



Conjuntura Austral

Revista do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais/UFRGS



**CONTINUIDADE E TRANSFORMAÇÃO NO EGITO NO PÓS-PRIMAVERA ÁRABE:
UMA NOVA TRAJETÓRIA DE POLÍTICA EXTERNA?**

CHALLENGES OF PUBLIC MANAGEMENT IN GLOBAL SOUTH

MINERÍA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL EN LA ESTRATEGIA DE UNASUR

**EL FORO DE COOPERACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y ASIA DEL ESTE
(FOCALAE) COMO EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN SUR-SUR BIRREGIONAL**

**REPRESENTATIVIDADE E LEGITIMIDADE NA INTEGRAÇÃO REGIONAL: O
FORO CONSULTIVO E O PARLAMENTO DO MERCOSUL**

**A PARADIPLOMACIA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO
DO MERCOSUL**

RESENHA DO LIVRO “ARAB SPRING, LIBYAN WINTER”



Conjuntura Austral



FOCO E ESCOPO

CONJUNTURA AUSTRAL é uma publicação Bimestral, em formato digital, do Núcleo de Estratégia e Relações Internacionais da UFRGS (NERINT), que publica trabalhos de relações internacionais com foco nos países que integram o Hemisfério Sul. Nesse sentido, tem como área geográfica de abrangência as relações internacionais da África, Ásia e América Latina, na perspectiva dos grandes temas da agenda de segurança, diplomacia e desenvolvimento.

A revista publica contribuições na forma de análises de conjuntura, artigos científicos e resenhas bibliográficas, cuja temática se situe na grande área de Estratégia e Relações Internacionais, com especial interesse nos temas relacionados aos países do hemisfério Sul político e suas estratégias de segurança e desenvolvimento.

Missão

Promover o debate e a reflexão sobre a conjuntura internacional, com ênfase nos processos de interesse imediato dos países em desenvolvimento.

FOCUS AND SCOPE

CONJUNTURA AUSTRAL is a bimonthly publication of NERINT (Center for International Relations and Strategic Studies), in digital format, that publishes international relations papers focusing on the countries that integrate the Southern Hemisphere. In that sense, its geographic coverage area comprises Africa, Asia and Latin America, in the perspective of great subjects of the security, diplomacy and development agendas.

The journal publishes contributions in the form of conjuncture analyses, articles and book reviews, about themes that lie in the vast area of Strategy and International Relations, with special interest in issues related to countries situated in the political South and their security and development strategies.

Mission

Promoting consideration and academic debate on the international conjuncture, with emphasis on processes of immediate interest in the developing countries.

CONSELHO EDITORIAL/ Editorial Board

Adam Habib (University of Johannesburg, África do Sul)

Amado Luiz Cervo (Universidade de Brasília, Brasil)

Antonio Jorge Ramalho (Universidade de Brasília, Brasil)

Bertrand Badie (Sciences Po, França)

Boris F. Martynov (Academia de Ciências da Rússia/ *Russian Academy of Sciences*)

Carlos Arturi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

Flávio Sombra Saraiva (Universidade de Brasília, Brasil)

Gladys Lechini (Universidad Nacional de Rosário, Argentina)

Immanuel Wallerstein (Yale University, Estados Unidos)

Marcos Costa Lima (Universidade Federal de Pernambuco, Brasil)

Mehdi Parvizi Amineh (University of Amsterdam, Holanda)

Samuel Pinheiro Guimarães (Alto Representante-Geral do Mercosul/ *High General Representative of the Mercosur*)

Shiguenoli Miyamoto (Universidade Estadual de Campinas, Brasil)

Willians Gonçalves (Universidade Federal Fluminense / Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Brasil)

COMITÊ EDITORIAL/ Editorial Committee

André Luiz Reis da Silva (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor

Paulo Gilberto Fagundes Vizentini (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Editor Adjunto

André Moreira Cunha (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Marco Aurélio Chaves Cepik (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Eduardo Ernesto Filippi (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Luiz Augusto Faria (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

José Miguel Quedi Martins (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil) – Membro do Conselho

Assistente de Edição / Edition Assistant

Roberta Preussler dos Santos (Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil)

CONTATO / Contact:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Faculdade de Ciências Econômicas

Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais

Av. João Pessoa, 52 sala 33A - 3º andar - CEP 90040-000 - Centro - Porto Alegre/RS - Brasil

Tel: +55 51 3308-3963 ou +55 51 3308-7150 Fax: +55 51 3308-3963

e-mails: ppgeei@ufrgs.br, reisdasilva@hotmail.com, nerint@ufrgs.br ou robertapreussler@gmail.com.



Volume 5, Número 21-22 (Dez. 2013 – Mar. 2014)

ANÁLISE DE CONJUNTURA

- Continuidade e transformação no Egito no pós-Primavera Árabe: uma nova trajetória de política externa?..... 4
Isadora Loreto da Silveira

ARTIGOS

- Challenges of Public Management in Global South..... 23
Mohammad Jahirul Hoque, Abul Fazal Mohammad Zakaria
- Minería para el Desarrollo Integral en la Estrategia de UNASUR..... 39
Marcelo Saguier
- El Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (FOCALAE) como experiencia de Cooperación Sur-Sur birregional..... 66
Leonardo Manuel Funes
- Representatividade e Legitimidade na Integração Regional: o Foro Consultivo e o Parlamento do Mercosul..... 85
Cairo Gabriel Borges Junqueira, Bruno Theodoro Luciano
- A paradiplomacia no processo de integração regional: o caso do Mercosul..... 103
Henrique Sartori de Almeida Prado

LEITURA

- Resenha do livro “Arab Spring, Lybian Winter” de Vijay Prashad..... 124
Guilherme Ziebell de Oliveira

- NORMAS DE SUBMISSÃO / SUBMISSION..... 127



CONTINUIDADE E TRANSFORMAÇÃO NO EGITO NO PÓS-PRIMAVERA ÁRABE: UMA NOVA TRAJETÓRIA DE POLÍTICA EXTERNA?

Continuity and transformation in post-Arab Spring Egypt:
A new foreign policy path?

Isadora Loreto da Silveira¹

A derrubada de Hosni Mubarak

Desde 2005, o Egito já convivia com manifestações massivas da população. Nesse ano, o *Kefaya*, (Movimento Egípcio pela Mudança), criado em 2004, reunindo opositores do regime de diversas correntes ideológicas, realizou a maior manifestação anti-Mubarak até então. Dias depois, o então presidente anunciou que buscara realizar uma emenda na Constituição para que, a partir de 2005, mais de um candidato pudesse concorrer à presidência e houvesse eleições diretas². A emenda constitucional acerca das eleições foi aprovada por meio de um referendo, mas considerada insuficiente e, em março, a Irmandade Muçulmana, organizou um novo protesto por maiores reformas políticas, ao qual o *Kefaya* e outros grupos se juntaram.

Diversos líderes da Irmandade foram presos após o grupo ter assumido uma conduta de confrontação mais direta com o governo e, na eleição presidencial de novembro de 2005, da qual Mubarak saiu vitorioso, candidatos de diferentes partidos tiveram suas candidaturas anuladas. Houve, então, um significativo aprofundamento da perda de confiança no sistema eleitoral, que muitos egípcios acreditaram ter sido particularmente manipulado em favor de partidários do regime nessas eleições.

¹ Graduada em Relações Internacionais pela UFRGS e mestrandona em Estudos Estratégicos Internacionais pela UFRGS. E-mail: isadoralsilveira@gmail.com.

² Anteriormente um candidato era indicado pelo parlamento - dominado pelo Partido Democrático Nacional, liderado por Mubarak - e aprovado ou rejeitado por meio de um referendo.

Em 2006, ocorreu uma greve dos trabalhadores da indústria têxtil, na qual milhares de pessoas protestaram contra os baixos salários e contra o aumento crescente do preço dos alimentos. Desde o governo de Sadat, o subsídio aos *fellahin* (camponeses egípcios) produtores de trigo fora gradualmente retirado, como parte da política de abertura econômica. Ao longo do governo Mubarak, a importação de trigo dos EUA cresceu de maneira significativa e, em 2010, o Egito era o maior importador de trigo do mundo. Contudo, ao longo dos anos 2000, ocorreu uma série de protestos, conhecida como “intifada do pão”, devido à alta do preço do alimento e à sua escassez. Em 2010, com a alta mundial dos preços do trigo, o equilíbrio da “democracia do pão”³ foi rompido no Norte da África. Mubarak ainda tentou reverter a situação, aumentando os subsídios, mas já era tarde demais. Aliado a isso, o crescimento da população jovem no Egito nas últimas décadas expôs problemas estruturais, como uma profunda desigualdade de renda, gerada pela adoção de medidas neoliberais, e o alto nível de desemprego.

A percepção da população de falta de um projeto nacional, com forte oposição à orientação da política externa do país, aliada a condições socioeconômicas declinantes, geraram frustração e revolta em relação ao regime. Ademais, a autoridade política, diante de uma população jovem, mostrava sinais de “envelhecimento”, defendendo posições ultrapassadas, apresentando um forte ímpeto centralizador e se distanciando cada vez mais da população. Nesse sentido, a presidência enquanto instituição, que sob Nasser e Sadat havia sido um centro dinâmico de governança, ligado a conselheiros notáveis e a intelectuais, os quais integravam diferentes *think tanks* do país, tornou-se uma simples estrutura administrativa ao redor do presidente. A mesma decadência atingiu outras instituições, como as estruturas administrativas do governo e o setor público, sob a forma de letargia e corrupção, e até mesmo os serviços de inteligência e as Forças Armadas, que tinham sua atuação cada vez mais restringida pelo presidente (OSMAN, 2010).

³ Termo cunhado pelo acadêmico tunisiano Larbi Sadiki para designar regimes políticos que se apoiam em subsídios sobre alimentos para assegurar a estabilidade (CIEZADLO, 2011).

A tentativa de inclusão da figura do filho de Hosni Mubarak, Gamal Mubarak, e de seu grupo de jovens capitalistas liberais bem-educados no cenário político egípcio tinha por objetivo sinalizar um “rejuvenescimento” do regime. Todavia, as opções desse grupo eram limitadas, uma vez que não seria possível utilizar essas instituições desacreditadas como instrumentos para uma renovação verdadeira (OSMAN, 2010). Essa nova elite capitalista sabia que, em eleições livres, o governista Partido Democrático Nacional (PDN) seria derrotado. Nas eleições parlamentares de 2010, o PDN obteve 93% dos assentos. Nela, os candidatos da Irmandade Muçulmana⁴ tiveram que concorrer como independentes, e muitos foram banidos ou presos durante as eleições.

Entre 25 de janeiro e 11 de fevereiro de 2011, o descontentamento com o regime de Mubarak, que já havia ocasionalmente explodido em manifestações nas ruas nos últimos anos, reacendeu quando os egípcios assistiram aos tunisianos se levantando contra o presidente Ben Ali e derrubando-o. Multidões cada vez maiores se reuniram na Praça Tahrir, no centro do Cairo, e em outras cidades, e, depois de vários sinais confusos do regime diante das mobilizações e de surtos de violência envolvendo as forças de segurança do Estado, oficiais do alto escalão do exército egípcio passaram a apoiar os manifestantes. Com a desagregação de uma importante base de apoio, Mubarak embarcaria em um avião para Sharm el-Sheik, deixando o cargo de presidente e o Cairo para trás (SORENSEN, 2011).

Quando os protestos de 2011 começaram, Mubarak enviou Mohammed Hussein Tantawi, chefe do Conselho Superior Militar do Egito – e, mais tarde, do Conselho Supremo das Forças Armadas (CSFA), a Washington em busca de apoio ao seu regime.

⁴ Ao longo dos anos 2000, o grupo procurou demonstrar ser moderado em suas posições, visando a melhorar sua imagem diante do Ocidente. Nesse sentido, em 2005, o grupo publicou um documento intitulado “Reapresentando a Irmandade ao Ocidente”. A Irmandade deixou de defender um Estado islâmico, para defender um Estado civil e democrático, de referência islâmica. Apesar disso, a política dos EUA para o Egito seguiu marcada pelo temor de que islamitas chegassem ao poder. Os Estados Unidos apoiaram ativamente o regime de Mubarak e assentiram a campanhas de repressão contra a Irmandade Muçulmana. Em março de 2008, durante o que muitos observadores consideraram o pior período de repressão anti-Irmandade desde os anos 1960, a então secretária de Estado dos EUA, Condoleezza Rice, anulou uma redução de US\$ 100 milhões na ajuda militar destinada ao Egito pelo Congresso estadunidense (HAMID, 2011, HAMID, 2008).

Para os EUA, uma vez que a queda de Mubarak se tornou inevitável, o regime tinha de ser mantido e o clamor público, silenciado lentamente. Os militares egípcios, fortemente financiados pelos EUA, deveriam se empenhar para isso, mas tinham que ser pressionados. O Subsecretário de Estado para Assuntos Políticos do Departamento de Estado, Bill Burns, e o diretor sênior do Conselho de Segurança Nacional, David Lipton, viajaram às pressas para o Cairo para demonstrar apoio a figuras centrais do regime, como Tantawi.

Com a intensificação dos protestos pedindo pela sua resignação, Mubarak recorreu a Omar Suleiman para conduzir as negociações com seus opositores. Mais tarde, no dia 29 de janeiro, ele o encarregou de um último esforço para reorganizar o governo, nomeando chefe da inteligência para o posto, há muito vago, de vice-presidente. A medida não teve resultado e, em 11 de fevereiro de 2011, Suleiman anunciou que Mubarak havia resignado e entregado o poder interino para o Conselho Supremo das Forças Armadas. Em julho de 2012, Suleiman, considerado a “caixa preta” do regime de Mubarak, morreria em um hospital nos EUA, apesar de nenhuma informação indicando que ele estaria fazendo um tratamento médico ou com problemas de saúde ter sido divulgada.

