecer innovaciones muy importantes en los sistemas de formación y capacitación permanentes dirigidos al personal diplomático, consolidando una *Academia Diplomática* a la altura de las exigencias de los nuevos contextos. La propia cancillería en su actual formato organizacional requiere a nuestro juicio de cambios estructurales muy importantes, que racionalicen un mapa interno

más en consonancia con los nuevos requerimientos de la reforma de Estado en curso. Se debe al mismo tiempo seguir avanzando en los pasos ya dados en el sentido de una consolidación de la profesionalización y jerarquización de la carrera diplomática, con reglas de juego claras y universales que den garantías de transparencia y corten definitivamente cualquier tentación de clientelismo y/o favoritismo de cualquier signo.

Cambio de contextos entre el 2004 y el 2011.

A partir de estos diversos requerimientos primarios, que en sí mismo configuran toda una *"hoja de ruta"* que contribuye a nuestro juicio a una reflexión más rigurosa y profunda, se analizarán a continuación algunas variables fundamentales de la política exterior desplegada por los dos gobiernos frenteamplistas, el liderado por Tabaré Vázquez entre 2005 y 2010, y el presidido por el actual Presidente José Mujica, actualmente en curso.

En este sentido, si se toma como insumo para una tarea de balance y análisis prospectivo los distintos documentos programáticos del Frente Amplio provenientes de sus definiciones oficiales de los años 2003 y 2004, previos a su asunción del gobierno, resulta indispensable marcar desde el inicio la radicalidad del cambio de contexto operado desde aquel momento hasta la actualidad. Si este señalamiento vale en términos globales, pesa en forma particular en lo que hace referencia a los escenarios de acción y de propuesta de la integración regional. En otro texto publicado a comienzos de 2007,¹²⁴ a cuya lectura remito pues las restricciones de espacio del presente texto inhiben siquiera su presentación sintética, el suscrito aludía en forma crítica a un conjunto de problemas y circunstancias que a nuestro juicio estaban afectando seriamente la marcha más positiva del proceso de integración en el Mercosur. Un lustro después de esas reflexiones, aunque en un contexto sin duda más positivo, las exigencias de la hora en el sentido de aprovechar la bonanza económica y los marcos políticos favorables en la región tienden a reforzar el nivel acuciante de las demandas planteadas en 2007.

En cualquier hipótesis, la necesidad de anotar como clave de análisis inicial el señalamiento de un muy fuerte cambio de contexto entre las circunstancias de 2004 y las actuales permite reseñar algunos focos de reflexión:

¹²⁴ Cfr. Gerardo Caetano, *"Mercosur: ¿quo vadis?"* en *Diplomacia Estrategia y Política*, N° 5, enero/marzo 2007, Brasilia, FUNAG, pp. 148 a 185

1. **El aceleramiento histórico de este “tiempo de los cambios” impone tal vez como nunca el reconocimiento de límites y alcances de la elaboración programática para gobernar en política internacional.** Ello por cierto no implica menoscabar la legitimidad de la exigencia del cumplimiento programático o aceptar que la política y en especial el ejercicio del gobierno se han vuelto meras estrategias adaptativas a un presente “continuo” y “cambiante”. Tal vez lo que se establezca es la necesidad de discernir con mayor precisión y rigor los niveles de la estrategia y de la táctica, los principios de los instrumentos, con una dosis alta de capacidad de flexibilidad y de generación de alternativas prospectivas. Las capacidades de anticipación y de proactividad prospectiva hoy resultan vectores especialmente decisivos en materia de política exterior.
2. **El tránsito desde la oposición al gobierno siempre impone (y eso también le ocurrió al Frente Amplio en el 2005) cambios importantes de perspectiva en la consideración de los temas y de las opciones.** Lo importante tal vez sea asumir con claridad cívica esos cambios y debatirlos con sinceridad y consistencia dentro de la fuerza política y en los debates con los otros partidos políticos y actores sociales.
3. **Los niveles que asumieron los cambios de contexto en relación al proyecto integracionista en el MERCOSUR y en la UNASUR resultaron y resultan especialmente fuertes.** A simple título de reseña podrían anotarse en este sentido: la sorpresiva incrementalidad de la conflictividad con Argentina a partir del 2005 por el tema de las plantas de celulosa de la ex Botnia, con sus múltiples consecuencias negativas en distintos planos, situación que por suerte ha tendido, en el último año y medio, a distenderse de manera marcada, aunque persista un conjunto de contenciosos bilaterales con avances sólo parciales; ¹²⁵ la evolución del Mercosur, con la persistencia de una “agenda de incumplimientos”, con las dificultades para una profundización más acelerada en temas claves para Uruguay como el de las “asimetrías” o el de los logros positivos

¹²⁵ No cabe duda sobre este punto que la notoria cercanía entre los actuales presidentes de Argentina y Uruguay, Cristina Fernández y José Mujica, ha jugado un rol muy positivo en la superación del conflicto de las plantas de celulosa de UPM (ex Botnia). Sin embargo, los avances concretados de manera efectiva en otras áreas de la agenda bilateral han sido mucho más modestos: conflictos de puertos, dragado de los ríos compartidos, instalación de la gasificadora en Montevideo, utilización de la red argentina para la conectividad energética entre Uruguay y Paraguay, entre otros.

en la agenda externa común del bloque;¹²⁶ la persistencia de un bilateralismo privilegiado “argentino-brasileño” con perfiles de exclusión o de secundarización respecto al resto de los Estados partes del bloque; los cambios provenientes de una activación augural y efectiva del proyecto de Unasur, con todas sus implicaciones innovadoras de diversa índole ante las que los Estados de la región buscan responder; los itinerarios cambiantes de los contextos más globales, no necesariamente adversos, algunos de ellos muy favorables como la ampliación persistente de los mercados y precios para las commodities, pero sí con desafíos pendientes de resolución en los terrenos del multilateralismo (G20 financiero, ronda de Doha en la OMC, sistema de NNUU, nuevos escenarios emergentes para una gobernanza mundial alternativa, etc.) y en los espacios posibles del bilateralismo extrarregional (en el marco de las negociaciones nuevamente empantanadas con la Unión Europea); entre otros. Las reacciones de los países sudamericanos ante este cambio de contextos, si bien presenta giros positivos en más de un sentido, todavía no convergen en una estrategia de comunidad efectiva.

4. **La necesidad imperiosa frente a contextos tan cambiantes de consolidar fortalezas institucionales a nivel de los actores políticos, del gobierno y del Estado, en lo que refiere a las capacidades de previsión y adaptación, tanto a la hora de formulación de políticas como en el curso de su implementación.** Como se verá más adelante, desde tiempo atrás resultan muy evidentes importantes déficit en los campos referidos, en momentos en que al Uruguay le resulta cada vez más central la capacidad de anticipación en múltiples niveles, en especial en el terreno de la inserción internacional.
5. **A esta altura no cabe duda que el nuevo contexto regional distorsionó mucho los planes y previsiones del primer gobierno frenteamplista presidido por Vázquez en el campo de la política exterior y en el de las relaciones internacionales en general.** Sobran los ejemplos a este respecto pero basta como indicador de la magnitud de esta circunstancia el mantenimiento del signo desfavorable de nuestro intercambio comercial con Brasil y Argentina y las múltiples consecuencias negativas del

¹²⁶ Este señalamiento no implica omitir los importantes avances obtenidos en varias áreas a partir del 2008, así como las perspectivas augurales que se han abierto para la profundización mercosureña en el último bienio. De todos modos, persisten temas cruciales sobre los que por diversos motivos no se ha marchado con la suficiente celeridad y profundidad. Cfr. Gerardo Caetano (coord.), “Mercosur 20 años”. Montevideo, CEFIR-GIZ-FESUR, 2011.

diferendo con esta última por el tema plantas de celulosa, muy visibles en el lustro 2005-2010, previo al fallo de la Corte de La Haya y el paralelo acercamiento bilateral.

6. **Este cambio de contexto tuvo fuertes consecuencias dentro de la interna de la fuerza de gobierno, también a nivel de la opinión pública uruguaya en general, respecto al tema de la integración regional.** Ese terreno decisivo, al que tanta relevancia hay que darle desde una perspectiva integracionista como es el de la “batalla cultural”, hoy presenta parámetros bastante diferentes a los de 2004. Por entonces, el Frente Amplio era sin duda la opción política más prointegracionista, pues postuló esa definición como una de sus señas de identidad más queridas a la hora de la competencia, no habían diferencias notorias en relación a estos puntos dentro de la fuerza política, y existía una opinión pública favorable a la radicación estratégica del país en la región. Hoy sin duda los contextos locales son otros y más complejos. Si bien mantiene un nítido liderazgo prointegracionista (entre otras cosas porque los otros partidos ahora en la oposición se han “corrido” claramente hacia posturas más adversas en esta dirección), en el interior del Frente Amplio se han ampliado a niveles inesperados las diferencias respecto los temas cruciales de la política exterior y de las estrategias de inserción internacional del país en su conjunto. Asimismo, acicateada en especial por los ecos del diferendo con Argentina, existe evidencia abundante respecto a que la opinión pública uruguaya ha virado en forma clara hacia una postura más crítica y escéptica en relación a los temas de la integración regional en general y al MERCOSUR en particular.

De todos modos, en este señalamiento de cambio de contextos entre los momentos previos al acceso de la izquierda al gobierno y la actualidad, no debe omitirse la inflexión muy clara que se advierte sobre este particular a partir de la asunción presidencial de José Mujica y la instalación del nuevo gobierno frenteamplista a partir de marzo de 2010. El nuevo Presidente uruguayo, en clara coherencia con los énfasis y señales expresadas con nitidez por su canciller Emb. Luis Almagro, ha profundizado de manera visible – y a nuestro juicio razonablemente exitosa – la política prointegracionista de su gobierno. Desde la reafirmación de viejas convicciones, Mujica desde el gobierno ha renovado la apuesta integracionista como clave angular de la política exterior uruguaya. En esa dirección, ha protagonizado los

acercamientos efectivos hacia la región, tanto al nivel del Mercosur, de la Unasur y de su reiterado compromiso latinoamericanista.¹²⁷

Áreas problemáticas

A partir de la batería de preguntas para una “reflexión en la acción” y desde el señalamiento imperioso de las consecuencias del fuerte cambio de contexto en los escenarios de la integración regional y de la inserción internacional en estos últimos años, corresponde a continuación una reseña sumaria de lo que a nuestro juicio constituyen los déficit y los haberes, las “áreas problemáticas”, así como los avances y logros de los gobiernos frenteamplistas en estos temas. Comencemos por mencionar los problemas:

1. Déficit de elaboración en política internacional en el partido de gobierno (Frente Amplio), lo que dificultó una lógica de vínculos posibles y virtuosos con el gobierno.
2. Dispersión y falta de unidad operativa en los ámbitos de definición e implementación dentro del gobierno de las políticas y estrategias de inserción internacional, en particular en lo referente al núcleo sensible del comercio exterior.
3. Limitaciones y dificultades para que la Cancillería se convirtiera de manera efectiva en un centro de articulación y coordinación eficiente del conjunto de la política exterior, incluidas sus dimensiones económicas y comerciales, esto sin desmedro de la indispensable interconexión y comunicación permanente con los otros organismos públicos involucrados. Como se ha señalado anteriormente, esto se dio en particular durante el gobierno de Vázquez, aunque en algunos aspectos la tensión se mantiene –aunque amortiguada– en el gobierno de Mujica.
4. Los temas vinculados a la inserción internacional del país en general y a la política exterior en particular se convirtieron en más de una ocasión en una de las principales áreas en disputa dentro del gobierno (en especial durante el primer gobierno frenteamplista), con un nivel de diferencias muy alto en temas

¹²⁷ En este sentido, Mujica ya antes de asumir el gobierno dio señales muy fuertes en el sentido de su firme apuesta a la afirmación de los vínculos bilaterales y regionales del país con Argentina y Brasil como primer paso para apostar sin vacilaciones a la integración sudamericana. Desde su estilo peculiar, Mujica protagonizó como Presidente sus convicciones respecto a estos temas, reiterando ideas clave como que el país “no podía estar enfrentando a la Argentina”, que debía ir “en el estribo de Brasil”, que su primer rol en Mercosur debía ser el de proponerse como “puente” entre sus grandes vecinos. A esto le sumó un fuerte acercamiento sudamericanista desde el estrechamiento de sus vínculos con el resto de los presidentes de la región, sin prejuicios ideológicos de tipo alguno.

- cruciales, lo que enfrentó a actores decisivos dentro del gobierno y de la fuerza política gobernante.
5. Déficit en la consecución de acuerdos sólidos (no necesariamente como sustento de “políticas de Estado”, hoy no probables en términos globales ante las diferencias existentes en varios campos) con los partidos de la oposición en temas centrales de la inserción internacional.
 6. Dificultades para articular las políticas con los cambios en el sistema regional e internacional y con enfoque más integral en relación con las opciones de desarrollo interno y su proyección exterior.
 7. Secretismo y escasa transparencia para el debate público (partido de gobierno, Parlamento, opinión pública en general) en torno a gestiones vinculadas con temas controversiales de la política exterior (un buen ejemplo de ello lo brindaron las negociaciones finalmente frustradas para la firma de un TLC bilateral con los EEUU en 2006, desplegadas bajo el liderazgo de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas de la época, casi sin participación de la Cancillería y sin seguimiento alguno por parte del Parlamento), lo que nuevamente profundizó la rispidez en el relacionamiento, así como dificultó la posibilidad de síntesis, entre los actores y visiones enfrentados dentro del gobierno respecto a temas centrales de las estrategias de inserción internacional.
 8. Debilidad de las capacidades institucionales en la Cancillería y en otros Ministerios y organismos públicos involucrados en temas de política exterior, a los efectos de asumir enfoques consistentes e integrales frente a temas exigentes y en algunos casos novedosos (misiones de paz, políticas de frontera, participación en organismos intergubernamentales, integración cultural y educativa, entre otras muchas).
 9. Debilidades profesionales en la elaboración, implementación y ejecución de las estrategias y acciones de los actores del gobierno en iniciativas concretas de política internacional.
 10. Debilidades en la formación y capacitación de los recursos humanos dedicados a la elaboración e implementación de políticas de nuevo cuño, tanto a nivel de la integración como de otros temas de inserción internacional.

Cabe destacar en este ítem la inflexión que en varios puntos de esta reseña se ha producido con la instalación de nuevo gobierno presidido

por Mujica. El actual canciller Luis Almagro se encuentra desplegando en varias de estas áreas iniciativas de transformación, lo que permite augurar cambios positivos.

Avances y logros

Por su parte, en el marco de ese contexto más complejo del esperado en 2004 y aun con el impacto y el peso de las áreas problemáticas antedichas, en las materias vinculadas con ese eje amplio del “Uruguay Integrado”, que configuró una de las banderas programáticas del FA en las campañas electorales de 2004 y 2009, resulta posible identificar también avances y logros a partir de 2005. A continuación se presenta una reseña de algunos de ellos:

1. En contextos muy adversos se mantuvo, de manera crítica pero efectiva, la apuesta por el Mercosur y por la región como horizontes estratégicos para un “Uruguay internacional” sustentable en dinámicas de crecimiento y equidad.
2. Se profundizó la capacidad de proposición crítica en la defensa de un enfoque de regionalismo abierto¹²⁸ como pauta integracionista primordial e indeclinable para el Mercosur, avanzándose – a veces por la vía de los hechos y aun de hechos no queridos – en la superación de una dependencia excesiva de la región en distintos planos (turismo, actividad financiera, inversiones, comercio, etc.).
3. Se profundizó una política exterior sustentada en principios (ya tradicionales para el país pero de particular vigencia en los actuales contextos planetarios) de independencia y no alineamiento, en la adhesión y profundización del Derecho y de la comunidad internacionales, contra toda estrategia de avasallamiento o de imposición unipolar de decisiones.
4. Se mantuvo la coherencia programática y la legítima primacía de la decisión política en temas capitales (y con mucho “viento en contra”), como ante la eventualidad (rechazada por decisión presidencial en setiembre del 2006) de la firma de un TLC con los EEUU con los formatos y contenidos habituales en materias altamente sensibles para el desarrollo nacional (propiedad intelectual, compras gubernamentales, servicios, normas de competitividad, etc.).

¹²⁸ Cabe consignar que la referencia al concepto de “regionalismo abierto” que realiza el autor nada tiene que ver con la apropiación y resignificación que de este sintagma hicieron los gobiernos “neoliberales” en la década de los 90.

5. Se avanzó en la asunción del tema de la “diáspora uruguaya” como un vector estratégico en materia de inserción internacional del país.
6. Se habilitó, por la vía de los hechos y de la asunción de las responsabilidades del ejercicio del gobierno, una renovación de enfoques en el seno de las izquierdas a partir una lógica de cultura de gobierno frente a nuevos temas no suficientemente asumidos desde los roles de la oposición. Un buen ejemplo de ello lo brinda lo ocurrido frente a la Misión de Estabilización en Haití y al interés proclamado de desmilitarizar su enfoque principal, derivando en forma gradual hacia formas de cooperación de nuevo cuño.
7. Se pudo superar en instancias relevantes la falsa dicotomía entre principismo y pragmatismo en la definición de políticas y estrategias, afirmando la rica imagen internacional del país sin desmedro de la defensa permanente del interés nacional.
8. Se profundizó la apuesta hacia un mayor y más efectivo protagonismo del país en los escenarios multilaterales (NNUU, G24, OMC, etc.), combinando iniciativas en solitario con la integración en asociaciones de bloque y presencia calificada en lugares claves del sistema regional e internacional.
9. Se avanzó de manera vigorosa y efectiva en la apertura y exploración activa de diversos escenarios de comercio e inversión en el marco de un reforzamiento de una estrategia adecuada de bilateralismo múltiple, no contradictoria con la apuesta integracionista de consolidar el proyecto de una “unión aduanera” efectiva dentro del Mercosur.
10. Se plantearon a nivel de la Cancillería y del gobierno en su conjunto (aunque todavía con problemas de implementación a superar con la mayor urgencia) iniciativas innovadoras en materia de coordinación e innovación para dotar de mayor consistencia institucional a las decisiones en inserción internacional (renovación de Uruguay XXI, creación de CIACEX, proyectada creación del Departamento de Inteligencia Comercial y del Centro de Prospectiva a nivel del Ministerio de Relaciones Exteriores, formación y capacitación de equipos de negociadores, propuestas de cambio a nivel del ordenamiento y capacitación del servicio exterior, etc.)
11. Por último y con particular relevancia en lo que refiere al tema central de este texto, ambos gobiernos frenteamplistas acompañaron de manera firme los primeros despliegues de

la instalación de Unasur, participando de sus iniciativas y proyectos.

Desafíos y temas pendientes

Desde esta descripción sumaria de algunos de los ejes considerados centrales en la definición de las acciones en materia de política exterior y en la adopción integral de estrategias coherentes y efectivas de inserción internacional, en la perspectiva del corto y mediano plazo emergen algunos asuntos que pueden reputarse como algunos de los desafíos prioritarios para la política exterior uruguaya. Una vez más, forzados por las limitaciones de la exposición, se establecerá sólo una reseña ilustrativa de retos y temas pendientes, considerados especialmente relevantes.

1. Logro de avances efectivos en la agenda bilateral con Argentina, una vez superada la confrontación por el complejo diferendo en torno a la planta de celulosas, atendiendo con eficacia, como ya se señalara, no sólo los compromisos derivados del cumplimiento del fallo de la Corte de La Haya sino también los otros temas sensibles y más prospectivos de la relación.
2. Renovación de enfoques de nuestra pauta de relación y profundización de una interlocución proactiva con un Brasil en proceso de cambio, que sin abandonar la región deviene cada vez más en “actor global”.
3. Reafirmación de las pautas de una relación claramente independiente y a la vez ventajosa en términos comerciales para los intereses nacionales con los EEUU, que combine pragmatismo y principismo en nuestros vínculos con la superpotencia del norte, atendiendo debidamente sus realidades políticas emergentes y preservando el rol del país como factor de equilibrio en la región y en el continente.
4. Definición certera e informada de nuestro espacio regional prioritario (¿Mercosur, Sudamérica, Latinoamérica?), así como del modelo de integración regional a defender, lo que implica precisar los alcances efectivos del acuerdo comercial, las prioridades impostergables en materias como complementación productiva y en articulación de políticas comunes en ciertas áreas estratégicas como energía, infraestructura, estrategias fitosanitarias, inversión intrazona

a iniciativas de desarrollo, políticas culturales, acuerdos medio ambientales, manejo integrado de recursos naturales compartidos, derechos humanos, migraciones, etc., así como una reactivación verdadera de la agenda externa común.

5. Rearticular con audacia y realismo la indispensable prospección de nuevos mercados con niveles de flexibilidad de nuestras apuestas productivas, en procura de una oferta exportadora menos dependiente de las *commodities* y más orientada a la producción de rubros con creciente valor agregado, con incorporación de media y alta tecnología, en el marco de procesos de industrialización sustentables de cara al exterior.
6. Proponer y acordar con los países socios del MERCOSUR formas y apuestas específicas para activar la agenda externa común del Mercosur y su extensa lista de incumplimientos (comercio, nueva agenda, reforma institucional, etc.).
7. Continuidad y profundización de nuestro apoyo activo al proyecto Unasur, participando de manera protagónica en las iniciativas en curso, así como contribuyendo en la prospectiva de nuevos rumbos para dicha concertación política.
8. Impulsar una profundización dinámica de nuestros vínculos y sociedades consideradas como estratégicas a nivel latinoamericano, coincidente con las relaciones privilegiadas entabladas con Chile y México.
9. Confiar en la priorización y selectividad de nuestras apuestas en materia de vínculos, sociedades y relaciones, en primer lugar como integrantes del bloque MERCOSUR pero también en clave bilateral (sin contradicción con nuestros compromisos con la unión aduanera), con bloques económicos y políticos extrarregión, con especial hincapié en fortalecer y culminar acuerdos con los países y bloques más dinámicos actualmente.
10. Relanzar y fortalecer la presencia de Uruguay como actor inteligente e influyente en los nuevos escenarios del sistema internacional y multilateral (sistema de NNUU, OMC, Organismos Financieros Internacionales, etc.).
11. Rediseño tanto a nivel estatal como gubernamental de ámbitos y niveles de coordinación debidamente institucionalizados, aptos para un mejor proceso de diseño, elaboración, formulación, implementación, comunicación, monitoreo y evaluación de las estrategias de política internacional, en tanto vectores de una política pública que debe ser tan múltiple como coherente.

12. Aggiornamiento y renovación de enfoques así como capacitación de recursos humanos idóneos, ante temas como el manejo integrado de recursos naturales compartidos (Cuenca del Plata por ejemplo), o instancias supranacionales de articulación de políticas sectoriales (energéticas, DDHH, género, migraciones regionales, comercio, medio ambiente, estrategias fitosanitarias, etc.).
13. Impulsar de modo gradual pero sistemático una profunda reformulación organizacional de la Cancillería de acuerdo a la exigencia de los nuevos contextos, insertando sus cambios en los procesos en curso de reforma del Estado.
14. Constitución de ámbitos de reflexión e investigación prospectiva dentro del Estado, orientados a la proyección de "futuribles" ("futuros posibles") y alternativas dinámicas de inserción internacional en diversos plazos.
15. Modernización efectiva de los sistemas de información para la conducción de la política internacional, con la consiguiente coordinación de los sistemas ya operativos.
16. En un marco de razonabilidad y realismo respecto a los resultados posibles de negociaciones en la coyuntura actual, explorar el establecimiento de algunos acuerdos sólidos y a futuro en materia de política exterior y de inserción internacional, tanto con los partidos de la oposición como con las principales fuerzas sociales, convirtiendo a estas últimas en agentes públicos con participación efectiva y calificada en varias de las estrategias a implementarse.
17. Impulsar en forma inmediata, potenciando y coordinando las iniciativas ya en curso en la materia, planes de formación y capacitación al más alto nivel de recursos humanos especializados en la agenda de temas emergentes (propiedad intelectual, nueva negociación, normas de competitividad, acuerdos sobre servicios, acuerdos sobre industrias culturales, diplomacia ciudadana, etc.), complementada con una reprofesionalización fuerte del cuerpo diplomático actual.
18. Avanzar en el reconocimiento operativo de los múltiples actores y agentes de política exterior, posibilitando su cooperación y coordinación sin disciplina ni rigideces (municipios, Parlamento, empresarios, sindicatos, ONGs, etc.).
19. Mejorar y ajustar de manera permanente y muy dinámica la *imagen país* hacia el exterior, potenciando su promoción en diversos planos.

20. Potenciar de manera ágil y moderna todos los escenarios de captación de cooperación a diversos niveles, proyectando nuevas formas de combinación de redes públicas y privadas para un mejor y más coherente aprovechamiento de las posibilidades existentes en la materia.

Si estos son los puntos más resaltables en una reseña sucinta sobre el balance de la política exterior actual del Uruguay, en particular luego del cambio implicado por los dos gobiernos frenteamplistas, cabe a continuación examinar aquellos aspectos del contexto regional que condicionan la perspectiva de reflexión y de acción del país de cara a América del Sur. Las consideraciones que siguen apuntan a ese objeto de estudio.

III. Los dilemas actuales de la inserción internacional de América del Sur: contextos e iniciativas, aprendizajes y exigencias

Los contextos actuales en materia internacional no podrían ser más convergentes en la demanda de una acción sólida a nivel nacional y regional, en materia de una renovada iniciativa de inserción mundial desde América del Sur. Los procesos y acontecimientos de auténtica proyección histórica que están ocurriendo a ritmo de vértigo demandan respuestas impostergables desde la región. Cabe reseñar algunos de ellos: la crisis financiera internacional, con sus múltiples consecuencias y su previsible secuela de cambios a nivel de la arquitectura institucional del sistema;¹²⁹ el advenimiento de un escenario más multipolar, pero con la desventaja de una crisis aguda de los organismos multilaterales; cierto clima de incertidumbre general a nivel mundial, con los giros imprevistos de la crisis económica y financiera en los países desarrollados, las incógnitas del rumbo que seguirán China y las otras economías fuertes de Asia, con un reclamo de mayor protagonismo y participación del grupo de países emergentes; pese a los reiterados anuncios en contrario, la ronda de Doha “*se resiste a morir*” y el aplazamiento de su conclusión enlentece y condiciona muy fuertemente otras negociaciones internacionales muy

¹²⁹ En la reunión del llamado “G20 financiero”, conformado por las 19 economías más fuertes del mundo más la Unión Europea como bloque, participaron Argentina, Brasil y México. Cabe referir que los cancilleres y presidentes de los bancos centrales de esos países y bloques se reunieron primero en Brasil antes de la Cumbre de Washington, celebrada a mediados de noviembre, en lo que significó una nueva ratificación del liderazgo internacional del gigante sudamericano y la confirmación de su condición de “*global player*”. El Presidente Lula impulsó de manera protagónica la elaboración de un documento en el que se plantearon cambios profundos en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial, se demandaron nuevos instrumentos de regulación y supervisión, a la vez que se exigió una mayor participación de los llamados países emergentes en los foros de decisión de la economía mundial.

relevantes para la región;¹³⁰ se consolidan cambios importantes en distintas áreas de las relaciones internacionales como las de la Cooperación, los retos del cambio climático, las migraciones, los derechos humanos, las posibilidades de aplicación efectiva de las convenciones multilaterales vinculadas con agendas de corte mundial, hasta el momento con resultados poco auspiciosos;¹³¹ entre otros muchos.

Podría seguirse con una larga lista de procesos y acontecimientos similares pero todos ellos convergerían en el mismo punto: la renovación radical de los desafíos globales impone una reinserción internacional potente de la región y de sus países. Es en ese contexto desafiante en el que hay que pesar los impactos de los avatares de las agendas y procesos nacionales en los países sudamericanos, así como la multiplicidad de las propuestas de integración y concertación política en el continente, con sus distintos formatos y alcances institucionales, ideológicos, comerciales y productivos.

Los giros de los procesos de integración actualmente en curso de implementación en América Latina no pueden descontextualizarse de lo acontecido durante el último tiempo en el panorama político regional. Una de sus notas insoslayables tiene que ver con la continuidad general de las democracias electorales en el continente, factor de indudable valor que sin embargo no debe ocultar la persistencia de algunas situaciones de relativa inestabilidad política, la crisis de los partidos y de las formas de la representación (de la mano del auge de movimientismos, personalización de la política, desprestigio de los Parlamentos y de los partidos, etc.), con la consolidación de muy fuertes cambios en los mapas nacionales y regionales de movimientos y actores sociales. A este cuadro político cambiante y fragmentario en Sudamérica debe sumársele el mantenimiento – aunque con mejoras estimables en los últimos años – de desigualdades sociales inadmisibles, en un continente que sigue siendo uno de los más desiguales del planeta pero que desde el 2003 puede ostentar niveles de crecimiento económico muy altos, de la mano de condiciones externas coyunturalmente favorables para la exportación de *commodities*. La crisis internacional no ha logrado frenar este ciclo de bonanza y crecimiento (salvo en el 2009). Su impacto innegable en la región ha sido – por lo menos hasta este momento – menos profundo que lo esperado, entre otras

¹³⁰ A este respecto resulta muy fuerte la vinculación del resultado final de Doha con la posibilidad de avances efectivos en la negociación de Acuerdos de Asociación entre los bloques y países latinoamericanos con la Unión Europea. Sin embargo, las opiniones divergen acerca de los efectos de esta circunstancia: mientras hay observadores y analistas que sostienen que la falta de acuerdo estimula las negociaciones birregionales, hay otros que sostienen la tesis contraria.

