

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 101-FEBRERO 2017
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

INFORME *INTEGRAR*

INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

IIL-FCJS-UNLP

CALLE 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA – REPÚBLICA ARGENTINA

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

E-MAIL integra.unlp@gmail.com

www.iil.jursoc.edu.ar

N° 101 – FEBRERO DE 2017

SUMARIO

- **POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR EN EL REGIONALISMO DEL SIGLO XXI:
CONFLICTOS POLÍTICOS Y CRISIS DEL MERCOSUR EN EL BRASIL RECIENTE**
- **VENEZUELA Y EL MERCOSUR: “CRÓNICA DE UNA CRISIS ANUNCIADA”.**
- CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS**
- **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**
- **INFORMACIÓN INSTITUCIONAL**

POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR EN EL REGIONALISMO DEL SIGLO XXI: CONFLICTOS POLÍTICOS Y CRISIS DEL MERCOSUR EN EL BRASIL RECIENTE*

María Cecilia Míguez
Dra. En Ciencias Sociales

I. Introducción

Este artículo analiza la vinculación de la política exterior brasileña con las transformaciones operadas durante los gobiernos de Luiz Inácio Lula da Silva y Dilma Rousseff, enmarcadas en lo que entendemos como “ciclo de impugnación al neoliberalismo” (CINAL) (Thwaites Rey, 2016) que caracterizó –con sus especificidades nacionales- a varios gobiernos de la región desde la enorme crisis económica, política y social de principios de siglo.

El actual escenario de crisis económica y política en Brasil, que derivó en el golpe contra el gobierno democrático, puso en evidencia tanto las transformaciones y aciertos de las gestiones de Lula da Silva y de Rousseff, como las intenciones de los sectores más concentrados de la economía y más conservadores en términos políticos, de recuperar el manejo directo del Estado, abandonar dicho ciclo y profundizar determinados vínculos en el sistema mundial. Ello reorienta las relaciones y el sentido del MERCOSUR.

La combinación entre autonomismo y globalismo constituye una característica de la política internacional de Brasil. Ambas tendencias tienen raigambre histórica en Itamaraty y se han expresado en dos corrientes que alternan su predominancia según la coyuntura. Una promueve una estrategia más aperturista, liberal e internacionalista, y otra una más vinculada con la ideología autonomista-desarrollista. Para estas dos líneas, la asociación en el Cono Sur y el liderazgo regional brasileño, son condición para la inserción de Brasil como actor global, pero el contenido tiene un carácter totalmente diferente. Para la primera de ellas, el rol regional es un medio para alcanzar un fin internacionalista. Para la

*Trabajo presentado en el Simposio “Hacia la reconfiguración del orden regional Latinoamericano en el siglo 21: opciones y límites” organizado por Noemí Mellado, Rita Giacalone y Manuel Cienfuegos en el marco del 8º Congreso Internacional CEISAL 2016.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

segunda, constituye el ámbito genuino de construcción de alianzas políticas y sociales que permitan un mayor margen del poder frente a las potencias mundiales.

Asimismo, la primera de esas corrientes tiene origen en la tradición diplomática de la escuela de Rio Branco (1902-1912) y de Aranha (1938-1943) que pretendió, en los momentos en los que fue protagonista, conciliar el margen de maniobra de la política exterior con la ampliación de los vínculos económicos con las potencias predominantes. Esa “autonomía por la participación” (Vigevani y Cepaluni, 2007) predominó durante la etapa neoliberal de Fernando Henrique Cardoso, distinguiéndose así de la tradición diplomática de la defensa de la soberanía y los intereses nacionales a partir de una “política exterior independiente” que confrontara con los Estados Unidos, es decir, una “autonomía por la distancia”. Esta última tiene origen, en cambio, en la tradición diplomática de San Tiago Dantas (1961-1963), reiterada por Azeredo da Silveira (1974-1978) (Vigevani y Cepaluni, 2007).

A lo largo de las tres gestiones cumplidas, los gobiernos del PT realizaron una serie de ajustes sobre la política neoliberal dando lugar a la coexistencia de la diversificación de los vínculos mundiales y la afirmación de autonomía. Es decir, hubo importantes rasgos de continuidad.

La política de integración regional constituyó para Brasil un elemento más de un paradigma globalista que rigió la política exterior desde la década de 1960, acorde con las necesidades de la industria exportadora y con las aspiraciones de autonomía respecto de los Estados Unidos. Los empresarios brasileños fueron actores centrales en el impulso de la integración basada en el regionalismo abierto en la década de 1990 y continuaron siendo los principales interlocutores (Giacalone, 2005). Es decir que el proyecto del MERCOSUR, tanto en su versión de regionalismo abierto como en la posterior a la crisis de los modelos neoliberales no fue contradictorio con las necesidades del capital. Por el contrario, la transnacionalización de las empresas brasileñas a lo largo del siglo XXI, consolidó una tendencia previa motorizada por el gobierno de Cardoso (liberalización de importaciones, de los flujos de capital y privatizaciones de compañías estatales). Estado y empresas privadas estuvieron asociados en la expansión del capital brasileño en su entorno (García, 2009: 13).

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Pero una nueva forma de Estado surgida a partir del gobierno de Lula Da Silva incorporó elementos ideológicos distintivos al proceso de integración y reordenó prioridades, especialmente durante su segundo gobierno. En forma conjunta con los demás mandatarios sudamericanos incluidos en el CINAL, alteró los rumbos de la integración regional. Si bien no se modificó la centralidad de las relaciones comerciales, se profundizó la integración productiva, energética, financiera, militar e institucional (Araujo, 2012: 208).

El giro neoconservador al que asisten hoy los países que fueron parte del cambio de mapa político en la primera década del siglo obliga a pensar no solamente los límites de las transformaciones operadas, sino también el peso relativo de esos cambios para las sociedades latinoamericanas, reflejado en la reacción opositora del capital. Es decir, si el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) solamente hubiera significado una continuidad o incluso una profundización del patrón de inserción internacional previo, no tendríamos elementos para explicar la virulenta oposición de los sectores dominantes, también en el área de las relaciones exteriores.

Consideramos que para interpretar los vaivenes o las complejidades de la política exterior es necesario vincularla con los debates sobre los modelos de desarrollo y sus correspondientes formas de Estado. Las hipótesis centrales a desarrollar son: que existió una yuxtaposición de estrategias en el ámbito de la política exterior que caracterizó a la inserción internacional brasileña; que esa yuxtaposición incluía aspectos contradictorios que expresaban las amplias disputas de distintos sectores sociales, así como las limitaciones de la forma de estado del período; que existe una vinculación entre la mayor autonomía relativa del estado y el relativo protagonismo de las corrientes autonomistas en el ámbito de la política internacional; que el golpe de estado actual enmascarado en el juicio de *impeachment* viene a definir esa disputa, desplazando esas corrientes y ejecutando una nueva política exterior que pone en crisis al MERCOSUR tal como estaba planteado en el período precedente.

II. El ciclo de impugnación al neoliberalismo en Brasil y la política exterior como expresión de las formas de estado

Considerando que en las formas de estado se expresa el momento y la dinámica de la lucha de clases, es fundamental revisar los rasgos específicos que adoptaron algunos de

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

los Estados de la región a partir de la gran crisis de las políticas neoliberales. La impugnación de las políticas que habían llevado a las mayorías a niveles altísimos de pobreza fueron el rasgo distintivo del nuevo mapa político latinoamericano. Las expresiones de esa impugnación fueron variadas y heterogéneas. Pero coincidieron en responder a las demandas populares con mayor inclusión social, políticas de distribución y transferencias de ingresos, una ampliación de la regulación estatal y promoción del empleo. El sistema se recompuso a través de una nueva forma de Estado. Twaites Rey (2016) ha definido este período como “ciclo de impugnación al neoliberalismo” (CINAL), para nombrar ese heterogéneo panorama de políticas heterodoxas que se caracterizó por un Estado que recuperó para sí capacidades infraestructurales (Mann, 1991/2006) y que amplió los niveles de mediación entre los intereses de las fracciones de la clase dominante y la escena política. Si bien el gobierno de Lula no emergió como resultado de las luchas sociales como lo hizo el de Kirchner en la Argentina, y su primer mandato se caracterizó por importantes rasgos de continuidad con su predecesor, durante el segundo mandato asistimos a una incorporación de elementos heterodoxos que reflejaron una mayor autonomía del Estado y una reconfiguración de la relación con las clases subalternas¹.

La disponibilidad de recursos económicos genuinos fue una condición para la recuperación de ese rol arbitral del Estado. Así, el auge de las exportaciones de bienes primarios y sus altos precios a nivel internacional constituyeron una condición necesaria pero no suficiente para explicar las nuevas formas de Estado. Esos recursos fueron utilizados para responder a demandas sociales y su efecto no sólo derivó en el crecimiento de la tasa de ganancia, sino también en una recuperación gradual y sostenida de las clases subalternas en términos de ingresos y consumo (Thwaites Rey y Orovitz Sanmartino, 2016).

El nuevo margen de maniobra de la maquinaria estatal y las posibilidades de definir la inserción internacional con mayor autonomía, son dos aspectos que se condicionaron mutuamente, en especial entre 2008 y 2011. En el ámbito de las relaciones exteriores, el período del CINAL coincidió con un alejamiento de la hegemonía política de los Estados

¹ Para una discusión sobre el modelo económico lulista y sus rasgos de continuidad y ruptura con el de Cardoso ver: Katz, 2015.

Unidos y con el relativo protagonismo de las líneas denominadas autonomistas de la política exterior brasileña.

La política exterior constituye una política pública, y como tal, debe ser interpretada como parte de lo que Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell llamaron “el estado en movimiento”. En esta perspectiva teórica, toda política estatal es una toma de posición del estado frente a una “cuestión socialmente problematizada”, es decir, aquella que por su importancia para algún sector ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren un necesario posicionamiento (Oszlak y O'Donnell, 1982). Es asimismo el resultado de un proceso social más abarcativo, que incluye a una multiplicidad de actores sociales, tales como clases, fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a una cuestión, además de los aparatos del estado, todos los cuales toman posición respecto de ella (Thwaites Rey, 2005: 30-31).