O período de transição e a presidência de Mohamed Morsi

Em 10 de fevereiro de 2011, o Conselho Supremo das Forças Armadas reuniu-se pela primeira vez sem seu presidente, o ex-presidente Hosni Mubarak, e emitiu um comunicado indicando que ele se preparava para transferir seus poderes aos militares. Essa declaração do Conselho sinalizando a transição de poder assegurou ao público egípcio que ele permaneceria em sessão contínua para garantir a proteção das pessoas e a ordem, e que iria apoiar as demandas dos manifestantes. Em 11 de fevereiro, o CSFA - que existia desde a presidência de Sadat, mas com atuação restrita, não tomando decisões autônomas – assumiu o governo egípcio. À medida que a transição avançou, o Conselho passou a emitir declarações contraditórias e de cunho político, minando a sua imagem enquanto defensor das aspirações revolucionárias da população.

Em de março de 2011, o CSFA realizou um referendo sobre emendas constitucionais, entre as quais a redução do limite de reeleição presidencial para dois termos de quatro anos, as quais foram aprovadas. O novo documento iria fornecer um quadro jurídico para a governança até as eleições parlamentares. O calendário para eleições parlamentares e presidenciais, porém, foi polêmico desde o início e as datas foram canceladas e redefinidas diversas vezes. O Conselho prometeu levantar o estado de emergência, vigente desde 1981, antes das eleições parlamentares, o que, todavia, não ocorreu. O projeto de emenda constitucional divulgado pelo CSFA, em novembro de 2011, gerou particular preocupação, pois delineava princípios supraconstitucionais que poderiam conferir-lhe o direito de fiscalizar o seu próprio orçamento militar e uma forte influência política sobre o próximo governo e a nova Constituição a ser criada.

Em janeiro de 2012, as eleições parlamentares tiveram como resultado a conquista de 47,2% dos assentos pelo Partido da Liberdade e Justiça (partido político da Irmandade Muçulmana criado em 2011), seguido pelo partido salafista al-Nour, com 24,3%, e pelo Novo Wafd, com 7,6% (EGYPT'S..., 2012). Antes de o resultado dos dois turnos das eleições presidenciais ser divulgado, o Conselho anunciou a adoção de uma “Declaração Constitucional Complementar”, que definia que as Forças Armadas teriam autonomia total em assuntos militares e que não mais seriam subordinados ao presidente. Ademais, o Conselho dissolveu a câmara baixa do Parlamento (a Assembleia do Povo), composta majoritariamente por membros da Irmandade Muçulmana, e assumiu os poderes legislativos. Finalmente, em junho, foi anunciada a vitória do candidato da Irmandade Muçulmana, Mohamed Morsi, sobre o ex-primeiro ministro de Mubarak, Ahmed Shafiq, com 51,7% dos votos. Morsi assumiu a presidência no dia 30 de junho de 2012 (EL SHARNOUBI, 2013).

Em Memorando de Planejamento de Contingência publicado pelo *Council on Foreign Relations* em 2009, Steven Cook (2009) já identificava a possibilidade de a instabilidade política crescente no Egito devido à questão da sucessão de Mubarak gerar dois cenários: a tentativa islâmica de conquistar poder político; e a possibilidade de uma intervenção das Forças Armadas, caso um civil que pusesse em risco a ligação entre os militares e a presidência sucedesse Mubarak. Se houvesse a

intervenção do Exército, o autor ressalta que isso poderia gerar forte oposição, mas que tal oposição acabaria beneficiando os militares, que teriam uma justificativa para se manter na arena política (COOK, 2009).

Ademais, o memorando prevê que, ainda que Washington pudesse se adaptar de forma relativamente rápida a uma nova liderança militar, a sucessão de Hosni Mubarak poderia levar à presidência um líder que não estivesse disposto a continuar defendendo os interesses estadunidenses na região por meio de iniciativas extremamente impopulares domesticamente. Nesse sentido, diversos acordos na área de segurança com os EUA e Israel estariam em risco, sobretudo se um islamita chegasse ao poder. Cook acreditava que, com a eventual sucessão de Mubarak por um líder de orientação islâmica, os EUA poderiam perder o acesso ao Canal de Suez, sofrer com o possível impulso aos movimentos islamitas de outros aliados na região e, até mesmo, testemunhar a revogação do tratado de paz com Israel (COOK, 2009).

Ambos os cenários descritos por Cook acabaram se tornando realidade - ainda que não com todos os desdobramentos previstos - entre 2011 e 2013. Nesse sentido, com a eleição de Morsi, os EUA, os militares egípcios e as forças políticas leais ao regime de Mubarak atuaram como estabilizadores, buscando diminuir a margem de manobra do presidente e impedir alterações na política externa do Cairo. Dessa forma, Mohamed Morsi procurou neutralizar a atuação política das Forças Armadas e demonstrou a intenção de perseguir uma política exterior mais autônoma e diversificada, assim como de retomar o papel de liderança na região. Pouco mais de uma semana após sua posse, Morsi declarou que a Assembleia do Povo seria reaberta, mas acabou tendo que desistir da reabertura devido à pressão da Suprema Corte Constitucional (SCC).

O Conselho da Shura é um órgão consultivo que só se manifesta acerca de questões e propostas de lei sugeridas pelo presidente e pelo governo. No entanto, quando a SCC dissolveu a Assembleia do Povo, em 2012, o seu papel foi ampliado para incluir competência legislativa plena. Ainda, a Declaração Constitucional do presidente Morsi em novembro de 2012 desafiou a autoridade da SCC, removendo seu poder de decisão sobre a legitimidade de todas as leis e decretos emitidos por ele até que fosse

ratificada uma nova Constituição e ocorressem eleições legislativas, e impedindo a dissolução da Assembleia Constituinte e do Conselho da Shura. No dia 30 de novembro, houve manifestações de descontentamento entre a população quando a Assembleia Constituinte, apressadamente, aprovou um projeto de Constituição – apesar do boicote de liberais, secularistas e da Igreja Copta – após o anúncio da SCC de que o órgão decidiria se o painel Constituinte deveria ser dissolvido ou não.

Após a aprovação da nova Constituição, por referendo popular, em dezembro de 2012, com 63,8% dos votos a favor (LAUB, 2013), sendo que apenas 32% dos eleitores votaram (STAMBOLIYSKA, 2012), o presidente promulgou uma lei convocando eleições para a Assembleia do Povo, com início previsto para abril de 2013. Todavia, em março, o Tribunal Administrativo do Cairo declarou que a lei eleitoral precisaria ser revista pela Suprema Corte Constitucional (SCC). Morsi declarou que respeitaria a decisão, e a SCC determinou que a lei não estava em conformidade com a nova Constituição. Em junho de 2013, a SCC determinou que a Assembleia Constituinte e o Conselho da Shura - câmara alta do Parlamento dominada por islamitas –, que havia sido eleito no início de 2012, tivera sua eleição baseada em uma lei eleitoral inconstitucional. O tribunal determinou que o Conselho Consultivo (ou Conselho da Shura) poderia continuar a funcionar até a eleição de uma nova Assembleia do Povo, mas analistas consideraram que a decisão iria afetar a legitimidade de quaisquer leis que fossem aprovadas.

Ademais, em agosto de 2012, depois de dezesseis soldados egípcios serem mortos na Península do Sinai, Morsi aproveitou a conjuntura para tentar diminuir a influência de militares no governo e consolidar o poder da Irmandade por meio da aposentadoria compulsória de figuras importantes. Oficiais militares do alto escalão, incluindo Tantawi, que após a eleição de Morsi ficara no posto de ministro da Defesa, e o Chefe do Estado-Maior do Exército, Sani Hafez Anan, foram aposentados. Abdel Fatah al-Sisi foi nomeado como o novo ministro da Defesa e Comandante-em-Chefe das Forças Armadas.

Apesar de diversas dificuldades institucionais e da pressão dos EUA e dos militares sobre o novo governo, Morsi procurou demonstrar que os objetivos de política

externa definidos na sua plataforma política seriam perseguidos. A visão de Morsi e da Irmandade sobre a política exterior egípcia estava presente no Projeto de Renascença (*Nahda*), sua plataforma eleitoral. O projeto defendia que o Egito recuperasse sua imagem e seu papel de liderança na região e internacionalmente, por meio da promoção da segurança nacional, árabe e do Golfo e da expansão da cooperação árabe-islâmica; do estabelecimento de relações baseadas na igualdade e em interesses comuns, e não na dominação e dependência; e da diversificação da rede de relações internacionais com países africanos, asiáticos e ocidentais (DR. MORSI'S..., 2012).

Ademais, o cumprimento de obrigações internacionais, aliado à defesa dos direitos dos palestinos, incluindo um Estado independente e soberano, de acordo com as resoluções da ONU, e o fim da agressão e das violações do direito internacional, seria a marca da nova política externa na região. Nesse sentido, o ataque israelense à Faixa de Gaza em novembro de 2012 foi recebido com uma rápida reação do Cairo. Morsi se envolveu diretamente com o processo de mediação do cessar-fogo entre Israel e o Hamas, demonstrando ao povo egípcio que não daria continuidade ao “neutralismo positivo” em relação a Israel e, aos EUA, que respeitaria o tratado de paz com Israel e que continuaria a agir como mediador do conflito.

Nesse contexto, Immanuel Wallerstein (2012) indicou que a chegada da Irmandade Muçulmana ao poder no Egito poderia permitir que o país retomasse seu lugar como principal Estado do mundo árabe, deixando a Arábia Saudita em segundo plano. Ainda segundo Wallerstein, uma vez que o principal objetivo do Egito no pós-Primavera Árabe seria o reestabelecimento da sua liderança, o regime buscaria reajustar suas relações com a Palestina, mas sem romper fortemente com os EUA.

Por sua vez, MehmetÖzkan (2013) viu na presidência de Morsi a possibilidade de o Egito voltar a exercer a influência e a liderança política e intelectual dos anos 1950 e 1960 na região, após a perda de tal influência ao longo das presidências de Sadat e Mubarak. Para Özkan, o Egito de Morsi estaria buscando reequilibrar de forma coerente a sua tripla identidade (árabe, africana e europeia/ocidental – através do Mediterrâneo), de maneira a formular uma política externa forte e sustentável, retomando sua posição estratégica.

Para Al-Sayed Amin Shalabi (2013), ao se analisar o escopo de interesses externos do Egito sob Morsi, é possível identificar semelhanças com a Revolução de 1952. Em ambos os casos a diplomacia do país centrou-se nas frentes árabe, africana e islâmica. O Egito de Morsi, para o autor, assim como a Revolução de 1952, visava ao estabelecimento de um conjunto equilibrado e diversificado de relações internacionais (o que o próprio Mubarak tentara fazer no início de seu governo), voltado para atender as necessidades internas do país.

Ademais, Shalabi(2013)ressalta que Morsi parecia estar revertendo o quadro de indiferença em relação à África demonstrada por Mubarak, o qual não comparecia a diversos eventos do continente. Nesse sentido, o próprio discurso de Morsi na 67ª Sessão da Assembleia Geral da ONU, em setembro de 2012, explicitou a intenção de retomada da ideia dos “círculos nasseristas”:

O Novo Egito está determinado a recuperar sua posição entre as nações e assumir um papel efetivo nas questões globais, emanando da vontade de seu povo, bem como da legitimidade em que se funda o seu regime. Esta vontade está enraizada na História antiga e moderna do Egito, em suas esferas árabe e islâmica, bem como na sua identidade africana. O envolvimento do Egito em assuntos árabes, islâmicos e africanos é o reflexo do papel essencial que desempenha na defesa de destinos interconectados e de interesses e valores interligados (MORSY, 2012, p. 3, tradução nossa)⁵.

Diversas ações do governo egípcio nesse momento apontaram para uma forte intenção de alterar os rumos da política exterior do período anterior. As visitas presidenciais dos primeiros meses de governo incluíram países como Etiópia, Sudão, Arábia Saudita, Irã, Turquia, China, Alemanha, Itália e Brasil (SHALABI, 2013). O primeiro destino de Morsi fora do mundo árabe foi a China, para onde foi acompanhado por sete ministros e uma delegação comercial com 80 membros (ÖZKAN, 2013). No caminho de volta da China, Morsi também fez uma visita ao Irã, para entregar a presidência do Movimento dos Países Não-Alinhados ao país na reunião do grupo. Ainda que a visita não tenha resultado em uma restauração das relações diplomáticas bilaterais entre os dois países, ela foi a primeira de um presidente egípcio desde a Revolução de 1979. A visita de Morsi, assim, foi recebida muito positivamente por

⁵ Do original em inglês.

Teerã e vista como um importante apoio diplomático para combater as sanções econômicas capitaneadas pelos EUA, além de seu isolamento diplomático(WENPING, 2012).

A visita ao Irã representou também uma maneira de dizer aos países do Golfo que o Egito não iria simplesmente cumprir os seus desejos e aceitar uma posição inferior. A relação mais estreita com o Irã, portanto, poderia permitir a Morsi demonstrar que a abordagem e os valores diplomáticos do novo Egito seriam diferentes daqueles do antigo regime. Essa escolha mostraria que o novo governo tinha como objetivo contribuir para a segurança e a estabilidade no Oriente Médio por meio de políticas diferentes das do seu antecessor (WENPING, 2012).