¹³¹ Los mínimos y muy insuficientes acuerdos obtenidos en la Cumbre de Copenhague sobre el tema crucial del Cambio Climático, celebrada en diciembre de 2009, constituyen un ejemplo por demás ilustrativo acerca de los fundamentos de este señalamiento.

cosas porque el continente se encontraba mejor preparado para enfrentar una contingencia de esta naturaleza.¹³²

En un marco que combina inseguridad interna con conflictos emergentes de diversa índole, con países que realizan gastos fortísimos en armamentos, América del Sur y el propio MERCOSUR ven multiplicarse los signos de su relativa marginalidad en ciertos escenarios del contexto internacional. Véanse a este respecto indicadores sobre el peso de la región en porcentajes del comercio mundial, PBI, flujos financieros, patentes aprobadas en los últimos treinta años, volumen de inversiones u otros datos similares y se advertirá con claridad esa situación, pese a que en varios de estos rubros –como por ejemplo en la captación de inversión extranjera directa – en los últimos años se han verificado procesos estimulantes.¹³³ Sin embargo, en términos de capacidad y eficiencia en la producción de alimentos agropecuarios, de posesión de recursos naturales estratégicos (en particular minerales, hídricos y energéticos), la situación resulta bien contrastante. En ese marco, las riquezas y potencialidades de América del Sur, por ejemplo, lejos están de la marginalidad anotada y ya despiertan codicias externas varias.

¿Convergen las políticas exteriores de los países sudamericanos?

Con el telón de fondo de ese panorama político regional, la situación de los procesos de integración a nivel hemisférico, no sólo en América del Sur sino más ampliamente en relación a América Latina, provoca expresiones de incertidumbre. Obsérvese a este respecto la enumeración de algunos procesos que se orientan al menos en una de esas dos direcciones. La Comunidad Andina de Naciones (CAN) parece oscilar entre una lenta agonía o en reposicionarse con la asunción de flexibilidades que admitan “*avances a dos velocidades*” y “*geometrías variables*” a la hora

¹³² Cfr. por ejemplo, “*Nueva Sociedad*”. Nº 224, “*Crisis bajo control. Efectos de la recesión mundial en América Latina*”. Caracas, Noviembre-Diciembre 2009, en especial los artículos contenidos en su sección “tema Central”.

¹³³ Para fundamentar en clave empírica estas consideraciones se pueden consultar los siguientes trabajos: Josette Altmann Borbón – Francisco Rojas Aravena, “*Efectos sociales de la crisis financiera global en América Latina y el Caribe*”. Secretaría General de FLACSO-programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe – AECID, 2009. Cfr. www.flacso.org; Alicia Bárcena (Secretaría Ejecutiva de CEPAL), “*Las economías de América Latina y el Caribe frente a la crisis internacional*”. Montevideo, CEPAL, marzo de 2009. (Power point); Tobías Roy (Representante Residente en Asunción del FMI), “*La Crisis Económica Mundial. Causas y el Impacto sobre América Latina*”. (Power point presentado en el Seminario organizado por CEFIR sobre el tema “La región frente a la crisis mundial. Impactos y nuevas respuestas”, 8 y 9 de junio de 2009); José Rivera Banuet (Secretario Permanente del SELA), “*América Latina y el Caribe ante la Crisis Económica Mundial*”. (Power point presentado en el mismo seminario citado en la referencia anterior); SEGIB, “*América Latina ante la crisis financiera internacional*”. Montevideo, Centro de Información de la SEGIB, 2009; Felipe González (ed.), “*Iberoamérica 2020. Retos ante la crisis*”. Madrid, Fundación Carolina – Siglo XXI, 2009. Fueron también consultadas las páginas web de la OIT, de CEPAL, del Banco Mundial, de la OMC, del FMI, de ALADI, entre otras.

de negociar con bloques o potencias extra zona.¹³⁴ Chile, por su parte, busca perfilarse, cada vez con menos chances, como la usina sureña del proyecto de una “*Liga del Pacífico*” con proyección privilegiada hacia Asia y EEUU, al tiempo que intenta – tal vez de manera más realista y pragmática – asociarse con Brasil en el impulso del proyecto de la Unión Sudamericana de Naciones (UNASUR). El SICA y el CARICOM, más allá de las diferencias entre sus países miembros, parecen consolidar su inserción plena en la órbita norteamericana, al igual lo que ocurre más específicamente con México. Pero esta América Latina tan cercana a la influencia de los EEUU comienza a sentir las duras consecuencias de la fuerte crisis norteamericana, de duración incierta.¹³⁵ Con el advenimiento tan acelerado – aunque hasta hoy inconcluso –¹³⁶ de Venezuela como socio pleno, el MERCOSUR se expande pero todavía sin una profundización consistente, postergando una y otra vez la concreción de los ambiciosos objetivos de sus agendas. Tras el fracaso del proyecto ALCA, a partir de la postura asumida por los países del MERCOSUR y Venezuela (por entonces ajeno al bloque) durante la Cumbre de Mar del Plata de fines del 2005, la presencia norteamericana en la región parece empero haberse consolidado con la expansión de los TLCs bilaterales,¹³⁷ aun cuando la situación actual no parece augurar novedades en esa dirección. Por su parte, el proyecto de la UNASUR, piedra angular del proyecto continental de Itamaraty, con algunos aciertos iniciales de relevancia y a sus potencialidades efectivas en varios planos,¹³⁸ comienza a desplegar sus objetivos y proyecciones fundamentalmente políticas pero también económicas.

¹³⁴ Tal parece ser la vía posible para mantener el bloque ante la manifiesta divergencia de caminos entre Ecuador y Bolivia frente a Colombia y Perú, reforzada especialmente ante temas como la firma de tratados de libre comercio con los EEUU o de acuerdos de asociación bilaterales (por lo menos en relación al componente comercial) con la Unión Europea. La previsible aceptación de una flexibilidad que permita la coexistencia de posicionamientos internacionales tan diferentes parece ser hoy la fórmula más previsible a los efectos de evitar el estallido del bloque.

¹³⁵ Obsérvese a este respecto el impacto previsible en esta dirección en México, con más del 85% de sus exportaciones radicadas en el mercado norteamericano y con más de 10 millones de emigrantes en territorio norteamericano. Advuértase que el Presidente electo Barack Obama habló en la campaña electoral de reformular el NAFTA y el CAFTA, lo que de producirse sin duda arrojaría consecuencias muy duras en la región. Ya en estos momentos, existen muchos registros que evidencian descensos fuertes en el envío de remesas desde migrantes latinos en EEUU a sus países de origen, lo que sin duda conmoverá las economías de estos últimos.

¹³⁶ En diciembre de 2009, el Senado brasileño en una votación dividida (35 votos favorables y 27 contrarios) terminó de aprobar el Protocolo de Adhesión de Venezuela al Mercosur. Con la aprobación ya concretada por parte de Argentina y Uruguay, ahora sólo resta la decisión del Parlamento paraguayo, quien resolverá en marzo del 2010.

¹³⁷ Los EEUU han firmado TLCs con México, toda Centroamérica, República Dominicana, Chile, Perú y Colombia, en este último caso, con la aprobación pendiente del Congreso. Han rechazado esta alternativa todos los países del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), Venezuela, Bolivia y Ecuador. Este discernimiento, a partir de los contenidos específicos del formato norteamericano de TLCs y de sus fuertes condicionamientos en varios temas, implica una diferencia sustancial en términos de estrategia de inserción internacional.

¹³⁸ De esa manera puede reputarse su eficaz intervención, impulsada inicialmente por Chile y luego respaldada por Brasil y el resto de los países del continente, en ocasión del recrudecimiento de la crisis boliviana hace pocos meses. El proyecto de la UNASUR, que sucedió con increíble celeridad al malogrado y efímero intento de la precedente Comunidad Sudamericana de Naciones, desde un comienzo parece haberse orientado a objetivos específicos como la concertación política, los proyectos de infraestructura común y de articulación energética y el más controversial tema del llamado “*Consejo de Defensa*”.

Otra forma insoslayable de perfilar un panorama político general acerca de los procesos de integración y concertación política en la región deriva de la interrogación sobre la convergencia o no de las orientaciones de las políticas exteriores actuales de los gobiernos sudamericanos. En esa dirección, ¿pueden encontrarse evidencias sólidas acerca de la existencia de visiones estratégicas convergentes en la región? A nuestro juicio, cabe señalar fuertes dudas al respecto. Abonan esa visión la constatación acerca de que algunos de los partidos políticos, sobre todo los llamados “progresistas”, han resultado mucho más integracionistas en la oposición que en el gobierno. Asimismo, al tiempo que persiste la fuerza prioritaria de los intereses de los Estados nacionales, se ponen de manifiesto de manera especial fuertes celos en los gobiernos de la región en torno a apuestas de construcción de instituciones integracionistas o de articulación de políticas públicas de signo regional o supranacional. Al mismo tiempo que los procesos integracionistas en curso en el hemisferio demuestran dificultades visibles para abordar en conjunto su agenda externa (con particular perjuicio para los países pequeños de los diferentes bloques), que continúan ciertas “tentaciones” bilateralistas desde el Norte y que persisten las dificultades de negociación favorable en los escenarios multilaterales, se vuelve evidente la dificultad para hacer converger de manera efectiva las estrategias comunes de política exterior, entre la reiteración de visiones tanto hegemonistas como provincianas, entre regionalismos “mesiánicos” y personalistas y “pragmatismos tácticos” sin estrategia.

En suma, aun con las limitaciones que impone una mirada global sobre un continente tan fragmentado como América Latina, una hipótesis central podría apuntar al señalamiento de que el **cambio en la fragmentación** configura uno de los rasgos más definitorios del panorama político actual de la región y que ese signo condiciona con fuerza el avance de los procesos de integración y concertación política de proyección regional. También puede consignarse que ese signo se transfiere a las definiciones de política exterior y de inserción internacional de los países sudamericanos. Más allá de la compleja síntesis de convergencias y divergencias de los procesos identificados en el análisis de los Estados nacionales, así como en el marco de las experiencias en curso de construcciones de integración regional, nuestra visión apuesta a destacar esa señal más global, que en sí misma se vincula con un rumbo de incertidumbres varias.

En efecto, si resulta poco convincente la visión de quienes niegan la existencia de un cambio político de envergadura en el continente, también lo es la de aquellos que infieren un rumbo claro y homogéneo de esta inflexión de transformación política. En verdad, son muchas las preguntas que se

agolpan en torno al posible derrotero político de muchos países de América del Sur y del continente en su conjunto o de algunas de sus subregiones, como para “*despacharlas*” con la referencia genérica a una tendencia uniforme y con perfiles claros y determinados. Para decirlo de manera más sencilla, es necesario someter a “filtros conceptuales” más rigurosos la idea dominante del “giro a la izquierda” en América del Sur.¹³⁹

Para citar sólo algunas de esas preguntas difíciles que no admiten respuestas ni atajos perezosos: ¿Qué pasará en Cuba en los próximos años?, ¿Cuál será el impacto de esa evolución en Centroamérica y en el resto del continente?, ¿Cuál es el futuro del proyecto *bolivariano* y de la propia Venezuela, más allá de Chávez incluso? La Colombia de un Presidente Santos que ha concretado cambios no previstos en materia de su política exterior y en particular sudamericana ¿encontrará finalmente una paz viable y una democracia respetuosa de los derechos humanos tras décadas de violencia? El *otro camino* de los TLCs bilaterales con EEUU y la Unión Europea, ¿terminará afirmándose o se verá desbordado por la crisis actual?, ¿Cómo dirimirá Ecuador las reformas y cambios encarnados en la experiencia del Presidente Correa?, ¿Se ha agotado definitivamente la experiencia de la *Concertación Democrática* y del “*modelo chileno*” tras cuatro gobiernos sucesivos y la consolidación de visibles signos de agotamiento?, ¿El gobierno de Piñera inaugura una nueva etapa o es apenas un intermedio necesario para la renovación del espacio de “centro-izquierda” en Chile?, ¿Cómo se desarrollará el gobierno de Dilma en Brasil y que vendrá después?, ¿Brasil confirmará su apuesta sudamericana o variará hacia un protagonismo global más solitario y bilateralista?, ¿Se confirmará una vez más ese sentido común reafirmado de que a la Argentina “*sólo la puede gobernar el peronismo*”, con la segura reelección de Cristina Fernández en octubre?, ¿hasta cuándo?, ¿Emergerá un *neoperonismo* o se está en los umbrales de una inflexión política fuerte y de destino no previsible en Argentina?, ¿Seguirá la “*era progresista*” en Uruguay, tras el gobierno de José Mujica?, ¿Qué pasará con la experiencia singular – y ratificada con el muy fuerte respaldo electoral obtenido en los comicios de diciembre de 2009 – del gobierno del MAS y de Evo Morales en una Bolivia renovada pero también conflictiva?, ¿El gobierno de Lugo abre de modo efectivo una nueva era democrática en Paraguay o sus debilidades se dirigen a una situación de inestabilidad política y tal vez hasta institucional? Y, más allá de los Estados nacionales, ¿cuál será el destino de los diferentes proyectos

¹³⁹ Este tema ha provocado una extensa bibliografía reciente en América Latina. Para citar tan solo dos ejemplos valiosos, desde perspectivas y enfoques diversos, cfr. José Natanson, “*La nueva izquierda. Triunfos y derrotas de los gobiernos de Argentina, Brasil, Venezuela, Chile, Uruguay y Ecuador*”. Buenos Aires, Sudamericana, 2008; Emir Sader, “*El nuevo topo. Los caminos de la izquierda latinoamericana*”. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores, 2009.

regionalistas en el continente?, ¿Sudamérica, Latinoamérica, Iberoamérica o América a secas, tras el avance de los TLCs bilaterales o de una (muy improbable) iniciativa diferente de proyección continental del nuevo gobierno de Obama?, ¿MERCOSUR o UNASUR?, ¿O predominarán formatos flexibles de “*regionalismo abierto*”, que habiliten membresías y compromisos múltiples y cada vez más laxos entre los Estados partes de los diferentes proyectos integracionistas?, ¿Qué modelo integracionista prevalecerá?

Como ha sido dicho, demasiadas preguntas difíciles para afirmaciones tajantes y seguras. De allí que, en especial desde cualquier visión panorámica que se intente sobre el curso político futuro de América Latina en general y de América del Sur en particular, el señalamiento de las preguntas y la presentación de hipótesis que se hagan cargo del peso de la incertidumbre resulta un camino analítico más fecundo.

IV. Uruguay y la perspectiva sudamericana

El cambio de matriz de relacionamiento de Uruguay ante Argentina y Brasil.

En términos geográficos pero también históricos, el territorio de la Cuenca del Plata ha presentado un contorno bipolar, en el que se distinguen dos **polos hegemónicos**, conformado por los grandes Estados de Argentina y Brasil, y una **zona de frontera**, conformada por los tres “*pequeños*” países restantes (Bolivia, Paraguay y Uruguay). La larga competencia argentino-brasileña por el liderazgo en la región configuró sin duda la base dominante del paradigma del conflicto, que prevaleció en la región por lo menos hasta la década de los ochenta del siglo XX. Por su parte, los restantes “Estados frontera” básicamente “pendularon” – aunque de manera diversa, como veremos – entre los dos gigantes, cerrada definitivamente la vía aislacionista luego de la ominosa destrucción del Paraguay “originario” en la “Guerra de la Triple Alianza”. Sin salida al mar luego de la también condenable “Guerra del Pacífico”, Bolivia tanto como Paraguay, quedaron en cierto modo convertidos en “prisioneros geopolíticos”, con las consecuentes restricciones severas de esa situación. Uruguay, en cambio, desde su privilegiada ubicación en la desembocadura del estuario platense, pudo tener otras posibilidades de inserción regional e internacional, aunque su historia no puede ser entendida sino en relación estrecha, aunque con mayor flexibilidad, al devenir de la región.

A este respecto ha señalado con acierto Paulo R. Schilling en uno de sus textos:

La región presenta la siguiente situación: dos países grandes, Brasil y Argentina, con no disimuladas tendencias expansionistas, y tres países chicos (geográfica, demográfica o económicamente chicos): Uruguay, Bolivia y Paraguay. Estos dos últimos son países mediterráneos, sin salida al mar: “prisioneros geopolíticos” (...). Su liberación depende fundamentalmente de la integración. Uruguay estratégicamente ubicado en la Cuenca del Plata, entre los dos grandes y el océano Atlántico, con posibilidades de construir un superpuerto en La Paloma (para los barcos del futuro), podría tener un papel fundamental en el futuro de la región integrada.¹⁴⁰

Esta dualidad o bipolaridad configuró sin duda una de las claves para entender los avatares políticos de la región platense a lo largo de su historia. La gran mayoría de los conflictos que se desplegaron en la historia de la región tuvo que ver con los significados de esta dualidad, en particular con la dialéctica generada por la puja de liderazgo entre los dos “Estados hegemónicos” y por las acciones restringidas implementadas por los otros tres “Estados fronteras”, buscando aprovechar la disputa de sus vecinos “gigantes” y afirmar sus intereses y derechos acotados por las visibles asimetrías de la región. Sin embargo, pese a las asimetrías persistentes y en algunos casos irreversibles entre el “polo hegemónico” y los países de la “zona de frontera” en el territorio de la Cuenca del Plata, a estos últimos les ha correspondido y les corresponde un rol trascendente en el rumbo de la región. Sin ellos o “contra ellos”, aun unidos, la perspectiva histórica parece indicar que los dos “grandes” no pueden dirimir sus conflictos y mucho menos darle gobernabilidad a la región, con las múltiples implicaciones que ello comporta.

De todos modos, como muchos autores y actores han venido señalando, ha habido un cambio fundamental en la geopolítica de la región platense. Cuando llegó el momento de cambiar de un paradigma de conflicto a uno de cooperación, cambio histórico que terminó de concretarse con el acercamiento histórico entre los presidentes José Sarney y Raúl Alfonsín a mediados de los ochenta,¹⁴¹ Brasil pudo transitar esa coyuntura desde una posición de fuerza. Luego de las intensas disputas por el liderazgo regional que caracterizaron las cuatro décadas de la llamada “era geopolítica” (1930-1970), como bien ha señalado Eliana Zugaib,

¹⁴⁰ Paulo R. Schilling, *El expansionismo brasileño*. México, El Cid Editor, p. 133. Cita tomada de Eliana Zugaib, “A Hidrovia Paraguai-Paraná e seu significado para a diplomacia sul-americana do Brasil”. Brasília, Instituto Rio Branco, 2005, p. 42.

¹⁴¹ En este sentido, este cambio del paradigma del conflicto geopolítico hacia una pauta cooperativa entre Argentina y Brasil, en más de un sentido puede ser considerado como parte de una “prehistoria” del MERCOSUR anterior del Tratado fundacional de 1991: ella está sintetizada sobre todo en el Acta de Foz de Iguazú, de noviembre del año 1985, firmada entre los entonces presidentes Sarney y Alfonsín, corolario de un conjunto de acciones y negociaciones en las que se buscó prefigurar un proceso de integración con alcances más vastos, por cierto distintos al que luego se concretó en el Tratado de Asunción de marzo de 1991.

Brasil podía considerarse de hecho vencedor de tres diferendos. Había consumado la política de los corredores de exportación, que minaba la utilidad de los canales tradicionales de comercio; había concretado Itaipú, que impedía la optimización del uso de los recursos de la Cuenca e interrumpía la navegabilidad, aguas arriba del Paraná; además había conquistado, como sustentan algunos autores, “tutelajes más o menos discretos” sobre Bolivia y Paraguay. De ese modo, Brasil, de forma progresiva, se había transformado en “dominador” de la Cuenca.¹⁴²

Los números, como vimos indicadores de una ya larga tendencia, revelaban la consolidación del avance brasileño y del retroceso argentino en la puja por la hegemonía de la región del Plata. Mientras Argentina defendía el principio justo del multilateralismo y del regionalismo en el manejo de la Cuenca, Brasil respondía desde su vieja tradición desarrollista desplegando ingentes esfuerzos en construir obras, sin por ello descuidar el frente diplomático. Hacia fines de los ochenta, mientras Brasil podía ostentar una participación total o bilateral en 35 obras hidroeléctricas en la zona de la Cuenca, Argentina sólo disponía de Salto Grande, compartida con el Uruguay. La evolución de los respectivos PBI, como ya hemos visto, indicaba entre otras cosas, un muy desigual aprovechamiento de los recursos de la Cuenca. Este liderazgo de Brasil ya había sido reconocido por los EEUU, una vez que los dos países habían desarrollado una política de cercanías desde los tiempos de la Segunda Guerra Mundial, situación fuertemente contrastante con lo ocurrido en relación a la Argentina, promotora bajo el peronismo de una visión primero neutralista y luego de no alineamiento.

Esta transformación histórica que varió de modo radical la pauta de relaciones entre Argentina y Brasil, proyectó sus implicaciones de cambio no sólo en la cuenca platense sino que coadyuvó a alterar de manera significativa los ejes del equilibrio regional en el conjunto de Sudamérica. Ni siquiera Argentina y Brasil han terminado de asumir en su totalidad las variadas repercusiones de su nuevo relacionamiento asociativo, como tampoco lo han podido descifrar desde sus respectivas perspectivas los restantes “Estados frontera” de la región platense y los otros países sudamericanos. Mientras Brasil en las últimas décadas ha devenido cada vez más en un emergente “actor global”, lo que por lo menos reformula el nivel de sus compromisos e intereses en la región, Argentina no parece terminar de acertar en definir sus nuevos niveles de aportes y exigencias en esa nueva relación de bilateralidad con su otrora rival. Más allá del punto,

¹⁴² Zugaib, “A Hidrovia paraguai-Paraná e ... etc. Ob. Cit. p. 56.

abundan las generalizaciones de diversa índole, tampoco el MERCOSUR ni el resto de América del Sur han afirmado con precisión, en el ámbito de su trayectoria como bloque, el impacto de ese nuevo bilateralismo argentino-brasileño en el proyecto regional. A ello debe sumársele el que no resulta sencillo imaginar en la práctica modalidades no excluyentes para el despliegue concreto de esa bilateralidad preferencial argentino-brasileña. En cualquier caso, la vieja ecuación entre dos “Estados hegemónicos” en competencia y tres “Estados frontera” (muy diversos pero con lógicas pendulares más o menos parecidas) ya no resulta vigente para describir la geopolítica rioplatense. Reiteramos que este cambio también ha repercutido y repercute a nivel de los prospectos y nuevos equilibrios sudamericanos.

Por su parte, luego de los dramáticos acontecimientos vividos durante la crisis del 2001 y 2002, Argentina ha experimentado y experimenta dificultades objetivas para afirmar una política exterior genuinamente consistente, que viabilice un rumbo sólido en materia de estrategias de inserción internacional. Las dramáticas consecuencias de la crisis económica y financiera que el país debió afrontar, los legados no menos traumáticos de una sociedad fuertemente pauperizada y violentada durante muchos años, así como las exigencias de reformular las lógicas de acumulación política en clave nacional (dentro de un cuadro de fuerte disgregación y enfrentamiento), marcaron durante mucho tiempo en la agenda argentina una neta primacía de la atención por lo local sobre los requerimientos de los escenarios regionales e internacionales. Más aún, las respuestas e iniciativas desplegadas en estos últimos ámbitos provinieron muy frecuentemente de cálculos, visiones y a veces imposiciones del marco de las problemáticas internas de lo nacional, anteponiéndose claramente a la puesta en práctica de estrategias diseñadas y pensadas de modo específico sobre el área externa y en particular regional. Este fuerte condicionamiento de las opciones de política local sobre las apuestas en materia de política exterior, sobre todo en el plano regional, no coadyuvó por cierto para una superación plena de la situación de aislamiento que produjeron los efectos de la crisis de 2001 y 2002. Todo esto parece haber pesado incluso en la respuesta ensayada frente a los requerimientos del nuevo paradigma cooperativo del bilateralismo concretado con Brasil.

Como se ha advertido anteriormente, todos estos procesos han cambiado también radicalmente la matriz tradicional de relacionamiento del Uruguay con sus dos gigantes vecinos, pero tampoco los intentos desplegados en esa dirección por el Estado uruguayo han terminado de configurar una respuesta sólida ante los nuevos contextos. Si parece

incontrovertible que las tradicionales dialécticas pendulares o el rol de factor principal de equilibrio regional ya no resultan respuestas suficientes y a menudo posibles, no han resultado tan claras las opciones alternativas que se ha buscado ensayar. Si ha quedado una vez más claro que un MERCOSUR sin Uruguay resulta casi impensable por poco creíble, si también se ha reafirmado que el Estado oriental no puede darse el lujo de disputar al mismo tiempo con sus dos gigantes vecinos, las respuestas “soberanistas” de viejo cuño así como las “tentaciones de fuga” en dirección a soñadas asociaciones privilegiadas con las grandes potencias (del tipo de la hipótesis de un eventual TLC con los EEUU como el propuesto en el 2006) han vuelto – como vimos – a aparecer en los últimos años,¹⁴³ incluso con impulsos y apoyos desde algunas tiendas no previstas.

Así como ya se ha adelantado para el caso argentino el peso restrictivo de agendas internas difíciles en las opciones de política regional y exterior, fenómenos similares (aunque tal vez no tan “pesados”) se observan en todos los países de la región. En el marco de sociedades pauperizadas y muy fragmentadas, cada vez resulta más difícil viabilizar la concreción de estrategias estables de proyección efectivamente regional, sobre todo para gobiernos acuciados por demandas locales y cuya legitimación y “cotización electoral” se resuelven a nivel de la voluntad de los electorados nacionales. Este tipo de circunstancias debería llamar la atención sobre la necesidad de encarar y anticipar en clave también regional los efectos de una eventual progresión de estos fenómenos y la necesidad de coordinar políticas legítimas de respuestas compartibles en términos laxos a nivel de los gobiernos de la región. La apuesta podría apuntar en este sentido en torno a objetivos como el diseño de redes de cohesión e integración regional para la intercomunicación virtuosa y cooperativa de las sociedades vecinas, muy especialmente en las zonas de frontera, las que deberían ser auténticos laboratorios de desarrollo social compartido.

Sin caer en modo alguno en la deriva equivocada de políticas de criminalización de la protesta social, la emergencia en los países de la región y en particular en las zonas limítrofes de los llamados “grupos intensos”, que tienden a identificar sin más sus reivindicaciones (a menudo únicas y excluyentes) con su propia identidad y que por lo tanto no son proclives a la negociación, cuyas acciones con frecuencia resultan propensas a desbordar los límites del territorio nacional para adquirir proyección regional, debería llamar la atención de los gobiernos sobre la necesidad de profundizar en

¹⁴³ Para más detalles cfr. Roberto Porzecanski, “No voy en tren. Uruguay y las perspectivas de un TLC con Estados Unidos. (2000-2010)”. Montevideo, Debate-Ed. Sudamericana, 2010.

la reflexión conjunta sobre cómo responder de manera articulada y con vocación de derechos ante estas nuevas realidades. Para decirlo de manera efectiva y desde una perspectiva de análisis con genuina densidad histórica, nuestros “*litorales*” deben ser integrados para alcanzar su pleno desarrollo, tanto en lo económico como en lo social. Como prueba la experiencia comparada, en los desafíos de las políticas de frontera se juega muchas veces el futuro de los proyectos de integración regional.

Este cambio geopolítico que ha respaldado la profundización del liderazgo brasileño en la región, sumado a la fuerte consolidación de su papel internacional como país emergente en el marco de los BRICS, constituyen procesos que desde más de una perspectiva abonan un escenario propicio para la complementariedad práctica de procesos integracionistas de diversa índole como el Mercosur y Unasur. Desde los contornos sureños de la frontera con el gigante sudamericano, la perspectiva de un país con las características de Uruguay parece alinearse en esa dirección.

Uruguay y Brasil, Mercosur y Unasur

Parece plausible la noción de que para Uruguay, así como para la mayoría de los países sudamericanos, Brasil es un país y un socio decisivo en términos de política exterior y de estrategias de inserción internacional. Asimismo, tampoco resulta una novedad el interés estratégico de Brasil en afirmar una estrategia sudamericanista, fundamentalmente – aunque no exclusivamente – a través de la Unasur. En un reportaje reciente que le hiciera el periódico “*Página 12*” de Buenos Aires, el actual Alto Representante del Mercosur y figura consular de la historia reciente de Itamaraty, el Embajador Samuel Pinheiro Guimaraes, sintetizaba de manera muy precisa varias de las razones de esa apuesta:

Brasil tiene interés muy fuerte en el desarrollo de toda la región pese a las asimetrías entre los distintos países. No es un imperio, no quiere serlo ni quiere repetir los errores de los imperios. Al contrario. Cree en asociarse, en cooperar, en reformar un sistema internacional que se caracteriza, a mi juicio, por la convivencia de potencias centrales y de ex colonias, como nosotros. (...) Tenemos muchos vecinos. Si no contamos a los Estados Unidos, que creen tener 191 vecinos, estamos después de China y Rusia. Ellos tienen 14. Nosotros, 10. Con ese número tan grande, está claro que es mejor tener vecinos estables, en buenas condiciones y en paz. Uno en la vida no quiere vecinos

turbulentos y pobres. (...) Nosotros no quisimos el ALCA, en 2005, no sólo por razones comerciales. El ALCA era una política económica completa, que abarcaba comercio, inversiones, negocios y propiedad intelectual. (...) Unasur es (también) un modo de mantener cerca nuestro a países que comercialmente optaron por otras políticas. Es bueno que todos integremos el Consejo Sudamericano de Defensa. A mí me despierta sospechas escuchar cuando me recomiendan que no nos preocupemos por nuestra defensa, que otro se va a ocupar. Somos pacíficos, pero no tenemos por qué estar desarmados cuando otros tienen armas y las desarrollan y cuando sabemos que la industria militar es clave para el desarrollo tecnológico.¹⁴⁴

Como bien señala Pinheiro Guimaraes, la geografía o, mejor dicho, la geopolítica, constituye el primer factor que vincula a Brasil con una perspectiva de integración sudamericana. Brasil limita con diez de los doce países sudamericanos, todos menos Ecuador y Chile. Esta ya era una línea rectora de la política exterior de Brasil desde los tiempos del Barón de Río Branco y aún antes. Por otra parte, convergen intereses políticos, económicos y de seguridad para afirmar el tropismo brasileño hacia un bloque sudamericano. Piénsese por ejemplo en cualquier perspectiva de afincamiento regional de Brasil y se converge con rapidez en la idea sudamericana. Temas decisivos para el gigante sudamericano como por ejemplo la seguridad de sus fronteras, la consolidación de su influencia a nivel de zonas estratégicas como la Amazonia o la Cuenca del Plata, la proyección de obras de infraestructura que le resultan ya imprescindibles como los corredores bioceánicos que comunican el Atlántico y el Pacífico, su ecuación energética, entre otros muchos, son factores que empujan con fuerza en la misma dirección.