La política pública en general -y por lo tanto, la política exterior en particular-, es resultado de relaciones de fuerza dentro del bloque dominante, pero en el marco de la relación con las clases subalternas. Por eso, consideramos relevante explicar la yuxtaposición de políticas exteriores elaboradas por Brasil en el marco de esa nueva forma de Estado que caracterizó al “ciclo de impugnación al neoliberalismo”, pero entendiéndola como una expresión del carácter contradictorio del Estado.

Si bien, como hemos dicho, algunos elementos de la inserción mundial de Brasil son previos a este período, consideramos que en el contexto del inicio del siglo XXI, la propuesta del gobierno de Lula Da Silva implicó que emergieran a la escena política tanto los reclamos sociales de mayorías como propuestas nacidas del propio Estado, en un rol activo.

Se coincide aquí con Thwaites Rey y Orovitz (2016: 68) cuando afirman en esta línea que “bajo ciertas circunstancias se torna factible que desde el propio Estado se desplieguen mecanismos de resistencia a los aspectos más perversos del capital para la vida de los pueblos, poniéndose de manifiesto la dimensión contradictoria del Estado”. En efecto, a lo largo del pasado siglo, los proyectos basados en premisas del nacionalismo económico prosperaron impulsados por el Estado, entendido en esos casos no solamente como expresión de las relaciones de fuerza, sino como actor con una autonomía relativa que le

permitió operar e intervenir en esas relaciones, desafiándolas. Los gobiernos de nuevo signo político en el siglo XXI apelaron por lo menos discursivamente a esa construcción histórica e identitaria latinoamericana.

Así, si bien el nuevo carácter político del alineamiento pro latinoamericano del PT no fue la contrapartida de una transformación estructural de la inserción internacional de los países periféricos en ese sistema, sí constituyó un cambio importante respecto de la etapa precedente. Al igual que otros casos regionales que también se incluyen en este ciclo de impugnación al neoliberalismo, esas transformaciones fueron de la mano de un elemento clave que condicionaría su devenir: la profundización de la reprimarización y el extractivismo. El caso de Brasil es el paradigmático en este sentido.

A partir de la crisis económica mundial y sus consecuencias en el continente, y luego la supremacía de China como socio comercial, se tradujeron en un recrudescimiento de las disputas entre fracciones de las clases dominantes, en nuevas presiones de esas fracciones al gobierno del PT y en conflictos entre oficinas del Estado. Tal como afirman Thwaites Rey y Orovitz, “el imperativo de todo Estado capitalista de generar condiciones favorables para la acumulación de capital entra en constante tensión con el igualmente central imperativo de capturar porciones crecientes del excedente social para asegurar la sustentabilidad y legitimidad políticas” (2016: 19).

En el caso de Brasil, las grandes corporaciones dominantes, que ya poseían un rol predominante en el impulso de la política internacional, lograron recuperar su influencia el rumbo de la política económica desde el primer gobierno de Rousseff, y generar nuevamente un achicamiento del margen de autonomía del Estado. Así, el fragmentado polo del capital se fue alineando conjuntamente contra un gobierno y una forma de Estado que a pesar de no transformar el diagrama de poder económico previo, colocó un piso superior para los salarios, fortaleció la capacidad económica y simbólica de los sectores populares y promovió la existencia de políticas orientadas a la inclusión social.

III. Los gobiernos del PT, la autonomía relativa del Estado y las estrategias internacionales del Brasil reciente

A lo largo de los gobiernos del PT, que se sucedieron desde 2003 y hasta 2014, la economía brasileña asistió a una importante distribución del ingreso y una mejora en la

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

situación económica y social de los trabajadores y de sectores populares que incluyeron a campesinos y sectores marginales urbanos. Ello fue posible aprovechando el contexto internacional, pero aplicando políticas concretas orientadas a la disminución de las desigualdades. Entre ellas, se destacaron el acceso al crédito, el proceso de formalización en el mercado de trabajo, planes Bolsa familia o “Mía casa, mía vida”, para acceder a la vivienda.

Hubo significativas transformaciones sociales y culturales: mayor acceso a la educación, incluida la universitaria, mejores condiciones de salud, etc. Sin embargo, puede afirmarse que el PT nunca puso profundamente en discusión el modelo macroeconómico heredado de la época de Fernando Henrique Cardoso. Entre los aspectos de continuidad de ese modelo pueden citarse las metas de inflación y su consecuente apreciación del tipo de cambio a través de la entrada de capitales y la ley que establece la meta de superávit primario.

Al igual que otros gobiernos de la región, los del PT reflejaron una gran tensión entre cambios y continuidades, que tuvo su contrapartida en la yuxtaposición de estrategias en el plano internacional. Es decir, que las pujas entre proyectos y modelos de desarrollo, así como respecto de las formas de estado que se relacionan con ellos, también tuvieron su correlato en la coexistencia de múltiples líneas de inserción internacional, que durante algunos años se mantuvieron en relativo equilibrio pero que fueron entrando en contradicción.

Durante la segunda presidencia de Lula, la política fiscal fue más laxa y se lanzó el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC). Puede afirmarse que el financiamiento público para la inversión de largo plazo aumentó a través del rol del Banco Nacional de Desarrollo, así como los créditos al consumo otorgados por el Banco do Brasil y los orientados a vivienda otorgados por la Caixa Econômica Federal (Crespo, 2013). Fue este el período de mayor despliegue del rol del Estado como motor de la inversión, sin confrontar con los grupos económicos que también se vieron ampliamente beneficiados. Donde el rol activo del Estado fue protagónico respecto de la dinámica de acumulación y de la regulación, volcándose a una estrategia neodesarrollista (Katz, 2015: 240-241). El gobierno de Lula consolidó el expansionismo de ese capital en América del Sur y África, y financió a través del BNDES no solamente a las empresas industriales, sino también a las

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

constructoras y a las dedicadas a la extracción de materias primas. En este período, Brasil, a pesar de la proyección como "país emergente", profundizó su inserción en el extranjero con base en la exportación de commodities agrícolas y minerales, ampliando la dependencia económica de los sectores de recursos naturales, minerales, energéticos y agrícolas, y fortaleciéndolos políticamente (García, 2009). El activismo diplomático colaboró con el creciente rol de liderazgo brasileño, de modo que durante varios años la utilización de una política externa diversificada potenció la expansión del capitalismo brasileiro (Araujo, 2012).

Ya durante la primera gestión de Rousseff, y en momentos de auge de la economía brasileña, las clases dominantes comenzaron a cuestionar ese rol del Estado y su modo de inclusión de las demandas económicas, sociales y culturales de las clases subalternas. Tal como afirman Crespo y Ghibaudi, el lulismo representó "un delicado equilibrio entre la voluntad democrática de incorporar a los sectores populares al consumo de masas y la decisión de evitar un choque frontal con un poder económico que rechaza de modo enérgico cualquier tentativa de que se vuelva a promover un nuevo ciclo de desarrollo centrado en el Estado" (Crespo y Ghibaudi, 2013: 26)

Nos interesa especialmente desarrollar cómo el devenir de la política económica y de la nueva forma de Estado tiene vinculación con el derrotero de la política internacional brasileña.

Analizar en forma completa la política exterior de Brasil requiere tener en cuenta las relaciones internacionales de ese país en tres ámbitos diferenciados, ya que incluyen un conjunto de estrategias desplegadas en forma simultánea.

- Las relaciones con las grandes potencias mundiales: Estados Unidos y la Unión Europea
- Las relaciones consideradas (en algunos casos erróneamente) como vínculos Sur-Sur y los ámbitos de las denominadas "potencias emergentes" (BRICS)
- La región sudamericana (MERCOSUR, Alianza del Pacífico, UNASUR y CELAC)

A estos tres podría agregarse un ámbito más, que por su carácter se diferencia de los restantes, y que es el de los vínculos con el continente Africano, que constituyó un escenario de disputa con China por mercados potenciales y recursos naturales.

Actualmente, el proceso recesivo de Brasil es un impedimento concreto para esta última estrategia.

Yendo a los inicios de la política internacional del PT en el poder, varios elementos del escenario internacional contribuyeron a que a partir del gobierno de Lula da Silva, Brasil consolidara un rumbo de política internacional que posicionó al país en el escenario global como “potencia emergente”. En cuanto a los referidos al sistema mundial, la crisis de hegemonía de los Estados Unidos, iniciada como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre, el auge del crecimiento económico del Este del mundo y luego la crisis financiera de 2008, abrieron espacios para una política ambiciosa que reforzó el rumbo adoptado ya durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso (Hirst - Soares de Lima - Pinheiro, 2010).

En contradicción, con el origen político del presidente, la vinculación entre sectores socioeconómicos y la formulación de la política exterior fue muy cercana durante los gobiernos del PT (Giacalone, 2005). Ya desde la década de los 90, y producto de los cambios estructurales, la autonomía decisoria de Itamaraty fue cediendo ante la incorporación de otros agentes y factores de poder a la hora de presionar para la adopción de determinadas políticas internacionales.

Por su lado, las corporaciones industriales y vinculadas a los agronegocios han tenido importante participación política, aportando funcionarios a los ministerios públicos. Durante la primera presidencia de Lula da Silva, el Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio estaba encabezado por Luiz Fernando Furlan, presidente de la empresa alimenticia Sadia y vicepresidente de la Federación de Industrias del Estado de Sao Paulo, y el Ministerio de Agricultura, por Roberto Rodrigues, representante de la Asociación Brasileña de Agribussines y dueño de un ingenio azucarero. Ambos se mostraron como defensores de las propuestas de liberalización, por considerarlas vitales para el crecimiento económico del país, en oposición a la política llevada adelante por el canciller Celso Amorim (Giaccaglia, 2010: 106). Este último fue una figura emblemática por representar una diplomacia fuertemente política y un actor central en la oposición al ALCA.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

En efecto, quienes asumieron el Ministerio de Relaciones Exteriores junto con Lula –entre los que predominaba la influencia de una estrategia relativamente autonomista asociada al desarrollismo- utilizaron recursos de sus antecesores –de perfil institucionalista y liberal- y sumaron otros para reposicionar a Brasil en el sistema mundial. Los autonomistas, en su mayoría provenientes del PT, apostaron a realizar ciertas modificaciones moderadas en las instituciones del sistema internacional que no significaran una ruptura con el orden vigente, pero que aumentaran el impacto de la participación de Brasil (Almeida, 2007). Fue en ese contexto que se propuso la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para incluir más miembros permanentes y no permanentes, y conseguir su propio espacio entre los primeros, como representante de América Latina.