De acordo com a análise de He Wenping (2012), Morsi estaria buscando estabelecer um equilíbrio, realizando uma espécie de diplomacia pendular entre as monarquias do Golfo e países como Irã e Turquia, e entre EUA e China. Buscando aumentar seu envolvimento em questões regionais e o perfil de sua diplomacia, Morsi fez um apelo a Turquia, Arábia Saudita e Irã para que se juntassem ao Egito em um esforço para debelar a crise na Síria, negociando o fim do conflito sem intervenção externa à região).

O equilíbrio primário se daria entre os países do Oriente Médio. O primeiro país que o presidente egípcio visitou, passados apenas dez dias de sua posse, foi a Arábia Saudita. A visita não só tranquilizou a monarquia em relação ao cumprimento dos tratados e acordos internacionais assinados pelo Egito – incluindo Camp David -, mas também resultou em um empréstimo de US\$ 1 bilhão e US\$ 500 milhões em assistência (WENPING, 2012).

O equilíbrio secundário seria entre a China e os EUA. Logo após a vitória apertada de Morsi nas eleições presidenciais do Egito, Barack Obama, enviou um telegrama a Morsi parabenizando-o por sua vitória e estendendo um convite para que ele visitasse os EUA em setembro. Dias após a posse de Morsi, a Secretaria de Estado dos EUA, Hillary Clinton, fez uma breve visita ao Egito e encontrou-se com o novo presidente. Além das promessas de que os EUA apoiariam a transição do Egito para um governo democrático, Clinton também reiterou oferta de US\$ 1 bilhão em alívio da

dívida dos EUA, e ofereceu US\$ 250 milhões em garantias de crédito comercial, além de um fundo de investimento de US\$ 60 milhões. No entanto, Morsi colocou a visita à China em primeiro lugar, atribuindo grande importância às relações bilaterais (WENPING, 2012).

Do ponto de vista econômico, Morsi precisava da ajuda chinesa para impulsionar a economia egípcia e sua indústria do turismo. Do ponto de vista estratégico, o Egito também precisava da China para reposicionar seu papel no Oriente Médio e no cenário mundial. Ao melhorar os laços com Pequim, o Egito poderia obter mais espaço de manobra para superar o excesso de dependência dos EUA e gradualmente desenvolver uma política externa totalmente independente (WENPING, 2012).

Em agosto de 2012, o governo egípcio solicitou formalmente um empréstimo de US\$ 4,8 bilhões ao Fundo Monetário Internacional (SALEH; WERR, 2012). Ao longo do primeiro semestre de 2013, todavia, o Cairo apresentou resistência às condicionalidades do empréstimo proposto pela instituição financeira internacional, que incluíam, entre outras cláusulas, cortes nos subsídios sobre alimentos e combustíveis. O governo de Morsi acabou não concluindo o acordo com o FMI, em um processo de negociação que se estendeu por vários meses, valendo-se dos empréstimos concedidos por países como a China (US\$ 200 milhões) (AL-YOUM, 2012), a Líbia (US\$ 2 bilhões) e o Catar (US\$ 3 bilhões), para combater a profunda crise econômica e a redução das reservas internacionais do país (YAHIA, 2013, TAYLOR; PERRY, 2013).

A derrubada de Mohamed Morsi e a projeção de Abdel Fatah al-Sisi

No dia 30 de junho de 2013, data em que o governo de Mohamed Morsi completou um ano, diversos protestos eclodiram no Egito devido à insatisfação popular com a continuidade da situação de deterioração econômica do país e a controvérsias acerca de medidas que concentraram o poder nas mãos do presidente e de membros da Irmandade Muçulmana. À medida que mais pessoas se concentravam na Praça Tahrir, as Forças Armadas rapidamente impuseram um ultimato de 48 horas para que Morsi respondesse às demandas populares e propusesse um plano para resolver a crise política

na qual o país se encontrava. O presidente eleito rejeitou o ultimato e, quando o prazo imposto pelos militares expirou, ele foi derrubado e preso no dia 3 de julho.

Após o golpe, que não foi oficialmente reconhecido como tal pelos EUA⁶, Adly Mansour, um juiz da Suprema Corte Constitucional do Egito, assumiu a presidência interina, e al-Sisi - que teve papel central na derrubada de Morsi - manteve o cargo de ministro da Defesa e foi nomeado vice-primeiro-ministro. Diversos membros da Irmandade Muçulmana foram presos e o grupo foi banido. Protestos pró-Morsi passaram a ser reprimidos com violência e o presidente derrubado espera por julgamento (EL DEEB, 2013). Todavia, Emirados Árabes Unidos, Kuwait e Arábia Saudita já se comprometeram em conceder US\$ 12 bilhões em pacotes de assistência ao novo governo egípcio, demonstrando o seu apoio (DARAGAHI, 2013). O governo do Catar, ao contrário, recusou-se a renovar seu empréstimo, que já está sendo cobrado dos cofres egípcios (AB, 2013).

O presidente deposto é acusado e deve ser julgado por diversos crimes, entre eles: incitação de apoiadores a cometerem atos de violência contra manifestantes durante os protestos diante do palácio presidencial em dezembro de 2012, assassinato de policiais quando da sua fuga da prisão durante o levante contra o presidente Mubarak em 2011, conspiração com organizações estrangeiras (Hamas e Hezbollah) para cometer atos de terrorismo e insulto ao Judiciário. Os processos referentes às três primeiras acusações já foram iniciados, mas as audiências têm sido frequentemente adiadas e ainda não há nenhuma sentença estabelecida (NABIL, 2014).

Nos dias 14 e 15 de janeiro de 2014, foi realizado o referendo popular que aprovou uma nova Constituição para o Egito. Com participação de 38,6% dos votantes registrados, o referendo registrou 98,1% de votos “sim”. A votação, todavia, ocorreu em meio a embates das forças de segurança e oposicionistas, sobretudo membros da

⁶ De acordo com a legislação estadunidense, a concessão de assistência para outro país deve cessar se a administração dos EUA considerar que o seu governo sofreu um golpe de Estado. Após meses sem realizar cortes na sua assistência ao Egito, apesar da derrubada do presidente eleito, no início de outubro, o governo dos EUA resolveu suspender a entrega de armamentos e material militar, além de US\$ 260 milhões em assistência ao governo egípcio. Todavia, os EUA não declararam considerar que o que ocorreu no Egito foi um golpe, pois, apesar de Washington querer ser visto como um defensor da democracia e dos direitos humanos, o Egito é um parceiro vital no Oriente Médio e é fundamental demonstrar apoio aos militares egípcios (MOHAMMED; ZENGERLE, 2013).

Irmandade Muçulmana. Na porção Sul do país - reduto de grupos islâmicos – menos votantes compareceram às urnas em comparação a 2012; o entusiasmo em relação à votação, portanto, diferiu fortemente entre o Norte e o Sul do país (KINGSLEY, 2014). O Secretário de Estado estadunidense, John Kerry, assumiu um discurso mais duro na ocasião, declarando estar preocupado com a lisura do referendo, contrastando com sua declaração em agosto de 2013, quando afirmou que, por meio da derrubada de Morsi, os militares estariam “restaurando a democracia”.

As relações do Egito com os EUA sofreram um estremecimento desde o corte de US\$ 260 milhões no orçamento geral da assistência e da suspensão da entrega de caças F-16, mísseis Harpoon, partes de tanques M1A1 e helicópteros Apache em outubro de 2013. A entrega foi condicionada ao “progresso em direção a um governo civil inclusivo, eleito democraticamente por meio de eleições livres e justas”, de acordo com Jen Psaki, porta-voz do Departamento de Estado dos EUA (ACKERMAN; BLACK, 2013). O governo de Obama buscou, assim, demonstrar desaprovação em relação à violenta repressão do governo aos apoiadores do presidente deposto, mas sem adotar um discurso muito forte, visando a não prejudicar a importante aliança com o Egito. Nesse sentido, a assistência destinada a programas de contraterrorismo e à proteção das fronteiras e do Sinai foi mantida.

No entanto, observou-se uma reação egípcia aos cortes na ajuda e ao relativo distanciamento estadunidense. O ministro da Defesa e provável candidato às eleições presidenciais, al-Sisi, passou a perseguir uma aproximação com a Rússia. O governo russo, por sua vez, busca retomar o papel, que desempenhava durante a Guerra Fria, de um fornecedor confiável de armas ao país árabe, além de contrabalançar a presença dos EUA na região. Nos dias 12 e 13 de fevereiro de 2014, al-Sisi realizou uma visita a Moscou para se encontrar com o presidente russo, Vladimir Putin, e discutir a cooperação bilateral nas áreas de segurança, economia e comércio. Na ocasião, Putin declarou seu apoio a candidatura – ainda não confirmada – de al-Sisi à presidência do Egito (PUTIN..., 2014).

A visita teria servido também para concluir um acordo de fornecimento de armas, incluindo sistemas de defesa antiaérea, que vem sendo negociado desde

novembro, quando da visita dos ministros russos de Relações Exteriores, Sergei Lavrov, e da Defesa, Sergei Shoigu, ao Cairo. O acordo, avaliado em cerca de US\$ 2 bilhões, deverá ser financiado pela Arábia Saudita e Emirados Árabes Unidos, segundo o jornal egípcio, Al-Masry Al-Youm (PUTIN..., 2014, KSA..., 2014).

Parece precipitado considerar que essa aproximação da Rússia representa uma mudança estratégica em relação à aliança com os EUA – tanto porque o Egito ainda é fortemente dependente da assistência de Washington e de seus aliados no Oriente Médio, quanto porque ainda não há uma data precisa, nem candidatos definidos para as eleições presidenciais a serem realizadas este ano (ainda que al-Sisi seja um favorito, caso apresente candidatura). Muitos analistas veem a iniciativa egípcia de aproximação entre Cairo e Moscou meramente como uma demonstração aos EUA de que o Egito tem alternativas em termos de parcerias para questões militares; o governo de Barack Obama, por sua vez, permanece cético em relação a uma reorientação estratégica da política externa egípcia em direção ao Oriente, com prejuízo à aliança (NASSER, 2014).

Todavia, fica claro o interesse russo em explorar a percepção nos países árabes de que estaria havendo um enfraquecimento da influência dos EUA na região, na esteira da retirada do Iraque, da retirada do Afeganistão a ser concluída este ano e da abordagem hesitante de Washington em relação ao conflito sírio. Segundo Nasser (2014), é a preservação ou o abandono dos compromissos do Egito que servem como base da aliança com os EUA⁷ que irá determinar de forma decisiva se a retomada dos laços com a Rússia traz consigo uma reorientação estratégica ou não. Nesse sentido, é importante acompanhar os desdobramentos da aparente aproximação entre Egito e Rússia, além dos resultados nas eleições presidenciais a serem realizadas neste ano, pondo fim à transição para um governo democraticamente eleito propugnada pelos EUA.

⁷ O respeito ao Tratado de Paz de Camp David; a manutenção da Força Multinacional de Observadores no país; a manutenção de um Sinai desmilitarizado; a manutenção das exportações de gás para Israel; o isolamento do Hamas; a resistência aos esforços do Irã de expandir sua influência; a resistência à Al-Qaeda; e a manutenção do Canal de Suez aberto.



REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Spencer; BLACK, Ian. US trims aid to Egypt as part of diplomatic 'recalibration'. **The Guardian**, 9 Oct. 2013. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2013/oct/09/obama-cuts-military-aid-egypt>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

AL-YOUM, Al-Masry. Multi-million dollar loan from China due to arrive in National Bank. **EgyptIndependent**, 03 Sept. 2012. Disponível em: <<http://www.egyptindependent.com/news/multi-million-dollar-loan-china-due-arrive-national-bank>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

ARABIAN BUSINESS (AB). Egypt Central Bank returns \$500m deposit to Qatar, Dubai, 5 Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.arabianbusiness.com/egypt-central-bank-returns-500m-deposit-qatar-525186.html>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

CIEZADLO, Annia. Let Them Eat Bread: How Food Subsidies Prevent (and Provoke) Revolutions in the Middle East. **Foreign Affairs**, Tampa, 23 Mar. 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67672/annia-ciezadlo/let-them-eat-bread>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

COOK, Steven A. Contingency Planning Memorandum n. 4: Political Instability in Egypt. **Council on Foreign Relations**, New York, Aug. 2009. Disponível em: <<http://www.cfr.org/egypt/political-instability-egypt/p19696>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

DARAGAHI, Borzou. Egypt to put IMF loan talks on back burner. **Financial Times**, London, 15 Jul. 2013. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/0/e8901092-ed3a-11e2-ad6e-00144feabdc0.html#axzz2kFQFXFC4>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

DR. MORSI'S ELECTORAL PROGRAM. General Features of Nahda (Renaissance) Project. Cairo: **IKHWANWEB**, 2012. Disponível em: <<http://www.ikhwanweb.com/article.php?id=29932>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

EGYPT'S ISLAMIST PARTIES MIN ELECTIONS TO PARLIAMENT. **BBC**, London, 21 Jan. 2012. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-16665748>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

EL DEEB, Sarah. Mohammed Morsi Trial: Judge Adjourns Proceedings Until Jan. 8. **Huffington Post**, London, 4 Nov. 2013. Disponível em: <http://www.huffingtonpost.com/2013/11/04/mohammed-morsi-trial_n_4210727.html>. Acesso em: 15 fev. 2014.