A partir de argumentaciones como las de Pinheiro Guimaraes con otros países del subcontinente, Uruguay puede encontrar muchas razones para apoyar ese proyecto de integración sudamericana, con sus límites y sus alcances precisos. Sin embargo, hay una serie de condiciones, prioritariamente dirigidas para Brasil, cuyo cumplimiento resulta muy relevante a los efectos de consolidar esa apuesta como vector de la política exterior uruguaya. En primer lugar, la integración sudamericana en general y Unasur en particular deben ser complementarias y no alternativas al Mercosur. Unasur puede hacer menos cosas que Mercosur. Puede ser un espacio de concertación política que garantice paz y estabilidad democrática en el continente. Puede ser un escenario ideal para la convergencia

¹⁴⁴ Cfr. Página 12, Buenos Aires, 10 de mayo de 2011. Por Martín Granovsky. *Samuel Pinehiro Guimaraes, número uno del Mercosur. "Brasil no quiere repetir los errores de los imperios"*

de políticas públicas regionales en temas especialmente estratégicos como energía y medio ambiente, infraestructuras e integración física, migraciones, entre otros. También puede ser un foro político de mucha relevancia, tanto para facilitar la convergencia de posturas comunes entre los países sudamericanos para promover en organismos multilaterales, así como para establecer acuerdos de contingencia ante coyunturas internacionales amenazantes.¹⁴⁵ No puede ser en cambio una “unión aduanera” como sí lo puede ser – pese a sus demoras y perforaciones – el Mercosur, en tanto espacio integrado de desarrollo y bloque con agenda externa común, capaz de participar en negociaciones comerciales con países y actores regionales extra zona.

Un temor extendido entre algunos analistas sudamericanos es que la apuesta brasileña a la Unasur termine, como señaláramos, flexibilizando hasta la vacuidad al Mercosur desde sus objetivos más ambiciosos, en particular como “unión aduanera”. Pinheiro Guimaraes ha sido muy claro en rechazar esta hipótesis con mucho vigor. Su condición de Alto Representante del Mercosur constituye un factor de persuasión muy fuerte en esa dirección. Pero más allá de la fuerza de sus convicciones, el proyecto de “unión aduanera” necesita de una agenda externa del Mercosur con más logros y resultados positivos que los obtenidos hasta el presente. Si ello se concretara en los hechos, la vieja lógica de la política de los “círculos concéntricos”, que tanto le sirvió al Uruguay, bien podría ser la teoría de una integración sudamericana que complemente y potencie al Mercosur.

Una segunda condición tiene que ver con las capacidades de liderazgo de Brasil y los modos específicos de su ejercicio. También respecto a este punto, Samuel Pinheiro Guimaraes se anticipa en responder las previsible sospechas acerca de las siempre temidas aspiraciones hegemónicas o “imperialistas” de Brasil en la región. Su rechazo enfático a cualquier aspiración – directa o indirecta – en ese sentido resultan indispensables y por cierto requieren de acciones efectivas del Estado brasileño en el sentido realista de su compromiso necesario con el desarrollo integral de sus socios sudamericanos. Sin embargo, a este respecto, sin duda que habrá que superar interpelaciones y requerimientos muy específicos, que se fundan no sólo en una historia conflictiva y difícil en la región, sino también en interrogantes que surgen de tiempos e iniciativas más recientes. Las siguientes opiniones de Sixto Portela, en torno a la interpretación de ciertas prácticas bilaterales ensayadas por Brasil en los últimos años con sus países vecinos, en el marco de la aplicación del

¹⁴⁵ Las recientes reuniones de Ministros de Economía y Presidentes de Bancos Centrales de los países sudamericanos para articular consensos básicos frente a los avatares de la crisis internacional configura un buen ejemplo en esa dirección.

llamado “*Programa de Sustitución Competitiva de Importaciones*” (PSCI), sirven como un ejemplo entre muchos similares que podrían citarse.

El PSCI – señala Portela- constituye una oferta unilateral de Brasil que si bien alcanza a todos los países suramericanos, lo hace considerándolos individualmente, comprendiendo también a sus empresarios en forma particular, en tanto participen de las actividades que se realicen, tanto sea por si como a través de sus organizaciones. Está implícita la posibilidad para ellos de llegar al mundo asociados a empresas brasileñas, usando su logística abierta a las rutas del Atlántico, y contando, en tanto se considere necesario y se pueda obtener, con el apoyo financiero que aquellas empresas tienen en el Brasil y el que organismos multilaterales otorguen. Brasil genera con cada uno de los países suramericanos una relación radial, con él como centro, lo que socava el concepto de integración regional, en un diseño que, a priori, podría dejar bajo su conducción aspectos fundamentales del movimiento económico de América del Sur, salvo que aquellos utilizaran esquemas semejantes con los demás, lo que no ha ocurrido ni Brasil ha sugerido.^{146 147}

Aun desde un formato más “soft”, este tipo de modalidades de “*relación radial*” – y hay otros ejemplos que podrían sumarse a esta interpretación del PSCI – generan sin duda desconfianza entre los países vecinos y ello puede empantanar los caminos de una integración sudamericana. Para evitar ello Brasil debe actuar con una clara voluntad política que afirme en los hechos la noción rectora de que el interés estratégico brasileño se identifica en forma estrecha con el desarrollo paralelo de sus socios-vecinos del subcontinente sudamericano. Para concretar ello, el gigante sudamericano debe estar dispuesto a un reconocimiento explícito y operativo de las asimetrías que tiene con los otros países sudamericanos y ejercer en forma asociativa un genuino liderazgo integrador. Por cierto que el ejercicio de ese liderazgo – y hoy por hoy Brasil es el único país sudamericano capaz de cumplir con ese rol en la integración sudamericana – hay que estar dispuesto a “pagar costos”, los mismos que han pagado otros países que en la historia reciente han

¹⁴⁶ Cfr. Sixto Portela, “*Acciones del Brasil II*”, Argentina, 30 de abril de 2011. Cfr. www.pccram.net.

¹⁴⁷ Señala además Portela: “*Para la aplicación del PSCI Brasil firmó Memorandos de Entendimiento individuales con ocho países suramericanos: Bolivia, el 18/11/2003, en Brasilia; Chile, el 23/08/2004, en Santiago; Colombia, el 27/06/2005, en Bogotá; Perú, el 17/02/2006, en Lima; Ecuador, el 10/09/2006, en Río de Janeiro; Uruguay, el 26/02/2007, en Colonia; Paraguay, el 21/05/2007, en Asunción; y el ya mencionado con Argentina. Esos Memorandos no son idénticos, pudiendo distinguirse tres modelos; uno, el firmado con Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay; otro, el suscripto con Chile; y finalmente, el acordado con Argentina cuyo contenido, por lo dicho al final del segundo párrafo de este informe, ahora es dudoso. En todos se crea un Grupo de Trabajo para su seguimiento. En general se establece en ellos la promoción en Brasil de los productos y servicios originarios del país co-contratante, lo que se hará a través de acciones bilaterales acordadas con cada uno*”. Cfr. *Ibidem*.

jugado roles similares en otros procesos parangonables.¹⁴⁸

Por último, otra condición necesaria para que países como Uruguay converjan en forma más decidida y convencida en una sólida perspectiva de integración sudamericana tiene que ver con la necesidad de no afirmar la visión sudamericanista como alternativa casi excluyente frente a un latinoamericanismo genuino, no retórico. Con frecuencia, en el discurso diplomático y gubernamental de las elites brasileñas, la invocación a Sudamérica ha reemplazado en forma clara a la referencia latinoamericanista. No cabe duda que en esa circunstancia convergen varias razones: la puja de liderazgos con México, el alineamiento indudable de este y de la región centroamericana y caribeña con los EEUU, la divergencia creciente de políticas y de intereses comerciales, entre otras muchas. Si todo esto es cierto y tiene consecuencias reales, no resulta menos importante desde un punto de vista estratégico la necesidad de mantener proyectos y estrategias comunes con países con los que se mantienen innegables vínculos históricos, culturales y políticos. Para un país como Uruguay, la afirmación de una integración sudamericanista no puede suponer el abandono de los vínculos latinoamericanistas, de manera particular con México y algunos países centroamericanos con los que existen lazos de muy diversa índole. Creemos que desde una definición precisa de límites y alcances y desde una estrategia nuevamente de “círculos concéntricos”, tampoco para Brasil resulta ventajosa esa polaridad excluyente.¹⁴⁹ Del mismo modo que lo que ocurre entre las perspectivas del Mercosur y de la UNASUR, también es necesario que la integración sudamericana encuentre los caminos para afirmar lógicas de complementariedad con el horizonte latinoamericana, de acuerdo a modalidades específicas, concretas y viables.

Estos tres son entonces los requerimientos más relevantes desde la perspectiva uruguaya – y creemos que de la gran mayoría de los otros países sudamericanos – para converger con convicción y vigor hacia el horizonte estratégico de una integración sudamericana: i) el ejercicio por parte de Brasil de un liderazgo integrador que asuma en serio la atención de las asimetrías,

¹⁴⁸ A menudo se cita el ejemplo del rol jugado por Alemania y Francia en la fundación y consolidación de la Unión Europea, en tanto ejemplos de países que supieron asumir los “costos del liderazgo” de un proceso de integración. En más de una oportunidad hemos escuchado a connotados dirigentes brasileños rechazar este símil, advirtiendo sobre que las asimetrías en el continente se reiteran con fuerza en el interior del propio Brasil y que las mismas deberían ser atendidas en una perspectiva no sólo interestatal sino subregional. Sin caer en extrapolaciones, en comparaciones rígidas o en recetarios a imitar, aquí radica sin duda un punto central a discutir: las implicaciones concretas y específicas que suponen para Brasil el ejercicio de un rol de liderazgo genuino de la integración sudamericana.

¹⁴⁹ Cfr. Cassio Luiselli Fernández, “Brasil y México: el acercamiento necesario”. “Revista Mexicana de Política Exterior”. Nº 90. En este artículo Cassio Luiselli analiza la conveniencia de un mayor acercamiento político y económico entre México y Brasil, las dos potencias económicas de América Latina, no sólo en función de la integración latinoamericana, sino de los desafíos que la globalización plantea a ambas naciones.

bien distante de la tentación de una hegemonía “radial” asentada en claves bilaterales; ii) el establecimiento de vínculos de complementariedad entre proyectos distintos como son el Mercosur y Unasur, cuidando de articular con sabiduría los límites y alcances diferentes de cada bloque integrador; iii) el evitar con realismo que la integración sudamericana suponga la abdicación del proyecto de convergencia latinoamericanista, desde el reconocimiento de las dificultades pero también de las potencialidades de la implementación de estrategias convergentes en este sentido.¹⁵⁰ No dejamos de advertir las dificultades y retos específicos que implica el cumplimiento de estos requerimientos. Pero también creemos que en términos estratégicos no sólo la perspectiva de la integración sudamericana se ve favorecida de esta forma. El propio Brasil – creemos – tiene también muchos motivos para visualizar como una inversión prospectiva de claro signo positivo para su interés nacional los contornos de esta apuesta. Todo depende en buena medida de la existencia de una fuerte voluntad política integracionista y de la acumulación de suficiente masa crítica para afirmar la fecundidad estratégica de una iniciativa con todas estas grandes implicaciones históricas.

Desde la lectura atenta de un documento tan relevante como el de “*Brasil 2022*”, hecho público en diciembre de 2010 por la Presidencia de la República y por la Secretaría de Asuntos Estratégicos de Brasil, no parecen existir inconvenientes mayores para la afirmación de una apuesta con estas características.¹⁵¹ En ese documento realmente estratégico, en el propio diseño de la propuesta se jerarquiza de manera por demás visible la apuesta sudamericana como clave del prospecto brasileño de cara a su bicentenario. En ese marco, países como Uruguay y otros pueden jugar un rol facilitador para afirmar esa lógica de una política continental de “círculos concéntricos”, capaz de optimizar las respuestas de nuestros Estados y gobiernos de cara a las exigencias de la coyuntura internacional contemporánea.

V. Algunos temas para un sinceramiento necesario

Algunas preguntas y temas para la prospectiva de una política integracionista más eficaz en el continente

En un artículo reciente, Luis Maira ensayaba como clave de análisis en torno a la situación de los procesos integracionistas en América del Sur

¹⁵⁰ En este sentido, una Aladi renovada bajo el liderazgo de su flamante Secretario General, Carlos Alvarez, hasta hace un año Presidente de la Comisión de Representantes del Mercosur, puede jugar un rol político en clave de articulación.

¹⁵¹ Cfr. “*Brasil 2022*”. Brasília, Presidência de la República - Secretaria de Assuntos Estratégicos, 2010.

en la actualidad el señalamiento de preguntas e hipótesis que se hicieran cargo – más allá de las fortalezas coyunturales de la región – del peso de las exigencias de una coyuntura signada por la magnitud de una crisis internacional todavía en curso incierto.¹⁵² En su texto, que precisamente tomaba como título la pregunta crucial de *¿cómo afectará la crisis a la integración regional?*, Maira terminaba su análisis manifestando su sorpresa por la “*evaluación insuficiente*” y por la “*limitada comprensión*” que – a su juicio – las elites intelectuales y gobernantes sudamericanas habían tenido frente a la magnitud y las consecuencias de la crisis global. De manera especial, en su análisis el político e intelectual chileno enfatizaba en “*la escasa repercusión que este hecho ha tenido en el examen y las propuestas de las fuerzas progresistas de la región*”. Luego de resaltar el rol muy gravitante que las usinas del pensamiento neoconservador tuvieron en el ascenso de las fuerzas políticas de derecha en las últimas décadas, Maira advertía que con el cambio de ciclo nada similar había ocurrido en el campo adversario, lo que a su juicio revestía mucha importancia a la hora de sustentar el arraigo de “*una etapa posneoconservadora en la región*”. Luego de citar la conocida opinión de Wallerstein en el sentido de que así como el gobierno de Bush coadyuvó al cambio político progresista en la América del Sur de la última década, el gobierno de Obama podía paradójicamente ser funcional al “*momento de la venganza de la derecha*”, Maira llamaba la atención sobre que un eventual “*efecto pendular*” muy bien podía ser favorecido por esta ausencia de pensamiento estratégico de los gobiernos y partidos que han protagonizado el cambio político de los últimos años en el subcontinente.

La pregunta es –concluía Maira– si todavía estamos a tiempo de corregir las fallas de caracterización de la crisis y recuperar la iniciativa política, poniendo el énfasis en aquellas ideas fuerza que la mayoría de los balances académicos o políticos señala. Los consensos de la hora actual son muy desfavorables para las visiones de derecha y proclives al pensamiento conservador. Se reconoce ahora que hay una mayor necesidad de política y un mayor espacio para hacerla. Cabe esperar, también, un creciente interés por los asuntos públicos. Se vuelve a apreciar como insustituible el papel del Estado en materia de regulación y dirección de la sociedad. Se hace evidente la urgencia de un control eficaz en el funcionamiento de las corporaciones y (...) la participación ciudadana en las decisiones más cruciales de las políticas gubernamentales. Lo que no se advierte aún son los proyectos nacionales y estrategias de desarrollo que den capacidad de respuesta a las fuerzas progresistas de América del Sur.¹⁵³

¹⁵² Luis Maira, “¿Cómo afectará la crisis la integración regional?”, en “*Nueva Sociedad*”. N° 224, etc. ob. cit., pp. 144 a 163.

¹⁵³ *Ibidem*, p. 163.

Las reflexiones de Maira vienen muy a cuento en torno al asunto de las posibilidades efectivas de un proceso integracionista exitoso en América del Sur, coincidente con una resignificación democrática con cambio social, que se diera en forma paralela al impacto de una crisis global como la actual. Con programas de mero pragmatismo, sin nuevas ideas sobre desarrollo o sin el coraje político de aplicarlas, más allá de su amplia diversidad, los nuevos gobiernos “progresistas”, que han sido y son el principal sujeto de los proyectos de integración regional en curso en el continente, no aportarán de manera consistente en esa dirección. Más aún, corren el peligro de perder la oportunidad o, lo que tal vez sería más grave, de apostar en una dirección equivocada, contraria a los requerimientos de una profundización transformadora en la región.

Este también resulta un factor insoslayable del contexto en el que se conmemoran los 20 años del MERCOSUR y que se trata de afirmar el progreso de la integración sudamericana: en la región la coyuntura parece exigir superar un acusado déficit de pensamiento estratégico, centrado en la consolidación democrática, en la superación de las escandalosas desigualdades, en la forja de un desarrollo de veras sustentable y en la consolidación de la integración regional. ¿Pueden encontrarse respuestas convincentes para estos retos desde “*caminos en solitario*”, que desacumulen lo andado o que apuesten a un vaciamiento gradual de los procesos integracionistas?, ¿Es contradictoria la estrategia de un nuevo impulso de desarrollo y de reintegración nacional con la perspectiva de profundización genuina de la integración regional en el continente, de acuerdo a esa lógica de los “círculos concéntricos” a la que hemos hecho referencia? Luego de un análisis histórico crítico y no teleológico, nuestra convicción apunta con firmeza a que toda apuesta contra la región o sin la región no es posible ni deseable. Pero para estar a la altura de las circunstancias resulta imperativa una agenda efectiva de sinceramiento y de prospectiva integracionista.

La definición de una política exterior eficaz, en especial desde países como los nuestros, difícilmente pueda eludir la necesidad de asumir los dilemas de la inserción internacional desde perspectivas de bloques regionales, que refuercen la auténtica soberanía nacional sin recurrir a los gastados enfoques soberanistas o de nacionalismos aislacionistas de viejo cuño. Parece imponerse la necesidad de promover formatos geopolíticos renovados, que sustenten modelos de desarrollo alternativos a las políticas aperturistas ciegas – estas sí claramente desnacionalizadoras – de los 90 en la región. La inserción plena en un “*mundo de bloques*” y la efectivización de los anhelados escenarios multipolares, en procura de enfrentar con

eficacia la ruinoso tentación de los hegemonismos unipolares, sólo podrá construirse desde un afianzamiento real y no retórico de los procesos de integración regional y supranacional. Para defender de manera efectiva y no retórica un concepto moderno de *soberanía* hay que incorporar la idea de que todo proceso de integración supone algún nivel de asociación política con los socios de un bloque, que consienten su común pertenencia al mismo desde la visión compartida de un programa acordado de iniciativas conjuntas en materia de desarrollo y de inserción internacional.

Sin embargo, una mirada atenta sobre los actuales contextos impone en esa dirección un registro sensato sobre la necesidad imperiosa de nuevos aprendizajes y exigencias. Desde el Mercosur, por ejemplo, cabe formular un cúmulo de interrogantes en términos de interpelación radical, especialmente oportunos ante la invitación al balance y al prospecto que implican las dos décadas de vida del bloque regional y también la conmemoración del Bicentenario de las revoluciones hispanoamericanas.¹⁵⁴ Un similar ejercicio de sinceramiento, afirmado en experiencias concretas de convergencia integracionista de las políticas desplegadas por los gobiernos de nuestros países, configura el mejor camino para profundizar y viabilizar la mejor versión de la integración sudamericana.

¹⁵⁴ Un listado con varias de esas interpelaciones ha sido reseñado por el autor en su texto que inicia la compilación: Gerardo Caetano (coord.), "Mercosur 20 años". Montevideo, CEFIR-GIZ, 2011.

Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana: Una Perspectiva Andina

Rosario Santa Gadea Duarte

Introducción

Para abordar este tema, nuestro enfoque se subdivide como sigue: en primer lugar, buscaremos algunas lecciones aprendidas y preguntas abiertas que deja la integración andina para la integración sudamericana. Seguidamente, haremos una caracterización de la zona andina en el contexto de Sudamérica a fin de evaluar la importancia de las relaciones recíprocas. Luego, trataremos de identificar algunos intereses andinos en la integración sudamericana, particularmente desde el punto de vista de la ubicación estratégica de la zona andina en el territorio del subcontinente y la necesidad de poner en valor ese elemento en la perspectiva de la inserción internacional de Sudamérica y de su desarrollo descentralizado e inclusivo. En este contexto, enfocaremos también la asociación estratégica Perú-Brasil que, a nuestro juicio, constituye un eje de gran importancia para la integración sudamericana.

Conviene delimitar los alcances de esta investigación. Somos conscientes que responder cabalmente a la pregunta de cuáles son las oportunidades y desafíos de la integración sudamericana desde la perspectiva andina implicaría adentrarse en los intereses y posiciones de *cada uno* de los países andinos lo cual requeriría una investigación más extensa. Es probable además que la respuesta a la pregunta de si podemos hablar de “la perspectiva andina” como algo común sea negativa.

Por otro lado, al caracterizar la “zona andina” en Sudamérica, a través de algunos indicadores económicos, nos estamos refiriendo a la Comunidad Andina (CAN) en su configuración actual, es decir, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. En rigor, un panorama de la realidad andina en su conjunto debiera también incluir a Chile y Venezuela.

De esta forma, el título del presente documento es “una perspectiva andina” y no “la perspectiva andina”, marcando sus reales alcances. Creemos, sin embargo, que los temas abordados son compartidos y, efectivamente, constituyen oportunidades y desafíos cruciales para la construcción sudamericana y su proyección internacional.

I. Integración Andina: Lecciones Aprendidas y Preguntas Abiertas¹⁵⁵

Luego de más de 40 años de fundación, la CAN aprobó los Principios Orientadores y la Agenda Estratégica Andina 2010, en reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en forma ampliada con la Comisión de dicho esquema de integración¹⁵⁶. Este documento plantea como primer principio orientador: “Asumir con *realismo* y oportunidad histórica las virtudes y *límites* del proceso andino de integración”.

El realismo implicaría, de acuerdo al segundo principio orientador, “*preservar* el patrimonio común andino, consolidando logros...”, es decir, interpretamos: más que un *salto adelante* para *profundizar* el proceso de integración, lo que se pretende es preservar lo logrado y asegurar su continuidad. La referencia al realismo también parecería conducir a una *geometría variable* en el avance de la integración, para adoptar un término propio a la construcción europea, que significa que los países miembros no tienen que participar necesariamente en todas las políticas de integración que se adopten y, cuando lo hacen, pueden aplicarlas con distinto ritmo. No obstante, la “geometría variable” no ha sido un enfoque aceptado por todos los Países Miembros de la CAN.

El tercer principio orientador de la Agenda Estratégica Andina se refiere a “respetar la *diversidad de enfoques y visiones* que constituyen el fundamento de la coexistencia comunitaria”¹⁵⁷. Como lo plantea el ex Canciller del Perú, José Antonio García Belaúnde, esto conduce a “identificar los elementos que conforman una *agenda no conflictiva de la integración*, frente a una agenda económica que, debido a las diferentes

¹⁵⁵ Todas las cursivas en las citas son nuestras.

¹⁵⁶ Comunidad Andina, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión (2010).

¹⁵⁷ Idem, p. 5

percepciones, visiones y proyectos de desarrollo de los países, puede ser motivo de conflicto y al final presenta el riesgo de paralizar el proceso”¹⁵⁸. Este punto es esencial porque explica la reorientación estratégica de la integración andina hacia una visión multidimensional, menos centrada en los mecanismos de formación de un mercado común.

Ese cambio se afirma en 2007 por parte de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior de los Países Miembros de la CAN reunidos en Lima para analizar el futuro del proceso de integración. En dicha oportunidad “se ratificó la existencia de visiones diversas, no necesariamente coincidentes, en la Comunidad Andina. Sin embargo, se consideró que ello no debía ser obstáculo para avanzar en la profundización de la integración... En tal sentido, se acordó que la agenda de la integración andina debía ser *integral*, contemplando temas políticos, sociales, ambientales y comerciales; además, debía buscar el impulso de acciones para mejorar la competitividad de las empresas y la productividad de las economías andinas; y el desarrollo de la política exterior común... Con base en dichos acuerdos, la integración andina en la actualidad se hace más holística”¹⁵⁹.

El peligro de este enfoque es la dispersión que atenta contra el logro de resultados concretos y de cierto alcance pero, por otro lado, cuando las visiones o modelos económicos no necesariamente coinciden, es oportuno buscar los puntos de encuentro en los “bienes públicos regionales” lo cual parece haber sido el enfoque de los Ministros del área andina al plantearse trabajar en “medioambiente, energía, infraestructura física, comunicaciones, políticas culturales y sociales, los cuales hacen parte de la agenda de construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones”¹⁶⁰.

Algunos de los temas de la “agenda no conflictiva” de la integración andina están incluidos también como principios orientadores de la Agenda Estratégica CAN 2010¹⁶¹: profundizar la integración física y fronteriza entre los Países Miembros; promover los aspectos amazónicos en el proceso de integración andino; valorar y asumir la unidad en la diversidad cultural; potenciar sosteniblemente los recursos de la biodiversidad de los Países Miembros. Otros temas aparecen definidos como parte de los doce ámbitos de acción de la Agenda: desarrollo social, turismo, medioambiente, integración energética y recursos naturales, promoción de la producción, el comercio y el consumo sostenibles, entre otros.

Los temas centrales del enfoque inicial de la CAN relativos a la integración comercial también están incluidos en la Agenda pero manteniendo

¹⁵⁸ García Belaúnde, José Antonio (2009), p.32.

¹⁵⁹ López Bustillo, Adolfo (2009), pp. 111-112

¹⁶⁰ Idem, p. 112

¹⁶¹ Comunidad Andina, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión (2010), pp. 5-6

la tendencia observada en la integración andina hacia la flexibilización. Así, en materia de integración comercial se plantea: “Continuar el trabajo para consolidar la libre circulación de bienes, servicios y personas, *considerando las normas nacionales de cada País Miembro*” y “proseguir los trabajos relativos a una Política Arancelaria de la Comunidad Andina”¹⁶². Se percibe, en todo el capítulo sobre comercio y producción de la Agenda, la puesta en valor de mecanismos de promoción y facilitación que son propios del campo de la cooperación más que de la integración propiamente dicha.

En consonancia con lo anterior, uno de los ejes principales anunciados por Colombia, durante el año que estará al frente de la Presidencia pro Témporte de la CAN (período 2011-2012), está relacionado con el trabajo conjunto de agencias de promoción y bancos de desarrollo, con el fin de lograr un mayor comercio intrarregional de bienes y servicios y un incremento de las inversiones y del turismo intrarregional. En materia de integración comercial, se ha anunciado que se dará prioridad a facilitar los flujos a través de la implementación del certificado de origen digital y la obtención de normas actualizadas en nomenclatura, valoración, control y tránsito aduanero, principalmente¹⁶³.

La CAN aborda el frente externo a través de la “política exterior común”. En este capítulo, las acciones de la Agenda Estratégica Andina 2010 traslucen una prioridad para el ámbito sudamericano y latinoamericano, en el cual se busca:

- *“Promover... participación* (de la CAN) de forma permanente y proactiva en las iniciativas, espacios y esquemas de integración regional (a nivel sudamericano, UNASUR y latinoamericano).
- *Converger... actividades* con MERCOSUR para coordinar y fortalecer la integración latinoamericana a través de la constitución de la Comisión Mixta CAN-MERCOSUR.
- *Profundizar... relaciones* con Chile y otros miembros asociados de la Comunidad Andina”¹⁶⁴.

En cuanto a la convergencia entre la CAN y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), nos limitaremos a señalar la complejidad del tema a través del análisis que efectúa Pablo Solón, sobre el período diciembre 2006 a mayo 2008, en que se negoció el Tratado Constitutivo de la Unión

¹⁶² Idem, p.14. Cabe anotar que, en cuanto a la Unión Aduanera “se ha aprobado una Decisión que establece que los Países Miembros no están obligados a aplicar las Decisiones sobre el arancel externo común. En paralelo, se está trabajando en el diseño de una Política Arancelaria de la Comunidad Andina”, ver Salazar Zárate, Víctor (2008), p. 93.

¹⁶³ Portafolio, Diario Económico de Colombia. 2 de septiembre de 2011

¹⁶⁴ Comunidad Andina, Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión (2010), p.10

de Naciones Sudamericanas (UNASUR), siendo por entonces Embajador Plenipotenciario para temas de Integración y Comercio de la República de Bolivia y Secretario Pro Tempore de UNASUR durante la Presidencia Pro Tempore de dicho país¹⁶⁵.

Según indica el autor “la palabra convergencia fue una de las más debatidas y controvertidas a lo largo de todo el proceso de construcción del Tratado Constitutivo de UNASUR y quedó encorchetada casi hasta el final. Para algunas delegaciones la simple mención de la palabra convergencia de la CAN y el MERCOSUR significaba plantear un esquema de integración basado en la liberalización comercial; para otras delegaciones era fundamental destacar la convergencia para recoger el patrimonio común de estos dos procesos de integración subregional y no volver a empezar de cero”¹⁶⁶.