En 2008 se incluyó entre las tareas de la Asamblea la necesidad de discutir una reforma, pero hasta hoy no ha habido cambios, a pesar de la presión de Brasil. En ese período, el país fue aumentando su participación en los foros multilaterales que impactan en la política internacional. Es el caso de la Organización Mundial de Comercio, donde se ha desempeñado en forma destacada y consiguió la presidencia; las negociaciones sobre cambio climático a través del grupo BASIC (Brasil, China, India y Sudáfrica) y en las discusiones sobre cuestiones energéticas.

Los autonomistas interpretaron la crisis europea como una prueba más del cambio de poder y las transformaciones globales del siglo XXI. Entendieron que las economías emergentes como Brasil y los restantes BRICS se estaban convirtiendo en nuevos polos de poder. Esta idea fue uno de los pilares de la política externa del presidente Lula da Silva. En este contexto, la crisis fue vista como una oportunidad para avanzar en las reformas necesarias de la gobernanza global.

Así, la estrategia política brasileña combinó autonomismo, globalismo y multilateralismo, y la estrategia neodesarrollista y distribucionista centrada en el Estado, le permitió conciliar las tres tendencias y ámbitos citados, conjugando el liderazgo regional con sus aspiraciones de convertirse en potencia global, en un marco de legitimidad política. La fuerte presencia del autonomismo en el discurso y el enfoque adoptado implicaron políticas relativamente más radicales en el ámbito externo, que permitieron

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

contrabalancear las medidas más ortodoxas que fueron llevadas a cabo en el plano interno (Estrella Faria, 2006: 28).

Por otra parte, el direccionamiento de la política exterior de Washington hacia otras prioridades, permitió durante los primeros diez años del siglo, márgenes para el nuevo impulso de las estrategias de integración regional en el continente latinoamericano con un carácter político novedoso, y en especial para la puesta en marcha por parte de Brasil de una serie de iniciativas de cooperación.

Respecto del escenario de América Latina, Brasil cumplió un rol fundamental en los nuevos procesos de integración de la región desde el inicio del siglo. Ha sido protagonista de importantes movimientos colectivos de países de América Latina. Entre ellos, se destacan dos hitos importantes: la Cumbre de la OMC en Cancún, en 2003, y la IV Cumbre de las Américas realizada en Mar del Plata, en 2005, en la que fue rechazado el ALCA.

Ambos sucesos fueron fundamentales en la estrategia internacional del presidente Lula da Silva, porque constituyeron el inicio de otro proyecto más ambicioso: la constitución de la Unión de Nacionales Suramericanas (UNASUR) en 2008 y luego la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en 2010.

A diferencia de otros períodos históricos, desde mediados de los ochenta, la conciencia de pertenecer a América del Sur y la necesidad de fortalecer los lazos con los países vecinos se ha transformado en una constante para la política exterior brasileña. El MERCOSUR fue considerado como principal alianza estratégica en términos económicos y políticos. La incorporación de Venezuela y la relación estrecha con el ex presidente Hugo Chávez dieron luego un escenario más amplio.

Esos cambios coexistieron con un la protección de un vínculo cercano histórico con los Estados Unidos -caracterizado por un devenir pendular entre alineamiento y distanciamiento (Estrella Faria, 2005: 4) y con la Unión Europea, ambos importantes socios de Brasil. Esa yuxtaposición fue posible en el marco de una forma de estado que, con sus limitaciones, logró mayor autonomía relativa no solamente presentándose como mediador entre las distintas fracciones de la clase dominante, gran inversor y promotor del desarrollo, sino también metabolizando las demandas de las mayorías populares.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Paradójicamente, y en relación con la historia diplomática brasileña, esta nueva forma de Estado representó un retroceso en el poder decisorio de Itamaraty respecto del Poder Ejecutivo, abriendo paso a lo que se denominó “diplomacia presidencial”.

En el ámbito de la política exterior esa autonomía relativa se expresó en la prioridad otorgada al denominado ámbito de cooperación Sur-Sur y a América Latina, las relaciones con Irán y en especial la vinculación con la Venezuela de Hugo Chávez. Al mismo tiempo se sostuvo sobre la base de una ambigüedad destinada a agotarse. La promoción de estos nuevos vínculos logró conciliar por un tiempo la búsqueda pragmática de mercados y áreas de inversión para el capital brasileño y el capital internacional asociado (y por lo tanto no contradictoria con los cercanos vínculos con Estados Unidos y la Unión Europea), con la tradición ideológica del PT y el protagonismo del Estado inversor y como árbitro entre las clases sociales. La yuxtaposición encerraba contradicciones, que también se expresaron en conflictos entre la tradición diplomática liberal de Itamaraty y el Palacio de Planalto (Lopes, 2013). La autonomía relativa del Estado implicó una repolitización de la arena estatal, y ello derivó en una crítica a la ideologización de la política internacional, por oposición a la exaltada “independencia” de Itamaraty.

IV. Agudización de las pugnas y presiones

Junto con la asunción de Rousseff en 2010 y como resultado de un proceso de avance sostenido sobre la economía de la región, China desplazó a los Estados Unidos como principal socio comercial de Brasil. En 2013 el gigante asiático superó a Estados Unidos como proveedor (34.248 millones de dólares frente a 32.603 millones), alcanzando el 15,3% de las importaciones brasileñas, y como mercado receptor del 17% de sus ventas externas (41.228 millones de dólares frente a 26.849 millones). Ello significó, por un lado, que la exportación de *commodities* superara la de bienes industrializados, a contramano de la tendencia sostenida en los últimos 25 años. Por otro, tuvo como consecuencia directa el impacto en la suba de las importaciones provenientes del gigante asiático en un contexto de apreciación cambiaria. La desaceleración del crecimiento y la reducción del superávit comercial fueron provocando un aumento de las presiones de las clases dominantes y esfuerzos para impulsar el comercio exterior, tanto con la Unión Europea como con los Estados Unidos.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

Desde que asumió, el gobierno de Rousseff realizó reuniones periódicas con empresarios, para evaluar la situación económica, y su gestión se ha caracterizó por dar una respuesta a las demandas provenientes del sector industrial. La contención de la inflación se fue transformando en una trampa para el gobierno. Era necesario atenderla en tanto el proceso inflacionario erosionaba la competitividad de los productos de exportación (a través de la apreciación cambiaria) y por el otro, socavaba los apoyos políticos y electorales del Partido de los Trabajadores.

Las cámaras empresarias también presionaron al gobierno para volcarse hacia los vínculos con Estados Unidos y Europa. El gobierno fue perdiendo autonomía en su intento de responder a las demandas de algunos sectores industriales vinculados a la exportación, como es el caso de la Confederación Nacional de la Industria (CNI).

Este tipo de promoción comercial venía de la mano una crítica al MERCOSUR, que la oposición política venía pregonando sistemáticamente desde medios masivos de comunicación como O Globo. Y también se vinculaba con un rechazo al desembarco excesivo de productos chinos.

Ya en la campaña presidencial de 2010, el candidato del PSDB, José Serra –actual ministro de relaciones exteriores del gobierno de Michel Temer- articuló su crítica al PT impugnando las alianzas de Brasil con las naciones de América del Sur y proponiendo acuerdos con Estados Unidos y la Unión Europea, sin el peso del MERCOSUR.

En 2012, Andrés Malamud sostuvo la existencia de tres escenarios posibles para la estrategia internacional de Brasil: uno donde articula sus intereses con las potencias en los distintos espacios adquiridos en las instituciones del orden internacional actual; otro donde a través de las alianzas con potencias emergentes pretende cierta revisión y modificación de algunos de los aspectos del orden establecido; y un tercero donde Brasil se constituye como líder regional y prioriza los intereses de los países de América del Sur en sus intervenciones en los foros internacionales (Malamud, 2012: 220).

Varios elementos fueron empujando a las clases dominantes contra el proyecto económico y político del PT y hacia el primero de los escenarios. Una de las problemáticas centrales reside en que China, el principal socio comercial de Brasil, importa mineral de hierro y soja, pero a cambio inunda al país con productos importados

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

baratos. La relación con el gigante asiático ha provocado importantes fracturas dentro de los sectores exportadores: mientras que aquellos que se dedican a la agroexportación y a las actividades extractivas mineras se han visto enormemente beneficiados, los sectores industriales comenzaron a mostrar una relativa alerta y presionaron para diversificar los vínculos comerciales. En los términos de la relación comercial bilateral, Brasil exporta mineral de hierro, madera, zinc, carne vacuna, leche, cereales y soja, y China invierte en centrales hidroeléctricas, fundiciones de acero y refinerías. Pero estos vínculos han perjudicado fuertemente a las industrias de juguetes y del calzado, y la textil se está resintiendo. Es decir, que la penetración de China es un riesgo tanto para los intereses nacionales de los países de la región como para las potencias que tradicionalmente dominaban esos mercados.

Las posiciones adoptadas desde 2013 en cuanto a los acuerdos posibles con la UE y con Estados Unidos, así como las señales emitidas a los organismos internacionales de crédito, demostraron que los intereses vinculados al primero de los escenarios hegemonizaban en el bloque dominante: en ello coincidían la Federación de Industriales de San Pablo (FIESP), la Confederación Nacional de la Industria (CNI) y la Confederación de Agricultura y Pecuaria de Brasil (CNA) (Míguez y Crivelli, 2014).

Estas posturas chocaban con las de Marco Aurelio García, principal asesor de política externa de la presidenta Dilma Rousseff (cargo que también ocupó durante la gestión de Lula), que en todo momento continuó afirmando que la alianza regional era central para la política exterior brasileña, y que su participación en los distintos ámbitos del escenario internacional no se contraponía con ello.