EL SHARNOUBI, Osman. Egypt's President Morsi in power: A timeline (Part I). **Ahram Online**, 28 jun. 2013. Disponível em: <<http://english.ahram.org.eg/News/74427.aspx>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

HAMID, Shadi. **Resolving America's Islamist Dilemma:** Lessons From South and Southeast Asia. New York: Century Foundation Report, 2008. Disponível em: <http://iis-db.stanford.edu/pubs/22529/Hamid_report_10-30-08.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

HAMID, Shadi. **The Rise of the Islamists: How Islamists Will Change Politics, and Vice Versa.** Foreign Affairs, May/June, 2011. Disponível em: <<http://www.foreignaffairs.com/articles/67696/shadi-hamid/the-rise-of-the-islamists>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

KINGSLEY, Patrick. Egypt's new constitution gets 98% 'yes' vote. **The Guardian**, 18 Jan. 2014. Disponível em: <<http://www.theguardian.com/world/2014/jan/18/egypt-constitution-yes-vote-mohamed-morsi>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

KSA, UAE TO FINANCE RUSSIAN ARMS DEAL WITH EGYPT. **EgyptIndependent**, Cairo, 7 Feb. 2014. Disponível em: <<http://www.egyptindependent.com/news/ksa-uae-finance-russian-arms-deal-egypt>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

LAUB, Zachary. Egypt's Muslim Brotherhood. **Council on Foreign Relations**, New York, 4 Nov. 2013. Disponível em: <<http://www.cfr.org/egypt/egypts-muslim-brotherhood/p23991>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

MOHAMMED, Arshad, ZENGERLE, Patricia. Exclusive - U.S. quietly observes coup law on Egypt aid, but shuns term. **Reuters**, New York, 12 Oct. 2013. Disponível em: <<http://uk.reuters.com/article/2013/10/12/uk-usa-egypt-aid-idUKBRE99B00420131012>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

MORSY, Mohamed. Statement of H.E. Dr. Mohamed Morsy President of the Arab Republic of Egypt before the 67th Session of the General Assembly of the United Nations. New York, 26 Sept. 2012. Disponível em: <http://gadebate.un.org/sites/default/files/gastatements/67/EG_en.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2014.

NABIL, Sally. Lawyers for Egypt's Morsi walk out of latest trial, **BBC**, London, 16 Feb. 2014. Disponível em: <<http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-26214732>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

NASSER, Nicola. Egyptian Historic Breakthrough with Russia, Not a Strategic Shift Yet. **The PalestineChronicle**, MountlakeTerrace, 21 Feb. 2014. Disponível em:



<<http://www.palestinechronicle.com/egyptian-historic-breakthrough-with-russia-not-a-strategic-shift-yet/#.UwpmHvnxqsi>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

OSMAN, Tarek. **Egypt on the Brink**: From the rise of Nasser to the fall of Mubarak. New Haven: Yale University Press, 2010.

ÖZKAN, Mehmet. Egypt's Foreign Policy under Mohamed Morsi. *OrtadoguAnaliz*, v. 5, n. 51, 2013, p. 10-18. Disponível em: <<http://works.bepress.com/mehmetozkan/166>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

PUTIN SUPPORTS SISI'S BID FOR EGYPT PRESIDENCY. **Al Arabiya**, Dubai, 13 Feb. 2014. Disponível em: <<http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2014/02/13/Egypt-s-Sisi-negotiates-arms-deal-in-Russia.html>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

SALEH, Yasmine, WERR, Patrick. Egypt formally requests US\$4.8 bil. IMF loan. **The China Post**, Beijing, 23 Aug. 2012. Disponível em: <<http://www.chinapost.com.tw/business/middle-east/2012/08/23/351943/Egypt-formally.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

SHALABI, Al-Sayed Amin. **Has Egypt's Foreign Policy Changed?**. Cape Town: SAFPI, 14 Jun. 2013. Disponível em: <<http://www.safpi.org/news/article/2013/has-egypt-s-foreign-policy-changed>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

SORENSEN, David S. Transitions in the Arab World: Spring or Fall? David S. Sorenson. **StrategicStudiesQuarterly**, Fall 2011. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA549025>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

STAMBOLIYSKA, Rayna. Egypt's Constitutional Referendum Results. **Jadaliyya**. Dec. 25 2012. Disponível em: <<http://www.jadaliyya.com/pages/index/9234>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

TAYLOR, Paul; PERRY, Tom. Egypt stalls on IMF terms, no deal seen: diplomats. **Reuters**, New York, 14 Apr. 2013. Disponível em: <<http://www.reuters.com/article/2013/04/14/us-egypt-imf-idUSBRE93D02P20130414>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

WALLERSTEIN, Immanuel. **The Geopolitics of Arab Turmoil**. Doha: Al Jazeera Center for Studies Reports, 27 set. 2012. Disponível em: <<http://studies.aljazeera.net/en/reports/2012/09/201292794341783224.htm>>. Acesso em: 15 fev. 2014.



WENPING, He. The Balancing Act of Morsi's Foreign Policy. *China-U.S. Focus*, Hong Kong, 12 Sept. 2012. Disponível em: <<http://www.chinausfocus.com/foreign-policy/the-balancing-act-of-morsis-foreign-policy/>>. Acesso em: 15 fev. 2014.

YAHIA, Marwa. News Analysis: Qatari, Libyan loans likely to boost Egypt's ailing economy. **Xinhua News**, Beijing, 12 Apr. 2013. Disponível em: <http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2013-04/12/c_132303602.htm>. Acesso em: 15 fev. 2014.



RESUMO

Esta análise de conjuntura tem por objetivo examinar as linhas de transformação e continuidade - nos âmbitos doméstico e externo - no Egito desde os eventos da Primavera Árabe. Desde 2011, o país teve dois presidentes derrubados e sofreu profundas mudanças do ponto de vista político e social, mas há aspectos estruturais do cenário político egípcio que se mantiveram inalterados.

PALAVRAS-CHAVE

Egito; Primavera Árabe, Morsi; al-Sisi.

ABSTRACT

This situational analysis aims to examine the paths of transformation and continuity - in both domestic and international levels - in Egypt since the events of the Arab Spring. Since 2011, two presidents have been overthrown and the country has suffered deep changes in political and social terms, but there are structural aspects of the Egyptian political scene that have remained unchanged.

KEYWORDS

Egypt; Arab Spring; Morsi; al-Sisi.

*Artigo recebido dia 15 de fevereiro de 2014.
Aprovado em 17 de fevereiro de 2014.*



CHALLENGES OF PUBLIC MANAGEMENT IN GLOBAL SOUTH

Desafios do Gerenciamento Público no Sul Global

*Mohammad Jahirul Hoque*¹
*Abul Fazal Mohammad Zakaria*²

Introduction

Most of the global south countries emancipated from colonial rule during post Second World War period with the vision of establishing exploitation and poverty free equal society. They attempted ‘welfare state’ in the place of ‘police state’ system. But many global south countries experienced political misrule and bad governance due to personalised political regimes and civil/military dictatorships. Some of them have been experiencing civil war, coups and counter coups, insurgencies, autocratic rules, violence, and socio-political conflicts since 1980s. These countries are politically demobilised and economically ruined due to poverty, underdevelopment, illiteracy, corruption, and political instabilities. Few of them have been struggling to triumph over these problems through instituting of democracy and establishing of good governance since last couple of decades. Donor agencies and development partners prescribe global south countries to introduce an effective public management system as an essential requisite of good governance and success of democracy. An effective management of public organisations, departments, agencies, bureaus, and offices is vital to the success of government programs, policies, and regimes, and perhaps even of democracy itself (Lynn, 2006:1). An effective public management can ensure effective state which can

¹ Assistant Professor (On Study Leave), Department of Political Studies, Shahjalal University of Science & Technology, Sylhet, Bangladesh and currently PhD Candidate, Department of Development Studies, School of Oriental and African studies, University of London, UK. E-mail: mjahirul999@yahoo.com.

² Assistant Professor, Dept. of Anthropology, Shahjalal University of Science & Technology, Sylhet, Bangladesh. E-mail: afmanp@gmail.com.



contribute to sustainable development and poverty alleviation (World Bank, 1997). But these countries face some challenges to introduce public management. In this article, we are defining the concept of public management at first then we will focus on the challenges of public management in global south with its remedies.

What Public Management is?

Academics conceptualise the concept of public management from their own perspectives that is a barrier to develop a concrete and generally recognised definition on it (Schedler and Proeller, 2010). However, it can be simply stated that public management is the accomplishment of “certain tasks related to policy implementation in publicly supported programs” (Jones, et al., 2001).

A state has multidimensional and multi-sectoral purposes which need to be performed in its jurisdiction. Among these purposes two are important: formulation of laws and assurance of social compensation. To achieve these, a state has to have a system of government which is comprised with three key organisations: executive, legislature and judiciary. Public administration is linked to the executive branch of the state.

Like public administration, public management is also viewed as encompassing organisational structures, managerial practices and institutionalised values (Lynn, 2006). For this, few academics (Lynn, 2003; Pollitt and Bouckaert, 2000) argue that public management and public administration are same. If we consider both concepts of public administration and public management are same then we will ignore the multidimensional aspects of public management. Public management needs to reduce the role, scope, and size of the government for an efficient service delivery system for its citizens as clients. Indeed public management is a comprehensive system of governance which can be established through deregulation, decentralisation, privatisation, downsizing the administration, debureaucratisation, and introduction of partnership between state and civil society to the improvement of relationship between citizen and state. “Downsize, devolve, dispense, empower both employees and recipients” of governmental services are major concerns of public management (Ott and



Dicke, 2001). The core element of public management is to concentrate on outcome rather than process. It aims to revitalise traditional bureaucratic organisation to maximise its ‘efficiency’ and ‘effectiveness’ to meet the challenges of globalisation, revolution of information and communication technology (ICT), increased demand of the people, and spread of liberalism and neo-liberalism.

In the age of globalisation and liberalisation some countries denationalise most of their sectors including service sectors such as health, education, utility services, and social protection. In these circumstances government administration has to follow some tools of management which are used in private administration. Public management indeed attempts to maximise its efficiency and effectiveness resembling these management tools which are followed in both public and private administration. And this revitalised form of government administration is called public management.

Public Management in Global South: Challenges and Remedies

The end of Cold War and growing interdependence on global economy boost pressures for competent regulation and reliable, economic, efficient, and frugal management of public agencies (Caiden, 1991, 1999). Global south countries face some challenges to ensure economic and efficient management of public agencies. Flynn (2002) identified three challenges of public management: efficiency of public servants work, standard of public services, and corruption. Borins (1995) indentified ‘too large and expensive public sector’ as a challenge of public management in these countries. The challenges are faced by global south countries to establish an efficient public management system and the remedies to meet these challenges are discussed below:

Colonial Administration

At the beginning of independence, global south countries had a challenge of state building and strengthen the economy to response the aspiration of a nation. It is a very tough to attain this goal through an inherited colonial administration which is common for global countries. Administrative machineries must be restructured and reformed due to response the changing demands of the people in an independent state.

Although these global south countries realise the necessity of reforming and restructuring their administration, some internal and external dynamics could not support them to do it. For example, current administrative structure of Bangladesh is almost same which was established in British period. British left this country seven decades ago in 1947. After this, Bangladesh (then East Pakistan) experienced another exploitative rule in Pakistan period (1947-1971). Bangladesh got independence through serial movements and a nine month blood-spattered war in December 1971. As an independent country Bangladesh has been taking a number of initiatives to restructure and reform its inherited administration since last four decades. But lack of political commitment, incapacity of state, clientele nature of politics, politicisation of administration, bureaucratic resistance, factional strife in public services, and corruption are the obstructions to reform and restructure the administration of Bangladesh (Sarker, 2004). Some challenges of global south countries like poverty, employment, AIDS, environmental and energy management, health care, decentralisation, and urban development have evolved into multi-dimensional issues. Global south countries need an institutional approach which includes people support and their active involvement to address these challenges, (UNDP, 1997).

Poor Revenue Collection

A state must allocate a certain amount of money to meet the expenditure of the administration. The administration becomes paralysed without sufficient finance. The main source of finance the administration is revenue of the state includes all amounts of money such as taxes, fees, custom, and duties. Revenue collection figure in global south countries is not satisfactory due to traditional tax collection system, law turnover, limited scope of taxation, and corruption in tax administration. The gap between government services and revenue is a common syndrome in global south countries. Loose management of public agencies, corruption, unrest, and shortage of resources persist this gap day by day. As a result, administration of these countries cannot provide services to their citizen at satisfactory level. These countries cannot implement development projects due to shortage of fund too. They cannot allocate a sufficient

amount of money to make their administration efficient and effective. In addition, some taxation strategies such as tax competition, trade liberalisation, tax holiday, and tolerance of tax havens are followed in these countries that deteriorate domestic revenue figures. For instance, tax revenues account for only 13% of government earnings in low income countries while it is 36% in rich countries (Cronin, 2008). In the colonial period, tax administrator in global south counties had discretion to negotiate on tax payment where they could exempt any amount of tax to any person. It has been practicing in some global south countries since their independence. For example, district commissioner has discretionary power to negotiate tax payment and exempt any amount of tax at the local level in Kenya and Zambia. Indeed, narrower scope of tax and lower collection rate of imposed tax lacks internal income of the state in global south. Consequently they have to depend on developed countries and donor agencies for loan, grant or aid to run their administration and to implement development projects. Poor revenue collection further extends external dependency which is a core challenge of effective public management in global south.