Al final, en el preámbulo del Tratado Constitutivo se acordó hacer referencia a los logros de los procesos subregionales y en los objetivos específicos se consignó un enfoque más amplio “que enfatiza el tema del desarrollo económico, la superación de asimetrías y el bienestar de la población”.

De esta forma se ha transitado de un modelo de integración sudamericana basado en la convergencia comercial CAN-MERCOSUR a otro donde “la dimensión comercial dejó de estar en el centro del proceso de integración”, es decir, “un proceso de integración innovadora más amplio que abarque todas las áreas donde los Estados puedan asumir acuerdos concretos a nivel de la energía, la infraestructura, las finanzas, las políticas sociales, la educación, etc.”. Si bien, “no se descarta ni se relativiza la importancia de la integración comercial...se acuerda que este tema se canalice a través del MERCOSUR y la CAN, con el concurso de Chile, Guyana y Surinam, (debido a que) es aquí donde mayores complejidades existen... y por los diferentes enfoques en la región, en torno a los acuerdos comerciales en general y a los tratados de libre comercio en particular”¹⁶⁷.

Todo ello nos lleva nuevamente al enfoque que reencontramos en la Agenda Andina 2010: la búsqueda de una agenda no conflictiva de integración y que reaparece también en la aproximación andina hacia la integración sudamericana.

En ese sentido, una de las actividades concretas que la CAN plantea realizar, en su Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, es “establecer mecanismos de coordinación, consulta y cooperación permanente con la Presidencia Pro Tempore de la UNASUR y con las

¹⁶⁵ Solón, Pablo (2008).

¹⁶⁶ Idem, p.14.

¹⁶⁷ Idem, p. 15.

Presidencias de los Consejos Sectoriales” a fin de alcanzar el resultado de “(permitir) a la Comunidad Andina aportar experiencias al desarrollo institucional y a la definición y ejecución de los planes de acción y hojas de ruta de los Consejos Sectoriales”¹⁶⁸.

No obstante, al revisar el Informe de Labores de la Secretaría General de la CAN 2010-2011 sólo se consigna la realización de una reunión entre el Secretario General (a.i.) de la CAN y la Secretaria General de UNASUR, en Lima, el 6 de mayo de 2011¹⁶⁹, pero no se reseña ninguna participación de la Secretaría General de la CAN en los Consejos de UNASUR, debido a que el estatus de observador, que es el que le correspondería, no existe en dichas instancias. Por otro lado, el Informe no consigna ninguna actuación de los países andinos *como grupo* en los Consejos de UNASUR.

En consecuencia, la voluntad real de la política exterior común de llevar adelante una aproximación conjunta andina no parece estarse expresando en la realidad. Se rescata, sin embargo, el propósito perseguido: *aportar la experiencia andina a la definición de la construcción sudamericana*. De allí que la identificación de los ámbitos en los que esta experiencia es valiosa para UNASUR es, ciertamente, un camino a seguir para unir esfuerzos, subregionales y regionales, en pos del objetivo común de la integración sudamericana.

II. Los Países Andinos en la Región Sudamericana: Importancia de la Relación Recíproca

La CAN representa en 2010 el 22% de la superficie de Sudamérica y el 26 % de la población, pero sólo el 15% del PBI¹⁷⁰, lo cual refleja el rezago en el nivel de desarrollo económico. Tomando el PBI per cápita 2010 a precios corrientes, como indicador de diferencias entre países sudamericanos, se observa que en los países del MERCOSUR, Chile y Venezuela se sitúa entre 9,138 dólares, en el caso de Argentina y 11,998 dólares, el más alto, en el caso de Uruguay. La excepción es Paraguay cuyo PBI per cápita alcanza sólo 2,886 dólares en dicho año.

Por el lado de los países de la CAN, en 2010, Colombia es el de mayor PBI per cápita (6,273 dólares), seguido de Perú (5,172 dólares). Más rezagado se encuentra Ecuador (3,984 dólares) y, sobre todo, Bolivia, cuyo PBI per cápita alcanzo sólo 1,858 dólares¹⁷¹. Ver Anexo 1.

¹⁶⁸ Comunidad Andina, Secretaría General (julio de 2011), Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, p. 2

¹⁶⁹ Comunidad Andina, Secretaría General (julio de 2011), Informe de Labores.

¹⁷⁰ Comunidad Andina, Secretaría General (mayo de 2011) y FMI (2011).

¹⁷¹ FMI (2011).

De esta manera, las subregiones no son la categoría más adecuada para observar las asimetrías al interior de América del Sur cuyo nivel superior de PBI per cápita (por encima de 10,000 dólares) incluye sólo tres de los doce países: Uruguay, Chile y Brasil, mientras que en el extremo inferior (por debajo de 4,000 dólares) se sitúan Ecuador, Paraguay, Guyana y Bolivia, en ese orden.

En cuanto a las exportaciones andinas hacia América del Sur, los rasgos principales que interesa destacar son los siguientes¹⁷²:

- Las exportaciones totales de los países andinos a América del Sur crecieron de 5,934 millones de dólares en 2001 a 19,718 millones de dólares en 2010 (siendo su valor más alto en 2008, cuando alcanzaron 24,908 millones de dólares). En términos de importancia, históricamente, Colombia es el país de la CAN que más exporta a América del Sur, seguido de Perú, luego vienen Ecuador y Bolivia. Ver Anexo 2.
- Dentro de América del Sur, el mercado andino representa en promedio 39.6% del total de las exportaciones de la CAN hacia la región sudamericana en 2010, lo cual es bastante similar al inicio de la década (38.2%). A diferencia de esta relativa estabilidad, se han producido recomposiciones en la importancia de las subregiones y países como destinos de la exportación andina en Sudamérica: MERCOSUR gana importancia (28% en 2010 frente a 16% en 2001), Chile también (16.2% en 2010 frente a 9.8% en 2001) mientras que Venezuela experimenta una sensible caída (desde 35.8% en 2001 a 16.1% en 2010). Ver Anexo 3.
- En términos de países, Brasil explica la mayor parte del crecimiento del MERCOSUR como destino de las exportaciones andinas en América del Sur: su participación casi se duplica entre 2001 y 2010, pasando de 11.9% a 22.6%. Esto a su vez se explica por el gran crecimiento de la exportación de Bolivia a Brasil (de 299 millones de dólares en 2001 a 2,411 millones en 2010), de Colombia a Brasil (167 millones de dólares en 2001 a 1,040 millones en 2010) y, en menor medida, de Perú a Brasil (227 millones de dólares en 2001 a 946 millones en 2010). Ver Anexos 4 y 5.
- Examinando la composición de ese comercio, se observa que el 69.2% de las exportaciones de Bolivia a América del Sur en 2010

¹⁷² Comunidad Andina, Secretaría General (mayo de 2011). Los ratios de participación son elaboración propia.

es “gas natural en estado gaseoso”. En el caso de Colombia, la exportación es más diversificada: los 15 principales productos alcanzan 38.2% de la exportación total a América del Sur, siendo “hulla bituminosa”, “aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso” y “coques y semicoques de hulla” los primeros productos dentro del ranking.

- En el caso de Perú, también hay cierta diversificación, aunque menor que Colombia: los 15 principales productos exportados por el Perú a América del Sur en 2010 representan 57.2% del total, siendo “minerales de cobre y concentrados”, “cátodos y secciones de cátodos de cobre refinado, en bruto” y “alambres de cobre refinado” los primeros productos de este ranking. Finalmente, para Ecuador, el producto dominante es “aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso” que representa, por sí solo, 45% del total exportado a América del Sur en 2010. Ver Anexo 6.

Las cifras anteriores sobre la composición por productos de las exportaciones andinas hacia América del Sur no discriminan entre las que van a la CAN y al resto de América del Sur. Éste es un análisis adicional que habría que hacer para corroborar la conclusión siguiente: la exportación andina hacia el resto de América del Sur dista de estar diversificada y de poder ser caracterizada como de alto valor agregado. Hay aquí un amplio espacio para trabajar en la articulación de cadenas productivas que permitan elevar el valor agregado de las exportaciones intrarregionales.

En contraposición, el comercio intrasubregional andino sí tiene una alta participación de productos manufacturados. “En 2010, el 78% del comercio intracomunitario está constituido por bienes manufacturados (6,055 millones de dólares), participación que representó más del doble de lo registrado en este sector en 1970 al inicio del proceso de integración (36%). Los bienes manufacturados permiten la obtención de productos con un mayor valor agregado y generan más puestos de trabajo”¹⁷³. Entonces, a pesar de que la CAN no representa un gran porcentaje del total de las exportaciones andinas al mundo (8% en 2010) la valoración cualitativa de ese comercio es significativa para los países miembros.

Por otro lado, las exportaciones intra-andinas han tenido un gran crecimiento, partiendo del nivel de 53 millones de dólares en 1969 hasta alcanzar 7,812 millones de dólares en 2010. Este incremento ha sido mayor que

¹⁷³ Comunidad Andina, Secretaría General (9 de marzo de 2011), p. 6

el de las exportaciones al mundo. Así, la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones a la CAN en el período 1969-2010 es 13% frente a 10.1% de las exportaciones extracomunitarias¹⁷⁴. El Anexo 7 muestra claramente que el mayor dinamismo se experimenta a partir de la década de los 90.

Más aún, en los últimos 17 años (1993-2010), la participación de las exportaciones intracomunitarias en las exportaciones andinas totales ha fluctuado poco, entre el 7.1% y el 9.9%¹⁷⁵ lo cual, teniendo en cuenta el alto crecimiento de las exportaciones totales en ese período, significa que esta opción de mercado ha mantenido su atractivo para el desarrollo de sectores productivos con mayor valor agregado de los países andinos.

Finalmente, al nivel sudamericano, existe una concentración entre determinados pares de países que explica, mucho mejor que las relaciones “entre subregiones”, la evolución del comercio total (exportaciones + importaciones) de la CAN con el resto de Sudamérica. Estos pares de países son, en 2010:

- Colombia-Brasil (3,410 millones de dólares)
- Bolivia-Brasil (3,405 millones de dólares)
- Perú-Brasil (3,157 millones de dólares)
- Perú-Chile (2,509 millones de dólares)
- Colombia-Venezuela (1,727 millones de dólares)

Estos cinco pares explican el 52.6% del comercio de los países andinos con el resto de Sudamérica en 2010, observándose la relación principal entre tres países andinos y Brasil. Cabe anotar que, en 2001, estos mismos cinco pares de países explicaban también un porcentaje importante (41.6%) solo que, por entonces, la relación dominante era, de lejos, Colombia-Venezuela, es decir, intra-andina (ya que Venezuela deja la CAN en 2006) la cual representaba 20% del total del comercio con el resto de Sudamérica en 2001¹⁷⁶. Ver Anexo 8.

Se concluye que ha habido una diversificación importante del comercio de los países andinos hacia Brasil y, en el caso del Perú, también hacia Chile. Como se verá más adelante, esto se observa igualmente, cuando menos para el Perú, en los flujos de inversión extranjera directa de estos países en la región, configurando un panorama de relaciones nuevas que marcarán el futuro de la articulación de la zona andina con el resto de Sudamérica. En esa perspectiva, la relación con Brasil es clave y

¹⁷⁴ Comunidad Andina, Secretaría General (16 de marzo de 2011), p.15

¹⁷⁵ Idem, p.17

¹⁷⁶ Comunidad Andina, Secretaría General (mayo de 2011).

pasa por la interconexión del territorio sudamericano cuya característica, justamente, es la discontinuidad. Ello conduce necesariamente al campo de la integración física como vector crucial de la construcción sudamericana.

III. Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana: El Enfoque de la Integración Física

La I Reunión de Presidentes de América del Sur en el año 2000 estableció cinco pilares en la construcción sudamericana: democracia; comercio; infraestructura de integración; drogas ilícitas y delitos conexos; información, conocimiento y tecnología¹⁷⁷. De aquí surge la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) que recibió un mandato de diez años para la ampliación y la modernización de la infraestructura física de América del Sur en las áreas de transportes, energía y comunicaciones, con la finalidad de configurar Ejes de Integración y Desarrollo (EID) para el futuro espacio económico ampliado de la región.

Los Presidentes Andinos han respaldado en distintos momentos la integración física como una de las bases de la integración sudamericana. En el Diálogo Presidencial sobre el Futuro del Proceso Andino de Integración y su Proyección en Sudamérica, XV Consejo Presidencial Andino, Quito, 14 de julio de 2004, los Presidentes coincidieron en “la necesidad de promover una reflexión conjunta en torno a un modelo de desarrollo propio”. En la búsqueda de criterios comunes para orientar esta reflexión señalaron, entre otros, el “impulso de una estrategia de desarrollo territorial”¹⁷⁸.

Ese mismo año, en el Diálogo Presidencial Andino sobre Integración, Desarrollo y Cohesión Social, Cusco, 9 de diciembre de 2004, los Presidentes desarrollaron estos planteamientos y se mencionó que: “Nuestras economías deberán abordar, en el marco de su internacionalización, un proceso de diversificación productiva y competitividad incluyente...a través de enfoques de desarrollo territorial”. Los Presidentes consideraron que “la Iniciativa IIRSA se constituye en el eje central de los esfuerzos iniciales de la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, al lado de una agenda de trabajo concreta y realista que incluya mecanismos financieros innovadores para aumentar la inversión pública y privada”.

Con posterioridad se produjo la reunión presidencial extraordinaria de Quito, en 2006 y la de Tarija, en 2007, donde no se trataron estos temas,

¹⁷⁷ UNASUR (2000).

¹⁷⁸ Santa Gadea, Rosario (mayo de 2005), p. 1

luego tuvo lugar otro encuentro en Guayaquil y después ya no hubo más reuniones presidenciales hasta la realizada en Lima, el pasado 28 de julio de 2011. De manera que el referente andino sobre estos temas, al más alto nivel político, son estas declaraciones de 2004. El concepto que interesa rescatar es el siguiente: la necesidad de un enfoque de desarrollo territorial.

Sostenemos que la integración física es esencial en la construcción sudamericana no sólo porque es un “componente” o un “soporte” de cualquier otra dimensión (económica y social) de la integración, sino porque es un *enfoque* distinto, que parte del territorio, para abordar los temas del desarrollo. Esa es, a nuestro juicio, la contribución más significativa que ha tenido el trabajo de la Iniciativa IIRSA a lo largo de la última década, a través de la aplicación de una metodología de planificación territorial indicativa, para ordenar la cartera de proyectos de integración física sudamericana, bajo una perspectiva regional consensuada. Parece solamente un tema técnico pero en realidad tiene una connotación muy importante en el ámbito de la sostenibilidad económica, social, ambiental y política de la región.

Por otro lado, creemos que si algo especifica la integración sudamericana es el papel de la articulación del territorio. En eso IIRSA tuvo el acierto de abordar el elemento medular. En efecto, América del Sur es fuente de una inmensa riqueza en recursos naturales, biodiversidad y pisos ecológicos, entre otros, pero al mismo tiempo, es un territorio caracterizado por la discontinuidad en términos geográficos (Cordillera de los Andes, Amazonía, Pantanal, etc.) lo cual plantea grandes retos para su articulación y ocupación eficiente. La integración física para generar “puentes” que permitan unir el territorio es particularmente importante en este subcontinente.

La unión aduanera puede ser una utopía pero la alianza económica sobre la base de enfoques como éste es viable, el cual además moviliza el conjunto del esfuerzo de integración, en el sentido de que puede ser catalizador de un variado número de iniciativas sobre desarrollo económico y social, competitividad e inserción internacional.

En esta sección presentaremos sintéticamente este enfoque que nos permitirá concluir en señalar oportunidades y desafíos de la integración sudamericana desde una perspectiva andina y, particularmente, peruana¹⁷⁹. Los puntos principales se ordenan en dos grupos de cuestiones:

- Desarrollo descentralizado, inclusión social y el *hinterland* de América del Sur
- Cooperación y competencia para la inserción en Asia-Pacífico

¹⁷⁹ En la Bibliografía se señalan algunos títulos de la autora sobre este tema que se retoman en el presente documento: Santa Gadea, Rosario (2011), (2008) y (2005).

a) Desarrollo Descentralizado, Inclusión Social y el Hinterland de América del Sur

Los EID se conciben como franjas territoriales multinacionales o espacios económicos que se complementan y ganan viabilidad, constituyendo las grandes regiones de América del Sur. En ese sentido, representan una referencia estratégica de planificación territorial con un alcance sudamericano. En la mayoría de los casos, los EID vinculan *transversalmente* la región sudamericana. Algunos de ellos concentran flujos de comercio actuales (es el caso de ejes “consolidados”) otros son espacios cuyo potencial se espera liberar luego de superada la barrera de la falta de infraestructura de interconexión (ejes “emergentes”)¹⁸⁰.

Ejes Emergentes

Es en ellos que hay que concentrar la tarea en favor del desarrollo descentralizado, buscando salir de un esquema que vincula sólo las capitales nacionales y las metrópolis regionales para transitar hacia otro donde participan también las regiones interiores de los países implicados. En los Ejes emergentes se requieren estrategias distintas de integración física que demandan más infraestructura básica y la inversión simultánea, no sólo en esa infraestructura, sino también en unidades productivas. Hace falta también una mayor intervención de las políticas públicas en estos Ejes. Por el contrario, los espacios consolidados requieren más énfasis en los sistemas logísticos y son capaces de atraer más fácilmente las inversiones del sector privado.

Los diez EID que se han trabajado en la Iniciativa IIRSA no son sólo espacios de referencia para el comercio intrarregional o internacional, ya que así funcionarían únicamente como “corredores”. Son espacios identificados por los países sudamericanos para concentrar esfuerzos conducentes al desarrollo sostenible, con base en la integración física. La idea de generar desarrollo *a lo largo de los Ejes* es un desafío amplio que involucra no sólo transportes, sino también energía y comunicaciones e implica, además de la infraestructura de interconexión, otras iniciativas que componen el proceso de desarrollo (promoción de inversiones productivas, programas de medio ambiente, formación de capital humano, promoción e inteligencia comercial, construcción y/o fortalecimiento de capacidades institucionales y tecnológicas, marcos normativos reguladores, entre otros).

¹⁸⁰ IIRSA (2003), pp. 38-41 y 59-62.

Ejes Transversales

Los esfuerzos orientados a la formación de un espacio regional integrado encuentran en los EID un ámbito de actuación privilegiado para articular agendas entre los países sudamericanos. Si bien, en el pasado, con base en una visión de la integración *subregional*, el interés de la CAN se centró mayormente en la construcción del EID Andino (de lógica norte-sur), en la perspectiva sudamericana, cobra mucha mayor importancia la conformación de los ejes “transversales” (de lógica este-oeste)¹⁸¹. Aquellos en los que participan los países andinos son:

- Eje del Amazonas: tres países de la CAN (Perú, Colombia, Ecuador) y Brasil.
- Eje Interoceánico Central: dos países de la CAN (Perú, Bolivia), dos del MERCOSUR (Brasil, Paraguay) y Chile.
- Eje Perú-Brasil-Bolivia: Dos países de la CAN (Perú, Bolivia) y Brasil.
- Eje Capricornio: Un país de la CAN (Bolivia), tres del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay) y Chile¹⁸².

Resulta entonces que es el Eje del Amazonas donde hay más países andinos involucrados. Éste debería ser una prioridad conjuntamente con otros dos Ejes más al sur: Perú-Brasil-Bolivia e Interoceánico Central, donde participan al menos dos países andinos. Particularmente, el Eje Perú-Brasil-Bolivia ha dado lugar a las mayores inversiones en infraestructura vial que se hayan realizado en el Perú (la llamada Carretera Interoceánica, también conocida como “IIRSA Sur”) por valor de 1,851 millones de dólares, realizada vía asociación público-privada, a lo largo de 2,594 kms. por territorio peruano, que incluyen el conjunto de la geografía del país (costa, sierra y selva) y, al conectar con el sistema vial de Brasil, vinculan la macrorregión Sur del Perú con los Estados del Centro Oeste de Brasil.

La perspectiva andina en la integración sudamericana debiera concentrarse en estos tres Ejes (ver Anexo 9). La relación con Brasil es vital para su funcionamiento. Hay aquí todo un espacio de colaboración que debe ser propiamente identificado y potenciado con ayuda de los bancos nacionales y regionales de desarrollo, las agencias de promoción económica de los países, los gobiernos nacionales y subnacionales, las cámaras empresariales, las universidades y los centros tecnológicos, entre otros.

¹⁸¹ Santa Gadea, Rosario (mayo de 2005), p.3.

¹⁸² IIRSA (diciembre de 2010).

Sinergias entre Grupos de Proyectos

Trabajar en base a grupos de proyectos, no en base a proyectos aislados, para generar sinergias, es otro de los aportes del trabajo de la década pasada que se ha realizado en el marco del ordenamiento de la Cartera de Proyectos IIRSA, identificando los llamados “proyectos ancla” de la integración física regional que permitieron focalizar la acción en un número más reducido de iniciativas dentro de la llamada “Agenda de Implementación Consensuada”¹⁸³. La tarea pendiente es propiciar una sincronía de las inversiones en infraestructura entre los países participantes en cada Eje a fin de que los esfuerzos de un país, por avanzar en la interconexión, se vean complementados por el otro.

Asimismo, hace falta identificar proyectos complementarios en los ámbitos de infraestructura, logística y unidades productivas, sobre todo en los espacios emergentes, así como programas de medio ambiente asociados. Esto es parte de la llamada “segunda etapa de la planificación territorial indicativa” que está aún por realizarse.

El combate contra la desigualdad y por la inclusión social pasa por dar condiciones de viabilidad a las regiones del interior del continente y la integración regional puede contribuir a ello. No se trata sólo de integración fronteriza sino de regiones interiores de los países involucrados. En este enfoque el fin no es el comercio per se sino el desarrollo, de allí el interés de rescatar la noción de EID.

De la Visión de Transportes al Desarrollo Descentralizado

La clave está en salir de una visión de transportes para transitar hacia una visión de desarrollo descentralizado que genere *inclusión social con viabilidad económica*. Ese es el punto central. Infraestructura y empleo son una receta efectiva para el desarrollo social. La falta de infraestructura no sólo impide la integración sino que fomenta la desigualdad.

Cabe reflexionar sobre la Declaración de la Reunión Extraordinaria de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno realizada el 28 de julio de 2011 en Lima “Compromiso de UNASUR contra la Desigualdad” ya que la misma no hizo ninguna referencia a este tipo de temas, ubicando las tareas a realizar exclusivamente en el Consejo de Desarrollo Social. Los trabajos de los distintos Consejos de UNASUR deberían interconectarse para producir sinergias, en particular, con el Consejo de Infraestructura y Planificación (COSIPLAN) que aborda los temas de integración física.

¹⁸³ IIRSA (diciembre de 2010) y (julio de 2010).

El esfuerzo hecho durante la década pasada para ordenar la cartera de proyectos de integración física sudamericana con visión regional partió de constatar la concentración del asentamiento poblacional y de la producción en la periferia costera (Atlántica y Pacífica) de América del Sur y analizar el tema de la infraestructura con una visión geoeconómica del territorio que conduce tener una perspectiva estratégica de desarrollo del *hinterland* o espacio interior sudamericano¹⁸⁴.

Las zonas de menor desarrollo relativo se ubican en el interior de los países, y en el caso de la CAN, particularmente en las zonas alto andinas y las amazónicas, del “otro lado” de los Andes. Se trata de vincular estas zonas a la dinámica nacional, a la salida al Pacífico y al resto del continente (los países vecinos y, en particular, Brasil). Hay una oportunidad de desarrollo en la integración del centro del subcontinente que amplía viabilidades para las regiones interiores andinas y amazónicas. Este enfoque no compete con insertarlas en la globalización, más bien es un camino hacia ello.

Integración Nacional e Integración Regional Descentralizada

En suma, la integración de América del Sur implica una importante proyección hacia el interior del continente y, en esa medida, se articula con una estrategia de desarrollo de nuestras regiones, incluyendo aquellas hasta ahora más postergadas. De allí el concepto de *integración regional descentralizada*. La integración física amplía la viabilidad de las economías subnacionales al proyectarlas hacia mercados más amplios, en el continente y en el mundo. Asimismo favorece la descentralización al vincular las regiones interiores de América del Sur y aprovechar las ventajas de su complementariedad.

Estos Ejes no sólo sirven de “puente” para una integración mayor en el espacio sudamericano, sino que actúan también, o tal vez fundamentalmente, como instrumentos de *integración nacional* en los países involucrados, lo cual es particularmente importante en el área andina y amazónica. Por ello, el tema de la integración física sudamericana conduce, finalmente, a manejar la infraestructura en el marco de una planificación territorial del desarrollo.

¹⁸⁴ Pares, Ariel (2011).

Cooperación Intra-Amazónica

Para los países sudamericanos, desarrollar el centro del subcontinente es hablar de Amazonía, un territorio con ecosistemas frágiles y poco conocido. Este es un tema vasto y complejo que merecería un tratamiento específico a cargo de especialistas. Así, nos limitaremos a señalar su importancia y alcances, retomando planteamientos de un importante estudio de CEPAL en la materia, que sugiere los siguientes desafíos para el desarrollo futuro de la Amazonía¹⁸⁵:

- El primer desafío es “tener la iniciativa de integrarse y desarrollar esta región, asumiendo sus restricciones demográficas, naturales, sociales, ambientales y productivas”.
- El segundo desafío es “establecer un nuevo paradigma de desarrollo...donde el futuro del medioambiente sea valorado y asegurado....por el servicio ambiental prestado o por la explotación de los recursos naturales de manera sostenible”.
- Esto implica “poner en juego todas las capacidades del desarrollo en su conjunto: facetas productivas...asociatividad y complementariedad entre actividades... cuerpo normativo, etc.”.
- El tercer desafío está constituido por “los mecanismos de integración (pasos de frontera, armonización de políticas en sistemas energéticos, transporte multimodal, cabotaje, conectividad digital, etc.)”.
- El cuarto desafío es “tecnológico....incluye tecnologías de navegación, técnicas de manejo y comercialización sostenible de productos forestales.....biotecnología, monitoreo y vigilancia remota....etc.”.
- El quinto desafío es “gerencial (con base en) una visión territorial integrada...y multidisciplinaria....que debe ser construida con los actores locales, pero también incluyendo a los nacionales y regionales”.

De esta forma, se busca preparar a la Amazonía, con sus pequeñas, medianas y grandes ciudades, para estar totalmente integrada y que el desarrollo rural se concrete, eliminando el aislamiento de la realidad actual.

Tenemos, además, el reto de la frontera colombo-peruana del río Putumayo donde es indispensable aplicar un programa de desarrollo

¹⁸⁵ Bara Neto, Pedro, Sánchez, Ricardo J. y Wilmsmeier, Gordon (2006), pp. 100-101.

integral en seguridad y la expectativa de poder conectar el norte y el oriente peruanos con el polo dinámico de la zona franca de Manaus en la Amazonía brasileña y establecer una complementariedad económica y de *know how* que dinamice la zona y, a futuro, pueda permitir también el establecimiento de un corredor de transporte bioceánico de productos e insumos procedentes del Asia para el Norte de Brasil (Manaus, en particular) y viceversa. Esta aspiración también la comparte Ecuador.

b) Cooperación y Competencia para la Inserción en Asia-Pacífico

En este documento hemos insistido sobre todo en el cambio de enfoque que significa la integración física como elemento dinamizador y articulador de esfuerzos de integración en el ámbito sudamericano lo cual lleva consigo una visión del desarrollo descentralizado, inclusión social con viabilidad económica, e integración del *hinterland* de América del Sur. No obstante, no quisiéramos concluir este análisis sin referirnos, muy someramente, a la otra dimensión indispensable de la integración: la inserción de los países en la globalización.

El ranking de competitividad que prepara el Foro Económico Mundial es revelador del desafío que se enfrenta. La última medición del índice de competitividad global 2011-2012 da como resultado lo siguiente: de los 142 países del mundo evaluados, solo 5 países sudamericanos se encuentran por encima del promedio, ellos son: Chile (puesto 31), Brasil (puesto 53), Uruguay (puesto 63), Perú (puesto 67) y Colombia (puesto 68). Más aún, seis países de la región se encuentran en el tercio inferior del ranking, más allá del puesto N° 100 (Ecuador, Bolivia, Guyana, Surinam, Paraguay y Venezuela), con Argentina en una posición intermedia (puesto 85)¹⁸⁶. Cabe anotar que, con respecto a la medición 2007-2008, Brasil y Perú han dado un salto positivo muy importante con el avance de cada uno en 19 puestos en el ranking. Ver Anexo 10.

Ello conduce a privilegiar los esfuerzos por mejorar los elementos que hacen a la competitividad de las economías sudamericanas. En esto también la integración física es esencial, pues hay una relación directa entre competitividad y calidad de la infraestructura, pero no solo este aspecto: aquí se abre el campo de la facilitación del comercio, la promoción y el clima de las inversiones, el desarrollo de servicios y plataformas logísticas, la modernización de los puertos y aeropuertos buscando el establecimiento de *hubs* regionales, la diversificación de exportaciones,

¹⁸⁶ Foro Económico Mundial (2011).

el impulso al establecimiento de cadenas productivas, buscando que el intercambio regional no sea sólo de bienes finales, entre otros¹⁸⁷. En suma, trabajar la competitividad con un enfoque sistémico.

Ciertamente, esto es una tarea nacional, pero ¿la integración sudamericana tendría un rol a jugar? En el caso del Perú, definitivamente sí. A través de la integración sudamericana se trataría de establecer la “masa crítica” necesaria para proyectarse más competitivamente hacia la Cuenca del Pacífico, el área dinámica de este siglo XXI. De lograrse la consolidación de carga en nuestros puertos, procedente de países sudamericanos no ribereños del Pacífico, en particular Brasil, con destino hacia el lado asiático de esta Cuenca y viceversa (intermediar también parte de los flujos que vienen de los países asiáticos hacia el interior del continente), podría alcanzarse la escala necesaria para un tráfico marítimo directo entre ambos lados de la Cuenca del Pacífico, reduciendo costos logísticos en el comercio internacional.

