

SUMARIO

01

EDITORIAL

ARTICULOS

02

Contradicciones dialécticas entre las políticas comerciales de la OMC y la firma de acuerdos regionales de comercio en el marco del regionalismo abierto: una perspectiva desde los efectos estáticos de la integración

Giovanny Cardona Montoya

08

La Inserción de las ciudades en el aparato institucional de MERCOSUR: avances y realidad

Bruno Maciel Santos

RESEÑA

13

LAMPREIA, Luiz Felipe (2010), O Brasil e os ventos do mundo, Objetiva, Rio de Janeiro, 343 páginas

Tiago Ferreira Muzilli

Revista Integración y Cooperación Internacional

Publicación trimestral de la Maestría en Integración y Cooperación Internacional - Centro de Estudios Interdisciplinarios (CEI), Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (CERIR) - Universidad Nacional de Rosario (UNR)

Maipú 1065 - 3º piso oficina 301 - 2000 Rosario, República Argentina.

www.cerir.com.ar - mici@unr.edu.ar

Directora: Master Marta Graciela Cabeza

Editora: Master Lidia Virginia Gatti

Consejo de redacción:

Dr. Alfredo Bruno Bologna - Universidad Nacional de Rosario, Argentina

Dr. Danu A. Fabre Platas - Universidad Veracruzana, México

Ma. Gretchen Hernández - Simon Fraser University, Canadá

Dr. Hugo Rogelio Suppo - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil

Dra. Graciela Zubelzú - Universidad Nacional de Rosario, Argentina

ISSN 1852-9798

Los artículos son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de los editores de la Revista.





Este nuevo número de la Revista Integración y Cooperación Internacional que acercamos a ustedes cuenta con el enriquecedor aporte de dos alumnos extranjeros de nuestra Maestría. En el primero de ellos Giovanni Cardona Montoya, proveniente de Colombia, aborda las contradicciones dialécticas entre las políticas comerciales de la OMC y la firma de acuerdos regionales de comercio en el marco del regionalismo abierto: una perspectiva desde los efectos estáticos de la integración. El autor analiza lo que considera la crisis del Sistema Multilateral del Comercio generada por la concesión de preferencias comerciales como excepciones a los principios básicos de Comercio sin Discriminación y cláusula de la Nación más Favorecida. Observa que en un marco en el que la mayor parte de las transacciones globales se realizan entre países que tienen algún tipo de acuerdo comercial recíproco o bajo un sistema de preferencias, a pesar de que las pérdidas comerciales sean mayores que las ganancias, la existencia de Acuerdos Regionales de Comercio llega a cuestionar el rol de la OMC como ente rector del comercio mundial.

En el segundo artículo, “La Inserción de las ciudades en el aparato institucional de MERCOSUR: avances y realidad”, Bruno Maciel Santos, proveniente de Brasil,

analiza la evolución de la participación de los actores subnacionales –a partir de una demanda inicial de las ciudades– en el proceso de integración del MERCOSUR, y su incorporación a la estructura institucional del bloque concretada en el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR). Este paso, si bien ha sido percibido como un avance hacia la democratización del proceso integrativo, con un consiguiente impacto en las negociaciones y políticas de los gobiernos centrales, es todavía insuficiente desde el punto de vista de las expectativas de estos actores, y plantea importantes desafíos desde lo político y lo institucional.

Además, presentamos la reseña del libro *O Brasil e os ventos do mundo*, de Luiz Felipe Lampreia, a cargo del maestrando Tiago Ferreira Muzilli.

Agradecemos a los autores sus valiosas contribuciones a esta publicación y renovamos la invitación a todos los miembros de la Red de Graduados en la Maestría en Integración y Cooperación Internacional a participar con sus artículos, comentarios y reseñas que sin dudas permitirán avanzar en la reflexión y en el intercambio de ideas sobre temas relacionados a la integración y cooperación internacional.

EDITORIAL



CONTRADICCIONES DIALÉCTICAS ENTRE LAS POLÍTICAS COMERCIALES DE LA OMC Y LA FIRMA DE ACUERDOS REGIONALES DE COMERCIO EN EL MARCO DEL REGIONALISMO ABIERTO: UNA PERSPECTIVA DESDE LOS EFECTOS ESTÁTICOS DE LA INTEGRACIÓN*

Giovanny Cardona Montoya**

Resumen

El Sistema Multilateral de Comercio, regido por la OMC, se erige sobre el principio de Comercio sin Discriminación, el cual se basa en la centenaria cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF). A este principio se le antepone una excepción: la concesión de preferencias comerciales, ya sea por la vía unilateral, Sistema Generalizado de Preferencias, o por la bilateral, Acuerdos Regionales de Comercio. Sin embargo, desde el último decenio del siglo XX, los Acuerdos Regionales de Comercio se han masificado, asumiendo dimensiones inter e intra-regionales. Esto ha develado una crisis del Sistema Multilateral, la cual se puede explicar desde los postulados básicos de la teoría estática de la integración económica: los efectos de Creación y Desviación de Comercio.

Palabras clave

Sistema Multilateral de Comercio, Acuerdos Regionales de Comercio, Desviación de Comercio

Abstract

The multilateral trading system governed by the WTO is built on the principle of Trade without Discrimination, which is based on the centuries-old clause Most Favored Nation (MFN). This principle is preceded by an exception: the granting of trade preferences, either by means unilateral, Generalized System of Preferences, or by bilateral, Regional Trade Agreements. However, since the last decade of the twentieth century, the Regional Trade Agreements have been crowded, assuming dimensions inter-and intra-regional. This situation has revealed a crisis in the Multilateral System, which can be explained from the basic postulates of the static theory of economic integration: the effects of Creation and Trade Diversion.

Key Words

Multilateral Trading System, Regional Trade Agreements, Trade Diversion.

Introducción

La OMC es el ente rector del Sistema Multilateral de Comercio. Su papel es el de guardián del cumplimiento de los principios y normas que rigen el comercio internacional, además de crear las condiciones para que todos los integrantes del organismo mantengan un dinámico proceso de negociaciones que asegure transparencia en el sistema y elimine gradualmente las barreras al comercio.

Para cumplir su rol rector, la OMC cuenta con las Rondas de Negociaciones como mecanismo para que todos sus integrantes acuerden avances en materia de transparencia y de liberalización comercial; y con el Sistema de Solución de Diferencias para juzgar los casos en los que se denuncie incumplimiento de los acuerdos.

El Sistema de Solución de Diferencias, implementado desde el final de la Ronda de Uruguay, recibió entre 1995 y 2004, 324 solicitudes de celebración de consultas (Yerxa; Wilson, 2008, Anexo I), lo que deja manifiesto un peso significativo del instrumento como mecanismo para que los países signatarios resuelvan sus diferencias en materia de política comercial.

El principio rector del Sistema Multilateral es el de Comercio sin Discriminación, el cual se fundamenta en la centenaria Cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF) y en el régimen de Trato Nacional (TN). En esencia este principio coloca a todos los proveedores de países extranjeros en igualdad de condiciones en el contexto del comercio exterior. Sin embargo, la normatividad de la OMC establece la posibilidad de que una nación signataria adopte un régimen especial de comercio para algunos países en particular, sin que ello implique un

retiro del Sistema Multilateral. Tal es el caso de las preferencias arancelarias unilaterales tipo Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) o ATPDEA¹, como de los acuerdos preferenciales recíprocos: Zonas de Libre Comercio (ZLC) y Uniones Aduaneras (UA), principalmente. Sin embargo, desde finales de la Ronda de Uruguay, la evolución de los Acuerdos Regionales de Comercio (ARC) hacia un Regionalismo Abierto (RA) ha derivado en una proliferación de tratados comerciales que permite cuestionar el rol de la OMC como ente rector del comercio mundial.

1. Los pilares del Sistema Multilateral de Comercio

La OMC posee un núcleo normativo constituido por los acuerdos negociados y firmados por más de 150 países. Estos acuerdos establecen las normas jurídicas fundamentales que rigen el comercio mundial y que obligan a que los gobiernos mantengan sus políticas comerciales en el marco de los límites acordados (OMC, 2007:9). El sistema normativo de la OMC se origina en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) y el Acuerdo sobre Aspectos de Derecho de la Propiedad Intelectual Asociados al Comercio (ADPIC).

El conjunto de normas que constituye el Sistema Multilateral de Comercio de mercancías, GATT, y el de servicios, GATS, tiene una estructura que se divide en tres partes. La primera son los **principios generales**, luego vienen los **acuerdos y los anexos adicionales** que tratan de necesidades especiales de ciertos sectores o cuestiones particulares. Por último están las extensas **listas de compromisos** contraídos por los distintos países. En el caso del GATT, las listas de compromisos revisten la forma de compromisos vinculantes con respecto a los aranceles de mercancías en general, y combina-

* Este artículo fue elaborado como resultado de una investigación realizada en la Institución Universitaria Esumer -Colombia-, en el marco de la línea de investigación Sistema Multilateral de Comercio y Regionalismo Abierto, del Grupo de Investigaciones GIEI.

** Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario); Economista de la Universidad Estatal de Kiev (Ucrania); Especialista en Integración Regional de la Universidad de Barcelona (España); Magister en Análisis de Problemas Políticos Económicos e Internacionales Contemporáneos de la Universidad Externado de Colombia; Doctor en Ciencias Pedagógicas de la Universidad de Pinar del Río (Cuba); Docente de cátedra de la Institución Universitaria Esumer (Colombia). gcardona65@hotmail.com

¹ Sigla en inglés de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas que Estados Unidos aprobó para beneficiar a los exportadores de países andinos que apoyan la lucha internacional contra el narcotráfico.



ciones de aranceles y contingentes en el caso de algunos productos agropecuarios.

Para asegurar que los compromisos se cumplan, la OMC cuenta con un **Sistema de Solución de Diferencias** y con un esquema de exámenes de políticas comerciales que audita periódicamente las normas nacionales de los diferentes países signatarios, buscando verificar la coherencia de éstas con respecto a los compromisos adquiridos en el GATT.