La cuestión de las prioridades en términos de inserción internacional para Brasil, vino expresándose en una fractura entre distintas oficinas gubernamentales y también entre los empresarios. La posibilidad de combinar los tres frentes se topó con sus límites. El lanzamiento de la Alianza del Pacífico en 2011 constituyó un nuevo eje conflicto, conformada por países que quedaron fuera del CINAL, que tienen tratados de libre comercio (TLC) con grandes potencias hegemónicas del sistema internacional (con Estados Unidos, con la Unión Europea, con China, etc.) y que vienen profundizando modelos extractivos orientados a la exportación de productos primarios. Las cámaras

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

empresariales comenzaron a criticar al MERCOSUR (en especial el vínculo con Argentina) y a impulsar un acercamiento hacia la Alianza del Pacífico.

Para comprender la complejidad de los proyectos en pugna en Brasil y su correlato en la política internacional, hay que tener en cuenta que además de las propuestas históricamente liberalizantes de los sectores vinculados al agronegocio y a la exportaciones de bienes primarios (minería y otros recursos naturales) -siempre afines a la firma de acuerdos que permitan colocar sus productos- entre los tradicionales sectores desarrollistas existen al menos dos vertientes.

Siguiendo lo que plantea Pedro Pablo Kuczynski (2012), es posible caracterizar dos tipos de proyectos económicos en pugna que tienen raigambre histórica en Brasil pero que se han presentado como dos grandes líneas de política a partir de la crisis del neoliberalismo. Uno, impulsado por el sector industrial privado, al que se puede denominar como neodesarrollismo o desarrollismo exportador. Otro, orientado por el Estado, al que el autor considera como desarrollismo distributivo. Si bien ambos proyectos reconocen el importante rol de estado en la definición de cuestiones centrales de la economía, la relación que plantean respecto del mercado es diferente. Es decir, apuestan a formas de estado diferentes. Los industriales paulistas son la fuerza socioeconómica de base de los movimientos políticos que se afirmaron como desarrollistas, y lograron ser interlocutores privilegiados durante el segundo mandato de Lula. Sin embargo, ante las cambiantes circunstancias del sistema internacional y la oposición a la nueva forma de Estado que encarnó el PT, fueron expresándose como oposición directa.

Asimismo, las tradicionales posiciones a favor del globalismo liberal y el autonomismo desarrollista también mutaron, derivando en tres vertientes. Podemos identificar claramente a sectores globalistas – defensores de la liberalización y la vinculación comercial con las potencias del Norte, que consideran que la demanda externa debe ser el motor de crecimiento y por tanto históricos opositores a la política exterior del PT -; un sector desarrollista liberal – vinculados a las industrias exportadoras, también aperturistas pero promotores la integración a la economía mundial a partir de todos los ámbitos posibles, incluidas las asociaciones Sur-Sur y regionales; y finalmente los herederos del autonomismo y defensores de priorizar la estrategia de acumulación interna, es decir, modernizar primero para exportar luego el excedente.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

La transnacionalización de las burguesías industriales fracturó las estrategias desarrollistas, lo que derivó en la existencia de distintas corrientes y opciones dentro del desarrollismo tanto respecto como el rol de Estado como de la inserción internacional. Se profundizaron las diferencias entre aquellos defensores de una mayor apertura, disminución del costo laboral y menor participación del Estado en la economía; y otros más interesados en la protección del Estado, y cierta mejoría del mercado interno en función de la ampliación del consumo. En su carácter actual de burguesías intermediarias, o transnacionalizadas, la corriente autonomista se vio ampliamente desplazada dentro de las clases dominantes y las principales corporaciones empresarias recrudecieron su crítica justamente a lo que caracterizó a los Estados en el CINAL: la relativa mejora en las condiciones de vida de las mayorías populares y la existencia de un Estado activo que interviene en las relaciones sociales.

Fue cobrando fuerza un discurso que atribuyó a la expansión del empleo, de los salarios reales y de los derechos sociales crecientes la responsabilidad en la desaceleración del crecimiento y la inflación. Aquellas políticas que llevaron a Rousseff a la reelección en 2014 comenzaron a verse recortadas porque esas presiones se transformaron en políticas públicas con la llegada al ministerio de Joaquim Levy.

Las reorientaciones en la política económica –que estaban presentes desde 2011, con la disminución del gasto y fracasados regímenes de exenciones para promover la inversión privada- vinieron acompañadas de una estrategia de inserción internacional cada vez más volcada al alineamiento con los mercados financieros mundiales, Estados Unidos (con matices, dificultades y vaivenes) y la Unión Europea, en clara oposición a la alianza política estratégica con Argentina. Junto con la opción de este último país de priorizar la política económica interna, esos elementos estancaron la relación bilateral en los últimos años y por lo tanto, pusieron en jaque al MERCOSUR. Ello reflejó la tensión entre posicionarse como jugador global y como líder regional.

V. Conclusiones

A lo largo de este trabajo hemos analizado la política exterior brasileña de los gobiernos del Partido de los Trabajadores, pero inscribiéndola en las tensiones entre modelos de desarrollo y formas de Estado.

Las continuidades en el modelo macroeconómico coexistieron con una serie de transformaciones que dieron paso a un Estado más activo, que respondió a demandas sociales acuciantes, permitiendo el acceso al consumo de amplios sectores populares. Hubo transformaciones sociales y culturales significativas en línea con la ideología del PT, que diferenciaron a estas gestiones de la política neoliberal que las precedió.

Durante las gestiones de Lula y al menos los primeros años de Dilma, fue posible conciliar los intereses de la burguesía nacional e internacional ligados a tres sectores fundamentales (*agronegocio*, obra pública y empresas extractivas que explotan recursos naturales), con políticas sociales de asistencia e impulso al consumo. Ese inestable equilibrio fue posible a través de un estado fortalecido.

La política exterior fue funcional a ese proyecto económico pero reflejaba tendencias contradictorias que pretendían mostrarse como complementarias: la relación con las grandes potencias, la posición como potencia emergente junto con los BRICS y el liderazgo regional en el Cono Sur ampliado. Al mismo tiempo, el fortalecimiento del Estado y de su autonomía relativa permitió que se expresaran en forma predominante las corrientes autonomistas en el ámbito de la política exterior. La integración regional vehiculizada en el MERCOSUR adquirió un nuevo contenido ideológico.

Por esta razón, Vigevani y Cepaluni consideraron que el perfil de la política externa de Lula implicó un cambio de orientación dentro de un mismo paradigma, que reemplazó la “autonomía por participación” del período neoliberal por lo que denominan “autonomía por la diversificación”. La nueva estrategia incluyó desacuerdos relativos con las potencias occidentales tradicionales (EE.UU. y UE) en cuestiones comerciales y ambientales, con el objetivo de reformar el Consejo de Seguridad de la ONU y con la afirmación del liderazgo regional brasileño y las alianzas con el emergentes (Vigevani y Cepaluni, 2007). A ello agregó un componente ideológico perteneciente a las líneas autonomistas, que le permitió

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

cuestionar las asimetrías del orden internacional en forma conjunta con países como Venezuela, Argentina, Ecuador y Bolivia.

En este trabajo buscamos vincular esa estrategia con el rol del Estado, y planteamos que existe una vinculación entre una mayor autonomía relativa y la emergencia de esos componentes novedosos que distanciaron a las gestiones de Lula y de Dilma Rousseff de las anteriores. Los análisis que se remiten a explicar las continuidades e incluso la profundización de tendencias entre las políticas de Cardoso y las del PT no nos permiten explicar los clivajes y conflictos que viene atravesando Brasil y que han derivado en la compleja situación actual. Afirmar que no hubo una modificación ni de las estructuras dependientes ni de los paradigmas históricos de la política exterior brasileña no alcanza para comprender la virulenta oposición que han ejercido los sectores dominantes frente al gobierno de Rousseff.

El rol del Estado fue puesto nuevamente en cuestión y se presentó la liberalización comercial y los acuerdos con Estados Unidos y Europa como instrumentos prioritarios para revertir la recesión económica. La nueva forma de Estado –mucho más limitada que la de otros países de la región, incluso que la del caso argentino- se hizo intolerable a los intereses de las clases dominantes. Coincidimos con Thwaites Rey (2016) cuando afirma que para esas clases la acción estatal a favor de sus intereses de largo plazo siempre es opaca y resisten toda intervención pública que los restrinja o acote y que otorgue derechos o concesiones materiales a los sectores populares.

Los sucesos recientes mostraron que los sectores dominantes y las derechas conservadoras movilizaron sus recursos para recuperar un rol político directo, o con menos margen de mediación. La orientación de Michel Temer y la elección de Serra como canciller son elocuentes al respecto. El cambio político que implicó el triunfo de Mauricio Macri en la Argentina habilitó una nueva versión de la integración regional, que refleja pérdida del margen de autonomía conseguido en los últimos años. La coincidencia respecto de la cuestión internacional en esos dos procesos políticos augura un relanzamiento del MERCOSUR en un sentido bien distinto, reorientado hacia los vínculos políticos con Estados Unidos y la Unión Europea, así como con los participantes de la Alianza del Pacífico.

Al mismo tiempo, parecería implicar una vuelta a la centralidad de Itamaraty en el ámbito de la política exterior, a contramano de la tendencia de los últimos años, donde se sumaron a la mesa de negociaciones sobre la política exterior a sectores económicos y políticos (con los pros y contras de esa inclusión). Ese cuerpo diplomático tan ponderado como “independiente” de los vaivenes de la política, ha reflejado más bien un carácter de partido burocrático, alejado de toda posibilidad de democratización (Lopes, 2016).

Serra ha anunciado una posición ya conocida que retomará la política exterior de acuerdo con las prioridades comerciales de las distintas fracciones de las clases dominantes que abogan por mayor liberalización. El componente ideológico y pro latinoamericano que caracterizó a la diplomacia presidencial de Lula y que continuó (con menos éxito) durante los gobiernos de Rousseff fue desplazado. Las transformaciones que Serra está dispuesto a realizar en política exterior son el correlato de la definición de las pujas por los modelos de desarrollo y de la derrota de la forma de Estado que caracterizó al ciclo de impugnación al neoliberalismo en Brasil. El éxito que tenga dependerá de la capacidad de movilización de los sectores populares y – en caso de confirmarse el desplazamiento de la presidenta- de reabrir el camino a un nuevo proceso electoral que modifique la relación de fuerzas políticas actuales, en un contexto de grave crisis política.