El Perú y otros países andinos ribereños del Pacífico Sur se beneficiarían no sólo por mayores exportaciones de bienes sino también de servicios (almacenaje, trasbordo, plataformas logísticas, etc.) teniendo la oportunidad de poner en valor como factor de competitividad internacional *su ubicación geográfica estratégica en Sudamérica*. Realizar esta visión no es fácil y es de largo plazo pero hay un camino a seguir. Para ello las conexiones hacia el interior de Sudamérica son esenciales y el Perú ha adelantado grandemente en este empeño, por el sur, con la Carretera Interoceánica y, por el norte, con los avances en curso y previstos del Eje del Amazonas, como vías de penetración hacia el interior del país y de articulación con Brasil (ver Anexo 11). A ello se suma una importante inversión para la modernización de los puertos, el Callao, en particular.

Después de ser “vecinos unidos por la espalda”, la alianza estratégica entre Perú y Brasil ha dinamizado el comercio y la inversión de manera exponencial: entre 2003 y 2010 el comercio total peruano-brasileño se ha casi cuadruplicado en valor, aunque generando un gran incremento en el déficit de la balanza comercial para Perú. El reequilibrio de este intercambio es un reto pendiente. Ver Anexo 12.

Por el lado de las inversiones, el salto es todavía más grande: el stock de inversión extranjera directa de Brasil en Perú, según cifras de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada-Perú (ProInversión) ha pasado de 46.6 millones de dólares en 2003 a 1,014 millones de dólares, según cifras preliminares, en 2010 y principales empresas brasileñas operan

¹⁸⁷ El BID ha publicado un reciente trabajo en este campo denominado *Invertir en Integración: Los Retornos de la Complementariedad entre Software y Hardware* (2011).

hoy en el país en proyectos de gran envergadura, tales como Petrobras, Vale do Rio Doce, Votorantim, Odebrecht, entre otras (ver Anexo 13). Una profundización mayor de la alianza estratégica Perú-Brasil está por venir.

Colombia, Ecuador y Perú comparten con Chile la salida al Pacífico de los Ejes sudamericanos. La proyección de América del Sur hacia la Cuenca del Pacífico es intermediada por países miembros de la CAN y Chile. Hay aquí un espacio de colaboración y competencia cuya dinámica es sumamente relevante para el futuro de la integración de América del Sur.

Conclusiones

De la integración andina a la integración sudamericana

A nivel andino, después de más de 40 años de integración subregional, se llega a la necesidad de buscar una agenda no conflictiva de la integración, lo que ha conducido a una visión multidimensional y no solo comercial del proceso. La agenda comercial puede ser motivo de conflicto y presenta el riesgo de paralizar todo el proceso cuando las visiones de desarrollo no son compatibles. Por tanto, la tendencia observada es hacia la flexibilización en los temas centrales del modelo inicial (la formación del mercado común).

En el ámbito sudamericano también se ha transitado de un modelo de integración basado en la convergencia comercial de las subregiones existentes (CAN-MERCOSUR) a otro donde la dimensión comercial no está en el centro del proceso y, más bien, se busca abarcar todas las áreas donde los Estados puedan asumir acuerdos concretos. En esta óptica, el camino a seguir para unir esfuerzos subregionales y regionales está en la identificación de experiencias andinas que pueden ser útiles para UNASUR.

Relaciones económicas de los países andinos con el resto de Sudamérica

La exportación andina hacia el resto de América del Sur dista de estar diversificada y de poder ser caracterizada como de alto valor agregado. Hay aquí un amplio espacio para trabajar en la articulación de cadenas productivas que permitan elevar el valor agregado de las exportaciones intrarregionales.

Existe una concentración entre determinados pares de países que explica, mucho mejor que las relaciones “entre subregiones”, la evolución del comercio total de la CAN con el resto de Sudamérica. Solo cinco pares de países dan cuenta de más de la mitad del comercio andino con el resto del subcontinente en 2010, en tres de ellos interviene Brasil.

Se concluye que ha habido una diversificación importante del comercio de los países andinos hacia Brasil y, en el caso de Perú, también hacia Chile, configurando un panorama de relaciones nuevas que marcarán el futuro de la articulación de la zona andina con el resto de Sudamérica.

Oportunidades y desafíos de la integración sudamericana

La integración física es esencial en la construcción sudamericana no sólo porque es un “componente” o un “soporte” de otras dimensiones de la integración, sino porque es un enfoque distinto, que parte del territorio, para abordar los temas del desarrollo.

Desde una perspectiva andina, las zonas de menor desarrollo relativo se ubican en el interior de los países, y en el caso de la CAN, particularmente en las zonas alto andinas, así como las zonas amazónicas, del “otro lado” de los Andes. Se trata de vincular estas zonas a la dinámica nacional, a la salida al Pacífico y al resto del continente (los países vecinos y, en particular, Brasil). Este enfoque no compete con insertarlas en la globalización, más bien es un camino hacia ello. También implica potenciar el vasto campo de la cooperación intra-amazónica.

Hay una oportunidad de desarrollo en la integración del centro del subcontinente que amplía viabilidades para las regiones interiores andinas y amazónicas. Es importante vincular este enfoque al «Compromiso de UNASUR contra la Desigualdad». Se debe buscar desarrollo social con viabilidad económica y ahí el papel de la integración física es esencial.

De esta forma, el cambio de enfoque que significa la integración física como elemento dinamizador y articulador de esfuerzos de integración en el ámbito sudamericano lleva consigo una visión del desarrollo descentralizado, inclusión social con viabilidad económica, e integración del *hinterland* de América del Sur.

Paralelamente, la mirada es hacia la Cuenca del Pacífico. A través de la integración sudamericana se trataría de establecer la “masa crítica” necesaria para proyectarse competitivamente hacia esta Cuenca, el área

dinámica de este siglo XXI. En ese reto, el Perú y otros países andinos ribereños del Pacífico Sur encuentran una oportunidad de poner en valor como factor de competitividad internacional su ubicación geográfica estratégica en Sudamérica.

Hay aquí un campo para que todos cooperemos, en vez de competir, en beneficio mutuo. Realizar esta visión no es fácil y es de largo plazo pero hay un camino a seguir.

En suma, es necesario renovar el enfoque de la integración. En esa búsqueda un camino adecuado es integrarse en aquello en lo que se coincide y con aquellos con los que se coincide, construyendo realizaciones efectivas. En esta perspectiva, la integración física y el desarrollo territorial son un elemento medular y un camino a seguir para el logro de resultados concretos en la integración sudamericana.

No hay que olvidar, sin embargo, que la integración en su dimensión política también tiene un valor significativo, más allá de las realizaciones tangibles, por su capacidad de contribuir a gestar un clima de entendimiento y paz en la región sudamericana, todo lo cual favorece la atracción de inversiones y, a término, contribuye al desarrollo económico y social.

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), Invertir en Integración: Los Retornos de la Complementariedad entre Software y Hardware, Sector de Integración y Comercio, Notas Técnicas # BID-TN-266, marzo 2011.

BARA NETO, Pedro, SÁNCHEZ, Ricardo J. y WILMSMEIER, Gordon, Hacia un Desarrollo Sustentable e Integral de la Amazonía. Los Corredores de Transporte en la Cuenca Amazónica Central-Occidental y sus Afluentes Principales en Brasil, Colombia, Ecuador y Perú. CEPAL, IIRSA, CAF, Serie Recursos Naturales e Infraestructura N° 110, CEPAL, Santiago de Chile, julio 2006.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL), UNASUR: Un Espacio de Desarrollo y Cooperación por Construir, Santiago de Chile, mayo 2011.

CEPAL, Espacios de Convergencia y Cooperación Regional, Cumbre de Alto Nivel de América Latina y el Caribe, Cancún, febrero 2010.

COMUNIDAD ANDINA, Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y Comisión de la CAN, Agenda Estratégica CAN 2010. Principios Orientadores y Agenda Estratégica Andina, 5 de febrero 2010.

_____, Secretaría General, Plan de Implementación de la Agenda Estratégica Andina, SG/dt 445, 15 de julio de 2011.

_____, Secretaría General, Informe de Labores, Julio 2010- Julio 2011, julio 2011.

_____, Secretaría General, El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010, SG/de 417, 5 de mayo de 2011.

_____, Secretaría General, 42 años de Integración Comercial de Bienes de la Comunidad Andina, SG/de 403, 16 de marzo de 2011.

_____, Secretaría General, Comercio Exterior en la Comunidad Andina 2010, SG/de 400, 9 de marzo de 2011.

_____, Secretaría General, Resultados del Taller Andino de Reflexión sobre Integración Física y Desarrollo Descentralizado Preparatorio del XVI Consejo Presidencial Andino, SG/di 742, 20 de junio de 2005.

_____, Secretaría General, Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Elementos para un Plan de Trabajo, SG/dt 288, 9 de marzo de 2005.

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (FMI), *World Economic Outlook Database*, Abril 2011.

FORO ECONÓMICO MUNDIAL, *The Global Competitiveness Report 2011-2012*, Ginebra, 2011.

GARCÍA BELAÚNDE, José Antonio. "Un Balance Positivo de la Integración Andina", en *Revista de Integración. 40 Años de Integración Andina. Avances y Perspectivas*, CAN, N° 4, junio 2009.

GARCÍA, Enrique, "Cuarenta Años Construyendo Caminos de Integración Regional", en *Revista de Integración. 40 Años de Integración Andina. Avances y Perspectivas*, CAN, N° 4, 2009.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SUDAMERICANA (IIRSA), Planificación Territorial Indicativa: Cartera de Proyectos 2010, BID-CAF-FONPLATA, Buenos Aires, diciembre 2010.

IIRSA, Agenda de Implementación Consensuada 2005-2010. Informe de Evaluación. 31 Proyectos Estratégicos de Integración en América del Sur, BID-CAF-FONPLATA, Buenos Aires, julio de 2010

IIRSA, Herramienta de Trabajo para el Diseño de Una Visión Estratégica Sudamericana, BID-CAF-FONPLATA, IV Reunión del Comité de Dirección Ejecutiva, Caracas, julio 2003.

LÓPEZ BUSTILLO, Adolfo, "Los Primeros Cuarenta Años de Integración Andina", en *Revista de Integración. 40 Años de Integración Andina. Avances y Perspectivas*, CAN, N° 4, 2009.

PARES, Ariel, "Integración Física Sudamericana y Salida al Pacífico: La Perspectiva de Brasil", en Santa Gadea, Rosario (Ed.), *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú* (por publicarse 2011).

SALAZAR ZÁRATE, Víctor, "La Convergencia entre la CAN y el MERCOSUR y la Naciente UNASUR: ¿Luz al Final del Camino?", en *Revista de Integración, La Construcción de la Integración Sudamericana*, CAN, N° 2, julio 2008.

SANTA GADEA, Rosario (Ed.), *Integración Física Sudamericana Diez Años Después: Impacto e Implementación en el Perú*. Fondo Editorial de la Universidad del Pacífico con el auspicio del BID-INTAL. Fecha posible de publicación: diciembre 2011.

_____. "Integración Sudamericana y Globalización: El Papel de la Infraestructura", en *Revista de la Integración. La Construcción de la Integración Sudamericana*, CAN, N° 2, julio 2008.

_____. "Hacia una Conceptualización de Ideas Fuerza de la Integración Física de América del Sur. Recomendaciones recogidas en los Talleres Nacionales sobre la Visión Estratégica Sudamericana (VESA)" en IIRSA, *Anexo al Acta del VII Comité de Dirección Ejecutiva*, 1-2 diciembre de 2005.

_____. Guía de Debate para el Taller Andino de Reflexión sobre Integración Física y Desarrollo Descentralizado Preparatorio del XVI Consejo Presidencial Andino, SG/dt 295, 31 de mayo de 2005.

_____. Contribución al documento Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones: Elementos para un Plan de Trabajo, CAN, Secretaría General, SG/dt288, 9 marzo de 2005.

SOLÓN, Pablo, "Reflexiones a Mano Alzada sobre el Tratado de UNASUR", en *Revista de la Integración. La Construcción de la Integración Sudamericana*, CAN, N° 2, julio de 2008.

UNIÓN DE NACIONES SUDAMERICANAS (UNASUR), Comunicado de Brasilia, Reunión de Presidentes de América del Sur, Brasilia, 1 de setiembre de 2000, en *Comunidad Andina, Documentos Internacionales, 2000*.

UNASUR, Documento final de la Comisión Estratégica de Reflexión. Un Nuevo Modelo de Integración de América del Sur. Hacia la Unión Sudamericana de Naciones, 2006, en *Comunidad Andina, Documentos Internacionales, 2006*.

UNASUR, Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Sudamericanas, Brasilia, mayo 2008, en *Comunidad Andina, Documentos Internacionales, 2008*.

ANEXOS

Anexo I

América del Sur - Indicadores Económicos Seleccionados 2010

Países	Superficie (%) 1/	Población (%) 2/	PIB (%) 2/	PBI per cápita (US\$) 2/
			precios corrientes	
Argentina	15.7	10.4	10.5	9,138
Brasil	47.9	49.4	59.1	10,816
Paraguay	2.3	1.6	0.5	2,886
Uruguay	1.0	0.9	1.1	11,998
MERCOSUR	66.9	62.3	71.3	
Bolivia	6.2	2.7	0.5	1,858
Colombia	6.5	11.6	8.1	6,273
Ecuador	1.5	3.6	1.7	3,984
Perú	7.3	7.6	4.3	5,172
COMUNIDAD ANDINA	21.5	25.5	14.6	
Guyana	1.2	0.2	0.1	2,868
Surinam	0.9	0.1	0.1	6,975
GUYANA Y SURINAM	2.1	0.3	0.2	
Chile	4.3	4.4	5.8	11,828
Venezuela	5.1	7.5	8.2	9,960
SUDAMERICA	100.0	100.0	100.0	

Elaboración propia

Fuentes:

1/ CIA "The World Factbook" en Secretaría General de la CAN, "El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010".

2/ FMI "World Economic Outlook Database, April 2011".

Anexo II

Exportaciones Totales de Países Miembros de la CAN hacia América del Sur 2001-2010 (en millones de US\$)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bolivia	780	793	1,049	1,424	1,808	2,678	2,909	4,302	3,053	4,043
Colombia	3,133	2,658	2,224	3,702	4,689	5,210	8,313	10,222	7,474	6,610
Ecuador	955	916	1,163	1,291	1,918	2,691	3,590	4,809	3,149	4,100
Perú	1,066	991	1,251	1,939	2,762	3,676	4,691	5,575	3,483	4,965
CAN	5,934	5,358	5,687	8,356	11,177	14,255	19,503	24,908	17,159	19,718

Fuente: Secretaría General de la CAN “El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010”.

Anexo III

Destino de las Exportaciones Andinas hacia América del Sur (%)

Año/ Destino de Exportaciones	CAN	MERCOSUR		Chile	Venezuela	Otros	Total hacia
		Total	Brasil				
Año 2001	38,2	16,0	11,9	9,8	35,8	0,1	100,0
Año 2010	39,6	28,0	22,6	16,2	16,1	0,1	100,0

Elaboración propia

Fuente: Secretaría General de la CAN, “El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010”.

Anexo IV

Comunidad Andina- Exportaciones de Países Miembros de la CAN hacia Resto de América del Sur, 2001 (en millones de US\$)

Origen	Destino								
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur	Chile	Venezuela	Surinam	Guyana
Bolivia	68	299	5	9	381	33	99	0	0
Colombia	37	167	5	10	219	168	1726	3	3
Ecuador	77	14	0	6	97	97	155	0	0
Perú	21	227	1	4	253	284	146	0	1
CAN	203	707	11	29	950	582	2.126	3	4

Fuente: Secretaría General de la CAN “El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010”.

Anexo V

Comunidad Andina- Exportaciones de países miembros de la CAN hacia Resto de América del Sur, 2010 (en millones de US\$)

Origen	Destino								
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur	Chile	Venezuela	Surinam	Guyana
Bolivia	564	2.411	20	5	3.000	93	314	0	0
Colombia	130	1.040	10	14	1.194	907	1.422	13	10
Ecuador	112	51	2	33	198	840	933	3	0
Perú	150	946	5	23	1.124	1.347	506	1	2
CAN	956	4.448	37	75	5.516	3.187	3.175	17	12

Fuente: Secretaría General de la CAN “El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010”.

Anexo VI

Principales Productos Andinos de Exportación hacia América del Sur 2010 (en % de exportaciones totales de cada país hacia América del Sur)

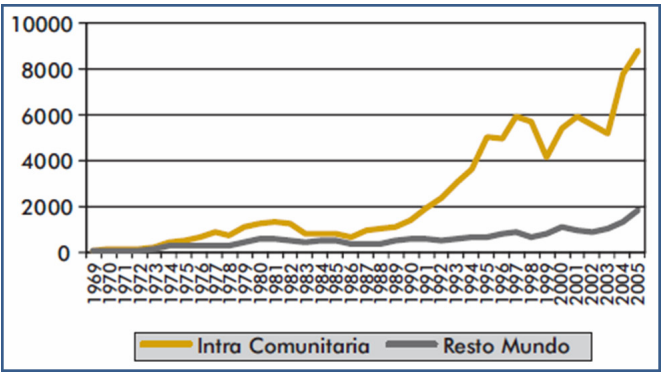
Productos Procedentes de	Bolivia	Ecuador	Perú	Colombia
15 principales productos	90,8	68,2	57,2	38,2
De los cuales:				
• Gas natural, en estado gaseoso	69,2			
• Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso.		45,0		6,3
• Minerales de cobre y sus concentrados.			8,5	
• Cátodos y secciones de cátodos, de cobre refinado, en bruto			8,1	
• Alambre de cobre refinado, con la mayor dimensión de la sección transversal > 6 mm			5,4	
• Hullas bituminosa				6,8
• Coques y semicoques de hulla				3,3

Elaboración propia.

Fuente: Secretaría General de la CAN, “El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010”.

Anexo VII

Índice de crecimiento de las Exportaciones de los Países Andinos (1969=100)



Fuente: Adolfo López Bustillo, “Los Primeros Cuarenta Años de Integración Andina”. En Revista de la Integración Nº 4: 40 años de Integración Andina, Avances y Perspectivas. Secretaría General de la CAN.

Anexo VIII

Principales Pares de Comercio (X+M) entre Países Andinos y Resto de América del Sur

Países pares	2001		2010	
	Millones de US\$	% de comercio total con resto AS	Millones de US\$	% de comercio total con resto AS
1. Colombia-Brasil	748	6,0	3.410	12,6
2. Bolivia-Brasil	576	4,6	3.405	12,6
3. Perú-Brasil	574	4,6	3.157	11,7
4. Perú-Chile	785	6,3	2.509	9,3
5. Colombia-Venezuela	2.518	20,1	1.727	6,4
Subtotal (1 a 5)	5.201	41,6	14.208	52,6
CAN-Resto de AS	12.507	100,0	26.996	100,0

Elaboración propia.

Fuente: Secretaría General de la CAN, “El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010”.

Anexo IX

Ejes de Integración y Desarrollo «Transversales» Prioritarios para el Perú y Otros Países de la CAN



Fuente: Elaborado por MTC-Perú sobre mapa IIRSA.

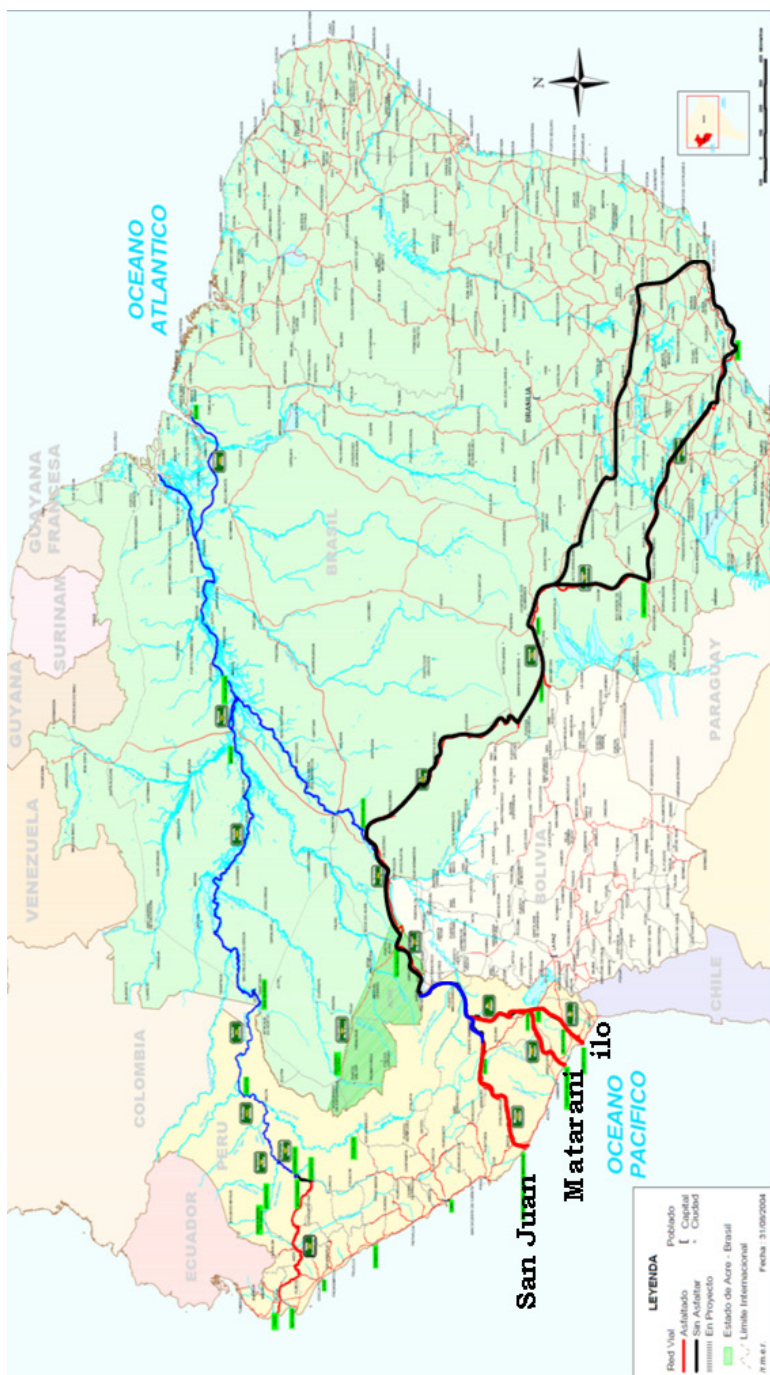
Anexo X*Índice de Competitividad Global de Países de Sudamérica*

Países	Posición en el ranking 2011-2012 1/	Posición en el ranking 2007-2008 2/	Variación ranking 2011-2012 respecto a 2007-2008
Argentina	85	85	0
Bolivia	103	105	+2
Brasil	53	72	+19
Chile	31	26	-5
Colombia	68	69	+1
Ecuador	101	103	+2
Guyana	109	126	+17
Paraguay	122	121	-1
Perú	67	86	+19
Surinam	112	113	+1
Uruguay	63	75	+12
Venezuela	124	98	-26

1/ Puesto de un total de 142 países. 2/ Puesto de un total de 131 países.

Fuente: Foro Económico Mundial "The Global Competitiveness Report 2010-2011" y "The Global Competitiveness Report 2007-2008".

Anexo XI Principales Conexiones Perú-Brasil (Eje del Amazonas -IIRSA Norte y Carretera Interoceánica -IIRSA Sur)

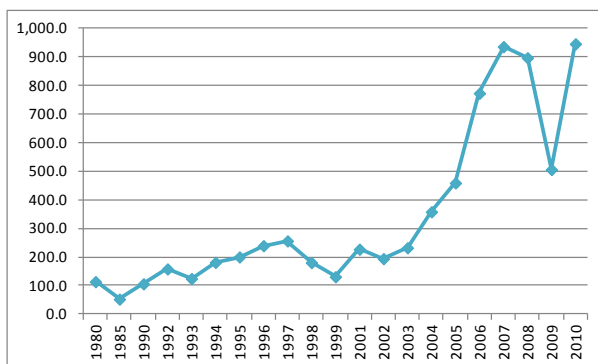


Fuente: Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú

Anexo XII

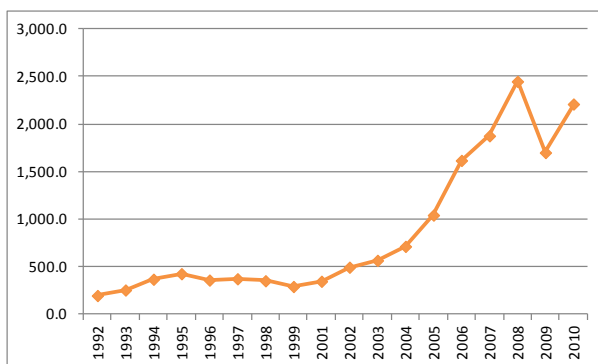
Intercambio Comercial Perú-Brasil (en millones de US\$)

A) Exportaciones



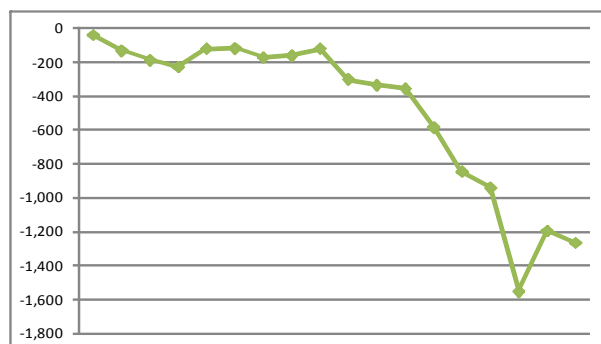
Fuente: Exportaciones 1980, 1985, 1990, 1992-1999: CEPAL. 2001-2010: Secretaría General de la CAN, "El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010".

B) Importaciones



Fuente: Importaciones 1992-1999: BID. 2001-2010: Secretaría General de la CAN, "El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010".

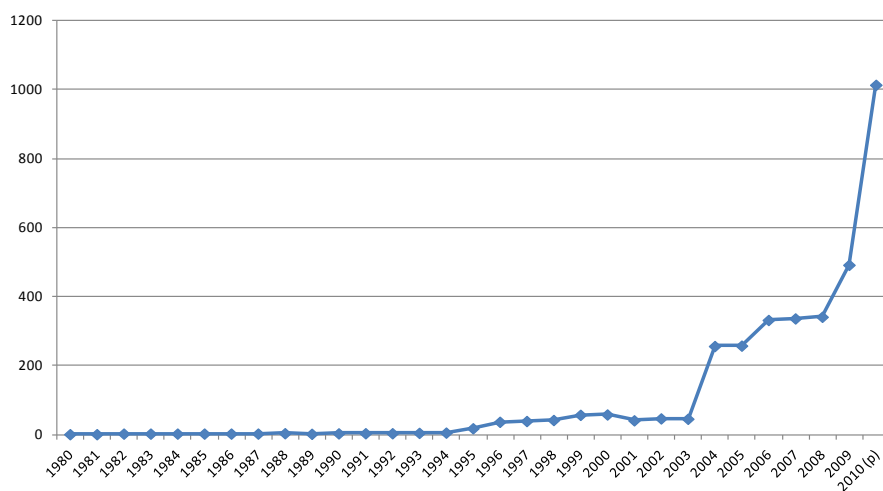
C) Balanza Comercial



Fuentes: Exportaciones 1980, 1985, 1990, 1992-1999: CEPAL. Importaciones 1992-1999: BID. Exportaciones Importaciones 2001-2010: Secretaría General de la CAN, "El Comercio Exterior de Bienes entre los Países Andinos y UNASUR 2001-2010".

Anexo XIII

Stock de Inversión Extranjera Directa de Brasil en el Perú (en millones de US\$)



Fuente: PROINVERSIÓN

1/ Inversión originada por empresas domiciliadas en el respectivo país. (p): preliminar, actualizado a diciembre de 2010.

Perspectiva Argentina: Oportunidades y Desafíos de la Integración Sudamericana

Embaixador Eduardo Sigal

Seguramente no digo nada original al afirmar que este seminario lo realizamos en un momento muy especial en la evolución de la crisis económica, política y social de los países más desarrollados del planeta. Ese contexto nos marcará en el análisis, y seguramente hará a la riqueza de este encuentro en la búsqueda de las oportunidades y desafíos de la integración sudamericana.

Creo importante evaluar el presente y futuro de los procesos de integración desbrozando el camino de interpretaciones ideologizadas. Necesitamos ser pragmáticos. Necesitamos de un pragmatismo cargado de valores y de ideas.

Parto de la base que los acuerdos internacionales, comerciales o políticos, no son sino una prolongación de determinados proyectos de país.

Es un error pensar el mundo con anteojeras totalizadoras, por ejemplo las que en los noventa proclamaban la liberalización de los mercados como la panacea para la modernización y el progreso de nuestros países, o las que siguieron ya entrando en el siglo XXI que demonizaron la globalización y propusieron un proyecto de desarrollo autárquico y cerrado al mundo.

Otro error consiste en juzgar los acuerdos comerciales con la vista exclusivamente puesta en los resultados de corto plazo en la balanza comercial.

Nuestro enfoque parte de la convicción de que nuestro país necesita abrirse al mundo, para lo que requiere de una mayor fortaleza exportadora y una elevación de su competitividad sistémica; es decir, una competitividad

que no esté dada solamente por la relación calidad-precio sino por un conjunto de condiciones en el que debe desenvolverse nuestra economía: capacidad de crédito, promoción de los adelantos científico – tecnológicos en su incorporación a los procesos productivos, solidez institucional, respaldo público a las pequeñas y medianas empresas, desarrollo de las capacidades asociativas, avance de iniciativas de integración productiva y de infraestructura regional, entre otras muchas.