Political Crisis and Bureaucratic Resistance

Global south countries need transformation of public management to create basic system of governance, devise democratic institutions, promote and build civil society, and reshape the relationships with citizens to manage resources and public affairs properly (Hope, 1997; Kettle, 2000). Political instability and abuse of government power is common feature of global south countries. Government offices in these countries cannot serve the citizens at satisfactory level as well as the government development agencies cannot achieve the goal of development in time properly due to unnecessary bureaucratic procedures such as ‘red tapism’, formalism, lack of decentralisation and delegation, mal-integration, and overlapping. Iron law type hierarchical bureaucratic system in these countries handicaps the government offices. As a result, they cannot response local, national and global necessities appropriately. On the one hand, lack of legal rational political authority and lack of specialised knowledge of political leadership make them incapable to control and accountable the bureaucracy

for their performance; on the other hand, specialised knowledge, permanency, unity, and hierarchy make the bureaucracy more powerful than political authority. Aristocrat attitudes of bureaucracy in these countries put the administration far from common people. As a result, the administration cannot understand the demand of the people as well as the attitudes of the people towards government services precisely. Therefore bureaucracy in global south countries is criticised for its ‘negative connotations’ (Raadschelders, 2000: 142) such as ‘complexity’, ‘inefficiency’, and ‘inflexibility’ (Johnson and Libecap, 1994). Furthermore, bureaucracy of global south countries is criticised as they prioritise to fulfilling their own interests like promotion, better pay structure, facilities, and amenities rather than to improve their quality of services for their clients as people. This attitude of bureaucracy leads a distance between government and citizen that is a barrier to good governance. In addition, political involvement of bureaucracy lacks their effectiveness and efficiencies. For example, in 1996 a number of top level bureaucrats in the central administrative machinery called Secretariat in Bangladesh declared non-cooperation programme against the government to support the political movement of then opposition political parties. As a result, then government was collapsed within few days. It generated administrative crisis throughout the country. After couple of months the opposition political party became in power and the newly formed government rewarded the bureaucrats who was involved with the anti-government movement and helped them to throne the power. Even then government rewarded the leader of the ‘indiscipline’ bureaucrat with the post of member of the cabinet e.g. Minister of Planning. Such political involvement of bureaucracy damages impartiality and objectivity of administration.

Corruption

Corruption is a barrier to reconstruct and consolidate global south (Delesques and Torabi, 2007). It restricts investment and hold back economic growth. It also makes public management ineffective that declines productivity of a nation (Pack, 1988). Corruption is an important symptom of low quality government (Besley, 2006). Developed countries and donor agencies finance global south countries to alleviate



poverty and strengthen their administrative capability. This flow of foreign money in fragile and corrupt management of public affairs makes them more corrupt. For example, in the last decade the Anti Corruption Commission of Bangladesh filed a number of cases against politicians, bureaucrats, police and businessmen due to corruption whereas most of the big deals are related with earning of money as bribe from the donors agencies, multinational corporations, and foreign investors.

If we concentrate on Corruption Perceptions Index (CPI) of Transparency International of last decade, we can see all of the most corrupted countries came from global south. These countries have been fighting against corruption since long time but they could not break the trap. However, some of them became successful to come out from the trap of corruption as a result of taking some measures. For example, in 1994, Botswana established the Directorate on Corruption and Economic Crime (DCEC). The DCEC investigated and prosecuted offenders, designed strategies to prevent corruption and provided mass education on the bad effects of corruption. As a result, Botswana became successful to control corruption and able to establish an effective public management (Raphaeli and MacKellar, 1984; Wescott, 1994). Another example can be given in the context of Bangladesh. Bangladesh got highest index as the most corrupted countries for five times in serial. In 2006, Bangladesh established Anti Corruption Commission which filed thousands of criminal cases against politicians, civil and military bureaucrats, officials of police and land administration, and businessmen due to the charge of corruption. These measures against the corruption help to make public management efficient. Lastly, administrative accountability is an important tool to eradicate corruption. Public accountability is considered as hallmark of modern democratic governance (Bovens, 2005). It is also a safeguard against corruption, nepotism, abuse of power, and other forms of inappropriate behaviour (Rose-Ackerman, 1999).

Globalisation and Structural Adjustment Policies as International Dynamics

Larbi (1999) argued that the wave of market reform and political pluralism that swept across the Western countries in the 1980s and collapse of Soviet Union affect

public management in global south significantly. In post-independence and post-conflict reconstruction era, most of global south countries expanded public services and development programme especially health, education, infrastructure, and energy sector through foreign assistance. They borrowed a large amount of money from bilateral and multilateral agencies to implement development projects and reform their administration. Most of the development projects and administrative reform initiatives have been taken to fulfil the foreign interest rather than the interest of common people. For example, Ghana built Akosombo Dam under Volta River Projects which is the world largest artificial lake used aluminium smelters to take advantage of the country's bauxite resources (Situmbeko and Zulu, 2004). This project serves overseas corporate interests rather than Ghana's local people interest. Local people of Ghana have no access to the electricity of this project.

World recession decrease the export and increases the price of import items in the global south. It generated a trade gap between global south and developed countries. Christian Aid (2003) reported that traditional export commodities like coffee, cocoa, rice, sugar, and cotton of third world countries are declined continuously. UNCTAD (2008) reported that the situation of developing countries remain highly vulnerable due to the fluctuations of commodity prices. As the crisis gets deeper and global north lend money to global south that needs to shore up their reserve. For this, many countries in global south face trouble to formulate their national budget. They have to cut and reduce allocation in social services to face this crisis. For example, in developing countries there was a fund shortage of 4 billion US Dollar to fight against AIDS, Tuberculosis and Malaria where the funding gap was 10.7 billion US Dollar in 2010 (Palitza, 2009). Cutting of development budget and limiting the expenditures in public services raises apathy among people against government administration of respective country. In addition, cut of revenue expenditure de-motivates the government personnel. It is a barrier of instituting an efficient and effective public management system in global south.

Donor agencies and foreign government exert considerable influence in policy process in global south through putting different condition to get and use fund and

grants. For example, almost all countries in global south are coerced to adopt and implement policies of deregulation and privatisation through structural adjustment programmes. They are also forced to remove import controls and restrictions on foreign investment, to privatise state enterprises, and to devalue currencies. For example, many global south countries have already privatised their telecommunications, postal services, shipping, airlines, forestry, water supplies, railways and public transports, and health and education services. However, privatisation of these sectors could not bring significant changes in their services. For example, Fiji established Housing Authority to provide affordable accommodation for an increased number of homeless people but recently they restructured it as a business-like manner and charged high rent for its properties according to the recommendation of Asian Development Bank (Mohanty, 2005). Another example, privatisation of primary education in Tanzania brought an adverse effect in enrolment where the rate fell from 98% to 78% from the mid-1990s to the mid-1980s (Therkildsen, 2001). Experiences of adoption of structural adjustment policies in Uganda, Vietnam, and Kenya are distressful too.

Low pay structure and downsizing the number of employees in the administration has an adverse effect on the quality of public management across global south. For example, from early 1980s to early 1990s, the number of employee in central government in Sub-Saharan Africa fell from 1.8% to 1.1% of total population and average pay fell from 6.1 times per capita income to 4.8 times (Schiavo-Campo, de Tommaso and Mukherjee, 1997). In Africa, public sector wages were declined by 80% between 1970s and 1980s (Ayee, 2005). In Liberia, salary range of civil servants is 30 US Dollar to 55 US Dollar per month (Kumar and Brar, 2008) and in Zimbabwe a doctor's per month salary is only 10 US Dollar (The Sunday Times, 11 January 2008). For this, talented and skilled manpower do not have enthusiasm to join government services. For example, approximately 20,000 skilled workers leave Africa to Europe and the USA each year (Bond, 2006). It lacks meritorious, talented and skilled manpower in public management of global south. It is an obstruction to improve service delivery mechanism which is very important to response the public necessities adequately and carry out the development projects in time properly.



E-Governance

E-governance in global south is difficult to implement, hard to manage and often fails (Heeks, 2006). eGovernment for Development (2007) estimated that in developing and transitional countries, 35% e-government initiatives became totally failure, 50% became partially failure and only 15% was successful. Low success rate of setting up of ICTs in Africa (Berman and Tettey, 2001) and high rates of e-government project failure in developing countries (Heeks, 2002) indicate that there is no sufficient capacity to adopt ICTs to improve the efficiencies of public management system. It is a big challenge for global south countries. The rate of digitalization of administration in global south countries is not praiseworthy. The old fashion administration and primeval employees are not ready to welcome the using of ICTs in the administrative process as well as to serve the people.

Multi Level Governance

Multi level governance is a new form of democratic decentralisation which became popular in developing countries since 1990s (Dillinger, 1993; McCarney, 1996; Crook and Manor, 1998). Baker and others (2005) consider such type of governance as an intimate entanglement between domestic and international levels of authority. Few developing countries transferred a little authority to grass roots level to ensure better service to the people as well as include local citizen to the governance. But dominating attitude of bureaucracy, central dependency, lack of coordination, mal-integration, and poor service delivery mechanisms are barrier to success of this initiative. Studies of UNDP, UNHCS, and the World Bank found that only 12 out of 75 developing and transitional countries have done the transfer of power to democratically elected councils at intermediate and local levels (Dillinger, 1993). For example, Ghana, Cote d' Ivoire, and India have been facing the problems in transferring authority to the local level administration since last couple of decades (Crook and Manor, 1998). Philippines, Uganda, and Zambia have also been struggling to decentralise their administration since last decades (Bossert, 2000). In Bangladesh, the election of Upozilla held in January 2010 but the elected representatives did not get the authority over local resources,



development projects, and judicial administration according to the constitution yet. The Members of Parliament (MP) coordinate and look after all developing activities instead of local representatives. The local MP is the advisor of Upozilla, Municipal, and Union Parishad in his jurisdiction. Even MP exercises formal authority to make accountable and responsible the Chairman of Upozilla, Municipal, and Union Parishad for their performances.

Conclusion

We have seen the challenges of effective and efficient public management in global south and their possible solutions for individual challenge. New public management could be the best solution to global south countries to strengthen their administrative machineries to achieve esteem development goal through the solution of multidimensional and multi-sectoral problems. New public management does not only ensure a set of managerial and service delivery techniques but also incorporates a set of techniques to serve the people at satisfactory level. The essential initiatives of new public management are: privatisation, deregulation, marketisation, and establishing welfare state in the place of police state system. Individual rights rather than collective rights is more considerable to the new public management. The statesmen of global south countries should consider that effective and efficient public management is an important strategy to strengthen democracy and human rights, promote economic prosperity, extent social cohesion, and deepen mass confidence on government and governance.



REFERÊNCIAS

- AYEE, J. R . A. (2005) **Public Sector Management in Africa.** Africa: Africa Development Bank.
- BAKER, A. et. al. (2005) **Governing Financial Globalisation: International Political Economy and Multi-level Governance.** Oxon: Routledge.
- BERMAN, B.J. and Tettey, W.J. (2001) African States, Bureaucratic Culture and Computer Fixes. **Public Administration and Development**, vol. 21.
- BESLEY, T. (2006) **Principled Agents? The Political Economy of Good Government.** Oxford, Oxford University Press.
- BOND, P. (2006) **Looting Africa: The Economics of Exploitation.** London: Zed Books.
- BORINS, S. (1995) **The New Public Management is Here to Stay.** Canadian Public Administration, vol. 38, no. 1, pp. 122-132.
- BOSSERT, T. (2000) **Applied Research on Decentralisation on Health Systems in Latin America: Chile, Colombia and Bolivia.** USA: Harvard School of Public Health.
- BOVENS, M. (2005) Public Accountability. In: Ferlie, E. et. al. eds. **The Oxford Handbook of Public Management**, pp. 183-208. Oxford: Oxford University Press.
- CAIDEN, G. E. (1991) **Administrative Reforms Comes of Age.** New York: Walter de Ruyter.
- _____. (1999) What Lies Ahead for the Administrative State? In: Henderson, K. M. and Christian Aid (2003) **The Trading Game: How Trade Work.** Oxford: Oxfam.
- CRONIN, D. (2008) **Poor Hit by Recession and Tax Havens.** Inter Press Service, October 27.
- CROOK, R. and MANOR, J. (1998) **Democracy and Decentralisation in South Asia and West Africa.** Cambridge: Cambridge University Press.
- DELESQUES, L. and TORABI, Y. (2007) **Reconstruction National Integrity System Survey Afghanistan 2000.** Kabul: IWA.



DILLINGER (1993) **Decentralisation and Its Implications for Urban Service Delivery**. Washington: Urban Management Program (UNDP/UNCHS/WB).

eGovernment for Development (2007) **Success and Failure in eGovernment Projects**. [Internet]. Available at: <http://www.egov4dev.org/success/> [Accessed on 24 February 2010].

FLYNN, N. (2002) Explaining the New Public Management: The Importance of Context. In: McLaughlin, K. et. al. eds. **New Public management: Current Trends and Future Prospects**. London: Routledge.

HEEKS, R. (2006) **Implementing and Managing eGovernment**. London: SAGE.

_____. (2002) **eGovernment in Africa: Promise and Practice**. Paper 13, IDPM, University of Manchester.

HOPE, K. R. Sr. (1997) **African Political economy: Contemporary Issues in Development**. New York, Armonk.

JOHNSON, R. N. and LIBECAP, G. D. (1994) The Problem of Bureaucracy. In: Johnson, R. N. and Libecap, G. D. eds. **The Federal Civil Service System and The Problem of Bureaucracy**, pp. 1-11, Chicago: University of Chicago Press.

JONES, L.R., THOMPSON, F. and ZUMETA, W. (2001) Public Management for the New Millennium: Developing Relevant and Integrated Professional Curricula? **IPMR**, Vol.2, Issue 2, pp. 19-38.