Bibliografía

ALMEIDA Paulo Roberto de (2007). “O Brasil como Ator Regional e como Emergente Global: estratégias de política externa e impactos na nova ordem internacional”, en: *Cena Internacional*, Vol. 9, Nro.1: 7-36. Brasília: Instituto de Relações Internacionais da UnB (IREL).

ARAUJO Rafael (2012). “A presença do Brasil na América do Sul: Integração regional e política externa brasileira em debate”, en: *Revista Contemporanea- Dossie Nuestra América*, Año 2, N° 2.

CRESPO Eduardo; GHIBAUDI Javier (2013). “Las contradicciones del capitalismo Brasileño y el mito de la Burguesía Nacional”, en: *Revista Entrelíneas de la política económica*, N° 36, Año 6, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://www.ciepyc.org/images/stories/Revista/PDFs%20notas/Ciepyc_n36_notas3.pdf

ESTRELLA FARÍA Luiz A. (2005). “La política exterior de Brasil: ¿dónde queda el Sur?”, en: *Revista del Sur* N° 61, p. 4. Disponible en: <http://www.integracionsur.com/actividades/FariaDondeQuedaSur.pdf>

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 101-FEBRERO 2017
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

ESTRELLA FARÍA Luiz A. (2006). Las negociaciones comerciales de Brasil: escenarios, agendas e intereses, en: *Revista del Sur* Nro. 166. Julio–Agosto.

GARCIA Ana Saggiore (2009). “Empresas transnacionais brasileiras: dupla frente de luta”, en: *Empresas transnacionais brasileiras na América Latina: um debate necessário*. São Paulo, Expressão Popular.

GIACAGLIA Clarisa (2010). “La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva”, en: *Revista Confines* 6/12, agosto-diciembre. Disponible en: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos12/GiacagliaC.pdf>

GIACALONE Rita (2005): “La Comunidad Sudamericana de Naciones: una alianza entre izquierda y empresarios”, en: *Nueva Sociedad*, N° 202, Caracas.

_____ (2008): “Gigantes en acción: las multinacionales latinas en el nuevo siglo”, en: *Nueva Sociedad*, 214, marzo-abril. Disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3503_1.pdf

GUDYNAS Eduardo (2005). “El ‘regionalismo abierto’ de la CEPAL: insuficiente y confuso”, en: *Observatorio Hemisférico*, International Relations Center, setiembre. Disponible en: <http://www.cipamericas.org/es/archives/1324>

GUDYNAS Eduardo (2006). “Comunidad Sudamericana de Naciones. Las cumbres y la búsqueda de un nuevo marco de integración regional”, en: *Revista del Sur*, N° 168 - Noviembre/Diciembre.

HIRST Monica; SOARES DE LIMA, Maria Regina; PINHEIRO, Leticia (2010). A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios, en: *Nueva Sociedad*. Luzes e sombras do Brasil atual, Friedrich Ebert Stiftung. Buenos Aires. Diciembre: 22-41.

KATZ, Claudio (2006). *El Rediseño de América Latina, ALCA, MERCOSUR y ALBA*. Buenos Aires: Ed. Luxemburg.

_____ (2008). “Integración o unidad latinoamericana”, en: http://lahaine.org/katz/b2img/katz_integ.pdf

_____ (2015). “¿Qué es el neodesarrollismo? Una visión crítica. Argentina y Brasil” en *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n. 122, p. 224-249. Disponible: en <http://www.scielo.br/pdf/sssoc/n122/0101-6628-sssoc-122-0224.pdf>

LOPES Dawissom Belém (2013). *Política externa e democracia no Brasil*, UNESP, Brasil.

_____ (2016) Temer e o Partido do Itamaraty, en: *Revista Estadão*, 12/05/2016. Disponible en: <http://politica.estadao.com.br/noticias/geral,temer-e-o-partido-do-itamaraty,10000050662>

MALAMUD Andrés (2012). “La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil”, en: *Revista CIDOB d’afers internacionals*, Nro. 97-98, abril: 219-230.

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 101-FEBRERO 2017
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

MANN Michael (2006). “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”, en: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, N° 5, noviembre, Madrid, UAM-AEDRI.

MÍGUEZ María Cecilia; CRIVELLI Agustín (2014). “El acuerdo MERCOSUR-UE. Los sectores promotores en Brasil y los desafíos actuales para la integración”, en: *Revista de Ciencias Sociales*, Universidad de Costa Rica.

MODONESSI Massimo (2012). “Revoluciones pasivas en América Latina. Una aproximación gramsciana a la caracterización de los gobiernos progresistas de inicio de siglo”, en: Thwaites Rey, Mabel. *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, CLACSO, Universidad ARCIS, Santiago de Chile.

OROVITZ SANMARTINO Jorge (2009). “Crisis, acumulación y forma de Estado en la Argentina post-neoliberal”, en: *Cuestiones de Sociología*- N° 5- 6 Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, UNLP. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5115/pr.5115.pdf

OSZLAK Oscar; O'DONNELL Guillermo (1982). “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo* N° 1, Caracas.

POULANTZAS Nicos (1980). *Estado, poder y socialismo*, Editorial Siglo XXI, México.

RAPOPORT Mario (2008). “Argentina y el MERCOSUR: ¿Dilema o solución?”, en: *CICLOS en la historia, la economía y la sociedad*. N° 33/34. Buenos Aires.

THWAITES REY Mabel (2005). “Estado: ¿qué Estado?” en: Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (ed.). *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*, Prometeo, Buenos Aires, Argentina.

_____ (2016). “El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina y su crisis”, en: Thwaites Rey, Mabel (editora), *El Estado en América Latina: continuidades y rupturas*, CLACSO-ARCIS, Santiago de Chile.

THWAITES REY, Mabel; OROVITZ SANMARTINO; VOMMARO Jorge Gabriel (editor)-(2016). *Conflictos y contradicciones del Estado, los derechos y la democracia en Argentina*, Buenos Aires, UNGS-CLACSO.

VIGEVANI Tullo; CEPALUNI Gabriel (2007). “A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação”, en: *Revista Contexto Internacional*, vol. 2, n° 2, Río de Janeiro. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002

VENEZUELA Y EL MERCOSUR: “CRÓNICA DE UNA CRISIS ANUNCIADA”.

CRONOLOGÍA DE LOS HECHOS*

Luciano Benjamín Gómez
Abogado

I. Introducción

El día 29 de julio de 2016, se vencía el plazo de 6 meses del ejercicio de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR por parte de Uruguay, conforme lo establece el artículo 12 del Tratado de Asunción. En condiciones “normales” del bloque, por orden alfabético el traspaso de la presidencia tendría que haberle sido otorgado a Venezuela. A partir de ese momento se desata en el bloque una pelea feroz, que si bien ya había indicios de lo que podía suceder, podríamos decir, que formalmente quedó instaurada el día 13 de septiembre de 2016, cuando los Estados Partes, emitieron una declaración conjunta (con abstención de Uruguay), en la cual fijaron el plazo de 01 de diciembre de 2016 para que Venezuela, incorporara el acervo normativo del MERCOSUR vigente. En ese marco los Estados decidieron que si no se cumplía con lo requerido, Venezuela tendría el cese del ejercicio de los derechos en la condición de Estado Parte. En ese sentido, el presente artículo tiene como objetivo, hacer una cronología de los hechos que sucedieron hasta el día 14 de diciembre de 2016, fecha en la cual Argentina asume la Presidencia Pro Témpore del bloque. Esta cronología está basada en los comunicados oficiales que se intercambiaron los gobiernos, a través de sus respectivos Ministerio de Relaciones Exteriores, donde se puede observar el intercambio de duras acusaciones, que sin dudas dejarán una herida abierta difícil de cicatrizar. Por otro lado, también veremos las principales incertidumbres jurídicas y políticas con relación a varios asuntos, tales como la interpretación del concepto del consenso para tomar una decisión, el tema de la incorporación al ordenamiento jurídico del acervo normativo mercosureño, así como el trasfondo político en relación con la crisis interna vivida por Venezuela.

* Trabajo realizado en el marco de la Maestría en Integración Latinoamericana, Instituto de Integración Latinoamericana, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales Universidad Nacional de la Plata.

II. La discusión sobre el tema de la presidencia pro Témpore del MERCOSUR

El artículo 12 del *Tratado de Asunción* establece que la Presidencia del Consejo se ejercerá por rotación de los Estados Partes y en orden alfabético, por períodos de 6 meses, siendo que las reuniones del Consejo serán coordinadas por los Ministros de Relaciones Exteriores y en ese marco se podrá invitar a participar en ellas a otros Ministros o autoridades de nivel ministerial.

En un mismo sentido, el artículo 5° del *Protocolo de Ouro Preto* determina que “*la presidencia del Consejo del Mercado Común será ejercida por rotación de los Estados Partes, en orden alfabético, por un período de 6 meses*”.

Este es el marco legal, dentro de la normativa del MERCOSUR, que trata sobre el tema de la presidencia Pro Témpore, sin embargo desde el día 29 de julio de 2016, fecha en la cual Uruguay terminó su periodo de 6 meses, se ha instaurado dentro del bloque una gran crisis que reveló las profundas grietas que afectan al MERCOSUR.

Si bien podemos destacar que las tensiones dentro del bloque con relación a Venezuela, ya se venían observando anteriormente (especialmente desde la asunción del presidente Macri y Temer), esta tensión se terminó de materializar con el vencimiento del ejercicio de la presidencia de Uruguay, ya que como establece el artículo 12 del Tratado de Asunción, era Venezuela el país que por orden alfabético tendría que asumir la presidencia.