La filosofía del Sistema Multilateral se apoya en principios que reflejan la preocupación por establecer un régimen sin discriminaciones y unas reglas transparentes que ofrezcan tranquilidad a los inversionistas de los diferentes países en el largo plazo.

Los principios del Sistema Multilateral tienen su origen en los del GATT, pero la mayoría de éstos se transfieren y adaptan a los demás componentes que en la actualidad rige la OMC: el GATS y el ADPIC. Los principios fundamentales son: Comercio sin Discriminación, Consolidación Arancelaria, Fomento de la Competencia Leal, Liberación Gradual de Comercio a través de Negociaciones, Protección Netamente Arancelaria y Solución Negociada de Conflictos.² En 1960 se adiciona el principio de Fomento al Desarrollo y en 1970 se promueven los acuerdos “plurilaterales” que estimulan a la

Para asegurar que los compromisos se cumplan, la OMC cuenta con un Sistema de Solución de Diferencias y con un esquema de exámenes de políticas comerciales que audita periódicamente las normas nacionales de los diferentes países signatarios, buscando verificar la coherencia de éstas con respecto a los compromisos adquiridos en el GATT.

par de las rondas, la Liberación de Comercio. Para efectos de lograr el objetivo propuesto, vamos a concentrarnos en el principio de Comercio sin Discriminación, el cual recoge la información necesaria para contrastar el Siste-

ma Multilateral de Comercio con los ARC en el marco del RA. Este principio se fundamenta en la Cláusula NMF, la cual establece que todas las partes contratantes del GATT están obligadas a concederse mutuamente un trato tan favorable como el que den a otro país en lo referente a las restricciones a las importaciones. Todos los países deben beneficiarse de cualquier reducción que se haga de los obstáculos al comercio. La preponderancia de este principio se manifiesta en el hecho que no sólo es el primer artículo del GATT sino, también, el segundo del GATS y el cuarto del ADPIC.

El segundo elemento que soporta jurídicamente el principio de Comercio sin Discriminación, es el Trato Nacional (TN). El TN establece que una mercancía, luego de haber sido introducida al mercado interno, debe regirse por las mismas normas que cobijan a las mercancías elaboradas en el país. Mientras la Cláusula NMF previene para que las mercancías importadas desde un país determinado no sean discriminadas con respecto a las de terceros países, el TN evita que los productos extranjeros sufran discriminación, al interior del mercado nacional, con respecto a los productos domésticos. El TN también se puede aplicar a la importación de servicios (artículo XVII del GATS), y al régimen de propiedad intelectual (artículo III del ADPIC).

Es compleja y amplía la gama de acuerdos logrados en el marco del Sistema Multilateral a través de los años. Así, entre 1948 y 2001, año de inicio de la actual Ronda de Negociaciones de Doha, los aranceles promedio mundiales han bajado de 40% a menos del 5% como resultado de la gestión del sistema guiado por GATT/OMC (Cardona, 2010:257).

Adicionalmente, la última ronda de negociaciones culminada satisfactoriamente -la Ronda de Uruguay en 1994-, fue rica en alcances, los cuales llegaron más allá del comercio de mercancías. Podemos destacar, entre otros: una reducción general arancelaria, eliminación significativa de restricciones cuantitativas, avances en la unificación de criterios de origen, eliminación del acuerdo discriminatorio Multifibras, negociación de fórmulas para reducir el proteccionismo agropecuario, perfeccionamiento del Sistema de Solución de Diferencias, establecimiento de normas que protejan los derechos de autor, además de un marco jurídico que regule

el comercio de servicios (Ramjas, 1994:17).

En conclusión, el éxito relativo del Sistema Multilateral de Comercio desde su instauración en 1947 y a partir de su desarrollo con la creación de la OMC en 1995, se manifiesta en la posibilidad de fortalecer un régimen comercial no discriminatorio que cobija a la mayoría de las naciones del mundo, las cuales representan la mayor parte del comercio mundial. Dicho régimen ha logrado bajar los niveles de proteccionismo, reglamentar políticas que afectan directa e indirectamente al intercambio de bienes y servicios y aplicar un instrumento para la solución de desacuerdos.

Sin embargo, la proliferación de ARC pone el dedo en la llaga para cuestionar si realmente las políticas comerciales de la OMC rigen al mundo o se han convertido en excepciones en el marco de un spaghetti bowl de acuerdos regionales.

En conclusión, el éxito relativo del Sistema Multilateral de Comercio desde su instauración en 1947 y a partir de su desarrollo con la creación de la OMC en 1995, se manifiesta en la posibilidad de fortalecer un régimen comercial no discriminatorio que cobija a la mayoría de las naciones del mundo, las cuales representan la mayor parte del comercio mundial. Dicho régimen ha logrado bajar los niveles de proteccionismo, reglamentar políticas que afectan directa e indirectamente al intercambio de bienes y servicios y aplicar un instrumento para la solución de desacuerdos.

2. Excepciones al principio de Comercio sin Discriminación

A pesar de que el principio de Comercio sin Discriminación es el fundamental del Acuerdo General, el GATT admitió dos excepciones a

² Para mayor información recomendamos consultar: Centro de Comercio Internacional, UNCTAD/GATT “GATT: su estructura y sus actividades”, Ginebra, 1991; Organización Mundial de Comercio. Entender la OMC, División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación, Ginebra, 2008.



esta norma: los ARC y los regímenes especiales para países en vía de desarrollo. En lo que respecta a la primera excepción, el artículo XXIV del Acuerdo General autoriza la existencia de tales agrupaciones, ya que las considera útiles dentro del proceso de liberación del comercio mundial. El GATT acepta estos acuerdos como excepciones al principio de Comercio sin Discriminación, siempre y cuando éstos faciliten el comercio entre los países signatarios sin poner obstáculos al comercio con el resto del mundo, de tal modo que la integración regional sirva de complemento al sistema multilateral.

De otra parte, en 1965 se añadió al Acuerdo General un nuevo capítulo a través del cual se alienta a los países industrializados para que ayuden a las naciones en vía de desarrollo, ofreciendo preferencias a la importación de sus mercancías (CCI, 1991:10). Durante la Ronda Tokio (1979) se aprobó un trato preferencial y diferenciado en favor de los países del llamado Tercer Mundo.

Esta cláusula ha servido como base jurídica permanente para la aplicación del SGP de los países industrializados a los países subdesarrollados y otros regímenes de trato preferencial hacia los países de mayor atraso económico, como por ejemplo, el Andean Trade Preferent Act (ATPA), posteriormente ATPDEA, que consiste en la concesión de preferencias arancelarias por parte de los Estados Unidos a países andinos afectados por el flagelo del narcotráfico.

Fuera de las dos anteriores excepciones, el Acuerdo General acepta procedimientos de exención por los que un país puede pedir que se le exima del cumplimiento de alguna de las obligaciones ante el GATT. Básicamente el artículo XXV del Acuerdo General permite el establecimiento de **Cláusulas de Salvaguardia**, a través de las cuales los países pueden, de manera temporal, incrementar las restricciones a las importaciones con el fin de proteger la industria nacional de aumentos radicales en las importaciones o de evitar la salida masiva de divisas en coyunturas de déficits en balanza de pagos.

3. Características y dinámica de los Acuerdos Regionales de Comercio

Los convenios de integración económica, en su dimensión más ambiciosa, son acuerdos firmados entre dos o más países que buscan, a través de un proceso de unificación gradual de políticas aduaneras, fiscales, monetarias, etc., la conformación de un país único desde el punto de

vista económico. Pero, para entender la complejidad del problema que se pretende analizar en este estudio debemos concentrarnos en las dos modalidades que diferencian por esencia a un acuerdo comercial de otro: las ZLC y las UA. Una ZLC es un convenio por medio del cual dos o más países eliminan las restricciones aduaneras al comercio recíproco de mercancías. La ZLC puede, tanto abrir la posibilidad de penetrar a un nuevo mercado como agudizar la competencia en el mercado nacional o posibilitar la importación de equipos o materias primas a menores precios. Los efectos que una ZLC produce sobre un sector específico de la economía dependen, entre otros, del grado de comple-



WTO OMC

mentariedad o competitividad que tengan las economías de los países que se asocian. Cuando cada uno de los países que se integran tiene un alto nivel de especialización sectorial y existe complementariedad entre sus economías, las negociaciones fluyen con mucha más facilidad ya que, de entrada, hay menos sectores económicos afectados. Las estrategias defensivas -protección de sectores vulnerables- son menos relevantes que las ofensivas -apertura de mercados para sus exportaciones-, lo que facilita el proceso negociador.

Sin embargo, a veces los sectores vulnerables, aunque pequeños, tienen un peso importante en el desarrollo de alguna región en particular o generan altas cantidades de empleo -sectores

intensivos en mano de obra-, lo que se convierte en un factor de peso para asumir una posición rígida en las negociaciones de liberalización comercial.

Adicionalmente, aunque parezca lógico que la integración se de entre naciones que se complementan, los mayores resultados no se pueden esperar en estos acuerdos. Dos economías que se complementan, generalmente tienen menores niveles de proteccionismo en los sectores que liberan, lo que reduce los beneficios del libre comercio recíproco. En consecuencia, este tipo de países al ingresar a una ZLC tiene menores riesgos de sufrir efectos de Desviación de Comercio, ya que los bienes que se liberan han sido históricamente adquiridos en mercados de terceros países, puesto que los productores nacionales no juegan un papel importante como abastecedores del mercado doméstico.

Contrario a lo anterior es la situación de los procesos de integración comercial entre países que compiten en los mercados de diferentes sectores económicos, o sea economías que producen bienes sustitutos. Las negociaciones entre estas economías tienden a ser más complejas puesto que los gremios y sindicatos de los sectores interesados presionarán para que sus gobiernos obtengan altos beneficios en su posición ofensiva -exportaciones- y, a la vez, hagan pocas concesiones en su posición defensiva -importaciones. Pero, de otro lado, la firma de estos tratados entre economías que compiten, tienden a generar mayores beneficios económicos en términos del bienestar. Los sectores más competitivos de cada nación se enfrentan a pares que compiten en los mismos ramos, ello tiende a elevar los niveles de eficiencia, generando efectos de Creación de Comercio.