KETTLE, D. F. (2000) **The Global Public Management Revolution: A Report of the Transformation of Governance**. Washington: Brookings Institution Press.

KUMAR, S. M. and BRAR, P. P. S. (2008) **Transition to IFMIS: the Liberian Experience**. Paper presented at the International Conference of the Controller General of Accounts of India, on Public Financial Management for Improving Programme Delivery: Issues and Challenges' in New Delhi, 20-22 October.

LARBI, G. A. (1999) **The New Public Management Approach and Crisis States**. Discussion Paper 112, Geneva, United Nations Research Institute for Social Development.

LYNN, L. E. Jr. (2003) Public Management. In: Peters, B. G. and Pierre, J. eds. **Handbook of Public Administration**, pp. 14-24. London: SAGE.

_____. (2006) **Public Management: Old and New**. London: Routledge.



POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. (2000) **Public Management Reform: A Comparative Analysis**. Oxford, Oxford University Press.

MCCARNEY, P. L. (1996) Reviving Local Government: The Neglected Tier in Development. In: McCarney ed. **The Changing Nature of Local Government in Developing Countries**. Toronto, Centre of Urban and Community Studies, pp. 3-32.

MOHANTY, M. (2005) **Urban Squatters, Informal Sector and Livelihood Strategies of Oor in Fiji Island**. Working Paper, Fiji, University of the South Pacific, Suva.

OTT, J. S. and DICKE, L. A. (2001) Challenges Facing Public Sector Management in an Era of Downsizing, Devolution, Dispersion and Empowerment—and Accountability?. **Public Organisation Review**, Vol. 1, No. 3, pp. 321-339.

PALITZA, K. (2009) Health-Africa: Global Financial Crisis Leads to HIV Budget Cuts. **Inter Press Service**, May 18.

RAADSCHELDERS, J. C. N. (2000) **Handbook of Administrative History**. New Jersey: Transaction Publishers.

RAPHAELI, N., ROUMANI, J. and MACKELLAR, A. C. (1984) **Public Sector Management in Botswana: Lessons in Pragmatism**. World Bank Staff Working Papers 1709, Washington, DC.

ROSE-ACKERMAN, S. (1999) **Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform**. New York, Cambridge University Press.

SARKER, A. E. (2004) Administrative Reform in Bangladesh: Three Decades in Failure. **International Public Management Journal**, 7(3), pp. 365-384.

SCHEDLER, K. and PROELLER, I. (2010) **Outcome-oriented Public Management: A Responsibility-based Approach to the New Public Management (Research in Public Management)**. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

SCHIAVO-CAMPO, S., de TOMMASO, G. and MUKHERJEE, A. (1997) **An International Statistical Survey of Government Employment and Wages**. Washington DC, World Bank.

SITUMBEKO, L. C. and Zulu, J. J. (2004) **Zambia: Condemned to Debt**. London, World Development Movement.



THERKILDSEN, O. (2001) **Efficiency, Accountability and Implementation: Public Sector Reform in East and Southern Africa.** Geneva, United Nations Research Institute for Social Development.

UNCTAD (2008) **Trade and Development Report.** New York, UNCTAD.

UNDP (1997) **Corruption and Governance.** Discussion Paper, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support, United Nations Development Programme, New York, July.

WESCOTT, C. (1994) Civil Service Reform in Africa. In: Chowdhury, S. A. et. al. ed. **Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference.** World Bank Technical Paper 259, Washington DC.

World Bank (1997) **World Development Report: The State in a Changing World.** Oxford: Oxford University Press.



RESUMO

Muitos países desenvolvidos tiveram sucesso em seu governo através da instituição de gerenciamentos públicos, apesar de países do sul global encontrarem alguns desafios para seguir este caminho em suas operações administrativas. No período pós-Segunda Guerra Mundial, países recém independentes encaravam desafios multidimensionais que precisam ser aderçados por uma administração efetiva e eficiente. Muitos países do sul global têm lutado contra estes desafios através de sua administração herdada. Mas a administração destes países é tradicional por natureza, formalista quando em operação, e burocrática quando em processo. Nos anos de 1980, um número de países do sul global tomaram iniciativas para reformar e reestruturar suas administrações através da instituição de gerenciamento público que considera que administrações governamentais sem fins lucrativos se assemelham às administrações privadas rentáveis em alguns pontos importantes, como o fato de que há algumas ferramentas de gerenciamento apropriada em ambos, domínios públicos e privados. Este artigo observa os desafios que são encarados pelos países do sul global para instituir o gerenciamento público, como esses desafios aparecem, e como esses desafios podem ser encontrados.

PALAVRAS-CHAVE

Gerenciamento público; Sul Global; Governança.

ABSTRACT

Many developed countries become successful in their governance through instituting public management albeit global south countries face some challenges to follow it in their administrative operations. In the post Second World War period, newly independent countries faced multidimensional challenges that need to be addressed by an effective and efficient administration. Many countries in global south have been struggling against these challenges by their inherited administration. But the administration of these countries is traditional in nature, formalistic in operation, and bureaucratic in process. In 1980s a number of global south countries took initiatives to reform and restructure their administration through instituting public management which considers that non-profit government administration resembles profitable private administration in some important ways as such, there are some management tools appropriate in public and in private both domains. This article looks into the challenges are faced by global south countries to institute public management, how these challenges emerge, and how these challenges could be met.

KEYWORDS

Public management; Global south; Governance.

*Artigo recebido dia 04 de novembro de 2013.
Aprovado em 03 de janeiro de 2014.*



MINERÍA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL EN LA ESTRATEGIA DE UNASUR

A UNASUR strategy for mining and development

Marcelo Saguier¹

Introducción

La región sudamericana cuenta con las mayores reservas petroleras, acuíferas y de biodiversidad del mundo. En un contexto global en el que estos recursos están en gran demanda, la capacidad de los países de la región para coordinar con autonomía sus políticas en materia de recursos naturales adquiere especial relevancia estratégica. De ello dependen las posibilidades de ejercer soberanía sobre los recursos, condición necesaria para impulsar políticas de desarrollo integral. Es en base a tal diagnóstico que los gobiernos de la región promueven en el marco de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) una *Estrategia Integral para el Aprovechamiento Conjunto de los Recursos Naturales*, iniciativa anunciada encumbre presidencial de Lima de 2012.

El proceso UNASUR incorpora las políticas sobre recursos naturales desde su origen. En la cumbre presidencial de Margarita de 2007 se acuerda la creación del bloque regional y simultáneamente se propone la negociación de un Tratado Energético Sudamericano. El posterior llamado a diseñar una estrategia sobre recursos naturales busca dinamizar la agenda regional energética, ya sin el impulso que supo imprimir el gobierno de Hugo Chávez de Venezuela en lo referido a hidrocarburos, pero también

¹ PhD en Política y Estudios Internacionales (University of Warwick), Reino Unido. Investigador Principal Área de Relaciones Internacionales FLACSO/Argentina. Miembro del Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). E-mail: msaguier@flacso.org.ar.

incorporar a la minería como un sector crecientemente considerado estratégico por los gobiernos de la región.

El compromiso de formular una perspectiva regional de los recursos naturales para el desarrollo integral se inscribe en una concepción política de regionalismo “post-hegemónico” (Riggiorzi y Tussie, 2012) o “post-neoliberal” (Rodríguez-Garavito et al., 2008) que emerge de la crisis del paradigma neoliberal de la integración. Si bien tales caracterizaciones no están exentas de controversia, el fracaso del proyecto Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en el 2005 es el punto de inflexión en el contenido y los procesos que rigen la integración en la región. La creación de la UNASUR cristaliza un nuevo momento en las relaciones internacionales de Sudamérica, caracterizado por la afirmación de una identidad común como parte de una comunidad política regional. Este proceso permitió el desarrollo de un espacio de convergencia política para la resolución de conflictos diplomáticos, resguardo del orden democrático, solidaridad y búsqueda de convergencia para la definición coordinada de políticas nacionales – de defensa, infraestructura, salud, políticas sociales, desarrollo social.

En el plano de las políticas de recursos naturales, el actual movimiento regionalista plantea, por un lado, la afirmación de la *soberanía de los estados* sobre los recursos y, por otro, una concepción de los recursos naturales como bienes comunes a ser administrados en forma conjunta por los países de la región en una suerte de *soberanía de condominio*. Lo segundo supone una redefinición de la mirada tradicionalmente estatista de la soberanía. No se postula aquí una relación antagónica o excluyente entre concepciones estatista-territoriales y post-territoriales o post-nacionales (Sassen, 2006). Por el contrario, se propone un enfoque que considera ambos conceptos como procesos dinámicos, recíprocamente constitutivos y constituyentes. En otras palabras, las posibilidades de construir un horizonte común en la UNASUR para la coordinación de políticas nacionales de recursos naturales dependen de la rearticulación del campo discursivo “nacional” - como espacio definido por su diferencia de la alteridad de otros estados-nación - a partir de la apropiación de un discurso “regional” como espacio ordenador y fundante. Ello plantea la importancia de la UNASUR como

plataforma para articular y proyectar nuevas miradas sobre los recursos naturales y el desarrollo integral que incidan en el cambio de percepciones nacionales.

Sin embargo, las posibilidades de formularde una estrategia continental de los recursos naturales en un contexto regional marcadamente heterogéneo son al menos inciertas. Las diferencias de visiones y estrategias de inserción internacional de los países del bloque difieren substancialmente. Por un lado, los que integran la Alianza del Pacífico se orientan a la especialización en materias primas y son signatarios de Tratados de Libre Comercio (TLCs) que restringen el espacio político de los estados para modificar o proponer políticas – cuando las empresas consideran que sus intereses son afectados. Por otro, los países del Mercosur, especialmente Brasil y Argentina, promueven la diversificación productiva mediante el desarrollo industrial – sibien el neo-extractivismo como modelo de acumulación es también una tendencia entre gobiernos progresistas con las implicancias reprimarización económica que ello supone (Gudynas, 2012).

A esto se sumala ausencia de consensos sociales acerca del lugar que ocupan, o deberían ocupar, los recursos naturales/bienes naturales en las expectativas de “desarrollo” en cada sociedad. La crisis del neoliberalismo condujo a una repolitización de los recursos naturales (Hogenboom, 2012). La ausencia de tales consensos se manifiesta en la proliferación de conflictos socio-ambiental esvinculados a recursos naturales en toda la región (Bebbington, 2012; OLCA, 2013; Saguier, 2012a; 2012b). Es por ello que la aspiración de que la UNASUR contribuya a la definición del contenido de una visión compartida sobre el “desarrollo integral” es ciertamente una meta ambiciosa. Por último, a esto se suma la diversidad de ordenamientos jurídicos nacionales sobre recursos naturales que dificulta el aunar criterios comunes de políticas (OLADE, 2013).

En un contexto regional con tales características socio-políticas e institucionales surge el interrogante de si es viable alcanzar una estrategia UNASUR de aprovechamiento conjunto de los recursos naturalespara el desarrollo integral.¿En qué condiciones podría ser viable? Para responder a estos interrogantes el artículo focaliza

en la minería como uno de los recursos naturales sujetos a la estrategia UNASUR. Quedan fuera del foco del artículo los hidrocarburos, la hidro-energía y la biodiversidad.

El argumento aquí propuesto es que UNASUR constituye una oportunidad para una estrategia regional sobre políticas de minería solo en la medida que los gobiernos sean capaces de cooperar para el fortalecimiento de las capacidades del estado de intervenir en el mercado de minerales, regular la actividad minera y generar condiciones para democratizar las políticas mineras. Si ello no ocurriera, significaría que el proceso UNASUR correría el riesgo de viabilizar políticas extractivistas de minería mediante la cooperación regional. Esto no solo llevaría al fracaso del intento por formular una mirada común sobre el desarrollo integral, sino que debilitaría a la región en su conjunto en su capacidad de incidir y administrar su inserción internacional en un mundo con nuevas correlaciones de fuerza.

En la primera sección se fundamenta porqué la estrategia UNASUR es importante estratégicamente en términos de construcción regional y de posicionamiento internacional del bloque. En las secciones subsiguientes se identifican algunas áreas de política en torno a las cuales articular el debate regional sobre un marco de gobernanza de recursos naturales.

La relevancia de una estrategia regional sobre recursos naturales para el desarrollo integral

La iniciativa de la UNASUR consiste en una estrategia de cooperación que busca aumentar los márgenes de autonomía política de los estados miembro para hacer frente a los desafíos y oportunidades que plantea la reconfiguración de la estructura de poder internacional. La nueva configuración de poder internacional está signada por dos procesos simultáneos, de transferencia y de difusión del poder internacional (Keohane y Nye, 2002).

El primero es la *transferencia* de poder de los países centrales hacia los países con economías emergentes del Sur. La alianza BRICS y la iniciativa IBSA son solo algunas de las nuevas articulaciones de la cooperación Sur-Sur que redefinen el campo de la política mundial. Ello no implica necesariamente la declinación los antiguos

centros de poder en los EEUU y Europa, aunque si su reformulación en un contexto en el que éstos requieren negociar su posición internacional en redes de interdependencia económica, política y social con los países emergentes. El G-20 surge como nueva plataforma de gobernanza global para dar cuenta del nuevo equilibrio de poder e intento de compartir responsabilidades entre un numero mayor de actores. La cooperación en políticas para la minería en la UNASUR tiene como desafío asegurar convergencia regional que permita posicionamientos comunes frente a los principales demandantes de minería y exportadores de inversión minera en la región – China, Canadá, Australia, Reino Unido, Suiza, etc.