El día 29 de julio de 2016, a través del comunicado de prensa² n° 82/16, el gobierno de Uruguay se manifestó en los siguientes términos:

El Gobierno de la Republica Oriental de Uruguay informa que – habiendo vencido el período de seis meses consagrado en los art. 12 del Tratado de Asunción y 5 del Protocolo de Ouro Preto – ha finalizado su Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR. En tal sentido, en el día de la fecha el Sr. Ministro de Relaciones Exteriores, Rodolfo Nin Novoa, ha comunicado este hecho por nota a los demás Cancilleres de los Estados Partes del MERCOSUR (...). **Uruguay entiende que al día de hoy no existen argumentos jurídicos que impidan el traspaso de la Presidencia Pro Témpore a Venezuela.** Asimismo, Uruguay destaca que, en el desempeño de dicha presidencia Pro Témpore, se ha guiado en todo momento por el máximo respeto de la normativa institucional del MERCOSUR, del derecho internacional y de la soberanía de los

² Comunicado de prensa n° 82/16. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, 29 de julio de 2016. Disponible la integra del comunicado en: <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-ppal2,O.es,0,PAG:CONP;1961;15;P:finalizacion-de-la-presidencia-pro-tempore-uruguay-del-mercosur;1;PAG>

demás Estados Partes del MERCOSUR, siguiendo los principios permanentes de la Republica en el ejercicio de su política exterior³.

Uno de los elementos más interesantes del comunicado de prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay, es la postura inicial del gobierno uruguayo al manifestar, que no existían (por lo menos al día de la fecha del comunicado), argumentos jurídicos que pudieran impedir que Venezuela asumiera la presidencia Pro Témpore del MERCOSUR.

La respuesta de Venezuela no se hizo esperar y el día 1 de agosto de 2016, lanzó un comunicado oficial⁴, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores donde enérgicamente se manifestó en los siguientes términos:

La República Bolivariana de Venezuela, en pleno ejercicio de su Presidencia Pro Témpore del Mercado Común del Sur MERCOSUR, **denuncia las maquinaciones de la derecha extremista** del sur del continente, conformada en una nueva **Triple Alianza**, que ha venido actuando de manera artera, a través de maniobras leguleyas, para tratar de obstaculizar lo que por Derecho le corresponde. Venezuela rechaza categóricamente la invención de una fraudulenta tesis, sin soporte en el Derecho, para enmascarar tan ilegal proceder expresado en el **falso supuesto de vacío en la Presidencia Pro Témpore; que ejercemos legalmente a partir del día 29 de julio del corriente**, con sus deberes y derechos, tal como fue oportunamente comunicado a los Estados Partes mediante Nota PPTV 01.2016⁵.

Al analizar el comunicado oficial, podemos observar, en primer lugar, que Venezuela hace una denuncia expresa y condena en términos muy graves a los gobiernos de Argentina, Brasil y Paraguay, denominándolos como la “Triple Alianza de la Derecha”, y los acusa de orquestar maniobras ilegales para tratar de obstaculizar el pase de la presidencia a Venezuela.

Otro aspecto relevante, es la manifestación en la cual deja expreso, que no hay ningún supuesto vacío legal y que desde el día que se venció el ejercicio de Uruguay (29/07/2016), la Republica Bolivariana de Venezuela, estaba ejerciendo la presidencia de forma plena.

³ El destacado en negrita es nuestro

⁴ Comunicado oficial. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela. Caracas, 01 de agosto de 2016. Disponible la íntegra del comunicado en: http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=47055:2016-08-02-13-28-51&catid=3:comunicados&Itemid=108

⁵ El destacado en negrita es nuestro

De esta forma, ya se empezaba a vislumbrar un conflicto, que tendría consecuencias y vinculaciones en el marco jurídico, político e institucional tanto del MERCOSUR como de los propios países integrantes del bloque.

En cuanto al aspecto jurídico-institucional, ya se desataba la primera polémica, ya que por un lado Venezuela amparándose en el art. 12 del *Tratado de Asunción* y 5° de *Ouro Preto*, argumentaba que no había ningún vacío legal y que estaba ejerciendo plenamente la presidencia Pro-Témpore del MERCOSUR.

Por otro lado, se argumentaba que si bien el *Protocolo de Ouro Preto*, señala el método del ejercicio de la presidencia, respetando cada seis meses el orden alfabético, la **costumbre** del bloque es que la asunción de la presidencia se perfeccione a través de la reunión de los cancilleres en la Cumbre del MERCOSUR.

Los que apoyaban esta tesis, aún argumentaban que nunca el traspaso de la presidencia se había producido por un mecanismo diferente que no sea el de la reunión de Cumbres y que en el derecho internacional la costumbre es una fuente del derecho.

III. La polémica sobre el estado de implementación del Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR

Como los hechos empezaron a transcurrir de forma vertiginosa, el tema de la Presidencia Pro Témpore del MERCOSUR, empezó a perder importancia ya que se empezó a tratar una cuestión más profunda, debido a las consecuencias que podría traer para Venezuela. La cuestión fue -y sigue siendo hasta en la actualidad- el estado de implementación del *Protocolo de Adhesión de Venezuela al MERCOSUR*, firmado en 04 de julio de 2006.

En el referido instrumento legal, podemos observar que el artículo 3° establece que Venezuela adoptará el acervo normativo vigente del MERCOSUR, en forma gradual, **a más tardar cuatro años contados a partir de la fecha de entrada en vigor del Protocolo.**

Por otro lado el artículo 5°, establece que las partes se comprometen a alcanzar el libre comercio en los siguientes plazos máximos:

- Argentina a Venezuela: 1 de enero de 2010*

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

- Brasil a Venezuela: 1 de enero de 2010 *
- Paraguay a Venezuela: 1 de enero de 2013 *
- Uruguay a Venezuela: 1 de enero de 2013*
- Venezuela a Argentina: 1 de enero de 2012*
- Venezuela a Brasil: 1 de enero de 2012*
- Venezuela a Paraguay: 1 de enero de 2012**
- Venezuela a Uruguay: 1 de enero de 2012 **

* excepto para productos sensibles en los que el plazo podrá extenderse hasta el 1 de enero de 2014.

** excepto para los principales productos de su oferta exportable, incluidos en el anexo IV del presente Protocolo que gozarán de desgravación total e inmediata y acceso efectivo.

Dentro de esta sucesión de hechos vertiginosos, el día 13 de agosto de 2016 fue una fecha clave a ser analizada porque el gobierno brasileño, a través del Ministerio de las Relaciones Exteriores emitió un comunicado oficial (Nota n° 296)⁶ en los siguientes términos:

O Governo brasileiro lamenta que a Venezuela não tenha logrado êxito, no prazo que se encerrou em 12 de agosto de 2016, em seus esforços para o pleno cumprimento dos compromissos assumidos quando da assinatura do Protocolo de Adesão da República Bolivariana da Venezuela ao MERCOSUL, em 04 de julho de 2006, em Caracas. Entre as normas e acordos que não foram incorporados ao ordenamento jurídico da Venezuela encontram-se o Acordo de Complementação Econômica n° 18 (1991), Protocolo de Assunção sobre Compromisso com a Promoção e Proteção dos Direitos Humanos do MERCOSUL (2005) e Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL (2002). Levantamento exaustivo da situação em 13 de agosto de 2016 será finalizado mediante consulta à Secretaria do MERCOSUL, que compila as informações recebidas da Venezuela a esse respeito. Diante do cenário de descumprimento unilateral de disposições essenciais para a execução do Protocolo de Adesão de Venezuela ao MERCOSUL, nos próximos dias o Governo brasileiro avaliará a situação detidamente, à luz do direito internacional, e manterá a devida coordenação com os demais Estados Partes fundadores do MERCOSUL (Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai)⁷.

El mismo día 13 de agosto de 2016 (casualidad o no), también el gobierno paraguayo, a través del Ministro de Relaciones Exteriores remitió a los Cancilleres de los países que

⁶ Nota n° 296. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Publicado el 13 de agosto de 2016. Disponible la integra del comunicado en:

<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/14596-estado-da-implementacao-do-protocolo-de-adesao-da-venezuela-ao-mercosul>

⁷ El resaltado en negrita es nuestro

conforman los Estados Partes del MERCOSUR una nota⁸ n° 187/2016 en los siguientes términos:

Me dirijo a Vuestras Excelencias para referirme al Protocolo de Adhesión de la Republica Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, que fuera suscripto el 4 de julio del 2006, en la ciudad de Caracas. El MERCOSUR es un proceso de integración que tiene como uno de sus principios rectores la reciprocidad de derechos y obligaciones contenidos claramente en el art. 2 de su norma fundacional, Tratado de Asunción, 1991. **Tal principio no es compatible con la actual situación de la Republica Bolivariana de Venezuela en cuanto a sus obligaciones como Estado Parte adherente al MERCOSUR.** (...) Sobre el particular, y en seguimiento a los encuentros mantenidos con un espíritu respetuoso y constructivo, nos vemos sin embargo en la necesidad de expresar, en base a los citados Tratado y Protocolo, que **se ha verificado el incumplimiento por parte de Venezuela de las obligaciones contenidas en los referidos instrumentos. Esta circunstancia requiere una revisión jurídica**, al amparo del derecho internacional, por los Estados fundadores del MERCOSUR. (...) De igual manera, viene testimoniando **su responsabilidad con plena vigencia de las instituciones democráticas y el efectivo respeto a las libertades fundamentales.** Ello, porque constituyen los pilares indispensables del desarrollo y del proceso de integración regional, tal como está consagrado en el Protocolo de Asunción sobre el Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en el MERCOSUR, Asunción 2005 y ratificada en la reciente Declaración Especial de las Presidentas y Presidentes de los Estados Partes y los Estados Asociados, durante la pasada cumbre celebrada en Asunción el 21 de diciembre de 2015, con motivo de su decimo año de aprobación⁹.

Al analizar la carta del Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, se puede observar, que se requiere expresamente el pedido para hacer una **revisión jurídica** de la situación ante el incumplimiento por parte de Venezuela.

Finalmente ese pedido de “revisión jurídica”, llegó al MERCOSUR, precisamente el día 13 de septiembre de 2016, donde los Estados signatarios del Tratado de Asunción, emitieron una *Declaración Conjunta Relativa al Funcionamiento del MERCOSUR y al protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR.*

En primer lugar, es digno de destacar que si bien el título del comunicado, emitido por los Estados Partes, aparece la palabra “**Declaración**”, al observar el referido documento, se verifica que en verdad el documento no se trata de una mera declaración y sí de una

⁸ DM/N°187/2016. Carta Del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Del Paraguay. Asunción, 13 de agosto del 2016. Disponible su integra en:

<http://www.presidencia.gov.py/noticia/22012-paraguay-solicita-a-sus-socios-la-revision-juridica-del-protocolo-de-adhesion-de-venezuela-al-mercosur.html#.WFL6TTWxUrl>

⁹ El resaltado en negrita es nuestro

“**Decisión**”, en la cual los Estados signatarios decidieron y tomaron una postura determinada.