Desde el punto de vista del análisis estático de los acuerdos de integración, en particular en las ZLC, la Creación de Comercio es un beneficio de la integración, mientras que la Desviación del Comercio se considera una pérdida -costo-, puesto que implica efectos negativos sobre el bienestar global, ya que los productos más competitivos de terceros países son desplazados por otros de nuestro socio comercial que se beneficia de la desgravación arancelaria.

En la medida que toman auge los acuerdos bilaterales se abren oportunidades de comercio fruto de la eliminación recíproca de barreras, pero es posible que estos beneficios se obtengan a costa de la reducción de comercio con productores eficientes de países o regiones que



no sean signatarios del acuerdo.³ Esta reflexión es precisamente el punto de quiebre frente a la interpretación que hace la OMC de ARC como oportunidades para dinamizar la liberalización

En otras palabras, la Desviación de Comercio en ZLC o en UA imperfecta es la posibilidad de medir económicamente una política discriminatoria sobre terceros países. Es en este punto donde se puede encontrar la contradicción dialéctica entre el RA y el Sistema Multilateral de Comercio. Esto significa que las ZLC surgen en el marco de la OMC como excepciones aceptables al Sistema Multilateral ya que estimulan el libre comercio, sin embargo, su dinámica conlleva discriminación a terceros países, lo que contradice el principio de Comercio sin Discriminación.

comercial sin afectar a los demás integrantes del Sistema Multilateral. La Desviación de Comercio es la mayor manifestación del riesgo que implica el auge del RA frente a los principios del Sistema Multilateral.

En otras palabras, la Desviación de Comercio en ZLC o en UA imperfecta es la posibilidad de medir económicamente una política discriminatoria sobre terceros países. Es en este punto donde se puede encontrar la contradicción dialéctica entre el RA y el Sistema Multilateral de Comercio. Esto significa que las ZLC surgen en el marco de la OMC como excepciones aceptables al Sistema Multilateral ya que estimulan el libre comercio, sin embargo, su dinámica conlleva discriminación a terceros países, lo que contradice el principio de Comercio sin Discriminación.

Una situación diferente se presenta en el caso de la consolidación de UA, las cuales son territorios aduaneros unificados que convierten a

sus países integrantes en un solo mercado doméstico -desde el punto de vista aduanero- al construir una administración y territorio aduanero unificados frente a terceros países. Dentro de esta política común se encuentra el establecimiento del Arancel Externo Común, el cual se convierte en la decisión más significativa con respecto a los efectos de Creación y Desviación de Comercio.

Pero, para efectos del análisis que interesa en este estudio, es necesario indicar que la consolidación de una UA plena es la creación de un nuevo actor de negociaciones de comercio, en detrimento de los países que la conforman, los cuales pierden voluntariamente su soberanía sobre las negociaciones comerciales internacionales. En otras palabras, aunque cada país integrante de la UA sigue teniendo voto en el seno de la OMC, la vocería en el organismo multilateral y en cualquier otra negociación bilateral la asume el nuevo actor regional, la UA.

Por lo anterior, a la luz de negociaciones multilaterales y regionales el concepto de Desviación de Comercio desaparece en la medida que los países de la UA renuncian a su condición de actores soberanos de negociaciones comerciales internacionales y, en cambio, reconocen su condición de integrantes de un nuevo ente aduanero unitario, de carácter supranacional. Ello, adicionalmente, reduce el número de actores con intereses particulares en el seno de la OMC, lo que facilita las negociaciones futuras en el nivel multilateral.

4. Crecimiento del comercio mundial en el contexto de acuerdos preferenciales

La década de los años ochenta del siglo pasado, además de caracterizarse por una fuerte recesión que afectó a todos los países de la región, fue el punto de partida para una nueva estrategia de desarrollo económico: la apertura económica. La razón que explica por qué el subcontinente abandonó el modelo de sus-

titución de importaciones para lanzarse a un proyecto de internacionalización no es unívoca. Para algunos analistas, las aperturas en la región fueron el resultado de las imposiciones de los organismos multinacionales. Otros analistas, en particular los defensores del modelo de apertura, consideran que estas políticas buscan, ante todo, la modernización de las economías latinoamericanas a través de la inversión extranjera y la liberalización de las importaciones de bienes de capital.

A pesar de que todas las experiencias de integración latinoamericana se toparon con la muralla de la crisis de la deuda externa a partir de 1982 y que, en su interior, todos los acuerdos mostraron fisuras que debilitaban sus estructuras, el concepto de integración no murió. Con la aparición de un nuevo modelo de desarrollo, el neoliberalismo económico, surgió el **Regionalismo Abierto (RA)**, fenómeno que conserva el germen de la integración pero cuyos fundamentos filosóficos y estratégicos difieren significativamente de aquellos que guiaron a la regionalización en las dos décadas anteriores. El libre comercio regional resultó ser un complemento de procesos de apertura económica que se extendían por toda América Latina.

Prueba de ello es que mientras a mediados de la década de 1980 el arancel promedio de importaciones en el subcontinente era de 40%, en 1995 este indicador había bajado a 12%, siendo notoria la reducción de aranceles a través de acuerdos preferenciales.

También es notorio el florecimiento de procesos de integración entre países latinoamericanos y naciones industrializadas. Es el caso de los Tratados de Libre Comercio (TLC) que Estados Unidos firma

con varias naciones latinoamericanas y los convenios bilaterales de la Unión Europea con México y Chile, además de las negociaciones



³ La idea de la Desviación del Comercio se le debe al economista canadiense Jacob Viner, quien formulara su postulado en la década de los cincuenta. Al respecto véase VINER, J. (1950). Para este autor, la concesión de una preferencia aduanera a un país no eficiente se materializa en detrimento de los proveedores eficientes que siguen pagando la tasa arancelaria plena, lo que los desplaza del mercado. Este hecho se traduce en una reducción del bienestar, ya que se accede a productos elaborados en las condiciones menos eficientes.



con MERCOSUR y CAN. Es de trascendental importancia el hecho que se desarrollen procesos de integración económica entre países que pertenecen a diferentes grupos y bloques; y entre grupos y subgrupos de diversas regiones (Baldwin; Low, 2009:1). Esta última situación que se evidencia en América Latina, se confirma en el resto del mundo con los siguientes datos: entre 1948 y 1989, el GATT fue notificado de 69 intenciones de integración económica, mientras que sólo en el decenio de los noventa se inscribieron 99 propuestas de preferencias comerciales de carácter recíproco. Adicionalmente, entre 2000 y abril de 2002, se presentaron 23 intenciones. Según la OMC, a diciembre de 2008, se han notificado 421 Acuerdos Regionales de Comercio.⁴

Esta proliferación de acuerdos se traduce en hechos contundentes que desdibujan el futuro de la OMC: los países están logrando la apertura de mercados para sus productos a través de la firma de convenios bilaterales. Así, por ejemplo, México realiza la mayor parte de sus exportaciones a mercados que le ofrecen franquicia arancelaria o algún grado de preferencia: Estados Unidos (NAFTA), Unión Europea, Latinoamérica (G-3, ALADI y otros acuerdos bilaterales). Situación similar vive Chile, que obtuvo preferencias en el MERCOSUR, en la CAN, con Estados Unidos y con la Unión Europea. Otros países como Colombia o las naciones centroamericanas, están exportando sus productos en el marco de preferencias obtenidas en ARC o en regímenes unilaterales como el SGP o el ATPDEA.

En consecuencia para muchos países latinoamericanos, excepto Brasil o Venezuela, las negociaciones de la OMC pierden relativa importancia, debido a que, a través de convenios bilaterales, han logrado asegurar mercados preferenciales para sus productos. Algo similar estaría sucediendo con naciones de otros lugares del mundo, tal y como lo evidencia el número de Acuerdos registrados ante la OMC. Los objetivos de la integración económica no han cambiado: acelerar el desarrollo económico, mejorar la capacidad de negociación a nivel internacional, modernizar el aparato productivo y unificar los modelos económicos regionales a partir de la sustitución de importaciones ampliada. Lo que ha cambiado es la estrategia. La integración económica latinoamericana, acompañada de la apertura hacia terceros paí-

ses, busca una mayor eficiencia, aprovechando la experiencia, la tecnología y el capital extranjero.

Según los expertos de la INTAL, "si se logra profundizar la sustitución selectiva y eficiente de importaciones mediante la integración económica, ésta podría constituir uno de los pilares básicos de la nueva estrategia de ajuste y crecimiento en América Latina. Es decir, au-

Este escenario que vemos en América Latina, tratando de ampliar sus bloques dentro y fuera de la región y bajando el nivel de proteccionismo a través de acuerdos bilaterales, no es monopolio de nuestra región. La Unión Europea cobra aranceles de tarifa plena con base en la cláusula NMF solamente a ocho naciones del mundo, mientras el resto de naciones de la OMC reciben algún tipo de franquicia aduanera. Estados Unidos también ofrece preferencias arancelarias a países de América Latina, a Canadá y a otras naciones en vía de desarrollo.

mentar en general el grado de apertura de las economías de la región pero otorgando, simultáneamente, preferencias latinoamericanas, constituiría una mejor política que la autarquía nacional o el abrirse indiscriminadamente al mundo" (Villanueva; Fuentes, 1991).

Una de las principales causas de la existencia de un "sesgo anti-exportador" es la alta rentabilidad monopólica que ofrecen las ventas en los mercados domésticos aprovechando el proteccionismo contra la competencia externa. Por ende, al abrirse las economías entre los países vecinos y, a la vez, comprometer niveles bajos de aranceles frente a terceros países, se adoptarían esquemas implícitos de promoción de exportaciones desde dichos países que permitirían introducir mayor competitividad al

aparato productivo.