El segundo proceso de cambio en la estructura de poder internacional consiste en la *difusión* del poder de los estados hacia actores no-estatales, fundamentalmente a las empresas transnacionales (ETNs), aunque también a actores sociales como organizaciones de la sociedad civil y movimientos sociales transnacionales.

El poder internacional de las ETNs se expresa en tres dimensiones indisociables: instrumental, estructural y discursiva (Fuchs, 2004). La dimensión instrumental del poder, a través de su capacidad de lobby en el estado y en organismos internacionales. Esto se ve favorecido por la enorme disponibilidad de recursos económicos y técnicos del que disponen las empresas para el lobby, y por las recurrentes prácticas de “puertas giratorias” que relativizan la distinción entre funcionarios públicos y empresas.

La dimensión estructural del poder de las ETNs se relaciona con su control oligopólico en el mercado, que se traduce en la capacidad para instalar y excluir temas de agenda, además de instigar la competencia regulatoria entre los estados. En materia regulatoria, las ETNs promueven regímenes de auto-regulación voluntaria (estándares, códigos de conducta e iniciativas de responsabilidad social corporativa) en contraposición a los de carácter obligatorio y vinculante o incluso a esquemas híbridos (Utting, 2008).

La dimensión discursiva del poder de las ETN sconsiste en la capacidad para construir legitimidad, en tanto actores políticos involucrados en la toma de decisión, definición de reglas y auto-regulación, mediante la articulación de narrativas que definen la identidad de la empresa como garante del bien público. En muchos casos, la



coordinación discursiva de las empresas es parte de estrategias de cooperación global entre firmas que establecen parámetros comunes para la segmentación del mercado y un funcionamiento sectorial transnacionalmente coordinado de acuerdo a niveles de institucionalización variable (Cutler, 2003). En el campo de la minería, la iniciativa del Consejo Internacional de Minería y Metales (ICMM por su sigla en inglés), organización liderada por directores ejecutivos de la industria, incide en el definición de visiones del “desarrollo sustentable” afines a las prioridades de la industria.

Los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil emergen también como actores de poder internacional. A través del activismo transnacional establecen coaliciones de actores sociales en función de: campañas regionales y globales, generación conjunta de información, estrategias de incidencia política en ámbitos nacionales e internacionales, coordinación discursiva, así como La diseminación, reinterpretación y construcción de normas internacionales (Keck y Sikkink, 1998; Saguier, 2007; Tarrow, 2005). En América latina, la minería es un punto focal de convergencia de activismo transnacional, particularmente mediante el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina (OCMAL). Integrado por 40 organizaciones sociales de la región, OCMAL indaga en las contradicciones entre mega-minería y desarrollo en términos ecológicos, de derechos humanos y colectivos y propone reformas a los modelos mineros vigentes en la región. La Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI) es otro espacio de articulación transnacional de relevancia. Estos espacios funcionan como dinámicas de “regionalismo desde abajo” redefiniendo el campo de discusión en ámbitos nacionales en lo relacionado a la relación entre derechos y recursos naturales.

La influencia de nuevos actores estatales, empresariales y sociales en las dinámicas de poder internacional demanda miradas que sean capaces de articular políticas multidimensionales. La UNASUR puede actuar como un espacio político catalizador de estas miradas, instrumentos de política y alianzas para orientar el horizonte acción de los gobiernos en un mundo en transición desde un lugar de autonomía política y desarrollo integral. Los riesgos de no hacerlo es que la soberanía de los estados sobre los recursos naturales termine siendo un formalismo legalista



carente de contenido y prácticas políticas y sociales legítimas que le den sustento. La gobernanza regional de los recursos naturales para el desarrollo es tanto una oportunidad para construcción de cohesión y desarrollo interno en la región, como para la autonomía del bloque en un contexto global cambiante. De ello depende lograr superar la histórica dependencia como periferia proveedora de recursos naturales, ya no sólo a los centros de poder conformado por países industrializados del Norte, sino también a los nuevos poderes emergentes del Sur.

A continuación se identifican algunas áreas de política para estimular el incipiente diálogo regional en torno a enfoques cooperativos para la minería y el desarrollo integral. La selección de temas no se pretende exhaustiva.

Generación y centralización de información geológica

Ejercer la soberanía sobre los recursos naturales supone aumentar las capacidades de los estados para generar y disponer de información geológica. Esta información es fundamental para poder elaborar diagnósticos de políticas de desarrollo que involucren al sector minero.

La información geológica sobre la presencia y ubicación geográfica de yacimientos de minerales es generada mayoritariamente por empresas privadas dedicadas a la exploración. Estas cuentan con *expertise* técnico y capacidad tecnológica que les permite ofrecer servicios de información y asesoramiento a grandes ETNs dedicadas a la explotación de los minerales. La Geological Survey de los Estados Unidos (USGS), dependiente del Departamento del Interior de ese país, es también un actor importante en la generación de información geológica vinculado a las ETNs extractivas como proveedor de servicios de información y asesoramiento. América latina y el Caribe en actualmente el principal destino de la inversión en exploración minera mundial. Los presupuestos de exploración en la región se han multiplicado más de cinco veces entre 2003 y 2010, pasando de 566 millones a 3.024 millones de dólares anuales. La exploración se ha concentrado principalmente en Perú, México, Brasil, Chile y en menor medida en Argentina (CEPAL, 2013: 26-28).



La capacidad de generar y disponer de información geológica incide favorablemente en las condiciones de negociación de los estados con empresas privadas – para acuerdos sobre compromisos y condiciones de inversión, para dimensionar el rendimiento de los proyectos mineros y las utilidades de las empresas a los fines de definir prospectivamente planes de inversión pública en base a ingresos prevenientes de la minería, etc. Sin esta información los estados carecen de elementos para formular políticas.

El reconocimiento del valor estratégico de la información geológica dio lugar a la Conferencia de Recursos Naturales y Desarrollo Integral de la UNASUR realizada en Caracas del 27 al 30 de mayo 2013. El evento recogió opiniones de 40 investigadores² y culminó con la propuesta de confeccionar un *inventario integrado de los recursos naturales* con los que cuenta la UNASUR. Para ello se propuso la creación de un Centro de Estudios Avanzados sobre los recursos naturales de la región, un Servicio Especial Geológico y una red de conocimiento y acercamiento de UNASUR a las redes de investigación.

La información geológica es sin duda indispensable para mejorar las condiciones de planificación y gestión al estado de los recursos mineros, remitiendo al ámbito público competencias que se encuentran en las empresas privadas. Sin embargo, la iniciativa de regionalizar esta información en la UNASUR no asegura por si sola que la producción minera esté inserta en una visión de desarrollo integral. La construcción política de esta mirada es esencial para evitar que el fortalecimiento de las capacidades de los estados para diagnosticar sus recursos mineros legitime y profundice la actual tendencia neo-extractivista y predatoria de los recursos.

Regímenes fiscales: reformas coordinadas o carreras regulatorias

La participación del estado en la renta de la actividad minera es importante para asegurar la solvencia fiscal de los países. Esto no supone que la minería represente la

²Los aportes se enmarcaron en los siguientes ejes temáticos: recursos naturales y soberanía; recursos naturales y ambiente; recursos naturales y desarrollo científico; la necesidad de incorporar las visiones de las comunidades indígenas y campesinos; y recursos naturales y fondos de financiamiento.

principal actividad económica, aunque es cuestionable que la misma no ocupara lugar alguno en las estrategias de desarrollo de los países.

El aumento del precio internacional de los minerales ha reabierto el debate sobre las condiciones de la participación del estado en la renta minera. Desde el 2003 a la fecha ha habido un aumento del 300% en el precio internacional de los minerales (Heidrich, 2013). Los aumentos de los precios se deben a la demanda de China de minerales y otros bienes primarios, producto de su proceso de industrialización y crecimiento. Asimismo, la especulación del mercado financiero de minerales es otro factor del aumento de los precios. Esto se ha reflejado en un aumento de la renta económica de las actividades mineras como porcentaje del PBI de los países. Entre 2004 y 2009 llegó casi a cuadriplicarse con respecto al promedio del período 1990-2003, al pasar del 0,54% al 2,08% del PIB de los países de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2013: 31).

Ante el aumento de precios los gobiernos de la región comenzaron a incursionar en la minería con la creación de empresas estatales. Ecuador crea la Empresa Nacional Minera de Ecuador (Enami) en el 2010 y se asocia a la chilena Codelco para la exploración del cobre. Por su parte, Bolivia funda la en el 2012 la Empresa Minera Coro Coro (EMC), dependiente de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL), con el objetivo de incrementar y mejorar la cadena productiva integral del cobre en el país. El establecimiento en Argentina de la Organización Federal de Estados Mineros (OFEMI) en 2012 impulsó la creación de diez empresas mineras provinciales con las que se cristaliza un nuevo arreglo institucional federal para la producción minera y distribución de la renta entre estado nacional y provincias.

No obstante el aumento de esta renta minera en términos absolutos (como ingreso fiscal), los regímenes fiscales de los países de la región no cuentan con criterios de *progresividad* en las escalas de tributación minera. Esto se debe a que los regímenes tributan en base a regalías (o royalties), la forma más común de tributo utilizado para la industria minera en América Latina y el mundo. En la mayoría de los países latinoamericanos hubo una reducción del porcentaje de royalties durante la década del 80 y 90 como parte de las recomendaciones del Banco Mundial y el Fondo Monetario



Internacional de acuerdo a la visión neoliberal imperante en la época (los royalties bajaron en promedio entre el 10-15% a 1-5%). Cuando estas políticas eran implementadas los precios internacionales de los minerales se encontraban extremadamente bajos, y por ello que no se esperaba que la minería contribuyera significativamente como fuente de ingresos fiscales. En cambio, la prioridad de los gobiernos era instaurar marcos institucionales favorables a la radicación de inversión extranjera directa (CEPAL, 2013: 29; Heidrich, 2013).

Para avanzar en criterios de progresividad en la tributación es preciso poder determinar cuál es la rentabilidad de las empresas, la cual se ha incrementado significativamente. Los impuestos en mayoría de los países están basados en la utilidad declarada de las empresas, lo que habilita a prácticas de ocultamiento de utilidades, evasión y al aumento artificial de costos por parte de las empresas. Difícilmente puedan los estados fiscalizar a las empresas si los márgenes institucionales para la evasión no son modificados para transparentar rentabilidades y costos del sector (CEPAL, 2013: 90).

Algunos países han implementado reformas en años recientes, aunque en forma descoordinada con otros países de la región. Perú incorporó en 2011 un nuevo esquema de regalías que incorpora un impuesto adicional de más de 34% en base a las ganancias. El parlamento uruguayo acaba de aprobar una ley minera en septiembre de 2013 que fija impuestos de hasta 50% a las ganancias de los emprendimientos variable a 60% en caso que suban los precios internacionales.³ Por su parte, el congreso brasileño trata un nuevo código minero propuesto por el gobierno en el que se busca incrementar las regalías en base a ingresos brutos que se cobran al sector hasta un 4% (lo que representa el doble de lo actual) además de introducir un esquema de distribución de las regalías en el que los municipios productores recibirán 65%, los estados 23% la Unión Federal 12%.⁴ Asimismo, México discute en una ley para subir las regalías de 5 a 7,5%, mientras que la República Dominicana renegoció con la minera canadiense Barrick

³http://www.paisminero.co/index.php?option=com_content&view=article&id=11946:uruguay-aprueba-ley-de-megamineria-y-apunta-a-diversificar-su-matriz-productiva&catid=117:mineria-colombiana&Itemid=499.

⁴http://www.mme.gov.br/sgm/menu/marco_regulatorio/marco_regulatorio_da_mineracao.html

Gold en mayo del 2013 un aumento el canon de 3 a 18%. Estos antecedentes sugieren nuevos márgenes de maniobra con los que cuentan los estados para impulsar un debate regional sobre reformas de regímenes fiscales que incorporen gravámenes a las ganancias de las empresas.

Las empresas no se han mantenido pasivas frente al ciclo de reformas. Barrick Gold amenazó al gobierno dominicano en demandar ante los tribunales del Centro Internacional de Arreglo de Diferendos e Inversiones (CIADI), el tribunal arbitral del Banco Mundial, e inclusive en retirarse del país dejando un tendal de desocupados y de empresas proveedoras al borde de la bancarrota si el gobierno insistía con aumentar los impuestos. Finalmente la empresa aceptó un nuevo acuerdo. Las empresas propician la competencia regulatoria entre los distintos países del bloque en el debate regional sobre reforma tributaria. Los regímenes tributarios de minería privada en Chile y Perú son presentados como modelos insignia para incentivar la radicación de inversiones y mejorar competitividad del sector, inclusive con propuestas de cambio de políticas tributarias, salariales y ambientales, cambiarias y de comercio internacional afines a generar condiciones de competitividad (MiningPress, 2013).

UNASUR ofrece un espacio donde comenzar a intercambiar experiencias y propuestas para reformar los regímenes fiscales de la minería con criterios de progresividad y mecanismos efectivos de fiscalización. El contexto económico y político regional es favorable para ello. La cooperación es indispensable para contener las tendencias de empresas mineras a generar un clima de competencia regulatoria entre los países. Esto erosionaría las posibilidades de ejercer la soberanía de los estados sobre sus recursos naturales.

Alianzas minerales para política de precios

La estabilidad de los precios de los minerales en el mercado internacional es condición necesaria para que los países exportadores de la UNASUR puedan planificar políticas de desarrollo integral de largo plazo.