Con relación a la postura tomada por los países del bloque, los Estados consideraron que Venezuela no había cumplido lo acordado en el Protocolo de Adhesión en cuanto a la adopción del acervo normativo vigente del MERCOSUR, y por otra parte, tampoco había adherido al Acuerdo de Alance Parcial de Complementación Económica N° 18 (ACE 18).

En ese marco el referido documento estableció:

Que la presente Declaración se aprueba por **consenso de los cuatro** Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción, con el **apoyo expreso** de la República Argentina, de la República Federativa del Brasil y de la República del Paraguay y con la **abstención** de la República Oriental del Uruguay.

Al analizar lo expuesto, aquí nuevamente se abre una segunda polémica de aspecto jurídico y es en relación al concepto e interpretación de la palabra **consenso**.

El artículo 37 del Protocolo de Ouro Preto¹⁰, determina que las *decisiones son tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados partes*. Pero la duda radica en qué se debe entender por consenso.

¿Cómo se tiene que observar la abstención de Uruguay? ¿Cuando tres Estados apoyan expresamente y uno se abstiene podemos afirmar que estamos delante de un consenso?

Una corriente de pensamiento, sostiene que hubo consenso, porque no hubo ninguna manifestación negativa expresa, en ese sentido como Uruguay se abstuvo pero no se opuso, se podría decir que el consenso del bloque quedó configurado. Como se puede observar, para esta corriente el **consenso no necesariamente tendría que ser unánime**.

Por otro lado, hay otra corriente que entiende que la abstención de Uruguay, bloqueaba el consenso, ya que este solamente se produciría con el consentimiento de todos los Estados partes. Como se puede notar, para esta corriente **el consenso tendría que ser unánime**.

¹⁰ Protocolo de Ouro Preto. Art. 37: “Las decisiones de los órganos del Mercosur serán tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes”.

Más allá de las polémicas, la cuestión de hecho fue que los países del bloque, con la abstención de Uruguay tomaron la siguiente decisión¹¹:

Art. 1.- A partir de la fecha de suscripción de la presente Declaración, por razones de urgencia y a fin de asegurar el funcionamiento del MERCOSUR, **los cuatro Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción definirán los cursos de acción y adoptarán las decisiones necesarias en materia económica y comercial y otras materias esenciales.**

Art 2.- Las negociaciones externas con terceros países y grupos de países será coordinadas por los cuatro Estados Partes del Tratado de asunción.

Art 3.- **El 1 de diciembre se analizará nuevamente el estado de cumplimiento de las obligaciones asumidas** por la República Bolivariana de Venezuela en el Protocolo de Adhesión al MERCOSUR.

Art.4.- **La persistencia del incumplimiento** a partir de la fecha señalada en el Artículo anterior **importará el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR**, hasta que los Estados Partes signatarios del Tratado de Asunción convengan con la República Bolivariana de Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte¹².

Esta decisión tomada por los Estados Partes del bloque, trajo muchas repercusiones profundas en el MERCOSUR, en primer lugar se decidió que hasta el 1 de diciembre, hacer lugar a una especie de Presidencia Pro Témpore Colegiada, donde en forma conjunta, durante ese intervalo los Estados definieron los futuros rumbos del bloque, tanto en materia económica, comercial y otras esenciales al grupo.

En segundo lugar, se decidió establecer un plazo fatal para Venezuela, lo que en términos prácticos no pareció ser un mecanismo certero para la solución del conflicto en sí en beneficio de Venezuela, ya que en 79 días tenía que incorporar todo el acervo normativo mercosureño, para evitar el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte.

El día 3 de octubre de 2016, llegaba a Argentina, el presidente brasileño Michel Temer, el cual en su discurso destacó que hizo hincapié de venir para Argentina, en su primera visita como presidente, luego de haber asumido el cargo por la destitución de Dilma Rousseff.

¹¹ Declaración Conjunta Relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, 13 de septiembre de 2016. Disponible su integra en:

<https://www.mrecic.gov.ar/userfiles/13-09-2016%20Declaraci%C3%B3n%20sobre%20Venezuela%20y%20el%20MERCOSUR.pdf>

¹² El destacado en negrita es nuestro

Evidentemente, en su discurso presidencial en Argentina, entre otros asuntos también trató el tema de Venezuela, donde dejó bien claro su postura al afirmar:

*Em primeiro lugar, evidentemente, no caso da Venezuela, o **Brasil, a Argentina, o Paraguai e hoje o Uruguai, coincidem numa mesma posição, ou seja, é uma posição formal, exigente de que a Venezuela cumpra os requisitos necessários para a integração definitiva ao Mercosul.** Foi dado o prazo até 2 de dezembro para que essas medidas sejam tomadas, sem nenhuma preocupação com a Venezuela porque, afinal, a relação entre os Estados é uma relação institucional, a relação do Brasil com a Venezuela seguramente, a relação da Argentina com a Venezuela igualmente, é uma relação institucional. **É claro que nós temos, pelo menos do lado brasileiro, nós temos alguma preocupação, e já expressado pela nossa chancelaria, com a preservação dos direitos políticos e dos direitos humanos na Venezuela.** Essa não é uma questão de Estado, é uma questão do governo de lá, como se encontra neste momento. São sugestões que se fazem ao Estado venezuelano. Nós temos, pelo menos o governo brasileiro, nós temos a convicção ou a esperança de que até dezembro essas questões, esses requisitos se cumpram e que a Venezuela possa integrar-se definitivamente ao Mercosul. E reitero que esta é uma posição uniforme dos quatro países integrantes do Mercosul¹³.*

Como se puede notar, en el discurso del presidente Temer, está explícita la preocupación del gobierno brasileño, con relación a la situación de los **derechos políticos** y la **preservación de los derechos humanos** en Venezuela.

Es justamente, esta cuestión que vale la pena reflexionar, porque en la decisión de la declaración que estableció el plazo de 1 de diciembre de 2016, para incorporar el acervo normativo mercosureño, si bien dentro de ese acervo que falta incorporar, se encuentra el *Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur* (2005), pareciera ser que los Estados, no han querido profundizar este asunto de manera más certera y especialmente en acciones e instrumentos jurídicos.

En otras palabras, el argumento jurídico para el cese de Venezuela, ha sido la falta de incorporación de las normas del MERCOSUR, y los Estados del bloque han (*por lo menos hasta ahora*) querido evitar usar, el *Protocolo de Ushuaia sobre el Compromiso con la Democracia en el MERCOSUR*, muy probablemente por considerar los altos costos políticos y la dificultad de probar de forma contundente y fehaciente que en Venezuela hay una ruptura del orden democrático.

¹³ El destacado en negrita es nuestro

No obstante, en diversos comunicados oficiales, los Estados Partes han manifestado su preocupación con respecto al estado de la democracia actual y la protección de los derechos y garantías fundamentales de los ciudadanos venezolanos.

Como ejemplo de lo alegado, podemos citar el *Comunicado de Estados Miembros de la OEA sobre los acontecimientos recientes en Venezuela*¹⁴, donde los países dejan expreso la preocupación por la decisión adoptada por el Consejo Nacional Electoral de Venezuela de postergar el proceso de recolección del 20% del padrón electoral requerido para activar el referéndum revocatorio.

También se puede observar en dicho comunicado, que los Estados hacen referencia, a la paralización del proceso, previsto a realizarse entre el 26 y 28 de octubre de 2016, así como la decisión del Poder Judicial de Venezuela, de prohibir la salida del territorio venezolano a los principales líderes de la oposición.

Por otro lado, no podemos dejar pasar el hecho de las negociaciones del MERCOSUR con la Unión Europea, ya que si bien no hay un documento que lo demuestre de forma expresa, la hipotética Presidencia Pro Témpace a cargo de Venezuela, (muchos entienden) perjudicaría y obstaculizaría las negociaciones.

Con relación al discurso del presidente Michel Temer en la Argentina, el mismo día, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Venezuela manifestó en un comunicado oficial¹⁵:

La República Bolivariana de Venezuela, en ejercicio legítimo de la Presidencia Pro Témpace de MERCOSUR, rechaza las amenazas y agresiones proferidas por el Presidente de la República Argentina, Mauricio Macri, **y del Presidente de facto** de la República Federativa de Brasil, Michel Temer, quienes persisten en su acción para implosionar y destruir el MERCOSUR. **La Republica Bolivariana de Venezuela ha incorporado el acervo normativo de MERCOSUR con mucha mayor eficacia y eficiencia, en apenas cuatro años, que lo arrojado por estos países durante 25 años desde su fundación.** La intolerancia política e ideológica de estos gobiernos de derecha pretende atacar a la revolución Bolivariana, a su

¹⁴ Información para la Prensa n° 355/16. Ministerio de Relaciones exteriores y Culto de la República Argentina. Publicado el 22 de octubre de 2016. Disponible la integra en: <https://www.mrecic.gov.ar/comunicado-conjunto-de-estados-miembros-de-la-oea-sobre-los-acontecimientos-recientes-en-la-0>

¹⁵ Comunicado oficial. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela. Caracas, 03 de octubre de 2016. Disponible la integra del comunicado en: http://www.mre.gov.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=47530:2016-10-03-21-36-30&catid=2:actualidad&Itemid=325

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO

Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA

Provincia de Buenos Aires – Argentina

TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR

N° 101-FEBRERO 2017

CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445

EN LÍNEA ISSN 1850-6453

gobierno y a su pueblo, para justificar mediante artimañas antijurídicas su proceder antidemocrático destructivo¹⁶.

Este sigue siendo el panorama actual: por un lado Venezuela argumenta que en sólo 4 años ha incorporado de forma más eficaz el acervo normativo mercosureño, en comparación con los Estados fundadores que en 25 años no han incorporado la totalidad de las normas; y por otro, los Estados signatarios, sostienen que las normas que a Venezuela le faltan incorporar constituyen la parte fundamental del bloque del MERCOSUR.