En la medida que las naciones recurran al binomio apertura-regionalización los efectos de Desviación de Comercio disminuyen puesto que, si bien se privilegia al nuevo socio comercial, las puertas están semi-abiertas para el resto del mundo. En este sentido, el RA ha sido menos contradictorio con el Sistema Multilateral, ya que los niveles de preferencia se reducen si el país tiende a bajar los aranceles que cobra en el escenario de la OMC.

Originalmente, la integración económica se entendió como regional en su dimensión geográfica: la conformación de un bloque latinoamericano. Sin embargo, desde la última década del siglo XX, y especialmente a partir de la creación del NAFTA, ha surgido la idea de crear una Zona de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que integre al continente desde Alaska hasta la Patagonia. Si el ALCA se llega a constituir, lo que es equivalente a una ZLC continental, entonces, la amplitud de geográfica del bloque reduce también los efectos de Desviación de Comercio.

Incluso, los países latinoamericanos con costas en el Océano Pacífico han ingresado o tratan de vincularse a los acuerdos organizados en dicha región. Así, por ejemplo, México y Chile son miembros del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC), del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC) y de la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico (PECC). La participación de ambos países en estos organismos es fuertemente activa.

Este escenario que vemos en América Latina, tratando de ampliar sus bloques dentro y fuera de la región y bajando el nivel de proteccionismo a través de acuerdos bilaterales, no es monopolio de nuestra región. La Unión Europea cobra aranceles de tarifa plena con base en la cláusula NMF solamente a ocho naciones del mundo, mientras el resto de naciones de la OMC reciben algún tipo de franquicia aduanera. Estados Unidos también ofrece preferencias arancelarias a países de América Latina, a Canadá y a otras naciones en vía de desarrollo.

Esta situación de carácter global tiene unas características complejas en materia de discriminación. De un lado, la masificación de tratados eleva los riesgos de Desviación de Comercio al dejar de regir el arancel NMF y en su lugar emerge un archipiélago de tarifas preferenciales. Sin embargo, la búsqueda por parte de los

⁴ Datos obtenidos de la OMC, en julio de 2009, de: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm. Según esta organización, 324 notificaciones son con base en artículo XXIV del GATT, 29 de conformidad con la Cláusula de Habilitación y 68 de conformidad con el artículo V del GATS. A esa fecha se tenían 230 acuerdos vigentes.



diferentes países de nuevas preferencias, erosiona las existentes para terceros países, lo que mengua el efecto de Desviación. En otras palabras, el RA es un proceso dinámico que tiende a regir el comercio global de manera parcelada, reemplazando a la OMC como ente rector pero que avanza de una dinámica de Desviación de Comercio a una de erosión de preferencias adquiridas.

A manera de conclusión

A pesar de los positivos impactos del GATT en el desempeño de la actividad comercial en el mundo en los últimos sesenta años, el Sistema Multilateral de Comercio está hoy en vilo debido al regionalismo que impera. La existencia de centenares de ARC aprobados por la OMC y otros tantos más notificados, cifra que ha crecido especialmente en los últimos veinte años, ha cambiado el tablero de poder entre régimen multilateral y régimen regional. En consecuencia, más del 60% de las transacciones globales se lleva a cabo entre países que poseen algún tipo de acuerdo regional recíproco y para algunas naciones, el 90% del comercio tiene lugar bajo sistemas de preferencias. En el caso de América Latina, México, Chile y las naciones centroamericanas, principalmente, pero además Colombia y otros países pequeños de Suramérica, han logrado asegurar un comercio preferencial para la mayoría de sus exportaciones.

Sin duda, la situación descrita pone de relieve una cuestión fundamental referente a la crisis del actual Sistema Multilateral de Comercio. Al parecer los gobiernos nacionales han encontrado en los ámbitos bilateral y regional espacios más propicios para llevar a cabo sus estrategias de desarrollo, sustentadas en el comercio internacional. Un comportamiento de este tipo puede ser explicado, en parte, por los beneficios que perciben dichos gobiernos en términos de: nuevas dimensiones para sus mercados, oportunidades para canalizar recursos de inversión -por parte de los países de mayor desarrollo- o atraer flujos de inversión extranjera, obtención de acuerdos de cooperación internacional, expansión del área de influencia económica y política hacia nuevos socios comerciales. En este último sentido, la integración se convierte en un mecanismo geoestratégico ideal para lograr posiciones favorables en zonas claves -v.g. de acceso a fuentes de materias primas básicas como los energéticos- por parte de aquellos países con mayor poder de negociación.

Propósitos como los mencionados son más fáciles de lograr, lógicamente, cuando hay menos participantes y las autoridades responsables tienen mayor control sobre los resultados. Situación más compleja de lograr, por obvias razones, en la dimensión multilateral. Sin embargo, no todos

los acuerdos de integración generan nuevas posibilidades de comercio, cooperación e inversión. Aquellos que conservan fuertes barreras externas hacia los no-miembros son especialmente susceptibles a efectos de Desviación de Comercio.

Un estudio realizado en 2006 por la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), sugiere que muchos tratados representan para la economía más pérdidas comerciales que ganancias, debido a que discriminan a los proveedores eficientes y de bajo costo que se encuentran en países no-miembros (Arango; Cardona, 2008:30). Por ende, el carácter contradictorio y ambivalente del contexto en el que gravita el comercio internacional debe entenderse no sólo desde el matiz subjetivo de los intereses de los actores involucrados en él, sino también a partir de los argumentos teóricos que plantean los efectos estáticos de la integración económica.

En consecuencia, las evidencias empíricas y los fundamentos teóricos implican la existencia de una crisis en el comercio mundial, derivada del debilitamiento del Sistema Multilateral de Comercio a merced del posicionamiento y expansión de los ARC y de la contradicción entre estos últimos y la concesión de preferencias que integrantes aislados de los mismos, hacen a terceros países.

Esta última contradicción es la consecuencia lógica de que los países estén firmando tratados de integración económica poco ambiciosos, en lugar de procesos comercialmente sólidos, como serían las UA. El triunfo de las ZLC está convirtiéndose en un germen que corroe los cimientos del Sistema Multilateral de Comercio.

En lo práctico, las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC darán luces sobre el futuro del comercio mundial. La firma de un acuerdo podría abrir nuevas oportunidades para un escenario comercial más claro a nivel multilateral pero, adicionalmente, los ARC existentes deberán revisar sus resultados y sus estrategias y poner la mira en un escaño más alto: la consolidación de UA. Podría ser un avance importante para que el RA y la OMC convivan en un sistema que, por su naturaleza, está lleno de contradicciones dialécticas.

Bibliografía

ARANGO, Juan Carlos; CARDONA, Giovanni (2008), "Multilateralismo, regionalismo abierto y desviación de comercio: una relación dialéctica", Revista Mercatec, Medellín, número 44

BALDWIN, Richard; LOW, Patrick (2009), *Multilateralizing Regionalism, Challenges for the Global Trade System*, WTO, Cambridge University Press, New York, 563 páginas

CAN, Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones. Consideraciones sobre los efectos

en el comercio intracomunitario de los acuerdos comerciales suscritos por los países andinos con terceros. Documentos de Trabajo. Recuperado 15 de octubre de 2007. Disponible en: <http://www.colombiainternacional.org/Doc%20PDF/INTConsideracionesComercioIntracomunitario.Pdf>

CARDONA, Giovanni (2010), *Comercio Mundial: Tendencias y Estructura*, Colección Autores Esumer, Medellín, 410 páginas

JAWARA, Fatoumata; KWA, Aileen (2005), *Tras las bambalinas de la OMC. La cruda realidad del comercio internacional*, Intermom Oxfam, Barcelona, 362 páginas

OMC, Organización Mundial de Comercio. Estadísticas del Comercio Internacional. Recuperado 11 septiembre de 2007. Disponible en: <http://www.wto.org/indexsp.htm>

RAMJAS, Gabriel (1994), "La ronda de Uruguay", Revista Apertura Económica, Puntos Suspensivos, Bogotá

UNCTAD/GATT, Centro de Comercio Internacional (1991), *GATT: su estructura y sus actividades*, GATT, Ginebra, 76 páginas

VILLANUEVA, Alfredo; FUENTES Alfredo (1991), *Economía mundial e integración en América Latina*, INTAL, Buenos Aires

VINER, Jacob (1950), *The Custom Union Issue*, Carnegie Endowment for International Peace, Canada

YERXA, Rufus; WILSON, Bruce (2008), *Cuestiones clave del Sistema de Solución de Diferencias de la OMC. Los primeros diez años*, OMC, Ginebra, 354 páginas



LA INSERCIÓN DE LAS CIUDADES EN EL APARATO INSTITUCIONAL DE MERCOSUR: AVANCES Y REALIDAD

Bruno Maciel Santos

Resumen

En este trabajo se discute la inserción de las ciudades en el aparato institucional del MERCOSUR en cuanto actores activos del proceso de integración regional. Se debate la evolución de los mecanismos de participación de esos actores en la integración regional resaltándose el rol fundamental de la Red Mercociudades en esa dinámica. Se presenta una discusión acerca de las negociaciones para que las ciudades lograsen esa participación, la reluctancia de los Estados MERCOSUREños en aceptar dicha inserción y los resultados obtenidos por los actores subnacionales hasta ahora. Finalmente, algunas observaciones y conclusiones acerca de los problemas de la Red de Mercociudades y de la inserción de las ciudades como actores activos en el MERCOSUR son apuntadas.

Abstract

This work discusses the insertion of the cities in the institutional framework of MERCOSUR as active actors in the process of regional integration. It debates the evolution of mechanisms of participation of those actors in the regional integration, emphasizing the fundamental role played by the Mercociudades Network in this dynamic. It also presents a discussion about the negotiations that took place for the cities to achieve such participation, the reluctance of the MERCOSUR Member States in accept the mentioned insertion and the results attained by the subnational actors until now. Finally, some observations and conclusions on the problems faced by the Mercociudades Network and the insertion of the cities as active actors in the MERCOSUR are pointed out.