Por eso es necesario pensar a la UNASUR y los otros procesos de integración en los que participamos desde las condiciones concretas en las que hoy nos encontramos, desde el proyecto de país que impulsamos, teniendo en cuenta el balance del resultado de las políticas de los últimos años, y desde nuestras prioridades estratégicas.

Estamos en un mundo global con profunda crisis de paradigmas, y la región comprendiendo que no tenemos alternativas de desarrollo con inclusión social sino es desarrollando nuestras complementariedades y arbitrando los mecanismos para resolver los aspectos en donde competimos con Estados realmente existentes y con gobiernos que actúan para resolver las contradicciones que frecuentemente aparecen.

Lo que va de este siglo ha sido muy ejemplificador de que la decisión y voluntad política de nuestros gobernantes es fundamental para impulsar los procesos de integración, superar las contradicciones y avanzar a paso firme. El desarrollo de la alianza estratégica entre Brasil y Argentina establecidas por los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner – continuadas hoy por Dilma Ruseff y Cristina Fernández de Kirchner – son testimonio cabal de ello.

Vivimos una etapa de fortalecimiento de los procesos de integración, entendidos como multidimensionales, de naturaleza dinámica, en virtud de los cuales las economías nacionales se complementan y, progresiva y solidariamente, se van transformando en una nueva unidad económica y política compleja con el fin de establecer estrategias para alcanzar un crecimiento equilibrado. Por supuesto que esto no es de curso rectilíneo ni espontáneo y ha requerido del establecimiento de políticas comunes.

Actualmente, la región sudamericana se encuentra ampliamente interconectada, presenta marcada diversidad y atraviesa fuertes cambios. En este marco, la gobernabilidad y la consolidación de los procesos democráticos y democratizadores adquieren una relevancia significativa y pasan a ser condición básica para el desarrollo y consolidación de los procesos de integración.

Sudamérica tiene una historia muy rica si de procesos de integración se trata. Hemos transitado 50 años desde la ALAC y, con luces

y sombras, con avances y retrocesos circunstanciales, hoy conviven en la región la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), y se va consolidando con importantes éxitos políticos la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Los procesos integradores son el resultado de años de esfuerzo conjunto, y constituyen la irrenunciable oportunidad y el nuevo desafío de la Argentina de hoy.

Al respecto deseo señalar que el MERCOSUR y la UNASUR representan las iniciativas de mayor relevancia a la hora de dotar de institucionalidad al espacio sudamericano. Constituyen dos procesos de integración que en la actualidad tienden a otorgar gobernabilidad a Sudamérica con un importante grado de complementariedad en sus objetivos. Creo conveniente no buscar contradicciones entre ellos, si no complementariedades. La evolución de estos procesos irá demostrando si acumulamos acción integracionista o desarrollamos burocracias. Si la definición de objetivos de cada uno de ellos no se altera en las prácticas cotidianas, seguramente seguirán siendo complementarios.

Los procesos de integración requieren que cada uno de sus Estados Partes los jerarquice como prioritarios a la hora de diseñar e implementar su política exterior, así como la de resolver sus diferencias.

El MERCOSUR, tiene en su origen la impronta de una voluntad política, más que el impulso económico. En los años ochenta Argentina y Brasil retornan a la democracia en circunstancias distintas. Como transición de una etapa a otra, estos dos Estados sientan las bases de lo que será el más firme proyecto de integración regional. Bajo el influjo de una incipiente corriente integracionista, algunos sectores políticos influenciados por importantes intelectuales, insisten con los acercamientos presidenciales con propuestas de mayor cooperación política y comercial. Se concreta así la Declaración de Iguazú, que suscriben en noviembre de 1985 los presidentes Raúl Alfonsín, de Argentina, y José Sarney, de Brasil, iniciando una nueva e interrumpida era de integración. Este encuentro de amistad se constituyó en una profesión de fe democrática y en un pacto de confianza y cooperación incipiente.

Es oportuno que el ámbito que hoy nos convoca, el Seminario "Sudamérica y la Integración Regional", sea el espacio donde se reconozca la trayectoria de esos dos hombres de Estado que hicieron posible aquello y el motivo para el cual nos reunimos: pensar las oportunidades y desafíos que nos unen y no más las debilidades que nos separan.

En el Acta para la Integración argentino - brasileña de julio de 1986, ambos gobiernos manifiestan su seguridad de que la creación de un espacio económico común abre amplias perspectivas para el crecimiento

conjunto y el bienestar de sus pueblos, potenciando la capacidad autónoma de los dos países. Se destaca que el programa constituye un impulso renovado para la integración de Sudamérica y la consolidación de la paz, la democracia, la seguridad y el desarrollo de la región. En el Tratado de Asunción, de marzo de 1991, que crea el MERCOSUR a través de sus Estados Partes – Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay – se afirma que la ampliación de los actuales mercados nacionales a través de la integración constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social. Se agrega que el proceso de integración que se impulsa constituye una respuesta adecuada a la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos, y se destaca la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países. Finalmente, los firmantes manifiestan su convencimiento acerca de la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. El Protocolo de Ouro Preto, de 1994, enuncia la estructura institucional del MERCOSUR. A partir de 1996, por medio de diferentes acuerdos de complementación, se integran en el MERCOSUR Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y México como Estados Asociados, mientras que Venezuela, en avanzado proceso de incorporación, como Estado Parte. Obsérvese como desde los acuerdos eminentemente políticos de 1985-86 que buscaban garantizar la paz y la democracia, superando desconfianzas históricas, fuimos pasando a un cambio de época, al momento fundacional del MERCOSUR, donde ya primaban las ideas hegemónicas del Consenso de Washington, que desde el nombre Mercado Común del Sur nos fue sesgando en una concepción economicista y neoliberal el proceso integracionista en la década de los 90 del siglo pasado.

La UNASUR, nació con un fuerte perfil político, que incluye su proyección internacional y que no excluye su proyección al resto de Latinoamérica. Es un organismo intergubernamental de ámbito regional, que integra a doce Estados de Sudamérica. Con la ratificación parlamentaria de Uruguay, que se sumó a las de Argentina, Perú, Chile, Venezuela, Ecuador, Guyana, Surinam y Bolivia, la entidad entró en plena vigencia y cobró vida jurídica en marzo de 2011, después de cumplirse el requisito de que, al menos, las legislaturas de nueve países hubieran suscrito ese convenio. Colombia fue el décimo país en aprobar el tratado mientras que Brasil se convirtió en el undécimo país en aprobar el convenio constitutivo. Paraguay se encuentra en pleno proceso.

En mi opinión Argentina paso con éxito un importante período de dudas sobre si era factible y conveniente avanzar en la constitución de la UNASUR. Se observaban las diferencias de políticas de distintos Estados en como debían relacionarse con la principal potencia del mundo. La firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) de algunos de ellos los hacia vulnerables a las presiones y se traducían mas en un acta de adhesión a las políticas de EEUU que a la prioritaria integración Sudamericana. Encontrar los caminos de Unidad en la diversidad no es fácil, pero es un camino apasionante que vamos transitando con éxito. No descarto tampoco que parte de la duda hubiera provenido de los prejuicios del pasado de Argentina con Brasil. No en vano pasaron siglos de recelos mutuos.

El tratado constitutivo se firmó en mayo de 2008 en la ciudad de Brasilia, donde se estructuró y oficializó la organización. En mayo de 2010, en la cumbre extraordinaria en Campana, provincia de Buenos Aires, se designó por unanimidad al recordado Néstor Kirchner, ex presidente de la República Argentina, como primer Secretario General de UNASUR por un periodo de dos años.

Con la formación de la Secretaría General y el cargo de Secretario General se le otorga un liderazgo político a nivel internacional y se da un paso más hacia la formación de una institución permanente en la construcción de la UNASUR.

Si hablamos de las finalidades del proceso de integración sudamericana, hacemos referencia a aquellos objetivos que se pretenden alcanzar en el tiempo. Es el destino, en diversas manifestaciones, a cuya consecución se dirige la decisión política y los medios de los países de la región.

Podemos afirmar que hay cierto consenso generalizado sobre cuáles serían esas finalidades:

- a) Consolidar y desarrollar los procesos democráticos en América del Sur.
- b) Generar políticas comunes en la defensa y lucha coordinada contra el terrorismo y el narcotráfico.
- c) Maximizar la capacidad de desempeño regional en el mundo. Principalmente en el plano Sur-Sur.
- d) Mejorar la conectividad entre nuestros países.
- e) Consolidar la paz regional vía la integración y establecer mecanismos de resolución pacífica de los conflictos.
- f) Fomentar la creación de mecanismos para financiar el desarrollo.

- g) Impulsar un proceso de interconexión energética que nos permita un uso racional para el desarrollo.

Si se pretenden llevar adelante procesos de integración profundos, se deben establecer como políticas de Estado. Es imprescindible una interacción entre lo público y lo privado, entre lo estatal – gubernamental y las organizaciones de la sociedad civil, entre gobiernos y pueblos. Estos acontecimientos reflejan con toda claridad la necesidad de establecer reglas claras que permitan, tanto a los actores públicos como privados, manejarse con cierto grado de previsibilidad.

La integración sudamericana, desde la perspectiva Argentina, se comprende a partir de la actitud asumida por ella frente a estos dos procesos: el MERCOSUR y la UNASUR. Tienen una importancia estratégica, al igual que para el resto de los integrantes de estos procesos de integración. Se debe insistir en propiciar el privilegio de los espacios de integración como ámbitos adecuados para la concertación de estrategias políticas, económicas y comerciales comunes que permitan potenciar la competitividad de todos y cada uno de sus miembros. Su continuidad en el tiempo está dada por la comprensión de que este mundo global en el que vivimos ha devenido en el mundo de las regiones y de organismos internacionales cada vez más complejos y donde ningún país por importante que sea o se considere puede hacer valer sus ideas e intereses sino es a partir de su asociación con otros.

Lo dicho anteriormente se reafirma aun más con el clima internacional que se percibe en este momento. La incertidumbre del tablero mundial presenta nuevos signos distintivos como la crisis financiera, con sus múltiples consecuencias; el advenimiento de un escenario mundial más multipolar, pero con crisis profunda de los organismos multilaterales; la recesión europea y las incógnitas del rumbo que tomarán los Estados Unidos, China y las otras economías de Asia.

En medio de esta incertidumbre, los reposicionamiento internacionales de los países de Sudamérica son inevitables, y es importante que ocurran. La idea de encarar la inserción internacional a partir del acuerdo y el consenso regional concretados a través de esquemas de integración sigue teniendo sustento toda vez que amplía las capacidades de negociación frente al mundo de los países que han demostrado tener grandes posibilidades de crecimiento.

Por otra parte, la mayoría de los gobiernos de Sudamérica transitan la realidad de compartir una afinidad política, que moviliza una transformación positiva en los procesos de integración. En efecto,

los verdaderos procesos de integración requieren de elevados grados de institucionalización, lo que implica la creación de un adecuado marco jurídico y organizativo, pero no se agotan en ella. El uso de las estructuras creadas debe ser fluido, oportuno y sobre todo privilegiado frente a cualquier otro organismo con competencias en materias coincidentes. En este sentido, los países miembros de estos procesos sudamericanos, han convenido la creación de frondosos marcos institucionales de los que han hecho uso, muchas veces, no en su plenitud. La Argentina no escapa a estas conductas generalizadas. Por una parte, necesita de los procesos de integración, como el resto de los países de Sudamérica, a fin de insertarse en el mundo con mayores grados de competitividad. De esta manera, participa activamente del MERCOSUR y la UNASUR, donde persigue la gobernabilidad de la región. Por otra parte, sus conductas pueden interpretarse como una falta de interés en fortalecer las instituciones creadas por tales procesos.

Las oportunidades y desafíos de la integración sudamericana se encuentran en direccionar sus esfuerzos en buscar, entre el MERCOSUR y la UNASUR, una complementariedad de objetivos y no simplificar al MERCOSUR a una práctica mercantilista.

Ambos esquemas de integración representan los mayores desafíos actuales encarados en la institucionalización del espacio sudamericano con la idea de extenderse al resto de Latinoamérica. Argentina y Brasil, coordinadas armoniosamente, tienen la obligación y pueden convertirse en los conductores del estratégico proceso de integración en toda Latinoamérica.

Al respecto, el MERCOSUR, con la incorporación de nuevos Estados Asociados o Plenos, ha dejado plasmada su vocación sudamericana y ha hecho una contribución sustantiva como antecedente en la construcción de la UNASUR.

UNASUR, responde a la destreza de hacer converger a los países del MERCOSUR y la Comunidad Andina de Naciones en el eje de la integración sudamericana, expresada originalmente en la Comunidad Sudamericana de Naciones a la que suma dos países, tradicionalmente orientados hacia el Caribe, Guyana y Surinam. Digo esto sin desconocer el valor geopolítico que tiene para Brasil, que tiene fronteras con 10 de los 12 países que la integran

También podría afirmarse que ambos tienen objetivos comunes con fuertes contenidos económicos y metas políticas.

Es cierto que el MERCOSUR, desde su origen, ha priorizado una concepción estrechamente comercial. No obstante ello, la incorporación

en su agenda de temas vinculados a la defensa de la democracia, de los derechos humanos y otros objetivos en el plano social y cultural, permiten hablar del desarrollo de un MERCOSUR político.

La UNASUR tiene esencialmente un carácter político y eso ha permitido su nacimiento y desarrollo. Así queda reflejado en todos sus documentos oficiales con declaraciones en post de una respuesta política a la crisis que exige un conjunto equilibrado de acciones que estabilicen el sistema financiero, reactiven la economía, prioricen la creación del empleo y el fortalecimiento de la protección social, asegurando la recuperación económica sobre la base de un desarrollo sostenible. Asimismo, se debe subrayar que la UNASUR tiene también como propósito abordar cuestiones como las de la infraestructura física y la complementación energética.

Además de las similitudes en cuanto a los alcances y los objetivos de ambos procesos, existen también diferencias entre ambos esquemas que hacen a la esencia propia de cada proceso de integración: las asimetrías.

Entendemos por asimetría al resultado de ventajas o desventajas competitivas no derivadas de capacidades o ineficiencia propias, sino de la incidencia relativa de diferentes políticas, normas e instrumentos empleados en cada país para la regulación, la promoción o el apoyo de las actividades productivas y comerciales.

En el marco de los acuerdos de integración regional, se deben distinguir dos tipos diferentes de asimetrías: las originadas por factores estructurales y las creadas por las políticas explícitas o por intervenciones regulatorias de los países socios. Las primeras están presentes desde el propio punto de partida de los acuerdos y pueden requerir algún tipo de medidas compensatorias; las segundas tienden a distorsionar las condiciones de competencia, pueden ampliar o generar nuevas brechas estructurales y necesitan ser administradas.

Los dos procesos se encuentran en estados de avance y concreción diferentes.

El MERCOSUR cuenta con una estructura de compromisos jurídicos contraídos que si bien son imperfectos, sería difícil dejarlos de lado en virtud de las corrientes de comercio y de inversión que se han desarrollado entre los socios en los años transcurridos desde la firma del Tratado de Asunción. Solo basta como ejemplo decir que el flujo comercial se ha multiplicado por diez en estos 20 años de existencia.

La UNASUR, en cambio, recién está superando el proceso de ratificación de su tratado constitutivo y para ello deberá superar las diferencias políticas que existen entre algunos de sus miembros, que

afloraron durante los períodos que antecedieron a algunas de sus reuniones de presidentes. Tal es el caso de la Cumbre realizada en Bariloche, en la que se trataba sobre la controvertida decisión de Colombia de permitir bases del ejército de Estados Unidos.

Otra diferencia consiste en que los dos procesos tienen plataformas diferentes. El MERCOSUR está basado en preferencias comerciales pactadas y no sólo en la voluntad política de sus miembros. Mientras que la UNASUR no tiene previsto nada similar.

Los países que componen el MERCOSUR y la UNASUR se caracterizan por no ser semejantes, es decir, tienen diferentes características demográficas, sociales y económicas; incluso diferentes niveles de desarrollo económico y social. Esto sumado a las diferencias culturales y tradiciones políticas de cada uno de sus miembros, conforman una serie de dificultades a atender.

Por último, es importante decir que las asimetrías no son “ni buenas ni malas”, depende de cómo se las vea y considere. Pueden ser un estímulo para el comercio, en donde cada uno se especializa en lo que sabe y puede hacer mejor; o por el contrario, aquellas que bloquean las exportaciones de un país o crean un patrón de comercio sesgado que el país afectado no desea. Se pueden considerar varias clases de asimetrías: las construidas por la naturaleza, las que son producto de la historia, las que son resultados secundarios de políticas nacionales y las que se construyen pura y exclusivamente en base a políticas deliberadas de captura de mercados o creación de ventajas competitivas en un sector. En general, las asimetrías tanto estructurales o naturales, como aquellas generadas por políticas públicas, necesitan un trato especial según el tipo de país, tarea compleja pero necesaria para el MERCOSUR como la UNASUR.

Combatir las asimetrías es un desafío de los procesos de integración. Es uno de los ejes de la política. Argentina y Brasil tienen la oportunidad de convertirse en los motores políticos sino también en la fuente de inversión, para que la integración se transforme en una política de desarrollo espectacular. La experiencia desarrollada con el Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) nos muestra un camino que estamos transitando en esa dirección.

Las reflexiones expresadas de ambos procesos de integración que, en una breve comparación, parecen tener fuertes similitudes, en tanto ambos aspiran a un alcance espacial sudamericano, que no descarta el latinoamericano y que tienen asimismo objetivos políticos que trascienden lo estrictamente comercial e incluso económico, y algunas diferencias que no parecen del todo insuperables, se le debe agregar un breve análisis de

los liderazgos emergentes que los atraviesan y permiten delinear mejor sus principales rasgos.

En tal sentido, el rol que juegan Brasil y en otro plano Venezuela, es fundamental para comprender la dinámica que ha adoptado la región y analizar, en particular, la posición que en diversas oportunidades ha tomado la Argentina.

En términos generales, puede afirmarse que ambos países encarnan visiones diferentes acerca de la integración regional. Pero desde la perspectiva Argentina, profundización y ampliación no son alternativas excluyentes. Pueden darse de manera paralela, perseguir ambos objetivos de manera simultánea.

Por un lado, el gobierno de Venezuela bajo la presidencia de Hugo Chávez, que impulsa la creación del ALBA y solicita su ingreso al MERCOSUR, responde a una mirada geoestratégica y militar, y de clara diferenciación con los Estados Unidos.

Por otro lado Brasil, con Luis Inácio Lula da Silva, impulsa la formulación de la UNASUR, con una diplomacia cautelosa. Asimismo, el gobierno brasileño ha manifestado su intención de colocar las relaciones con los Estados Unidos en un lugar privilegiado, al tiempo que éste lo ha reconocido, una vez más, como una potencia subregional.

Venezuela requiere de un apartado especial, porque las alianzas, para el gobierno de ese país, deben responder a un tipo diferente de valores, basado en la lucha anti-imperialista, en la solidaridad de los pueblos del mundo, en la cooperación energética y en la promoción del socialismo, y son estos los postulados a los que responde la creación del ALBA. De todos modos, quiero rescatar que mucho es lo que avanzamos en nuestros entendimientos desde que comenzó el proceso de negociaciones para la incorporación de Venezuela como miembro pleno de MERCOSUR. Fuimos encontrando los puntos de intersecciones entre los objetivos históricos del MERCOSUR, su necesaria reconcepción de época y el hecho no contradictorio de los mismos con las definiciones políticas de Venezuela.

Por otra parte, si bien es cada vez más cierto que Brasil se está convirtiendo en un actor global, también es verdad que su soporte regional, necesario para la afirmación de su protagonismo mundial, es poco consistente sin el acompañamiento de la Argentina, y eso obedece a factores culturales de la región, actuales e históricos. Eso no quita que hoy Brasil se haya convertido en un *Primus Inter pares* en América del Sur.

También es cierto que los procesos de integración no se consolidan solamente desde las afinidades ideológicas de los gobiernos, sino que

requieren construcciones institucionales entre diferentes, inherentes a una integración entre Estados democráticos. Es decir, los procesos de integración deben conformar Políticas de Estado y, por lo tanto, deberían poder trascender las ideologías particulares que circunstancialmente desarrollen los gobiernos de turno. Sin embargo, en este caso se trata de verdaderos liderazgos regionales con concepciones diferentes respecto de los propios procesos, y el éxito o fracaso de los liderazgos depende en gran medida de las actitudes y elecciones que asuman sus seguidores.

La Argentina ha sido, desde fines de la década del 1980, el principal país socio de Brasil en la región y viceversa, explicado en gran medida por la interdependencia que generó la constitución del MERCOSUR, y eso es bueno para el propio proceso de integración.

Es imperioso para la UNASUR definir con claridad sus objetivos políticos y económicos, ya que a los aciertos iniciales en defensa de la paz y de la democracia en la región hay que darle sustento conceptual e institucional

Argentina y Brasil deben presentar una política común en el concierto internacional. Eso implica hacer importantes discusiones y concesiones y, principalmente, dar el salto de calidad con la convicción de que unos y otros estamos construyendo un proyecto común no solo para el presente sino también para el futuro. La continuidad de lo hecho hasta ahora no asegura impedir la generación de fugas que propicien que sus socios, y en especial los más pequeños, intenten acuerdos por la vía bilateral.

Se hace visible que los Estados Miembros del MERCOSUR omiten privilegiar el uso a sus instituciones y recurrir a sus instancias para lograr acuerdos y dirimir conflictos. Se plantea esta circunstancia como un nuevo desafío a superar.

Finalizando, a modo de conclusión, quiero decir que el MERCOSUR y la UNASUR constituyen dos procesos de integración internacional que, en la actualidad, tienden a otorgar gobernabilidad a Sudamérica. Si bien ambos tienen componentes de orden tanto político como económico, algunas de sus especificidades podrían permitir vislumbrar cierto grado de complementación entre ambos sistemas, y cada vez más si se observan las oportunidades y desafíos de la integración sudamericana.

El MERCOSUR cuenta con más arraigo jurídico e institucional y con el diseño de una estrategia basada en la complementariedad económica entre sus miembros, mediante la adopción de acuerdos sectoriales para optimizar la utilización y movilidad de los factores de producción y para alcanzar escalas operativas eficientes en términos económicos.

La UNASUR, en cambio, persigue objetivos que si bien se vinculan con cuestiones de la más diversa índole – social, económica, energética, financiera, educativa, etc. –, en última instancia tiende a la construcción de un espacio de integración política entre sus miembros que podría, incluso, constituirse en una instancia capaz de enfrentar los conflictos en la región.

De este modo, es posible vislumbrar una dinámica regional que contemple al MERCOSUR como el eje de un espacio económico común destinado a propiciar decisiones de inversión productiva, una herramienta de desarrollo para la región y no un ámbito comercialmente fenicio, y a la UNASUR como el ámbito de concertación política entre sus miembros.

Para que este contexto, que aparece como el más deseable, sea posible, es necesario que cada uno de los integrantes de estos procesos los jerarquice como prioritarios a la hora de diseñar e implementar su política exterior, así como a la de resolver sus conflictos. Este concepto es de una importancia fundamental y entraña básicamente el respeto y uso adecuado de las instituciones que se crean en virtud de los procesos de integración.

Así observamos cómo la Argentina, al igual que el resto de los integrantes de estos procesos de integración, insisten en propiciar el privilegio de los espacios de integración como ámbitos adecuados para la concertación de estrategias políticas, económicas y comerciales comunes que permitan potenciar la competitividad de todos y cada uno de sus miembros.

Si del MERCOSUR y la UNASUR se trata, observamos cuanto avanzamos las oportunidades que se nos presentan y los desafíos que tenemos. Debemos mejorar en cuestiones de gran importancia como el perfeccionamiento de la Unión Aduanera, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la superación de las trabas sociales y culturales. Hemos creado un proceso de solución de controversias, encargado de resolver las diferencias que puedan surgir entre dos o más miembros del bloque. No hay que olvidarse que nuestros países no fueron siempre amigos. Durante años, para las fuerzas armadas argentinas o brasileñas, la hipótesis de conflicto eran Brasil o Argentina. Estamos hablando de otros tiempos, pero hay que decirlo claramente: esta visión del pasado ha penetrado hasta en nuestras propias burocracias. Debemos comenzar a pensar realizar o profundizar una participación en conjunto ante los organismos multilaterales, no sólo los de la OMC sino también otros espacios. Sería positivo proyectar esta integración regional a nuestra actuación en todos los organismos internacionales. La creación de un Observatorio de Calidad Democrática, la creación del Banco del Sur, la propuesta del gasoducto del

sur, la creación de PETROSUR, la iniciativa financiera del Bono del Sur, la creación de la cadena latinoamericana de televisión.

En definitiva, Argentina y Brasil deben tomar real dimensión de la posibilidad de convertirse en el núcleo duro del proceso de integración sudamericana. Cuanto más se fortalezcan y complementen sus objetivos en el MERCOSUR y la UNASUR, habrá mejores condiciones para la integración sudamericana.

La integración en Sudamérica se encuentra consagrada por una acumulación de oportunidades y desafíos cuya toma de conciencia resolvería la estrategia de inserción internacional. El proceso requiere sobre todo de una definición política clara, consistente, legítima y conforme con procesos de decisión consensuados e institucionalizados por parte de Argentina y Brasil.

Comentários – Oportunidades e desafios da integração sul-americana

Paulo Emílio Borges de Macedo

Este seminário é certamente muito proveitoso e veio num momento bastante oportuno, pois a crise financeira que o mundo vive nos obriga a pensar estratégias para o MERCOSUL e para toda a integração latino-americana.

Um comentarista deve observar três imperativos para o seu trabalho não ser enfadonho: primeiro, não atrapalhar a plateia no difícil processo de digestão das informações recebidas e no ensimesmamento das mesmas. Segundo, encontrar algumas questões de interesse geral; provocações, sobretudo. E, terceiro, ser breve.

Restou bastante claro, de todas as exposições aqui, que as análises devem levar em consideração o mundo em mudança, a crise financeira, sobretudo a norte-americana, e a evolução rápida de novos e importantes atores e países no contexto econômico, como a China. Estas questões não são apenas relevantes para cada país, isoladamente, mas também para todo o processo integratório. Sem dúvida alguma, a China, com o seu peso econômico, influi, por vezes, tanto de forma negativa como positiva, para a integração das economias. Influencia, ainda, a concertação de políticas dos países latino-americanos, para não nos restringirmos ao escopo econômico, pois estamos falando não só do MERCOSUL, não só da CAN, mas também da UNASUL.

E restou claro, também, que não existe mais opção para o desenvolvimento autárquico, para um desenvolvimento fechado dentro

de si próprio, das próprias fronteiras. Parece-me haver consenso entre os países, inclusive entre os países maiores, de que as suas estratégias de crescimento passam pelo processo de integração. Não me parece mais viável, no século XXI, a ideia de economias nacionais autônomas e isoladas.

Apesar da lentidão e, por vezes, de algumas decepções com o desenvolvimento do processo de integração, o MERCOSUL é uma realidade, e não é mais possível ser desfeito. Na sessão da manhã, ouvimos embaixadores afirmarem que havia pouca participação da sociedade civil e do empresariado na construção do MERCOSUL. Ressentia-se de que não havia ainda empresas binacionais brasileiro-argentinas. Mas apesar da lentidão dessas promessas, eu tenho a impressão que, se uma política governamental tentasse se desfazer do MERCOSUL, as federações de comércio e as federações das indústrias do Brasil seriam as primeiras a se levantar contra.

Acredito que o MERCOSUL é, de fato, uma realidade que hoje não pode ser desfeita. Nem se pode ignorá-la. Resta saber o que fazer com essa realidade. Aprofundá-la? Quais são as estratégias para aprofundá-la?

Salta aos olhos que há necessidade de se fazer uma integração com pragmatismo. São várias as ideologias, são discrepantes as posições em relação ao desenvolvimento econômico, são diversos os índices de desigualdade social e são variadas as soluções para tais e tais problemas. Mas a integração deixou de ser mera bandeira. Há uma tendência geral de se voltar para os processos integratórios com pragmatismo, abandonando devaneios, deixando de lado as ideologias - "ideologia" na acepção marxista do termo, como máscaras de realidades não muito bem definidas. Há muitos anos, a América do Sul tornou-se um espaço prioritário para a política externa brasileira, desenvolvido com seriedade e pragmatismo. Essa evolução representa um progresso e vai muito ao encontro do atual contexto brasileiro, em que a nova Presidenta se volta exatamente para uma política mais pragmática.

Ressaltou-se também que o princípio democrático é hoje pré-condição para qualquer processo de integração. Alguns regimes mais autoritários podem, até mesmo, conduzir os processos de integração com maior velocidade e até com maior sucesso, mas a sua legitimidade vai depender sempre da eficácia, do sucesso. Não é o caso de processos desenvolvidos por países democráticos. Estes conseguem levar a cabo os processos integratórios com serenidade porque eles não dependem de êxitos, dependem, isto sim, do apoio de seus povos. Uma integração conduzida dessa maneira tem mais legitimidade e conta com uma base

mais sólida. Cabe aqui ressaltar, os dois grandes processos de integração mais tratados aqui nesse seminário, MERCOSUL e UNASUL, ambos contêm uma cláusula democrática. Democracia é hoje requisito para a América Latina.