Siguiendo con la cronología de los hechos, como era de esperar el 1 de diciembre de 2016 llegó y Venezuela no se ajustó a los términos de la decisión de la Declaración del 13 de septiembre, causando de esa forma el cese del ejercicio de los derechos como Estado Parte.

En ese sentido, ya el 2 de diciembre los Cancilleres de los Estados Partes del bloque, notificaron oficialmente¹⁷ a la Canciller de Venezuela, Delcy Rodríguez Gómez, el cese del ejercicio de los derechos inherentes a la condición de Estado Parte del MERCOSUR.

Al final del comunicado se puede observar, la mención que Venezuela contó con 4 años para incorporar la normativa vigente del MERCOSUR y que se le otorgó un plazo adicional para honrar sus obligaciones, que finalizó el 1 de diciembre de 2016.

Finaliza el documento que la medida adoptada regirá hasta que los Estados Partes signatarios convengan con Venezuela las condiciones para restablecer el ejercicio de sus derechos como Estado Parte.

Como contraargumentación, el gobierno de Venezuela, al día siguiente, emitió un duro comunicado contra los cuatro cancilleres del bloque, alegando las razones ya expuestas en cuanto al tema de la incorporación del acervo, pero con el pedido de avocarse al cumplimiento del mecanismo de *Negociaciones Directas contemplado en el Tratado de Olivos para la Solución de Controversias* como mecanismo de diálogo y negociación política.

¹⁶ La negrita es nuestra

¹⁷ Información para la Prensa n° 419/16. Ministerio de Relaciones exteriores y Culto de la República Argentina Publicado el 02 de diciembre de 2016. Disponible la integra en: <https://www.mrecic.gov.ar/situacion-de-venezuela-en-el-mercosur>

Concluyendo esta vertiginosa cronología de hechos, el 14 de diciembre de 2016, se reunieron en Argentina los cancilleres de los cuatro Estados fundadores, sin la presencia de la Canciller de Venezuela, la cual por entender que dicha reunión violaba el art. 37 del Protocolo de Ouro Preto, decidió comparecer igualmente a la reunión.

Como era de predecir, la reunión culminó en un espectáculo vergonzoso, plagado de tumultos y “malos entendidos”, lo que dejó muy expuesto al bloque ante la comunidad internacional. En ese marco finalmente, el 14 de diciembre de 2016, la presidencia Pro Témporte del MERCOSUR quedó a cargo de Argentina¹⁸.

VI. Conclusiones

Esta cronología de hechos vertiginosos, en apenas un lapso menor de 5 meses, nos deja lugar a profundas reflexiones acerca de lo acontecido.

En primer lugar, una vez más, quedó demostrado, que infelizmente el bloque no ha logrado una maduración tal que permita superar las barreras ideológicas de los gobiernos de turno, en beneficio de una política de integración a largo plazo.

Si bien, el MERCOSUR es un espacio de integración basado en instituciones intergubernamentales, no puede el bloque depender siempre de la afinidad política de los gobiernos de los Estados Partes.

Esto genera muchas consecuencias negativas, tales como la constante inestabilidad, falta de confianza de los demás países y otros bloques de integración y lo que es más grave, no permite que el propio MERCOSUR pueda avanzar hacia políticas de integración más profundas.

Por otro lado, si bien es verdad que estamos ante una crisis del bloque, que por la frescura de los hechos todavía no podemos determinar cuáles serán las consecuencias en el futuro, también se presenta una nueva oportunidad para reflexionar y principalmente instrumentalizar mecanismos que posibiliten esquemas de integración que sean capaces de sobreponerse a las diferencias políticas dentro del MERCOSUR.

¹⁸ Información para la Prensa n° 446/16. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Publicado el 14 de diciembre de 2016. Disponible la integra en: <https://www.mrecic.gov.ar/mercosur-argentina-asumio-la-presidencia-pro-tempore>

Bibliografía

Comunicado de prensa n° 82/16. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. Montevideo, 29 de julio de 2016.

Comunicado oficial. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela. Caracas, 01 de agosto de 2016.

Comunicado oficial. Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores de Venezuela. Caracas, 03 de octubre de 2016.

Declaración Conjunta Relativa al funcionamiento del MERCOSUR y al Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al MERCOSUR, 13 de septiembre de 2016.

DM/N°187/2016. Carta Del Ministro de Relaciones Exteriores de la República Del Paraguay. Asunción, 13 de agosto del 2016.

Información para la Prensa n° 355/16. Ministerio de Relaciones exteriores y Culto de la República Argentina. Publicado el 22 de octubre de 2016.

Información para la Prensa n° 419/16. Ministerio de Relaciones exteriores y Culto de la República Argentina Publicado el 02 de diciembre de 2016.

Información para la Prensa n° 446/16. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina. Publicado el 14 de diciembre de 2016.

Nota n° 296. Ministério das Relações Exteriores do Brasil. Publicado el 13 de agosto de 2016.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

OVIEDO Enrique, TACCARI Daniel y STOCKINS Pauline –Coordinadores- (2016):
Panorama Social y Económico Suramericano. Diciembre, 70 páginas.

El trabajo que aquí se presenta surge como resultado de una solicitud efectuada por la Secretaría General de la Unión de Naciones Suramericanas –UNASUR– a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL–

Corresponde destacar que la presente publicación surge luego de la aprobación, en septiembre de 2015, de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y sirve de base para establecer el estado de situación de los países de UNASUR en pos de alcanzar luego las metas económicas, sociales, ambientales y sanitarias para el año 2030.

El libro está estructurado sobre la base del desarrollo de cuatro capítulos que comprenden aspectos relacionados con la población, temas sociales, economía y comercio y finalmente el desarrollo sostenible.

El *Capítulo I* titulado *Población* parte de la base de establecer que los países de la UNASUR representan en su conjunto el 67 % de la población de América Latina. Sobre esto, deviene necesario analizar cuestiones demográficas para, a partir de ello, evaluar la readecuación de los recursos con base en las nuevas pirámides de edades, los índices de pobreza e indigencia y la cobertura de seguridad social.

En consecuencia, en este acápite se desarrollan aspectos estadísticos y conceptuales vinculados con temas que hacen a la *dinámica y estructura demográfica*, a los movimientos internacionales de personas dentro de los países del bloque –*migración internacional*– y la *urbanización y migración interna*. Asimismo, se analiza la situación de los *pueblos originarios o indígenas*, que conforman en su conjunto el 5,3 % de la población total de los países de la región.

En el *Capítulo II –Temas Sociales*– el punto de partida del análisis expuesto se vincula con los niveles de pobreza que existen en la región. Esta situación encuentra su basamento fundamentalmente en la desigual distribución de la riqueza y constituye el principal obstáculo para el desarrollo.

A partir de este supuesto, el estudio resalta los aspectos relacionados con la *pobreza y la desigualdad* (se utiliza el coeficiente de Gini como instrumento de medición), el *empleo* (se analizan las tasas de desempleo, los ingresos, y la calidad del mismo), el *gasto público social* (tendencia mostrada por los Estados en forma creciente desde el año 2009 como política estatal), la *educación* (se toman todos los niveles), la *alimentación y nutrición* (a pesar de tener capacidad para alimentar a su población, se observan déficits alimenticios y nutricionales), la *salud* (se hace hincapié en la expansión de los servicios de saneamiento y de salud materno infantil que han contribuido a la baja de la tasa de mortalidad en los diferentes niveles socioeconómicos) y la *paridad de género* (se apunta al ejercicio de los derechos de las mujeres en total igualdad a fin de conseguir una plena autonomía).

El título del Capítulo III es *Economía y comercio*. Dado que los países integrantes de la UNASUR se especializan en la producción y exportación de productos básicos (hidrocarburos, metales y minerales además de alimentos) se analizan aspectos vinculados con la *economía general* (PBI, presión tributaria/fiscal, inversión, etc.) el *comercio* (intra y extra zona) y la *infraestructura* (se destacan las deficiencias en el sector).

Finalmente, el Capítulo IV titulado *Desarrollo Sostenible*, parte de la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2015. En pos del cumplimiento de los 17 objetivos, el trabajo describe aspectos vinculados a los *ecosistemas* y su protección, la energía y las emisiones contaminantes y la *gobernanza* y la explotación de los *recursos naturales*.

■R-M

DIRECTORA: NOEMÍ MELLADO
Propietario: INSTITUTO DE INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA
Calle 10 N° 1074 – (1900) LA PLATA
Provincia de Buenos Aires – Argentina
TEL/FAX: 54-0221-421-3202

INFORME INTEGRAR
N° 101-FEBRERO 2017
CORREO ELECTRÓNICO ISSN 1850-6445
EN LÍNEA ISSN 1850-6453

INFORMACIÓN INSTITUCIONAL

Se invita a la escritura y recepción de artículos para la Revista N.º 36 *Aportes para la integración latinoamericana* editada por este instituto. Cabe aclarar que los trabajos se someten a un arbitraje, el cual tiene por objeto estudiar la pertinencia del tema propuesto por el autor en cuanto a los lineamientos de investigación de la revista. El sistema de arbitraje seleccionado ha sido el doble ciego, en el que interviene un árbitro interno y uno externo. El proceso es confidencial y se reserva la identidad de los autores y árbitros. El link de la revista: revista.iil.jursoc.unlp.edu.ar

Además, se encuentra abierta la inscripción a la Maestría en Integración Latinoamericana y a la Especialización en Políticas de Integración. Para mayor información, consultar al mail del Instituto que se indica debajo o en la página web.

INFORMES: De lunes a viernes en el horario de 8 a 14 horas en el Instituto de Integración Latinoamericana, calle 10 N° 1074, La Plata, Argentina.

E-mail: integra.unlp@gmail.com **Teléfono:** 0054-221-421-3202; **Web:** www.iil.jursoc.edu.ar

AUTORIDADES DEL IIL-UNLP	INFORME INTEGRAR
DIRECTORA NOEMÍ MELLADO	DIRECTORA – EDITORA NOEMÍ MELLADO
SUBDIRECTORA RITA GAJATE	ASISTENTE DE EDICIÓN ROSA SCHAPOSNIK
SECRETARIO ROBERTO MIRABELLI	CORRECTORA DE ESTILO MARÍA CORBETTA
SECRETARIO DE LA MAESTRÍA MARCELO HALPERÍN	