Palabras-clave

Actores subnacionales; MERCOSUR; Mercociudades; Integración Regional

Introducción

Recientemente, en el escenario internacional, se ha notado una actuación muy expresiva de las ciudades y otros entes subnacionales. El fenómeno, que no es de todo nuevo, vive su auge y no tiene perspectivas de reducir su importancia. El siglo XXI está presenciando la descentralización (o federalización) de las relaciones internaciona-

les, que antes eran de exclusiva competencia de los gobiernos centrales de los Estados nacionales. Organizaciones internacionales, empresas transnacionales, ONGs, grupos de interés y ahora entes subnacionales comparten la capacidad de actuación a nivel global.

Los procesos de integración regional no escapan a esa lógica. Como apuntan Colacrai y Zubelzú (2004), "la adopción por parte de [el Estado] y de sus elites gobernantes, de una filosofía aperturista y de integración al mundo, se constituye en un elemento movilizador y dinamizador de los protagonismos subnacionales".

En el caso de MERCOSUR, el bloque ha incorporado institucionalmente en su aparato burocrático la dimensión subnacional de la política internacional. En el año 2004, el Consejo Mercado Común, en su decisión número 41, aprobó la creación del Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (comunmente conocido como Foro Consultivo de Ciudades y Regiones – FCCR). Asimismo, el FCCR fue oficialmente instalado el 18 de Enero de 2007 por la Resolución n°26/07, del Grupo Mercado Común. Esto ha sido entendido como un avance en la democratización del proceso integrativo, lo que traería un impacto en las negociaciones y en las políticas de los gobiernos centrales respecto al MERCOSUR. Este trabajo pretende discutir la inserción de las ciudades en cuanto actores locales en el proceso de integración del MERCOSUR. Más específicamente, se discute el papel del FCCR como vía de propuestas y demandas por parte de las comunidades locales en el aparato institucional de la integración en el MERCOSUR. La propuesta del trabajo es proponer una mirada crítica al Foro para comprender en qué medida esta instancia realmente facilita y ayuda la actuación y la atención de las demandas de las ciudades del MERCOSUR.

1. La evolución de la participación de los poderes locales en el MERCOSUR

La historia de la participación de los poderes locales en el MERCOSUR está íntimamente relacionada con otra institución: la red de Mercociudades. Antes de abordar propiamente el mecanismo de participación de las ciudades en el aparato institucional del bloque, será trata-

do su proceso de creación, pasando primero por la creación del MERCOSUR, después por la de Mercociudades, siguiendo por la de la REMI (Reunión Especializada en Municipios e Intendencias) del Grupo Mercado Común, y culminando con el Foro Consultivo de Municipalidades, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR).

El proceso de integración subregional del cono sur tuvo su primer paso en la década de los ochenta, con el proceso de redemocratización en Argentina y en Brasil. Los dos países salían de dictaduras militares y buscaban crear medidas de acercamiento, cooperación y reducción de las desconfianzas que rondaban las dos potencias sudamericanas. El primer de ellos fue el Acta de Foz de Iguazú de 1985, seguido por el Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño de 1986 y el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo de 1988. Estos acuerdos llamaron la atención de los países vecinos y luego de algunos cambios políticos y económicos en Paraguay y Uruguay, estos dos países se sumaron al proceso de integración iniciado por Argentina y Brasil, culminando con la signatura del Tratado de Asunción en 1991, creando el MERCOSUR (Mercado Común del Cono Sur). Con el pasar de los años, el bloque fue ganando en atributos institucionales, en interdependencia, en aparato burocrático y en logros.

Tal fue el crecimiento y la efectividad del bloque que el fenómeno pasó a ser incluido en la agenda de los gobiernos muchas ciudades de la región. Eso hizo con que surgiesen las primeras demandas por parte de los gobiernos locales para participar en la construcción del proceso integracionista desde un punto de vista decisivo y burocrático. Tales demandas empezaron en ciudades capitales y ciudades fronterizas que, de una manera o de otra, ya tenían algún impulso en las preocupaciones regionales (Romero, 2004).

Las preocupaciones por los rumbos del proceso integracionista del cono sur por parte de los poderes locales fueron ganando proporción hasta que culminó en el Seminario "MERCOSUR: Opciones y Desafíos para las Ciudades", realizado en 1995 en Asunción, Paraguay, contando con representantes de Montevideo, Brasilia, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Santiago de



Las preocupaciones por los rumbos del proceso integracionista del cono sur por parte de los poderes locales fueron ganando proporción hasta que culminó en el Seminario "MERCOSUR: Opciones y Desafíos para las Ciudades", realizado en 1995 en Asunción, Paraguay, contando con representantes de Montevideo, Brasilia, Rio de Janeiro, Buenos Aires, Santiago de Chile, además de la ciudad sede.

Chile, además de la ciudad sede.

Fue precisamente en este Seminario que se planteó la creación de una red de ciudades del los países del MERCOSUR, viendo la posibilidad de participar en el proceso decisorio del bloque en temas de su competencia. Así, se otorgó a Asunción la función de organizar la primera cumbre de esta Red y de ser la primera Secretaría Ejecutiva de la misma. En el mismo año se realizó dicha cumbre y se creó la Red de Mercociudades con la participación de Asunción, Montevideo, Rosario, Córdoba, La Plata, Porto Alegre, Florianópolis, Curitiba, Brasilia, Salvador y Rio de Janeiro.

Uno de los principales objetivos de la red, sino el principal, era buscar el reconocimiento de las Mercociudades en la estructura del MERCOSUR, persiguiendo la co-decisión en las áreas de su competencia. (Romero, 2004; Kleiman y Rodrigues, 2007). Dicho objetivo también se hace presente en la Carta de Porto Alegre, documento resultante de la II Cumbre de Mercociudades, realizada en esa ciudad en 1996, al decir que la inclusión de los poderes locales en el proceso decisorio del bloque debería hacerse "construyendo espacios reales de participación, en donde el poder local pueda constituirse como sujeto deliberante de políticas públicas comunes y actor indispensable para la consolidación del diálogo integrador de gobiernos y sociedades." (Mercociudades, 1996).

En septiembre del 2000, en la cumbre de Rosario, la red de Mercociudades crea su Secretaría Técnica Administrativa Permanente. Su sede fue establecida en el edificio MERCOSUR, mismo edificio de la sede de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR, ubicado en Mon-

tevideo. Ello no fue simple coincidencia, y su localización ayudaba a que la Secretaría de la Red buscara uno de sus principales objetivos: vincular la agenda del bloque con las agendas de las Mercociudades.

Un par de meses después, fue incorporado en el MERCOSUR, finalmente, un foro específico para tratar de los asuntos de interés de los gobiernos locales. La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias (REMI) es un órgano auxiliar de apoyo técnico del Grupo Mercado Común, así como otras Reuniones Especializadas, a ejemplo de la de Turismo y la de Mujer. La REMI está compuesta por representantes de los cuatro Estados Miembros, las llamadas Secciones Nacionales, presididas, cada una, por un Coordinador. La primera reunión de la REMI ocurrió a mediados de 2001. Las primeras reuniones del órgano tuvieron como principal foco la articulación entre la REMI y la Red de Mercociudades, además de los mecanismos para aumentar la convergencia política de las dos instituciones (Romero, 2004). Varias resoluciones de la Reunión Especializada fueron aprobadas en ese sentido, articulando la participación de los miembros de la red en el órgano, la adopción de agendas convergentes, la cooperación entre las Unidades Técnicas de la Red con la REMI, y la recomendación de miembros de destaque en la Red para organismos del MERCOSUR de relieve para su ciudad, bien como el intercambio de informaciones entre el MERCOSUR y la Secretaría de las Mercociudades (facilitado por el hecho que las sedes se encuentran en el mismo edificio).

Ya a esa altura, MERCOSUR había incorporado en su aparato burocrático-institucional las ciudades. Pero como apuntan Kleiman y Rodrigues (2007), la REMI se mostró insufficient in its objective of catering to the demands and proposals of local governments. Linked as it was to the Political Concerting and Consultation Committee, an intermediary agency of the Common Market Group (CMG), it began to fulfill a bureaucratic and formalist function, instead of effectively making the urban agenda an integral part of MERCOSUR.

La Reunión Especializada de Municipios e Intendencias enfrentó muchas dificultades y críticas desde su comienzo por la ineficiencia en llevar las demandas de los gobiernos locales a los niveles decisorios del MERCOSUR. Eso hizo con que ganase fuerza la idea de que se hacía necesario un nuevo órgano para que los gobiernos locales vinculasen directamente sus demandas a los organismos decisores del blo-

que, sin intermediarios como era el caso de la REMI.

La 'nueva' demanda de las ciudades por una representación directa vinculada a las agencias decisoras de MERCOSUR fue llevada a la reunión de Ouro Preto de 2004, que marcaban los 10 años del Protocolo de Ouro Preto. En esta reunión fue creado el Foro Consultivo de Municipios, Estados Federados, Provincias y Departamentos del MERCOSUR (FCCR), vinculado directamente al Grupo Mercado Común (GMC), por la decisión 41/04 del Consejo Mercado Común (CMC). El foro tiene la capacidad de emitir recomendaciones directas al Grupo Mercado Común, llevando así sus demandas directamente al órgano.

2. Aspectos políticos de la participación de los poderes locales en el MERCOSUR

Todo el largo camino presentado en la sección anterior sirve para contextualizar la discusión de esta sección: la política y los intereses que envuelven la participación de las ciudades en el aparato institucional del MERCOSUR. La evolución de esta participación ha mostrado que las ciudades en el bloque eran tratadas como "una cuestión más" y lentamente fueron pasando a ser más valoradas y a ser tratadas como actores y aliados de los Estados Nacionales en la consolidación y profundización de la integración regional (Kleiman y Rodrigues, 2007).