O MERCOSUL não é mais só um acordo comercial, ele é condição para o desenvolvimento. Mais do que um mero processo de integração, ele é uma estratégia de desenvolvimento nacional. Sem dúvida, o MERCOSUL é um acordo comercial, porém, também não há dúvida de que quer ser mais do que um acordo comercial, quer se tornar uma união aduaneira perfeita, quer progredir até o objetivo de um mercado comum. Quem sabe, no futuro, até mesmo uma moeda comum; contudo, ele é, antes de mais nada, uma condição para o desenvolvimento, é uma verdadeira política nacional dos países para o seu desenvolvimento econômico. Por isso, ele não pode ser simplesmente olvidado, ele não pode ser esquecido, ele não pode ser ignorado. Ele é uma realidade, e essa realidade precisa ser levada em consideração como um dado para o processo de tomada de decisões. Trata-se de uma política não apenas comercial, mas de desenvolvimento econômico nacional.

Entretanto, dito isso, não se pode esquecer as promessas não cumpridas do MERCOSUL. Como realizá-las? Como conciliar o cumprimento dessas promessas com uma estratégia de regionalismo aberto? Mencionou-se aqui que o MERCOSUL deve adotar uma estratégia de regionalismo aberto. Ele não deve ficar ensimesmado, não deve ficar centrado em si mesmo, pois o próprio MERCOSUL seria também uma estratégia de inserção em uma economia global. Mas aprofundar a integração e realizar as promessas não seria uma *démarche* contrária à ideia de regionalismo aberto?

Como planejar o futuro do MERCOSUL? Ele hoje conta com instituições que não são propriamente intergovernamentais como, por exemplo, o PARLASUL, o parlamento do MERCOSUL, e o Alto Representante do MERCOSUL. Evidentemente, não estamos abraçando a ideia de instituições comunitárias, como existe na União Europeia. Embora o parlamento seja uma instituição comum aos dois processos, a supranacionalidade ainda não é a lógica por aqui. No entanto, já não somos mais um processo integratório intergovernamental puro, pois apresentamos canais de comunicação com agentes não oficiais. Isso nos leva a pensar que, agora, não só as forças econômicas, mas as forças sociais de um modo geral, a sociedade como um todo, podem tomar a frente do processo do MERCOSUL. O MERCOSUL deixou de ser apenas uma política de Estado e se tornou uma realidade social dos países da América do Sul.

Por fim, um dos temas de maior relevância de todas as exposições aqui são as relações entre os dois grandes processos de integração: MERCOSUL e UNASUL. Há uma notória preocupação em como serão essas relações, e se porventura um processo irá se sobrepor ao outro. O consenso geral é de que há necessidade que eles não se sobreponham, que sejam complementares, e me parece haver bons motivos para tanto. A UNASUL não se propõe ser uma união aduaneira. Ela trata de temas que, de alguma maneira, estão esquecidos no MERCOSUL, como a integração física e energética. De fato, como realizar uma integração comercial se não temos estradas, se não há vias de escoamento entre os países? Com a integração física, estamos realizando, agora, no século XXI, algo que há muito tempo já foi consolidado na América do Norte e na Europa.

Como realizar um desenvolvimento integrado sem energia elétrica? Temos descoberto muitas jazidas de petróleo e de gás natural. Potencial energético não nos falta. O que precisamos é fazer essa energia circular, e os mecanismos estão sendo criados. Estou pensando no Paraguai e nos recursos que absorveu do FOCEM para a construção da sua rede de energia elétrica. A integração energética constitui, com toda a certeza, pré-requisito para o desenvolvimento econômico.

A UNASUL vem desempenhar um papel muitíssimo importante de que, após a Guerra das Malvinas, ficamos órfãos: uma estrutura de defesa. A UNASUL não surge nos mesmos moldes do TIAR, ela se propõe a estabelecer políticas de concertação em matéria de defesa da América do Sul. Alcem disso, é um foro de concertação política, que nos permite falar em nome da América do Sul com o resto do mundo.

Lembro de um trecho jocoso de José Ortega y Gasset, na sua obra, de 1930, *A Rebelião das Massas*. O filósofo espanhol autor conta a história que Victor Hugo recepcionava autoridades num sarau diplomático. Toda vez que um representante entrava e era anunciado, o escritor proclamava alguma contribuição importante que o país daquele diplomata havia feito ao mundo. Por exemplo, ao entrar o representante do Reino Unido, Victor Hugo teria exclamado: "Ah, Shakespeare!". Para o plenipotenciário da Rússia, ele teria afirmado: "Tolstoi!". Eis que de repente entra o representante da Mesopotâmia. Há certo suspense na plateia sobre o que o mestre irá dizer, mas ele sem sequer titubeia: "Ah, a Mesopotâmia! A humanidade".

A América do Sul está agora se dotando de instituições políticas e de uma face. A União Europeia tem personalidade internacional, a Europa tem um rosto. A América do Sul está agora criando o seu rosto. Esperemos que essa identidade contribua não só para consolidar todos nossos processos de integração, mas também consolide uma melhor inserção no mundo.

Comentários – Oportunidades e desafios da integração sul-americana

Embaixador Luiz Felipe de Seixas Corrêa

Existe uma relação muito profunda entre relações internacionais e História. O tema da integração marca profundamente nosso presente e está destinado a influenciar decisivamente nosso futuro. Entretanto está fortemente carregado de História. Foi, portanto, muito acertado começar esta série de parcerias entre o IHGB e o Itamaraty sob a perspectiva do que, em História, se chama “presentismo” ou “presentidade”.

Ouvimos hoje apreciações valiosas sobre a evolução e as circunstâncias de um processo – a integração sul-americana – que tem os seus mistérios, que desperta ocasionalmente reações negativas, mas que exerce poderosa atração, tanto nos meios governamentais quanto na sociedade civil dos países envolvidos.

Ao representar, de certo modo, a antítese da soberania, princípio sobre o qual estão baseados os Estados nacionais, a integração não deixa de ser uma utopia. Como tal, desperta ilusões e atrai o entusiasmo dos indivíduos. Todos nós gostamos de ver uma utopia realizada, ou pelo menos de perseguir uma utopia. Contaram-me certa vez a história de um grafito, não sei bem se real ou imaginário, que surgiu num muro de algum país centro-americano, em plena campanha eleitoral, que dizia - “Basta de realidade! Queremos promessas!”. A utopia representa essa promessa que nós, nacionais de países ainda assinalados por fortes contrastes, queremos tornar realidade!

Costumo dizer que o MERCOSUL e, por extensão, todo o processo de integração da América do Sul podem ser caracterizados como uma “utopia

consciente”. Ou seja, uma construção até certo ponto virtual, resultante não necessariamente apenas de um vago temor da realidade – como são de uma forma ou de outra as utopias – mas também da determinação de encarar a realidade como uma tarefa permanente e uma invenção perpétua. A integração, na verdade, é uma realidade possível. Esta possibilidade ficou transparente em todas as intervenções que ouvimos hoje. Se a integração é possível – ainda que não estritamente real –, o papel dos Governos e dos agentes econômicos deve ser sempre o de atuar para ampliar os limites do possível.

A integração da América do Sul parte de duas sub-regiões (os Andes e o Prata), cujas Histórias foram marcadas desde o período pós-colonial (na verdade mesmo desde o período colonial), por guerras ou conflitos, ligados, de um lado, ao processo de formação do que viriam a ser os Estados nacionais e, de outro, a lideranças locais de cunho mais ou menos caudilhesco.

Nos Andes, os conflitos que deram origem ao esfacelamento da utopia bolivariana foram endógenos: hispânicos contra hispânicos; caudilho contra caudilho. Na região do Prata, o único espaço sul-americano onde as frentes colonizadoras se encontraram, os conflitos foram de outra natureza, carregados de antagonismos herdados da Península Ibérica. Castelhanos, de um lado, Luso-Brasileiros de outro disputando a demarcação dos limites artificiais e irrealizável das Tordesilhas. E, mais concretamente, o controle da Bacia do Prata, suposta porta de entrada para riquezas minerais jamais encontradas.

Séculos mais tarde, a integração andina e a integração platina resultaram de visões modernas destinadas a conter e a romper antagonismos históricos que haviam perdido a sua razão de ser. Mas que teimavam – teimam ainda em alguns casos – em permanecer, por inércia, nas mentalidades nacionais.

Isso é normal. Na própria Europa, apesar de todo o avanço verificado no processo de integração e da supranacionalidade, ainda surgem aqui e ali preconceitos derivados de outras fases das Histórias nacionais dos países da região. No nosso caso, o problema foi que esses antagonismos permaneceram até muito recentemente nas mentalidades dos segmentos militares de cada país. Na região andina, em função de questões de limites irresolvidas, latentes, ou mal resolvidas; e, no Prata, sobretudo em função do aproveitamento dos rios da Bacia, caso emblemático de Itaipú, que contrapôs o Brasil à Argentina. Justificavam-se, com isso, carreiras armamentistas, hipóteses de guerra, e outras manifestações que assumiram alarmante realidade na época em que nosso continente esteve dominado pela lógica dos regimes militares.

A motivação política, a determinação de superar as separações reais e/ou imaginárias entre nossos países mediante a integração aparece claramente nas linhas e nas entrelinhas de praticamente todas as intervenções que ouvimos hoje.

Se bem que fundamentalmente positiva, a origem política do processo de integração é responsável também por certo grau de imprecisão em relação a seus objetivos e meios. Tanto no que se refere à Comunidade Andina que, após período inicial de notável e promissor crescimento, se reduziu e, até sob certos aspectos, se estiolou; quanto no que diz respeito ao sequenciamento da construção do Mercado Comum Brasil/Argentina (Tratado de 1989), posteriormente ampliado – embora em muitos aspectos diluído – no âmbito do MERCOSUL, sob a forma de uma União Aduaneira que não se completou até hoje. Ambas foram precedidas pela ALALC/ALADI e agora se vêm acompanhadas pela UNASUL, compondo um quadro particularmente ambíguo, até certo ponto redundante e eventualmente dispersivo. Trata-se de um fenômeno que está a requerer um foco mais preciso. Se é que ainda somos capazes de pensar em termos mais concretos à luz da forte crise por que atravessa o modelo de todos os exemplos de integração com tendência à supranacionalidade: a União Europeia. E se é que conseguiremos superar nossa tendência atávica a elidir os problemas com que temos de lidar, com sucessivas *fuites en avant*! Infelizmente, a tendência a desconcentrar, a atirar em todas as direções, a inovar sem ter cumprido precedentemente as metas traçadas, continua muito viva na nossa região...

Oscasos do MERCOSUL e da Comunidade Andina são semelhantes, embora partam de situações diversas. Nos Andes, permanece uma certa simetria: as disparidades entre os países da região não são tão grandes, mas suas estruturas produtivas são, até certo ponto, semelhantes e sob muitos aspectos redundantes. Fica difícil integrar, sob uma perspectiva voltada para a supranacionalidade (ou, pelo menos, para a “internacionalidade”) o que é semelhante. No caso do MERCOSUL há mais complementaridades. Mas subsiste um problema de outra natureza: o das assimetrias entre os membros. No momento em que o processo deixou de ser bilateral envolvendo Brasil e Argentina, e passou a incluir o Uruguai e o Paraguai, essas assimetrias foram se tornando, pouco a pouco, verdadeiras fraturas expostas no sistema, retardando sua evolução. No que se refere ao MERCOSUL, a lógica política, segundo a qual era necessário juntar os quatro países, acabou superando a lógica econômica que aconselhava integrar primeiramente as estruturas produtivas e comerciais das duas unidades maiores antes de ampliar o processo.

O fato é que, entre a lógica política e a lógica econômica, optamos por ficar com as duas e não temos conseguido avançar tanto quanto desejaríamos, na verdade, nem numa, nem noutra. Para utilizar a linguagem de um dos textos apresentados ao Seminário, “do otimismo original passamos a um presente de quase desilusão”.

A UNASUL foi concebida para propiciar pontos de convergências gerais entre os dois processos regionais e contribuir para superar as divergências pontuais que obstruíam e ainda obstruem no interior de cada um, o seu aproveitamento. Há, portanto, uma expectativa benevolente em torno da UNASUL, acompanhada, porém, de certo ceticismo em relação à sua capacidade de agregar valor a processos de integração que se têm mostrado cada vez menos capazes de avançar nos caminhos originalmente traçados.

A grande e muito significativa coincidência em torno da UNASUL - acho que vale a pena frisar bem esse aspecto - é a sua capacidade de promover a cláusula democrática e assegurar a prevalência deste que é, sem dúvida, nosso maior bem comum, nosso grande valor agregado, nossa maior conquista histórica: a democracia! Por si mesmo, a democracia não resolve os problemas da nossa região, mas sem ela, nossos problemas jamais serão resolvidos.

Fica evidente das intervenções dos participantes no Seminário que a benevolência com que todos veem os processos em curso na região se acha acompanhada de certa impaciência com a demora em se obter resultados mais concretos, seja no aprofundamento da integração, seja na solução dos problemas derivados das assimetrias existentes no interior de cada bloco.

Do lado brasileiro é perceptível uma propensão a crer que o país, por suas dimensões econômicas e pelo raio territorial que se estende do Norte ao Sul da América do Sul, estaria predestinado a contribuir com o dinamismo necessário para a consistência do processo. Entretanto, nós brasileiros tendemos, ocasionalmente, a não nos darmos conta de que aquilo que concebemos e entendemos como benevolência pode, muitas vezes, ser percebido pelos demais como prepotência. Daí o cuidado com que a diplomacia brasileira procura se mover na região sem pretensões ou veleidades de liderança. Em outras palavras: não movida pela determinação de representar a vontade dos demais, mas por uma disposição de juntar peças, ativar convergências e catalizar vontades reais ou potenciais.

É fácil falar. Difícil, porém, é fazer. Sobre tudo quando se tem presente que a relação do Brasil com os países andinos esteve historicamente assinalada por uma carga de alheamento, de distanciamento, e que

a relação do Brasil com os países platinos foi historicamente carregada de confrontações e conflitos armados, tanto no período colonial, entre Portugal e Espanha, quanto no período imediatamente pós-colonial durante o processo de definição dos Estados nacionais.

No caso específico da Argentina, a outra grande unidade da América do Sul, nossas relações estiveram sempre assinaladas por uma peculiar carga histórica de contraposição, que se manifesta constantemente ao longo das relações entre os nossos países, assinalada por impulsos antagônicos. Forças de expansão, de crescimento, de consolidação do lado brasileiro, versus impulsos de prevenção, de contenção, de busca de equilíbrio do lado argentino, cíclica e ocasionalmente contrabalançados por tentativas de acomodação.

A dialética básica “contenção x expansão” é somente a mais constante que caracteriza, originalmente, a relação. Existem muitas outras contraposições que diferenciam as atitudes e as sensibilidades das sociedades brasileira e argentina. A título de ilustração indicaria algumas: a tendência argentina ao principismo versus a tendência brasileira ao pragmatismo; a qualidade argentina versus a quantidade brasileira; a identificação socio-cultural da Argentina com o primeiro mundo versus a maior afinidade brasileira com o mundo em desenvolvimento; e, assim por diante, toda uma série de dualidades ou dicotomias que qualificam a nossa relação e ajudam a explicar certas atitudes e comportamentos ao longo da História.

Quando se tem presente tamanha “dissemelhança” de formação, estas personalidades nacionais coletivas tão divergentes, assim como as contraposições históricas formidáveis que permaneceram ao longo da vida independente dos nossos países (a ponto de nossas respectivas hipóteses de conflito estarem, até poucas décadas, centradas num contra o outro), torna-se mais fácil valorizar a significação história da aliança estratégica a qual conseguimos construir a partir do projeto de integração.

Antagonistas no passado, Brasil e Argentina são hoje, como se comentou em torno desta mesa, países que, sem menosprezarem suas diferenças, percebem-se mutuamente como interlocutores privilegiados e parceiros essenciais na consolidação e na expansão dos seus respectivos projetos nacionais e internacionais. Hoje compartilhamos ademais a convicção de que, para que esses objetivos possam ser atingidos, é essencial que sejam complementados sob uma perspectiva regional mais ampla.

Em última análise, o que se impõe como resultante da integração entre Brasil e Argentina, é o que se poderia denominar de “uma zona de prosperidade compartilhada” em toda a América do Sul. Para que

Argentina e Brasil possam-se sentir seguros, é imprescindível a criação e a consolidação de um quadro de estabilidade e desenvolvimento em toda a região. Daí a concepção da UNASUL, daí a necessidade de levar adiante o projeto cujo objetivo é, em última análise, criar convergências entre os nossos processos de integração.

Creio que a principal conclusão que podemos extrair dos debates de hoje é a de que nossos processos de integração devem gradualmente deixar de ser movidos por voluntarismos. Lastreada por um conhecimento adequado do contexto e das circunstâncias históricas, a integração regional deve sempre, porém, manter-se em busca da ampliação dos limites do possível. Sem minimizar as dificuldades, mas sem igualmente abandonar os ideais – as utopias – que nos impulsionam.

É essencial, portanto, que o processo de integração seja avaliado tanto em função do que ele é, quanto do que ele não é. O sentido do possível deve proporcionar-nos a capacidade de entender que o que está bem muitas vezes assim, está porque deixou de andar mal, mas pode estar sempre melhor.

Graças à qualidade dos nossos expositores de hoje, acredito que o exercício cumpriu plenamente o objetivo de estimular um esforço de alteridade, ou seja, contribuir para que cada um possa ver com os olhos do outro uma realidade que afeta igualmente a todos nós. Ou aproximamos nossas perspectivas ou estaremos condenados a continuar encarando os mesmos fenômenos com olhos distintos e enxergando, cada qual, coisas diferentes, um acusando o outro de não ver o que, no fundo, prefere não ver.

Debates

Embaixador José Botafogo Gonçalves – O fato de estarmos no Instituto Histórico e Geográfico faz com que seja ainda mais pertinente observar que a geografia e a história da América do Sul são anti-integracionistas. Começo pela geografia, que não favorece a integração. Nem a do subcontinente, nem a dos países sul-americanos. Essa é uma realidade que temos de encarar e superar. A nossa herança geográfica nada tem a ver com a experiência europeia. Lá, pelo contrário, a geografia é favorável à integração, que só não se realizou antes por falta de vontade política. Alemanha e França, por exemplo, brigavam porque cada um achava que perderia se o outro prevalecesse. Só depois da Segunda Guerra Mundial chegaram à conclusão de que era melhor deixar de matar uns aos outros e tirar benefício da integração que, geograficamente, já preexistia.

Também há dificuldades históricas. Vimos, com Francisco Doratioto, que os processos de independência brasileiro e hispano-americano foram diferentes e geraram mecanismos de afastamento. A paz que o Brasil gozou depois da Guerra da Tríplice Aliança, ao invés de aproximar, nos afastou dos nossos aliados, porque as estruturas comerciais e econômicas eram paralelas e destacadas. Entre Brasil e Argentina não havia nenhum entendimento e nenhum desentendimento, pois enquanto vendíamos produtos de sobremesa (café, cacau, açúcar), a Argentina vendia carne. Os compradores eram distintos: para nós, os Estados Unidos; para a Argentina, a Europa. Argentina e Brasil nunca

entraram em guerra, apesar da grande vontade de alguns setores dos dois lados, porque, na verdade, não éramos rivais.

Se a geografia e a história não ajudam, a razão nos demonstra que, para aumentar as potencialidades, é importante que nos unamos ao invés de continuar restritos às nacionalidades. Cabe uma crítica a nós mesmos, brasileiros, e a todos os demais sul-americanos: ainda somos soberanistas, ainda somos excessivamente nacionalistas. Deveria haver, mas não há consenso em torno de uma visão de desenvolvimento regional. Ao contrário, cada país, cada governo olha para dentro de suas próprias fronteiras e estabelece políticas de integração como consequência dessa visão autocêntrica.

O exemplo recente do aumento do IPI sobre os carros importados mostra claramente isso. É o Brasil olhando para a exportação chinesa e procurando uma proteção exclusiva. Ao descobrir que o Uruguai estava sendo negativamente afetado pela medida protecionista, de repente se dá conta de que tem de fazer uma série de correções. As políticas nacionais preponderam.

Argentina e Brasil até hoje não uniram seus parques industriais para se tornarem mais competitivas no mercado mundial. É um se protegendo do outro. Há um grande déficit de integração, que não decorre propriamente da falta de vontade política, e mais da herança histórica, cultural, nacionalista, soberanista. Talvez a UNASUL consiga superar esse déficit, espero que sim. Caso contrário, o processo de integração vai ser muito lento.

O que eu gostaria de sublinhar aqui é que todos nós, sul-americanos, precisamos nos convencer de que urge superar as questões históricas e trabalhar para que a geografia se converta em nossa aliada. Como não podemos reescrever a história, a minha conclusão é de que somente por meio de uma injeção maciça de recursos na integração física poderemos progredir em outros setores.

Professor José Carlos Aleixo - Há precedentes de cooperação cultural importantes que poderiam ser retomados e que facilitariam, a meu ver, entendimentos políticos, além de aproximar as sociedades. Por exemplo, na década de 40, Brasil e Argentina resolveram editar uma coleção argentina de autores brasileiros e uma coleção brasileira de autores argentinos. De comum acordo, escolheram-se autores significativos dos dois países e providenciaram-se as traduções para o espanhol e para o português. Poderíamos pensar em outras coleções. Seria um meio eficiente de aumentar o conhecimento mútuo.

Caberia também lembrar a figura de Silvestre Pinheiro Ferreira, um grande diplomata brasileiro, o último que exerceu a função de Ministro das Relações Exteriores no tempo de D. João VI no Brasil, e que continuou sendo Ministro dos Negócios Estrangeiros quando D. João VI voltou a Portugal. Pinheiro Ferreira apresentou um projeto de confederação dos países agredidos ou ameaçados de agressão, que foi enviado à consideração de vários países da região. Esse projeto pode ser considerado um precedente do que viria a ser o Congresso do Panamá e os Acordos de 1826. Também graças a Silvestre Pinheiro Ferreira, o Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, com capital no Rio de Janeiro, foi o primeiro país a reconhecer a independência das Províncias Unidas do Rio da Prata, assim como o primeiro a reconhecer a independência da Colômbia. Precedentes históricos como esses deveriam ser lembrados e difundidos entre todos os países da região, como importantes tipos de cooperação no passado.

Embaixador Gilberto Saboia - Eu queria fazer uma pequena observação sobre alguns aspectos que já foram mencionados e que dizem respeito aos indivíduos e às sociedades. O Dr. Sigal referiu-se à questão dos estereótipos que se mantêm apesar da aproximação entre os países. Esses estereótipos podem até ser positivos, se ficarem no campo do humor, mas podem também ter facetas negativas, e estas, a meu ver, serão mais facilmente superadas se trabalharmos no âmbito da cultura. O Ministro Patriota estimulou um esforço de concertação entre os meios culturais da região, de maneira a projetar com mais vigor as respectivas culturas nos demais países. Seria muito oportuno envolver os autores e editores de Mafalda ou de Mônica, por exemplo, nesse tipo de projeção cultural, isso no meio infantil, que é onde tudo começa.

Outra questão que desejo ressaltar é a da inclusão social. Ao falar de inclusão social na área andina - também nas outras regiões, mas principalmente na área andina -, não é possível deixar de destacar a questão indígena e os movimentos que se desenvolvem em vários países para a redenção e a preservação das dessas culturas. Ora, esses movimentos por vezes colidem com projetos de construção de estradas ou de usinas hidrelétricas. Gostaria de talvez ouvir um comentário sobre isso.

Com relação à observação do embaixador Botafogo de que nós somos soberanistas. Estou de acordo, todos os nossos países são bastante soberanistas, mas é preciso reconhecer que temos melhorado. Por exemplo, quando tivemos dificuldades com a Bolívia, devido à questão do gás, o então Presidente Lula encontrou uma maneira negociada de superar o problema e seguir adiante sem provocar um conflito.

André Viana (IPEA) - Algumas exposições têm manifestado opiniões parecidas com a do professor Gerardo Caetano, sobre a questão da liderança sem hegemonia. Acho que está na hora de definirmos direito o que se quer dizer com isso, uma vez que a hegemonia se define como uma liderança do processo moral, aliada ao exercício da força. Assim, parece contraditório falar em liderança sem hegemonia. Talvez fosse o caso de pensar numa hegemonia sem o uso de recursos bélicos, sem imposição da liderança aos vizinhos.

Com relação à soberania e ao fato de sermos soberanistas, o que se tem, na verdade, observado, nestes últimos tempos, é um exercício de progressiva construção da integração. Estamos caminhando no sentido da integração e, ao mesmo tempo, afirmamos as soberanias ao fazê-lo. Nisso, a América do Sul diverge de todas as experiências anteriores. Quando nós nos sentamos à mesa de negociação, reconhecemos os outros como iguais, ao contrário do que acontece em outros casos.

Deveríamos olhar menos para a União Europeia e olhar mais para o nosso processo, que tem sido extremamente rico, com novas nuances que não são percebidas em eventos anteriores. Há cerca de um ano atrás, o Embaixador Botafogo Gonçalves disse que nós éramos o extremo-ocidente, e que tínhamos, portanto, de nos definir de outra forma. Se não aproveitarmos o momento no qual nos afirmamos como algo diferente, seremos apenas um eco de um projeto que está se esmilinguindo na Europa de hoje, pois, como disse o professor Fiori em texto recente, eles jogaram fora o seu socialismo algumas décadas atrás, e agora o mito da união corre o risco de ir-se pelas águas da chuva.

Embaixador João Clemente Baena Soares - Diante das observações do professor Caetano, gostaria de comentar que, enquanto a América Latina é um conceito, a América do Sul é uma realidade geopolítica. Esta é a grande diferença. Não vamos hostilizar os que estão fora da nossa região sul-americana, mas nós somos diferentes. Somos diferentes dos demais americanos.

Segundo, gostaria também de assinalar uma omissão nos debates até aqui. A meu ver, a integração se faz com as pessoas, essencialmente. A integração física é importante, mas não é tudo. A integração das estatísticas é passageira, não representa uma realidade. O que representa uma realidade é a integração das pessoas, feita pelas pessoas. Por isso quero destacar a importância da integração das universidades, das academias, dos centros de reflexão, quero destacar a relevância do ir e vir dos nossos nacionais.

Tive alguma experiência na OEA. Como todos aqui sabem, meu currículo tem mais passado do que futuro. Na OEA, muitas vezes me senti angustiado quando os norte-americanos diziam “vamos negociar, qual é a estratégia dos latino-americanos?”, e não havia nenhuma ou, por outra, havia mais de trinta.

Este ponto é importante: a estratégia da América do Sul e a identidade sul-americana vão sair dos centros de reflexão, das academias, vão sair do intercâmbio intelectual de mentes pensando a América do Sul.

Rosario Santa Gadea - ¿En qué medida la preservación de culturas autóctonas puede chocar con una visión de desarrollo que avanza la infraestructura en zonas, digamos, vulnerables?, ¿Cuáles serían los derechos de estas poblaciones? Yo pienso que efectivamente hay una cada vez mayor conciencia de la necesidad de lograr una compatibilidad entre la necesidad que existe de conectar estas poblaciones al esfuerzo nacional de desarrollo, y la necesidad también de preservar sus derechos y expectativas sobre sus propios territorios. En ese sentido, hay cada vez un mayor énfasis en el desarrollo de estudios previos de impacto social y ambiental, con enfoque estratégico, que puedan intervenir desde el inicio mismo de la concepción de los proyectos. También es muy importante ver que los proyectos de los que estamos hablando son aspiraciones de larga data de las poblaciones de las regiones. Son proyectos que llevan décadas de no ser realizados. Entonces, en realidad, empatan con aspiraciones de desarrollo de las poblaciones. En el Perú, el Congreso acaba de aprobar una ley de consulta previa que es propiamente un reconocimiento de licencia social.

La resistencia a proyectos con impacto social está más ligada a las últimas protestas que ha habido sobre temas de proyectos mineros y su impacto. Yo quisiera anotar también que, como ha dicho el Embajador Botafogo, integración física es el punto número uno de la agenda de la integración continental. Pienso que es también el punto número uno de la agenda contra la desigualdad. La lucha, el enfoque actual de ir hacia el encuentro de las preocupaciones de inclusión, y de hacer un crecimiento que llegue a todos, pasa por este tema, porque la desigualdad no es solamente la diferencia de quintiles mayores o menores de pobreza. Es territorial.

En el área andina, es clarísimo que el Perú ha sido bastante exitoso en reducir la tasa global de pobreza, pero la pobreza rural sigue allí, no ha bajado. Ella se coloca en las zonas alto andinas, en las zonas amazónicas, en todos aquellos territorios que no están bien conectados con los motores

de crecimiento. Y ahí concuerdo con lo que varios de nosotros en la mesa han dicho: yo creo que el ancla principal de este tema es la integración nacional. En verdad, estas vías interoceánicas de conexión hacia Brasil han calado tanto en la estrategia peruana porque, finalmente, lo que estamos haciendo es integrar el Perú con el Perú, una parte con la otra. Eso está ligado no solamente con lo que puede ser la dinámica nacional, sino también la dinámica de los vecinos. Hay una simbiosis que refuerza y que se hace mucho más presente en un momento en que decimos que el reto nuestro es el desarrollo con inclusión social, el crecimiento que llegue a todos. Esta es una preocupación de varios de nuestros presidentes, el cómo se coloca este tema de integración física en el conjunto de la agenda de integración nacional. Entonces me parece que, en el fondo, hay una renovación del concepto de integración que lo saca de lo que eran, tal vez, las concepciones más ortodoxas del inicio, para llevarlo más al encuentro de las preocupaciones sociales y de desarrollo de nuestros países.