Asimismo es importante destacar que la actuación internacional de las ciudades, en términos

De esa manera, y aunque las ciudades busquen su representación institucional en el aparato del MERCOSUR, se hace extremadamente complicado para estos actores defender posiciones muy radicales o extremas que difieran de las de sus gobiernos nacionales. Pero, en palabras de Colacrai y Zubelzú (2004), "si bien ellos no fijan el contenido de la política exterior – es decir el qué, dado que ésta es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado – tienen posibilidades de influir en el cómo".



jurídicos, sólo es permitida si no contradice o no entra en choque y conflicto con las políticas del Estado soberano, pues como afirma el gran jurista Rezek (2000) “na realidade, quem responde pela província [y por las ciudades] é a união federal”. En ese sentido están de acuerdo Colacrai y Zubelzú (2004), Rodrigues (2004), Prazeres (2004), Sanchez (2004), entre otros, al acordar que la actuación internacional de las unidades subnacionales no puede o no debe estar en desarmonía con las políticas exteriores de sus respectivos países. Como ejemplo jurídico, la Constitución Argentina, a ese respecto, determina en su artículo 124¹ este mismo principio.

Además, los representantes de los municipios en el FCCR son designados por sus respectivos Estados Nacionales, conforme al artículo 2º del Reglamento Interno del FCCR (MERCOSUR, 2007). Así, en el caso brasileño por ejemplo, el Coordinador Nacional del FCCR es el Secretario para Asuntos Federativos de la Oficina Presidencial de Brasil, el Magíster Alberto Kleiman. Argentina dejó su Coordinación Nacional a cargo de la

Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, también vinculada al poder ejecutivo nacional. Paraguay dejó que el Ministerio de Relaciones Exteriores nombrara el Coordinador Nacional de su país. En Venezuela, en la condición de quasi miembro, el mismo presidente Chávez nombra un intendente de su preferencia para ocupar la

Coordinación Nacional de su país en el FCCR (que hasta poco estaba a cargo del Intendente del Distrito Metropolitano de Caracas). Uruguay es el único miembro en que la decisión está a cargo del Presidente del Congreso de Intendentes del país, una entidad colegiada que representa 19 comunidades locales. El cuadro siguiente, elaborado de Kleiman y Rodrigues (2007) ilustra esta situación de una manera más didáctica:

Aún con los Coordinadores Nacionales escogidos por los Estados Nacionales, todas las pro-

e influencia en las actividades y las propuestas de las ciudades.

Otro punto bastante discutido y contestado por las ciudades es la inclusión de los Estados Federados, Provincias y Distritos en el mismo Foro que las ciudades. La propuesta inicial, llevada adelante por la red Mercociudades era la creación de un Comité que representase solamente a los municipios de MERCOSUR. En la reunión de Ouro Preto del 2004, donde se aprobó la creación del FCCR, apenas las ciudades tenían alguna voz con relación a la creación

Actores involucrados Dependencias Estatales y sus roles (Fuente: SAF, Presidencia de la República Federativa de Brasil, 2007).

PAIS	DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL INVOLUCRADA EN LAS NEGOCIACIONES	DEPENDENCIA GUBERNAMENTAL CON COORDINACIÓN A NIVEL NACIONAL	ROLES
Argentina	Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores	Subsecretaría de Relaciones Institucionales del Ministerio de Relaciones Exteriores	Principal negociador
Brasil	Subsecretaría de Asuntos Federales de la Presidencia de la República	Subsecretaría de Asuntos Federativos de la Presidencia de la República	Apoyo en las negociaciones y su seguimiento en el GMC
Paraguay	Coordinación Nacional del MERCOSUR, Ministerio de Relaciones Exteriores	Asesoría Jurídica del Ministerio de Relaciones Internacionales	Apoyo en las negociaciones
Uruguay	Intendencia de Montevideo y Coordinación Nacional del MERCOSUR, Ministerio de Relaciones Exteriores	Presidencia y Vicepresidencia del Congreso de Intendentes (elegidos anualmente)	Apoyo las negociaciones y su seguimiento en el GMC
Venezuela	Departamento de América Latina y el Caribe	Alcaldía Mayor de Caracas	Apoyo para el nombramiento de la Coordinación Nacional (realizada por el Presidente)

puestas del FCCR deben ser enviadas al Grupo Mercado Común para que, sólo después de su aval, se pueda encaminarlas al Consejo Mercado Común, conforme el artículo 15 del Reglamento Interno del Foro (MERCOSUR, 2007). En síntesis, en todas las instancias de la actuación de las ciudades en el ámbito del bloque, el Estado Nacional tiene un constante monitoreo

de un espacio institucional para los gobiernos subnacionales en el MERCOSUR. Además, se temía que los temas de interés de los gobiernos regionales ofuscasen los temas de interés de las ciudades en el Foro, dejando las comunidades locales en un costado sin importancia (Kleiman y Rodrigues, 2007). La solución encontrada, la de crear dos Comités en separado bajo

¹ Art. 124 de la Constitución Nacional Argentina - Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal



el mismo Foro, fue la manera que los Estados Nacionales encontraron de representar los gobiernos locales y regionales en el MERCOSUR y de amenizar el tema de la baja representación y atención de los intereses locales en el bloque. De esa manera, y aunque las ciudades busquen su representación institucional en el aparato del MERCOSUR, se hace extremadamente complicado para estos actores defender posiciones muy radicales o extremas que difieran de las de sus gobiernos nacionales. Pero, en palabras de Colacrai y Zubelzú (2004), “si bien ellos no fijan el contenido de la política exterior – es decir el qué, dado que ésta es un área reservada al gobierno nacional por poder delegado – tienen posibilidades de influir en el cómo”.

Todo eso lleva a creer que mismo con la creación del Foro, y con el reconocimiento de las ciudades como actores de la integración regional, su falta de personalidad jurídica internacional de acuerdo al Derecho Internacional Público, su falta de autonomía plena con relación a sus acciones en el plan exterior, y la subordinación mismo en el ámbito del Foro a los gobiernos nacionales, el FCCR constituye un logro dudoso para la participación municipal en las decisiones y rumbos del proceso de integración en el MERCOSUR. Coincidimos con Barreto y Mariano (2004), cuando afirman que “a história do Mercosul é marcada pela ação política de seus principais Estados nacionais, Brasil e Argentina, cuja prática política no âmbito do bloco tem sido, de modo geral, a de limitar o seu aprofundamento...”.

3 Los desafíos para la Red Mercociudades

A pesar de la creación del FCCR, el mecanismo institucional más adecuado y eficaz para la actuación regional de las ciudades del MERCOSUR sigue siendo la Red Mercociudades. Pero incluso la Red sigue siendo débil y padece de algunos problemas tanto políticos, como estructurales y financieros. Romero (2004) apunta ocho problemas fundamentales enfrentados por la red:

- La inexperiencia de las ciudades en el ámbito internacional y la falta de una experiencia similar en la región de entes municipales actuando en red;
- El criterio para ingreso a la red, ya que, si en

un primer momento fue muy estricto, en un segundo momento se generó un aumento muy grande de miembros. Hay que lograr un equilibrio en el trade off entre representatividad/amplitud y operatividad/dinamismo;

- La falta de participación activa de sus miembros, que tiene que ver con la inexperiencia, la competencia con otras prioridades en las gestiones locales o mismo, la falta de presupuesto para financiar los viajes para los encuentros de la red, la mala circulación de la información y la falta de interés real en participar activamente de la red (lo que se profundizó con el aumento de miembros);

- El financiamiento para el desarrollo de las actividades de la red.

La principal fuente de in-

gresos de Mercociudades es la cuota

paga por sus

miembros, pero la recaudación cayó mucho en los últimos años y no acompañó el incremento en el número de miembros (lo que remite al problema del desinterés, de los problemas presupuestarios de los municipios y la falta de participación activa);

- La desarticulación entre el trabajo técnico y el trabajo político y ejecutivo,

lo que se intentó resolver la creación del Consejo Ampliado;

- La heterogeneidad de los miembros de la red, lo que genera heterogeneidad de intereses y dificultades de articulación política entre los socios;

- La sobrecarga generada por el aumento de los socios, la creación del FCCR y de nuevas Unidades Técnicas. Eso hace que las ciudades que ocupan puestos relevantes en estos ámbitos sufran una sobrecarga administrativa y de gestión;

- La dificultad, sea por indiferencia o por resistencia, de diálogo y apoyo de los gobiernos

nacionales a la iniciativa de la red de buscar mecanismos de co-decisión en el MERCOSUR en materias de competencia de la ciudad.

Conclusiones

Después de analizar la evolución de la actuación internacional de las ciudades en la región del Cono Sur, lo que se nota es que el intento de articulación política entre las ciudades, materializado en la Red Mercociudades, todavía tiene un largo camino que recorrer hasta lograr sus principales objetivos. El mas importante de ellos, la creación de un canal co-decisorio en el MERCOSUR para lo que atañe a las ciudades, aunque a simple vista pareciera resuelto con la creación del FCCR, se muestra que no se está ni cerca de lo planteado. De igual modo la institución creada por las ciudades para facilitar el logro de este objetivo, la Red Mercociudades, presenta grandes desafíos para los próximos años.

Eso no significa que la iniciativa esté condenada al fracaso. Los procesos de integración son muy complejos y relativamente nuevos en sí mismos y la pluralidad de actores e intereses hace con que estos procesos sean lentos y graduales. Esperar que en tan poco tiempo de existencia se logre la co-decisión entre Estados Nacionales y entidades subnacionales es un tanto ingenuo y ambicioso. Y más novedoso que los procesos de integración es la actuación internacional de las ciudades, lo que torna su aceptación por parte de los Estados Nacionales aún más lenta e imprevisible. Hay que dejar pasar algún tiempo para que se pueda digerir e incorporar este fenómeno en el también reciente y complejo fenómeno de integración regional del MERCOSUR.

Sin dudas, la situación de las ciudades en el marco regional e internacional ya es bastante mejor que lo que era a principios de los 90. A pesar de todos los problemas apuntados y las dificultades encontradas, las ciudades desarrollaron un know-how internacional y un reconocimiento político tanto en el plan interno cuanto externo sin precedentes. Hay que ver que se trata de un fenómeno relativamente nuevo en términos jurídicos, tanto que la mayoría de las Constituciones y aparatos legales de los Estados no contempla (ni a favor ni en contra) la figura de la paradiplomacia, cooperación descentralizada, política externa federativa, o cualquier otro nombre que implique la actuación internacio-



Hay que ver que se trata de un fenómeno relativamente nuevo en términos jurídicos, tanto que la mayoría de las Constituciones y aparatos legales de los Estados no contempla (ni a favor ni en contra) la figura de la paradiplomacia, cooperación descentralizada, política externa federativa, o cualquier otro nombre que implique la actuación internacional de unidades subnacionales

nal de unidades subnacionales. Casos como el de Argentina o de Alemania son todavía excepción a la regla. Lentamente, los aparatos jurídicos van incorporando este fenómeno, lo que ya representa un éxito político de las unidades subnacionales. Aún sin el respaldo jurídico, los Estados ya toman actitudes favorables a la actuación internacional de los entes subnacionales (aunque bajo su custodia) como la creación de Secretarías, Subsecretarías, Agencias, y otros organismos en el aparato nacional para ayudar, dialogar y monitorear las actividades internacionales de los gobiernos locales y regionales. Esta tendencia sólo tiene que crecer y seguro va a madurar y consolidarse en el futuro.

Bibliografía

ARGENTINA. (1995), Constitución de la Nación Argentina (Texto de 1853/60, con las reformas de 1866, 1898, 1957 y 1994). Buenos Aires, Abeledo-Perrot.

BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo P. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. VIGEVANI, Tullo (org). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004.

COLACRAI, Miryam y ZUBELZÚ, Graciela. Las vinculaciones externas y la capacidad de gestión internacional desplegadas por las provincias argentinas en la última década. Una lectura desde las relaciones internacionales. VIGEVANI, Tullo (org). A dimensão subnacional

e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004.

MERCOCIDADES. Declaração de Porto Alegre. Disponível em: <http://www.portoalegre.rs.gov.br/mercocidades/declarac.htm> Acesso em: 28 jun. 2010.

MERCOSUL. Mercosul/CMC/DEC nº 41/04. Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul.

MERCOSUL. Carta do Rio. (2007), Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos de Mercosul, 18 de agosto.

PRAZERES, Tatiana Lacerda. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo et al. (org.) A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004.

REZEK, José Francisco. (2000). Direito Internacional Público: Curso elementar. 8.ed. revista e atualizada. São Paulo, Saraiva.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. A inserção internacional das cidades: notas sobre o caso brasileiro. VIGEVANI, Tullo (org). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio e KLEIMAN, Alberto. (2007). "The MERCOSUR Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of Creation and Perspectives". Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade – ELSNIT, Barcelona, 26 e 27 de outubro. Disponível em: http://www.iadb.org/intal/aplicaciones/uploads/ponencias/i_foro_ELSNIT_2007_10_02_Rodrigues_Kleiman.PDF.

ROMERO, Maria Del Huerto. Poder local y relaciones internacionales en contextos de integración regional. El caso de la red de mercociudades y la reunión especializada de municipios e intendencias (Grupo Mercado Común). VIGEVANI, Tullo (org). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC;

Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004.

SÁNCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal del Estado y su implicación en los procesos de integración. VIGEVANI, Tullo (org). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC; Ed. Unesp; Bauru: EDUSC, 2004.

VIGEVANI, T.; Wanderley, L.E. et al (Orgs.). (2004). A dimensão subnacional e as relações internacionais. São Paulo: EDUC/EDUSC/UNESP.

Sitios WEB

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Assessoria de relações federativas — ARF. Disponível em: <http://www.mre.gov.br/arf/arf.htm> Acesso em: 27 jul. 2010.

MERCOSUR. www.MERCOSUR.int Acesso em 09 ago. 2010.

RED MERCOCIUDADES. www.redmercociudades.org Acesso en 09 ago. 2010. ♦





Resenha: LAMPREIA, Luiz Felipe (2010), O Brasil e os ventos do mundo, Objetiva, Rio de Janeiro, 343 páginas

Tiago Ferreira Muzilli*

Luiz Felipe Lampreia nasceu em 19 de outubro de 1941 em Rio de Janeiro. É sociólogo e diplomático: em 1961 se graduou em Sociologia por la Universidad Católica de Río de Janeiro y ya en 1963 se diplomaría por el Instituto Río Branco, en Brasília. Como diplomático, ejerció distintos cargos de la carrera en diversos países. Aparte de haber ocupado la Secretaría General de Itamaraty entre 1992 y 1993, fue Embajador de Brasil en Paramaribo/Surinam (1983/85), en Lisboa/Portugal (1990/92) y en Ginebra/Suiza (1993/94). Entre 1995 y 2001, fue Ministro de Relaciones Exteriores en el gobierno Fernando Henrique Cardoso, ocupando hasta hoy la condición del tercer Canciller que por más tiempo condujo el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, superado apenas por Osvaldo Aranha (1938-1945) y por los diez años de ejercicio del Barón de Rio Branco (1902-1912).

En 2010, casi una década después de retirarse de las actividades diplomáticas, nos brinda una interesante obra sobre la historia de la diplomacia brasileña con la publicación del libro *O Brasil e os ventos do mundo: memórias de cinco décadas na cena internacional*.

Presenta sus memorias con un estilo bastante claro y un lenguaje directo. Relata momentos de la historia política internacional y revela situaciones particulares de la historia diplomática nacional relatando su vivencia y participación en Itamaraty – incluso recurriendo a veces a su diario personal.

Inicia el libro con reconstrucciones históricas sobre el fracaso de la Liga de las Naciones y el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas. Sobre esta última, cuenta:

“Quando chegou a hora de ir para um posto no exterior, em 1966 fui designado para a missão junto às Nações Unidas, em Nova York. Tinha grandes esperanças e ilusões sobre a ONU. Pensava que seria uma instituição superior, capaz de criar um cenário internacional de paz e segurança, uma ordem econômica mais justa que atendessem aos reclamos dos países subdesenvolvidos. [...] Em pouco tempo, já havia me desencantado completamente. [...] Ninguém tinha interesse na palavra do Brasil, esse mau início deixou em mim para sempre um certo ceticis-

mo e uma desilusão quanto à eficácia da ONU, em particular na área econômica [...]” (p.53) Con un tono provocador y desafiante, no sólo critica la funcionalidad de las Naciones Unidas sino que también cuestiona, a lo largo de todo el libro, políticas internas y externas adoptadas por importantes figuras mundiales - en su mayoría los considerados de ‘izquierda’. No escapan de sus críticas la Cuba de Fidel Castro, la China de Mao Tse-Tung, la Venezuela de Hugo Chávez, la Rusia de Mikhail Gorbachev, los Estados Unidos de Barack Obama y el Brasil de Lula da Silva, entre otros. Sobre Chávez afirma: “O presidente venezuelano é um fator de instabilidade e perturbação na América do Sul, inclusive porque serve de referência e modelo para outros políticos da região, em cujos países estão dadas as condições para a eliminação das estruturas políticas tradicionais e o surgimento de plataformas populistas e nacionalistas. Do seu êxito ou de seu fracasso dependerão em grande parte as experiências em curso na Bolívia, no Equador e no Paraguai.” (p. 317)

Sobre el ruso, por ejemplo, opina: “Gorbachev foi um falso gigante que pretendeu ir além das próprias possibilidades, tentando reformar um sistema irreversível” (p.119). En esta otra pasada, sobre Mao, también hace duros comentarios:

“Tenho por Mao Tse-Tung um conceito muito inferior ao que ele desfrutou como ícone da China Comunista. [...] A partir dos anos 50, entretanto, Mao transformou-se num autocrata de ambição desmesurada, que quase destruiu a China com erros calamitosos como a política de siderurgias de quintal e a loucura da Revolução Cultural. Ele ceifou uma geração inteira do que o país tinha de melhor, a começar pelos próprios companheiros do tirano.” (p. 289)

Sin embargo también expresa, con justicia, su admiración por otras personalidades como el francés Charles De Gaulle o el sudafricano Nelson Mandela. Sobre el líder negro premio Nobel de la Paz:

“Só vim encontrar Nelson Mandela quando da visita de FHC à África Meridional, em final de

1997. Mandela é o que o mundo tem de mais próximo de um santo leigo. Ele próprio certamente diria que pertence a uma categoria bem mais comum: um político, porque é modesto e bem-humorado. Mas o homem com quem convivemos em Pretória era um ser que reunia doçura e muita presença, uma autoridade serena, mas indiscutível, uma cordialidade imensa, mesmo após todo o seu sofrimento. Afinal, o Apartheid havia-lhe tolhido 27 anos de vida madura, preso na pequena e inóspita ilha de Robben, onde, em geral, passava todo o seu tempo quebrando pedras. Poderia demonstrar rancor e sede de vingança. Mas não. De sua boca só saíam palavras de reconciliação.” (p. 285)

Quizás de manera más indirecta, pasajes de su obra como éste nos permiten entender cómo en parte se desarrolla el ‘juego’ de la política y de la diplomacia internacional, y que ésta es objetivamente conducida por un sistema de relaciones personales en el cuál las afinidades, impresiones, respecto y confianza tienen gran valor. Los antónimos también son verdaderos y a pesar de confesar su profunda satisfacción con su vivencia diplomática, LAMPREIA no deja de evidenciar cierta fatiga proveniente de este juego político:

“O poder é fascinante na medida em que propicia a oportunidade de pôr em prática nossas idéias, mas é desgastante por causa dos embates, dos patrulhamentos e das incompreensões.” (p. 297)

Luiz Felipe LAMPREIA presenta sus memorias de manera cronológica. Divide el libro en las siete siguientes partes: O Passado; Os anos 60; Os anos 70; Os anos 80; Os anos 90; Minha gestão à frente de Itamaraty; A década atual e a próxima. En la primera parte del libro hace consideraciones importantes sobre el escenario internacional hasta el fin de la década del 50, con una pequeña referencia al primer gobierno de Getulio Vargas. Posteriormente comenta de manera más enfática situaciones atravesadas por los sucesivos gobiernos democráticos – destacando los de Juscelino Kubitschek, Jânio

* Maestrando en Integración y Cooperación Internacional (Universidad Nacional de Rosario). Licenciado en Relaciones Internacionales (Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP, São Paulo – Brasil).