Professor Gerardo Caetano - Creo que el clic, la articulación entre desarrollo nacional y desarrollo regional es la clave de la integración regional, porque efectivamente tenemos políticas muy marcadas por ese enfoque soberanista. Pero hay algunas políticas que ya no pueden ser nacionales. Por ejemplo, ¿Cómo cuidar nuestros ríos desde los estados nacionales?, ¿Cómo podemos responder al desafío de factores migratorios que van a crecer, esta es la previsión, en nuestro continente? En Argentina ya hay 3 millones de latinoamericanos. Estamos hablando de un 7,5% - 8% de la población total de la Argentina. Ciertas tendencias y ciertas realidades ya no pueden ser enfocadas solamente desde una perspectiva nacional. ¿Cómo vamos a cuidar la cuenca del río de la Plata, o nuestras grandes cuencas, desde enfoques meramente nacionales? Nuestros imaginarios nacionales fueran hechos para países que tenían que andar solos. Hoy tenemos que rearticular imaginarios nacionales para andar juntos. Ese es un desafío gigantesco, pero un desafío absolutamente central, que tiene dimensiones políticas y dimensiones culturales.

En segundo lugar, se dice que a Jean Monnet le preguntaran, está en su autobiografía, si usted empezara de nuevo, ¿por dónde arrancaría? Y él dijo: arrancaría por la cultura. No es para copiar el modelo europeo, porque si no hay recetas europeas para la crisis financiera de nuestros días, mucho menos hay recetas para el proceso de integración regional, con historias y geografías tan absolutamente diversas. Pero la dimensión cultural del los procesos de integración es decisiva.

Bueno, tenemos en nuestra mesa al director del Archivo Nacional. Nuestras historias no pueden ser estudiadas en archivos nacionales.

Nunca lo pudieran ser. Pero hoy menos que nunca. Probablemente porque nuestras historias tienen que incorporar esas otras historias que no fueran hechas fronteras adentro, muchas de ellas muy penosas. Hoy quien quiere estudiar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante la dictadura tiene necesariamente que recurrir a archivos de la región. Porque entre otras cosas, lamentablemente, las dictaduras realizaron procesos de integración regional muy eficaces. Yo no puedo saber qué pasó con los detenidos desaparecidos uruguayos sin consultar archivos argentinos, archivos paraguayos, archivos chilenos. Una política de archivos en clave regional es absolutamente decisiva.

Existió un maestro uruguayo que, en los años 20, salió por la América Latina a revisar los manuales escolares y cuál era la visión de los otros latinoamericanos. ¿Por qué no lo hacemos hoy? Y advertiríamos hasta qué punto tenemos una alteridad dentro de América Latina que es corrosiva, que no es integradora. Recuerdo que, hace unos años, en un seminario se incorporó un módulo de humoristas para pensar en el humor en la integración regional. Y fue fantástico porque nuestro humor está hecho sobre la base de entendimientos meramente nacionales, y muchas veces está hecha sobre la base de construcción de estereotipos agresivos, profundamente agresivos. Entonces ahí también está la question de liderazgo y hegemonía.

Acá hay un tema que hay que tomarse muy en serio. Sobre todo porque hablamos desde tradiciones. Y yo estoy hablando desde el Rio de Janeiro. Para nadie puede pasar desapercibido que, para América del Sur, Brasil tiene una tradición imperial. Nadie lo puede dejar de advertir. Entonces, más allá de la clave semántica que nos podría llevar lejos, ¿qué quiere decir separar hegemonía y liderazgo? Bueno una cosa es *primus inter pares*. Ese es el que ejerce el liderazgo. Otra cosa es el hegemónico. En clave semántica podemos, pero si lo concretamos nos vamos a dar cuenta. Una cosa es incorporarnos a un proceso de integración que nos obliga, entre otras cosas, a ceder soberanía. ¿Ceder soberanía para qué? Para compartirla, porque es la mejor manera de defenderla. Esto para Uruguay es obvio. ¿Cómo Uruguay va a defender su soberanía sin compartirla? Pero para Brasil también es necesario. Brasil, para defender su soberanía, tiene que compartirla.

Yo creo que la palabra liderazgo, entre otras cosas, puede referir a una integración y tiene algunas connotaciones favorables que la palabra hegemonía no tiene. En cualquier clave sabemos a quien nos estamos refiriendo. Y es de alguna manera saber que siempre hablamos desde tradiciones y, bueno, que hay que hablar desde las tradiciones y no ser hablado por ellas. Y me parece que el primero que debe tomar esto es Brasil.

La diferencia entre concepto y realidad, no llevaría a muy lejos, porque los conceptos son también realidad. Yo lo que digo es -y simplemente quiero dejarlo apuntado - no nos podemos olvidar de México. México es el país con mayor número de hispanohablantes del mundo. El segundo ya es Estados Unidos, con 50 millones de hispanohablantes. Estamos hablando de lengua. Estamos hablando de cultura. Estamos hablando de construcción de integración. Pero además México es un poder. Por supuesto, México tiene el 85% de su comercio a los Estados Unidos, pero yo no diría que no tenemos nada que hacer con México. Yo diría que, en una lógica de círculos concéntricos, hay un espacio para establecer vínculos latinoamericanos desde el MERCOSUR, hasta la UNASUR. Yo diría que tenemos muchos motivos desde Sudamérica para tener el radar a América Latina y también a Centroamérica, o sea a América Latina. Entre otras cosas porque, si no la tenemos en el radar, no nos quejemos luego de que México se ha convertido en la chalupa de los Estados Unidos. Los latinos norteamericanos son la minoría mayor de los Estados Unidos. Son más de 50 millones. E allí hay de todos nuestros países. Y eso es otra realidad que también tenemos que incorporar. Entonces lo apunto como una reflexión. Tal vez haya una triangulación donde aparece también Estados Unidos. Pero yo no haría desaparecer a México y a Centroamérica y el Caribe de nuestro radar. Creo que hay otro círculo en el que seguramente haremos menos cosas, pero tenemos algunas cosas que hacer.

Embaixador Eduardo Sigal - Voy a empezar por el tema de la cultura y de los ámbitos de la reflexión para ayudar a la integración. A mí me parece muy importante que avancemos en una coordinación y en un intercambio cada vez más estrecho entre los ámbitos académicos de investigación de nuestros países, porque esto ayuda ir generando también, como en otros ámbitos, pero en este en particular, un efecto multiplicador sobre las conciencias de las personas de nuestros países, hacia donde hay que avanzar en materia de integración. Creo que los ámbitos académicos pueden aventurar opiniones mucho más libres de los condicionamientos que muchas veces los gobiernos o los partidos políticos tienen. Porque no obligatoriamente hay que trasladar el pensamiento a la acción, y un gobierno tiene la responsabilidad, si formula algo, de llevarlo a la práctica o hacer un esfuerzo para llevarlo a la práctica. Pero hay que tener ámbitos académicos que piensen con creatividad y sin prejuicios al tema de la integración, como estamos debatiendo acá. No puedo decir que el gobierno argentino comparte o asimila con todas las cosas que digo, pero sí que nos ayuda a que pensemos en denominadores comunes, a que nos

corrijamos, a que no ayudemos, a que pensemos juntos. Me parece eso es muy bueno.

También hay una particularidad en el caso argentino que yo, en algún momento de mi intervención, planteé, que es el tema de la política de estado. La verdad, en Argentina, discutimos muy poco entre los partidos políticos, entre las fuerzas políticas, qué hacer en materia de integración. Pero tampoco hay mucho cuestionamiento. De las cosas que salen del MERCOSUR y que van al Parlamento, son pocas las que no salen por unanimidad. Cuál es lo fenómeno, no sé. La verdad que es un milagro en Argentina. A veces tardamos más en que esto atravesase el sistema de la burocracia del poder central hasta que llegue al Parlamento, de lo que del Parlamento en tratarlo y aprobarlo. Hay implicancias por parte del poder ejecutivo de lo que va a significar esto, pero del punto de vista de la legislación, normalmente si aprueba y sin mayor inconveniente.

Sobre el tema liderazgo sin hegemonía, creo que está bien la colocación que hizo Gerardo y creo que tuve que ver como que yo trataba de formularme de primos inter pares.

El otro tema que ha venido a mí en otro seminario, y que se lo vuelvo a decir a ustedes, tiene que ver si están en condiciones de ejercer este *primus inter pares*. Brasil tiene que ver si tiene condiciones. Porque eso implica muchas cosas. Implica actitud de diálogo, implica actitud de busca de consensos, implica ceder en algunas cuestiones, implica invertir, implica pensar no solo en el desarrollo, en un criterio soberano frontera hacia adentro, sino en función de la política de integración. Y no lo digo en forma crítica. Nosotros podemos empezar a pensar como reconocer el liderazgo de Brasil, Brasil tiene que pensar como puede y si tiene condiciones de ejercer ese rol. Eses son interrogantes de desafíos nuevos que tenemos planteados en una nueva realidad donde ustedes vienen, en mi opinión, conquistando muy buen posicionamiento. Hay que ver si lo pueden sostener. Es casi una provocación para otro seminario.

Embaixador Luis Felipe Seixas Corrêa – Gostaria de me referir a três pontos. Primeiro, sobre o tema integração e comércio. Quando falamos de processos de integração, a começar pelo MERCOSUL, temos sempre presente o comércio. Qualquer exposição de algum representante brasileiro, argentino, uruguaio, paraguaio, sobre o MERCOSUL começa com estatísticas de quanto aumentou o comércio, qual a percentagem de crescimento das exportações: e os números são impressionantes, sem a menor dúvida. Mas tenho a impressão de que estamos chegando, se é que já não chegamos, ao limite disso. A partir de um determinado ponto,

os rendimentos tornam-se um tanto regressivos, porque se o comércio aumenta, aumentam também as resistências. O comércio é essencialmente uma relação conflitiva. Passei alguns anos como representante do Brasil na OMC, e sei bem o que é isso.

Se quisermos levar adiante o processo, temos de dedicarmo-nos à ideia da integração das cadeias produtivas e da criação de uma infraestrutura comum. Não há a menor hipótese de os processos de integração progredir e gerar mais comércio se não houver mais integração física, porque a integração deve gerar rendimentos compartilhados e equilibrados entre os diferentes países envolvidos. Não é só o comércio; o comércio é uma consequência, é uma manifestação. Passamos a ter um grande déficit de integração quando abandonamos o modelo do mercado, como o Brasil e Argentina sob o Tratado de 86, e optou-se pelo modelo de união aduaneira do MERCOSUL. Ficamos tão seduzidos pelo aumento exponencial do comércio que deixamos de lado aquela que é hoje a parte mais difícil, até mesmo nos processos mais avançados, como na Europa. O Embaixador Baena Soares tem toda razão quando diz que a integração se faz com pessoas, porque as pessoas é que gerenciam os processos. Se elas não tiverem a visão e o entendimento da importância do processo, a integração não vai adiante.

Segundo ponto, sobre liderança sem hegemonia. A diplomacia e a política se fazem permanentemente com paradoxos, não há nenhuma originalidade nisso. Nos Estados Unidos, a administração Obama cunhou a expressão *leadership from behind*. No mundo hispânico, existe a expressão *obedeusco, pero no cumplo*. São expressões que se anulam. Tiveram que ser inventadas para descrever determinadas realidades que não podem ser descritas objetivamente.

Último ponto, talvez o mais controvertido. O Brasil não tem uma vocação imperial. Repito: não tem. Poderíamos até fazer um seminário sobre isso. O Brasil foi um império, mas não por ser imperialista. Na verdade, o nosso imperador era legitimista: o rei era o pai dele e, assim, não havia uma coroa legitimada que ele pudesse colocar sobre sua cabeça. Na realidade, ao se tornar independente, o Brasil sofreu imediatamente uma perda de território. Mais tarde, obteve um ganho de território, o Acre, por meio de uma negociação, mas não houve, em momento algum, um propósito imperialista como, por exemplo, na formação dos Estados Unidos. Houve, sim, um instinto de proteção. Nós éramos um país pobre, colônia de uma potência colonial pobre e em declínio, diante de vizinhos ricos, aliados a uma potência colonizadora mais forte, a Espanha.

A ideia de um império leva em si mesma uma visão distorcida do Brasil. Isso mereceria um tratamento mais aprofundado; seria matéria,

como já sugeri, para um próximo seminário, até porque atrás dessa noção de império costuma vir à de liderança, de imposição, de hegemonia e tantas mais que nós, diplomatas, aprendemos desde o primeiro dia de aula no Instituto Rio Branco, que não devem ser usadas.

Jaime Antunes da Silva - Eu queria agregar um pequeno comentário sobre a provocação do Gerardo Caetano. O Arquivo Nacional do Brasil assumiu agora, neste segundo semestre, a presidência da Associação Latino-americana de Arquivos, que congrega todos os arquivos de língua espanhola da América Latina, Caribe, e vai até Porto Rico, além de agregar países de tradição ibérica na África e na Ásia, como membros associados aderentes. A proposta do grupo, que será deliberada agora em outubro, durante seminário internacional promovido pelo Conselho Internacional de Arquivos, em Toledo, Espanha, é de que, ao traçarmos o plano plurianual da instituição, tratemos de promover a integração das informações dos arquivos a partir de um banco de dados desenvolvido em plataforma aberta. Assim será possível integrar informacionalmente essas questões.

Ao mesmo tempo, com a criação de grupos de trabalho que possam também discutir a terminologia arquivística – já que muitos termos têm conceito diferentes em diferentes países – poderemos compartilhar linguagens compatíveis, não para homogeneizar todas as linguagens, mas para que nos possamos entender tecnicamente.

Portanto, os arquivos que reúnem a história de cada país, vão começar a dar uma lição de integração. Oxalá, essa proposta prospere e, quem sabe, possa inspirar, num próximo seminário, uma avaliação de como integramos informacionalmente os arquivos e também as universidades, a partir dos protocolos já firmados entre governos. Já há protocolos firmados na área de educação e de bens culturais. Portanto, tomara que possamos acumular o trabalho de pessoas e de instituições, e assim juntar culturas, dados e informações de uma história de interesse comum.

Em nome dos organizadores, do Instituto Histórico Geográfico Brasileiro, na pessoa do Presidente Arno Wehling, da Fundação Alexandre de Gusmão, representado pelo Embaixador Gilberto Saboia, e do Instituto de Pesquisas de Relações Internacionais, na figura do Embaixador José Vicente de Sá Pimentel, agradeço todos que estiveram conosco nesta tarde prazerosa e enriquecedora. Saímos daqui com algumas indagações, até com algumas inquietações, mas todos renovados no propósito de identificar caminhos para solidificar essa integração benéfica para todas as nossas nações.

CURRÍCULOS



ORGANIZADORES





JOSÉ VICENTE DE SÁ PIMENTEL

Embaixador. Graduiu-se em Direito pela Universidade de Brasília (1970). Serviu nas Embaixadas em Washington (1973), Santiago (1976), Paris (1982), Guatemala (1985), Nova Déli (2004) e Pretória (2008). Atualmente é o Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão.



ARNO WEHLING

Possui graduação em História pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1968), graduação em Direito pela Universidade Santa Úrsula (1991), doutorado em História pela Universidade de São Paulo (1972), livre docência em História Ibérica (USP, 1980) e pós-doutorado em História nas Universidades do Porto e Portucalense. Professor titular aposentado da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO). Atualmente é professor titular da Universidade Gama Filho e professor visitante da Universidade de Lisboa, conselheiro do IPHAN/ Ministério da Cultura e presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). É membro da Academia das Ciências de Lisboa, Academia Brasileira de Educação e de institutos históricos brasileiros e academias ibero-americanas de História. Desenvolve estudos e pesquisas nas áreas de História do Direito/História das Instituições e Teoria da História/Historiografia, com livros e artigos focando principalmente História do Brasil colonial e as primeiras décadas da independência sob os ângulos do estado, da justiça colonial, da administração e da memória/construção da identidade.

PRESIDENTES DE MESA





ANTONIO CARLOS DE FARIA PINTO PEIXOTO

Possui graduação em História pela Universidade do Brasil (1964), mestrado em Ciência Política – University of Essex (1974) e doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (2005). Atualmente é professor adjunto da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, professor emérito da Escola de Comando e Estado Maior do Exército, professor e Vice-Presidente de Intercâmbio Internacional do Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA), colaborador da Escola Superior de Guerra. Foi pesquisador da ENSP – França no período de 1980/84, professor do Instituto de América Latina – Paris no período de 1976/84, diretor do Instituto de Relações Internacionais da PUC- Rio, professor visitante do IUPERJ e do Instituto de Economia da UFRJ, consultor do Memorial da América Latina, membro do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia 2003-2006, coordenador de assuntos internacionais do governo do Estado do Rio de Janeiro - 2003/06. Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Teoria Política Clássica, atuando principalmente nos seguintes temas: democracia, tradição, ordem internacional, pensamento político e política. Possui artigos e capítulos de livros publicados no Brasil e no exterior.



JAIME ANTUNES DA SILVA

Bacharel em Arquivologia e licenciado em História. Coordenador do Projeto Memórias Reveladas, Diretor-Geral do Arquivo Nacional desde 1992, Presidente do Conselho Nacional de Arquivos (CONARQ) desde 1994, Presidente da Comissão Luso-Brasileira para a Salvaguarda e Divulgação do Patrimônio Documental (COLUSO) – Seção Brasileira, desde 1996 e Presidente da Associação Latino-Americana de Arquivos (ALA) desde 1998.

PARTICIPANTES



ANTÔNIO CELSO ALVES PEREIRA

Advogado, Professor e Escritor. Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro (antigo Regimento do Curso de Doutorado da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil). Professor Associado aposentado da Universidade Federal do Rio de Janeiro e Professor Adjunto aposentado da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Reitor da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) no período de 1996 a 1999. Diretor da Faculdade de Direito da Uerj no período de 1991 a 1995. Atualmente é Professor do Quadro Permanente do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Gama Filho e Professor da Faculdade de Direito e Diretor-Geral do Centro de Ensino Superior de Valença da Fundação Dom André Arcoverde – Valença, RJ. Consultor *ad hoc* do CNPq, da Capes e da Faperj, na área de Direito. Professor Visitante e conferencista em instituições nacionais e estrangeiras. Suas atividades acadêmicas estão concentradas em Direito Internacional e em Relações Internacionais. Sua produção bibliográfica reúne trabalhos científicos e literários publicados no Brasil e no exterior. Em 1984 recebeu o Prêmio Coelho Neto e, em 1999, a Medalha Machado de Assis, outorgados pela Academia Brasileira de Letras.



BERNARDINO HUGO SAGUIER CABALLERO

Diplomata e político paraguaio. Atualmente exerce o cargo de Embaixador da República do Paraguai na OEA, além de Coordenador -Nacional Paraguaio e Secretário pró-tempore da Conferência Ibero-americana de 2011. Graduado em Direito em 1974 na Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, onde também realizou curso de pós-graduação em relações internacionais entre 1987-1988. Complementam seus estudos acadêmicos: “direito dos tratados, relações diplomáticas e consulares” Buenos Aires (1971), “Gestão” no INSEAD (European Institute Business Administration) em Fontainebleau, França (1979), “Informática Jurídica” Brasília (1986). Foi Diretor das Organizações, Tratados e Atos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, Subsecretário de Estado das Relações Exteriores, e ocupou cargos de direção da Itaipu Binacional, além de Deputado Nacional suplente pelo Partido Colorado para Período Constitucional 1989 a 1993. Em novembro de 2003, foi nomeado embaixador do Paraguai a Aladi e Mercosul em Montevideu, Uruguai, posição que serviu até meados de 2005.



CARLOS EDUARDO VIDIGAL

Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2007), possui graduação em História (1987), especialização (1993) e mestrado em História (2001), pela mesma Universidade. É professor do curso de História da UnB, na área de História da América. Desenvolve estudos na área de História das Relações Internacionais e de Política Internacional, com ênfase nas Relações Internacionais da América Latina e Relações Brasil-Argentina, tendo como Dissertação de Mestrado “Relações Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)” e como Tese de Doutorado “Relações Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1962-1986)”. Atualmente desenvolve pesquisa sobre a Guerra da Malvinas e a reconfiguração geopolítica da América do Sul.



CLODOALDO BUENO

Possui graduação em História pela Unesp (Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho), mestrado em História Econômica pela USP (Universidade de São Paulo), doutorado em História Econômica pela USP, livre-docência pela Unesp em Formação Econômica, Social e Política do Brasil. Professor Titular da Unesp. Professor Visitante do Departamento de História da UnB (1994-5). Professor visitante do Instituto de Estudos Avançados da USP (1997-9). Bolsista I-A do CNPq (1997-99). Atualmente é professor titular da Unesp – campus de Assis. Suas publicações são, sobretudo, em história da política externa brasileira. Além de citações em obras publicadas no exterior, publicou textos em Tóquio, Buenos Aires, Paris, Quito e Assunção. Participou, até 31/12/2010, de 172 bancas examinadoras.



EDUARDO SIGAL

Ex-Subsecretário de Integração Econômica Americana e Mercosul. Presidente do Partido Frente Grande de la República Argentina e Presidente da Fundação Ação para a Comunidade. Foi Coordenador nacional do projeto das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2003-2005). Foi Senador da província de Buenos Aires pela Frente Grande por dois mandatos consecutivos (1995-1999 e 1999-2003). Ex-Presidente da bancada de senadores da Frente Grande da província de Buenos Aires (1997-2003) e Deputado constituinte pela mesma província na Assembleia Geral Constituinte (1994).



FRANCISCO FERNANDO MONTEOLIVA DORATIOTO

Possui graduação em História pela Universidade de São Paulo (1979), graduação em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (1982), mestrado em História pela Universidade de Brasília (1988) e doutorado em História pela Universidade de Brasília (1997). É Professor Adjunto I de História da América, no Departamento de História da Universidade de Brasília; atua no programa de pós-graduação em História da mesma instituição e orienta no programa de Mestrado em Diplomacia do Instituto Rio Branco (Ministério das Relações Exteriores). Trabalha com História da América; História das Relações Internacionais, com ênfase nas relações entre o Brasil e os países da América Meridional, e História Militar do Brasil no século XIX. É membro correspondente da Academia Paraguaya de la Historia (Paraguai), da Academia Nacional de la Historia (Argentina) e do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil.



GERARDO CAETANO

Doutor em História pela Universidade Nacional de La Plata, Argentina, em 2008, com o tema “Modelos e práticas de cidadania no Uruguai (1890-1930)”. Desde 2005 é Coordenador Acadêmico do Observatório Político do Instituto de Ciência Política, Universidade da República. Foi pesquisador e docente no Instituto de Profesores Artigas e no Centro Latino-americano de Economia Humana. É integrante do Conselho Superior da Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais – FLACSO; Diretor Acadêmico do Centro para Formação em Integração regional – CEFIR; Acadêmico Titular da Academia Nacional de Letras do Uruguai e membro correspondente da Real Academia Espanhola. Consultor pelo Uruguai no programa da União Europeia para o apoio da “Comissão especial sobre diagnóstico e estado do MERCOSUL”, além de ser consultor em diversas instituições internacionais, como UNESCO, PNUD, OEA, União Europeia UIP, IIDH, OEI, IIDH, entre outras. É Presidente do Centro Unesco de Montevideu desde sua fundação, em 2003, e secretário acadêmico do Conselho Uruguaio para as Relações Internacionais. Autor de mais de 220 publicações nas suas áreas de especialidade, muitas das quais premiadas nacional e internacionalmente.



LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA

Diplomata brasileiro nascido em 16 de julho, no Rio de Janeiro/RJ. Graduou-se em direito pela Universidade Cândido Mendes/RJ em 1967. É sócio titular do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Foi assessor do Ministro-Chefe do Gabinete Civil da Presidência da República; Assessor Internacional do Presidente da República (1987) e Secretário-Geral das Relações Exteriores (1992; 1999-2001). Foi embaixador do Brasil no México (1986-1991); em Madri (1993-1996); em Buenos Aires (1997-1999); em Genebra (2002-2004); em Berlim (2005-2008); junto à Santa Sé (2009-2011). Escreveu diversos livros e artigos sobre o Barão do Rio Branco, Organismos Internacionais; Relações bilaterais Brasil-Argentina; Política Externa Brasileira; entre outros temas. Atualmente encontra-se no Consulado-Geral em Nova Iorque, EUA.



MARCOS CASTRIOTO DE AZAMBUJA

Diplomata brasileiro nascido em 09 de fevereiro, no Rio de Janeiro/RJ. Foi chefe dos departamentos da África, Ásia e Oceania e de Organismos Internacionais e da Divisão das Nações Unidas. Foi Chefe da Delegação do Brasil para Assuntos de Desarmamento e Direitos Humanos, em Genebra (1989-1990), Secretário-geral do Itamaraty (1990-1992), Coordenador da Conferência Rio 92, tendo no mesmo ano servido na embaixada da Argentina (1992-1997) e em seguida na França (1997-2003). Aposentou-se da carreira diplomática em 2003. Recebeu as seguintes honrarias: Medalha do Pacificador; Ordem do Mérito Naval, Comendador; Ordem do Mérito Aeronáutico; Grande Oficial. Medalha do Mérito Mauá; Medalha Lauro Müller; Ordem de Rio Branco; Grã-Cruz Medalha do Mérito Tamandaré; Medalha do Mérito Santos Dumont. Autor de livros e ativo palestrante sobre temas relativos a relações internacionais nos campos do desarmamento, desenvolvimento sustentável, integração regional, direitos humanos, Antártica e política espacial. Vice-Presidente do Centro Brasileiro de Relações Internacionais - CEBRI, Membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro, do Conselho Curador do Jardim Botânico do Rio de Janeiro, Membro do Conselho IPHAN, do Grupo de Análise de Conjuntura Internacional da Universidade de São Paulo e de várias outras entidades acadêmicas e empresariais.



PAULO EMÍLIO VAUTHIER BORGES DE MACEDO

Possui graduação (1996), mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2002) e doutorado em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2007). Foi professor adjunto da Universidade Federal Fluminense e bolsista do CNPq PQ2-F. Atualmente, é avaliador *ad hoc* do Ministério da Educação, professor adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Dedica-se às seguintes disciplinas: Teoria e História do Direito Internacional, Direito Constitucional Internacional e Direito dos Conflitos Armados. Publicou diversas obras, entre as quais os livros “O nascimento do direito internacional, Guerra e Cooperação Internacional” e “Hugo Grócio e o Direito: o jurista da guerra e da paz”. Foi Coordenador de cursos de graduação, mestrado e doutorado e atua em cursos de pós-graduação.



REGIS PERCY ARSLANIAN

Diplomata de carreira, graduado em 1975. Formado em Direito e membro da Ordem dos Advogados do Brasil. Serviu nas embaixadas do Brasil em Bonn, Alemanha (1978-81), Caracas, Venezuela (1981-87). Foi Conselheiro para Assuntos Econômicos na missão do Brasil junto à ONU em Nova Iorque (1990-94) e Ministro-Conselheiro na embaixada do Brasil em Washington, DC (1997-2001). No Ministério das Relações Exteriores em Brasília, foi Chefe da Divisão de Política Comercial, participando de negociações no GATT e, mais recentemente, na OMC, bem como em consultas bilaterais com os Estados Unidos, Canadá e União Europeia. Foi assessor para Assuntos Econômicos na Secretaria-Geral das Relações Exteriores (2001-2002) e Diretor-Geral do Departamento de Negociações Internacionais (2003-2007), quando atuou como Chefe da Delegação Brasileira nas negociações comerciais do MERCOSUL para a ALCA, com a União Europeia, Índia, Conselho de Cooperação do Golfo, Associação de Comércio do Cone Sul da África (SACU), Israel, além de outros. Atualmente é Embaixador do Brasil junto ao MERCOSUL e à ALADI, em Montevidéu, Uruguai (2007)



ROSARIO SANTA GADEA DUARTE

Economista. Ex-Coordenadora nacional para IIRSA no Ministério das Relações Exteriores do Peru. Foi Assessora da Chancelaria e do Ministério da Defesa; funcionária da Comunidade Andina de Nações - CAN; Coordenadora do Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA), Madrid; Conselheira do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do Instituto para a Integração da América Latina - INTAL; professora da Academia Diplomática e assessora do Conselho de Ministros. É doutora em economia internacional pela Universidade de Paris X e foi Fellow do Centro de Assuntos Internacionais da Universidade de Harvard. Atualmente é secretária executiva do Centro Peruano de Estudos Internacionais - CEPEI da Universidade do Pacífico.



SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES

Alto Representante-Geral do MERCOSUL. Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais, Faculdade Nacional de Direito, Universidade do Brasil, 1963. Curso de Preparação à Carreira de Diplomata, Instituto Rio Branco, 1963. Mestre em Economia, Boston University, 1969. Professor da Universidade de Brasília, 1977/79. Professor do Instituto Rio Branco, 1978. Professor da Escola de Políticas Públicas e Governo (UFRJ), 1996/2001. Professor do Curso de Mestrado em Direito (UERJ), 1997/2001. Coordenador do Curso de Pós-Graduação em Comércio Exterior e Câmbio (FGV), 1999/2001. Membro do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra e do Conselho Consultivo da Sociedade Brasileira de Estudos de Empresas Transnacionais e da Globalização Econômica. Membro do Conselho Editorial da Revista Brasileira de Comércio Exterior da FUNCEX. Membro do Conselho Consultivo da Revista Contexto Internacional do Instituto de Relações Internacionais da PUC-RJ. Foi Ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República e Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores. Na função, Samuel Pinheiro coordena a implementação das metas previstas no Plano de Ação para um Estatuto da Cidadania do MERCOSUL, aprovado em Foz do Iguaçu em 16 de dezembro de 2010. Foi professor da Universidade de Brasília (UnB). Atualmente, é professor do Instituto Rio Branco (IRBr/MRE), onde leciona a disciplina “Política Internacional e Política Externa Brasileira”. Foi eleito Intelectual do Ano em 2006 (Trocéu Juca Pato) pela União Brasileira de Escritores.



Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	12 x 18,3cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Verdana 13/17 (títulos), Book Antiqua 10,5/13 (textos)