Quadros y João Goulart. Ingresó a Itamaraty en 1963, un año antes del golpe militar, y a partir de ese momento pasaría a acompañar de manera más cercana la actuación de la política externa brasileña durante los gobiernos militares, como el de Castelo Branco, Emilio Medici y Ernesto Geisel.

Denominador común en las políticas externas brasileñas, LAMPREIA inevitablemente trae a la escena sus memorias sobre la relación bilateral entre Brasil y su principal socio comercial: los Estados Unidos. Comenta el período de la política externa independiente, del pragmatismo responsable, y hasta analiza las relaciones: “Hoje, para a decepção dos ideólogos do anti-americanismo, o Brasil a cada dia se parece mais com os Estados Unidos. Para nós a questão das relações com os Estados Unidos já não se põe, como no passado, em termos de alinhamento ou não alinhamento.” (p. 252)

LAMPREIA también recuerda momentos importantes de su carrera en Itamaraty, mostrando su participación y contribución al desarrollo de la propia estructura de la institución:

“Com a saída de Sayad, regressei ao Itamaraty trazendo comigo a área de cooperação técnica que era até então compartilhada com o Planejamento. Criamos a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), um instrumento diplomático auxiliar de valia, que ate hoje funciona bem, com prioridade para os países sul-americanos e para os países africanos de língua portuguesa. Poucos meses depois fui nomeado subsecretário de assuntos políticos do Itamaraty.” (p. 116)

La caída del régimen militar y la consecuente llegada del proceso de redemocratización en Brasil, y también en América Latina, convergen con el momento de afirmación del modelo económico liberal y con el surgimiento de los movimientos regionalistas de conformación de bloques – más económicos que políticos – en un orden global multipolar. En este contexto, LAMPREIA asumiría la Secretaría General de Itamaraty en 1992 y posteriormente el Ministerio de las Relaciones Exteriores en 1995. Por lo tanto le correspondería, naturalmente, conducir el proceso de inserción internacional de Brasil en los recién creados MERCOSUR y OMC:

“O Brasil estava se adaptando a um ambiente econômico estável e a regras de mercado bem mais competitivas e transparentes”. A economia passava, desde o início da década, por um processo sem precedentes de abertura intensa do mercado nacional, graças a uma expressiva redução de barreiras tarifárias e não tarifárias às importações. Essa abertura tinha ocorrido em três níveis: primeiro, em razão da reforma tarifária unilateral implementada a partir de 1990

e da suspensão de praticas protecionistas não tarifária; segundo, como efeito direto da aplicação prática dos acordos alcançados no âmbito do MERCOSUL; e, terceiro, em decorrência dos compromissos assumidos nos acordos da OMC. (p. 183)

Sobre el MERCOSUR, el título utilizado para la sección dos en la sexta parte del libro es auto-explicativo: Mercosur: entusiasmo y decepción: “Relatei anteriormente, a importância enorme que o Mercosul já teve em nossa política externa. Hoje, ao contrário, há uma perda clara de interesse da sociedade brasileira, assim como em todo os outros três países. Mas o Mercosul é mais do que uma união aduaneira ou um mecanismo de promoção do comércio. Ele tem criado uma série de níveis de entendimento com a cooperação militar, a cooperação entre profissionais liberais, o intercâmbio educacional e cultural.” (p. 310)

Esta nueva mirada brasileña hacia el continente sudamericano, que surgió con el advenimiento del proceso de redemocratización a partir de la década del 80, comenzó a buscar el fortalecimiento de medidas de confianza con los vecinos, especialmente con Argentina. “Enfim, foi se criando não só um clima de confiança, mas também mecanismos para verificar a boa-fé dos dois países.” (p. 117)

Si bien es cierto que los temas de seguridad regional raramente fueron cuestiones preocupantes o prioritarias en la agenda de la política externa, mantener el orden y la estabilidad regional que propiciasen las condiciones favorables para el crecimiento económico era un mecanismo importante en la intención brasileña de ejercer un papel de liderazgo político en el subcontinente americano y de asomarse como protagonista relevante en escenario internacional:

“Na área de política externa, nosso objetivo básico era inserir o Brasil no mainstream internacional, afastando-nos gradualmente das posturas terceiro-mundistas que haviam sido articuladas no passado e das ambigüidades que tiveram origem no regime militar, sendo fundadas no conceito de Brasil potência. (p. 144)

Sin embargo, sería justamente un tema de seguridad internacional regional que vendría a marcar la historia sudamericana y la carrera de LAMPREIA. Aún en el primer mes del gobierno FHC en 1995, eclosionó el histórico conflicto territorial entre Perú y Ecuador. Poco después de asumir el Ministerio de Relaciones Exteriores, LAMPREIA ya se enfrentaba a su primer gran desafío como Canciller: conducir las negociaciones y mediar, juntamente con los demás países garantes del Protocolo de Río de

Janeiro firmado en 1942 -Estados Unidos, Argentina y Chile-, un proceso de diálogo que solucionaría de manera definitiva las seculares reivindicaciones territoriales entre los dos países.

Una vez resuelto el conflicto, LAMPREIA volvió a concentrar sus esfuerzos en la política externa que caracterizaría el gobierno FHC: la conducción del proceso de apertura económica del país, defendiendo la liberalización del comercio mundial, la reducción de las barreras tarifarias y de las prácticas proteccionistas:

“Sem conflitos regionais ou ameaças internacionais que nos obriguem a colocar a segurança nacional como prioridade, o Brasil tem como primeiro objetivo de política externa a promoção de seu desenvolvimento econômico. O comércio internacional é, obviamente, de importância central para atingir essa meta nacional.” (p. 305)

Esto significaba, fundamentalmente, diversificar mercados y fortalecer el multilateralismo tanto en la esfera económica como política. Para superar las sucesivas crisis económicas sistémicas ocurridas en el período – incluyendo la cambiaria brasileña – el país buscaba promover el comercio estableciendo vínculos más allá de los tradicionales socios internacionales. Buscó conquistar nuevas asociaciones en el Medio Oriente, Asia y África. En África, buscaba ejercer influencia política y económica principalmente a través de los países de Lengua Portuguesa y Sudáfrica; en Asia, sumarse al grupo de países emergentes – Japón, China e India; y en el Medio Oriente, afirmar su neutralidad en la incesante turbulencia política que hace siglos ha tomado la atención global y condenado el proceso de paz en la región. “Como quer que seja examinada, essa região é um enigma político que talvez seja indecifrável” (p. 283). Además, como bien recuerda, Brasil fue uno de los países que durante la Crisis del Petróleo de 1973 salieron exentos del embargo árabe – conducido por los gobiernos islámicos a través de la OPAEP como retaliación a los Estados Unidos por su apoyo a Israel:

“Nos dias seguintes, o embargo foi estendido à maior parte dos países ocidentais. O Brasil, assim como a França e a Espanha, foi excluído da punição, o que para nós foi uma surpresa agradável, já que quase todas as noças importações vinham do Oriente Médio e não tínhamos outras alternativas. Nunca soubemos exatamente por que fomos poupados, já que nossa posição em relação à região era dúbia, não podendo ser interpretada como pró-árabe.” (p. 67)

Entre las nuevas pautas de cohesión, los BRICs parecían despuntar como una alternativa inte-



resante para contrabalancear el poder norteamericano y ser la que traería mayores frutos a Brasil, sobre todo debido a las capacidades y potencialidades de los países. Hoy, los ve con cierto descreimiento:

“É evidente que, para ser considerado um grupo harmônico capaz de pesar na cena internacional, os BRICs teriam que superar a sua diversidade de objetivos estratégicos internacionais, que por vezes chega a ser contraditória. (p. 333)

“Hoje creio que a Índia é um parceiro significativo em alguns terrenos, mas que não há afinidades reais e coincidências estratégicas entre nós” (p. 288)

Para concluir, LAMPREIA discute qué papel Brasil podrá jugar en el mundo frente a los nuevos temas de la agenda internacional. Con un escenario en el cual Sudamérica se inclina a una izquierda todavía incierta – ya que ha adquirido distintas formas –, el país intenta imponerse como representante regional y afirmarse como protagonista global. Para eso, busca conciliar la agenda regional con su agenda de política externa.

Tendrá que definir, por ejemplo, como encarará los temas de la seguridad internacional – espacialmente en lo que respecta a la proliferación de armas nucleares. Después de probar el fracaso en la postulación del país para el Consejo de Seguridad de la ONU y también en la conclusión de la Ronda de Doha, el supuesto liderazgo político brasileño tiene el desafío de establecer nuevas estrategias y recuperar el paso perdido:

“Falharam os dois maiores objetivos da política externa desenhada pelo Itamaraty: a cadeira permanente no Conselho de Segurança e a finalização da Rodada Doha.” (p. 340)

Para alcanzar esta nueva condición pretendida, el autor defiende que el país deberá apostar por los temas en que posee mayor peso, como en las cuestiones de medio ambiente:

“Creio que a aspiração brasileira legítima de receber tratamento de potência global vai conduzir a uma participação muito ativa em diversos níveis internacionais. Já me referi antes à questão importantíssima das mudanças climáticas na qual o Brasil já demonstrou seu peso na conferencia de Copenhagen. Outra área é o comércio internacional. (p.341)

Con esta obra de memorias de cinco décadas en el escenario internacional, Luiz Felipe LAMPREIA no sólo nos ayuda a comprender el pasado nacional, sino también nos permite entender el presente brasileño y a proyectar su futuro: ‘O Brasil e os ventos do mundo’. ♦