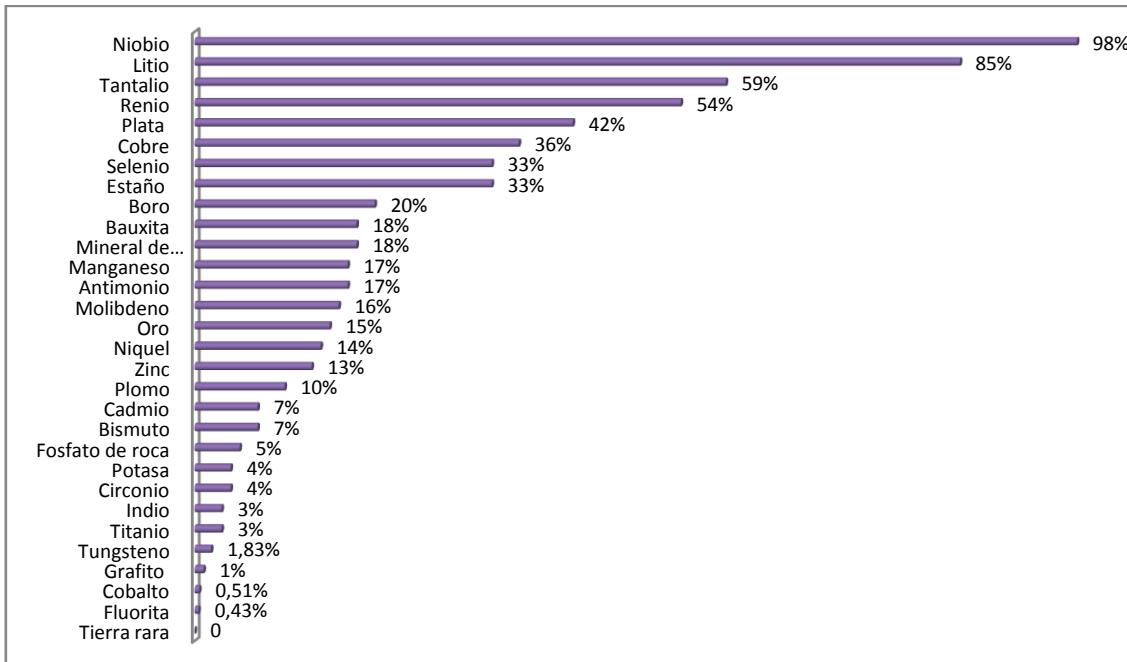
Las cadenas de valor de la minería a escala global están concentradas en un grupo reducido de ETNs de Estados Unidos, Canadá y Australia. Inversiones mineras

chinas son cada vez más importantes también, especialmente en Ecuador y Perú. La posición oligopólica de la industria minera en términos globales le confiere a las grandes empresas capacidad para incidir en los precios internacionales regulando la inversión, volumen y condiciones de la producción. No obstante ello, los países de la UNASUR cuentan con condiciones para aumentar su influencia para incidir en los precios internacionales de los minerales.

En primer lugar, algunos de estos países son líderes de producción en términos globales. Trece países de América Latina ocupan una posición dentro de los 15 mayores productores de minerales del mundo. Chile lidera como el productor mundial de cobre, Brasil se encuentra entre los tres productores principales de hierro, Perú es uno de los primeros productores mundiales de plata, cobre, oro y plomo, en tanto que Bolivia es el cuarto productor de estaño de mina y el sexto de plata, mientras que Colombia es el séptimo productor de níquel refinado. La producción minera de la región “es tan importante a escala mundial que, cuando hay expectativas de suspensiones temporales de operaciones o cuando realmente sucede algún problema interno en alguna gran empresa minera latinoamericana (huelgas o accidentes, por ejemplo), la cotización de los minerales se ve afectada en las principales bolsas de los mercados internacionales” (CEPAL, 2013: 21).

En segundo lugar, los países de la UNASUR disponen conjuntamente una parte considerable de las reservas de algunos minerales en términos globales. Ello les confiere ventaja estratégica con respecto a la posibilidad de aunar criterios en base a pautas de producción de minerales con mayor concentración en la región.

CUADRO 1: Reservas de minerales comparadas con el mundo



Fuente: OLADE, 2013.

En tercer lugar, en la medida que la distribución de minerales en los países de la región esté concentrada en pocos países se favorece las posibilidades de cooperación regional para intervenir en el mercado mundial de la minería en materia de precios.

CUADRO 2: Distribución de los minerales por grupo de países

Países	Mineral	% de reservas mundiales
Chile, Argentina y Brasil	Litio	65%
Perú, Chile, Bolivia–México fuera de UNASUR	Plata	49%
Chile, Perú y México	Cobre	44%
Perú, Brasil y Bolivia	Estaño	33%
Brasil, Guyana, Suriname y Venezuela– Jamaica fuera de UNASUR	Bauxita	26%
Brasil, Colombia y Venezuela – Cuba y Rep. Dominicana fuera de la UNASUR	Níquel	23%
Brasil y Venezuela – México	Hierro	22%

Fuente: CEPAL, 2013: 28.

El grado de concentración de algunos minerales en los países de la región permitiría elaborar pautas de producción que permitan regular el precio en el mercado mundial, especialmente cuando las fluctuaciones de precios oscilen a la baja. Un



ejemplo de ello es la propuesta de crear una “OPEP del Litio” entre Argentina, Bolivia y Chile, sugerida en el 2011 por la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de Argentina.⁵

Una política de alianzas minerales que entre países sudamericanos puede inclusive complementarse con países por fuera de la región que cuenten con concentración de un mismo mineral. El auge actual de la minería en países africanos presenta una oportunidad para dar mayor sustento a los patrones emergentes de cooperación Sur-Sur, en este caso para aunar criterios de que permitan una intervención en el mercado de minerales para asegurar recursos para impulsar la industrialización y contener la presión a la reprimarización económica.

La UNASUR es una oportunidad para definir estrategias de acción conjunta de intervención en el mercado internacional de minerales. Ello contribuiría a generar condiciones de estabilidad y previsibilidad en los precios, mejorando la capacidad de planificación de políticas de largo alcance en base los ingresos de la minería.

El financiamiento del desarrollo integral

La administración transparente de la renta minera es condición excluyente para fortalecer las capacidades del estado en el financiamiento de políticas de inclusión social, servicios públicos de calidad e instrumentos que fortalezcan la innovación tecnológica para la industria.

Los recursos naturales son medio para financiar políticas sociales en muchos países del mundo como parte de una concepción integral del desarrollo (Hujo, 2012), aunque también plantean el desafío de la sobrevaluación de sus monedas (enfermedad holandesa). En Sudamérica algunos países han comenzado a experimentar con la creación de *fondos soberanos* financiados por la renta de los recursos naturales para destinarlos al mejoramiento y expansión de la cobertura servicios públicos. En parte, ello responde a las crecientes demandas ciudadanas por inclusión social y acceso a

⁵http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/economia/20110630/argentina-bolivia-y-chile-podrian-crear-una-opec-del_131918_267270.html.



servicios públicos – como las protestas por la educación pública en Chile y el transporte en Brasil, etc. La nueva ley minera promulgada en Uruguay incluye un fondo soberano que administrará las ganancias de la minería, además de promover la generación de cadenas de valor y la sustentabilidad ambiental.⁶

La gestión transparente de fondos soberanos, u otros instrumentos de financiación del desarrollo, es fundamental para evitar los conocidos vínculos que se generan con la corrupción, la pobreza e inestabilidad política. Un debate regional sobre buenas prácticas y estándares de transparencia puede tomar como referencia la experiencia del instituto Revenue Watch en la promoción de la gestión transparente de los recursos naturales en 40 países (que incluyen Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú).⁷ Asimismo, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas es un antecedente valioso en sus esfuerzos por generar un régimen global de transparencia para industrias extractivas más allá de sus limitaciones actuales (Kantz, 2012).

Además de los distintos arreglos institucionales que promuevan los países, resulta indispensable diseñar sistemas regionales para el financiamiento de políticas de desarrollo. Para ello es central volver impulsar la propuesta de un Banco del Sur, la cual ha perdido gravitación en la agenda regional, mientras que el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil se ha convertido en el principal instrumento de financiamiento público en la región (Gomes Saraiva, 2010).

Políticas de inversión minera para el desarrollo integral

Las perspectivas de que la actividad minera pueda dinamizar otras actividades productivas con el fin de generar valor agregado es de central importancia para lograr los objetivos planteados en la estrategia UNASUR. Para ello, es necesario fortalecer las condiciones de los estados para impulsar encadenamientos productivos dinámicos.

⁶http://www.paisminero.co/index.php?option=com_content&view=article&id=11946:uruguay-aprueba-ley-de-megamineria-y-apunta-a-diversificar-su-matriz-productiva&catid=117:mineria-colombiana&Itemid=499.

⁷<http://www.revenuewatch.org/>.

Las posibilidades de localizar desarrollo tecnológico o capacidades industriales a partir de inversiones mineras de empresas privadas o públicas están ligadas a la capacidad del estado para coordinar actores productivos, empresas y sindicatos, en un marco de políticas de industrialización a largo plazo. Una configuración posible para ello es la generación de aglomeraciones mineras (o *clusters*) con encadenamientos productivos hacia *atrás* y *adelante*. Es decir, con desarrollo de maquinarias, equipamiento e insumos tecnológicos requeridos por la actividad minera, y también procesamiento de minerales y elaboración de semi-manufacturas de origen minero (Buitelaar, 2001). Las políticas de financiamiento de capacidades industriales y tecnológicas son centrales para ello. Además, la integración de cadenas productivas puede, mediante políticas específicas, vincular y contribuir a dinamizar la economía social y solidaria con la integración de cooperativas de producción en la provisión de insumos o servicios (Saguier y Brent 2013).

Estrategias de desarrollo integral a nivel nacional/local pueden también estar coordinadas entre varios países que conforman un mismo clúster sobre la base de un mineral compartido. El “triángulo del litio”, comprendido por las zonas de frontera entre Argentina, Bolivia y Chile, es un ejemplo de donde se podría cooperar para un enfoque común en lo relativo a políticas de inversión para la contratación de insumos locales, innovación tecnológica y manufactura con las empresas automotrices y tecnológicas interesadas en el desarrollo de baterías en base al litio. Ejemplos similares de enfoque cooperativos pueden promoverse a partir de otros países que comparten minerales comunes, como los citados anteriormente en el cuadro 2.

La cooperación regional es condición necesaria para impulsar encadenamientos dinámicos en la minería. Sin aunar esfuerzos los estados disponen de menores posibilidades de negociar acuerdos de requisitos de desempeño con las empresas. Inclusive cooperando, los TLCs y los Tratados Bilaterales de Inversión en varios países presentan constreñimientos a los márgenes de negociación. Las empresas utilizan la posibilidad de iniciar demandas en tribunales arbitrales como herramienta de presión. En el mediano plazo pareciera improbable una renegociación de algunas cláusulas o salirse de estos acuerdos. De hecho, la Alianza del Pacífico refuerza el compromiso de

países signatarios de TLCs a profundizar un modelo de inserción internacional basado en el libre mercado. Esto plantea ciertos límites a cuánto pueda la cooperación regional fortalecer el rol del estado en políticas industriales con la minería.

Sin embargo, la evolución política de las agendas y procesos en la UNASUR abren nuevos escenarios que favorecen la construcción capacidades estatales que puedan compensar las restricciones que plantean las diferencias políticas entre países. Ecuador, Venezuela, Bolivia y Ecuador renunciaron al CIADI. Ecuador actualmente promueve la creación de un centro de arbitraje regional de la UNASUR – con instancias de arbitraje, mediación y facilitación. Este proceso tiene implicancias para la minería, en tanto modificaría las condiciones políticas e institucionales que median la relación entre estados y empresas, fortaleciendo así la capacidad de los estados para negociar nuevos acuerdos o renegociar viejos acuerdos de inversión minera con empresas con pautas de desarrollo.

Democratización de las políticas mineras: derecho a consulta y participación social

La aumento de la actividad minera en la región puso de manifiesto la ausencia de consensos sociales acerca de cuál lugar ocupa la minería, si es que alguno, en las expectativas de desarrollo de los pueblos. La democratización de los procesos de toma de decisión y mecanismos de rendición de cuenta en las políticas de minería para el desarrollo integral es un desafío central de la estrategia UNASUR.

Actualmente en América Latina y el Caribe se registran 196 conflictos en relación a 205 proyectos mineros que afectan 295 comunidades (OCMAL, 2013). Entre los factores recurrentes de tales conflictos está la ausencia de debate público sobre los cuales son los supuestos beneficios y costos de la minería, definidos en términos económicos, sociales y ambientales, así de cómo arbitrar equitativamente los derechos y responsabilidades de los principales beneficiarios y damnificados de los mismos. A esto se suma la complicidad de ETNs en casos de violaciones a los derechos humanos de poblaciones que resisten o cuestionan proyectos de industrias extractivas en la región (Saguier 2012a).

En los conflictos sociales sobre la minería se expresan asimismo cuestionamientos a las limitaciones de la concepción imperante del “desarrollo”, en tanto crecimiento económico, por considerarla lineal y contraria a las posibilidades de construir una sociedad justa y equilibrada desde una perspectiva social, política, económica y ecológica (De Echave et al., 2009; Escobar, 2010; Svampa y Antonelli, 2009). Conceptos de pueblos indígenas como el *buen vivir* (Gudynas, 2011; Huanacuni Mamani, 2010) incorporan otras lógicas culturales para entender la relación entre personas y la naturaleza desde miradas socio-ecológicas no reductibles a la racionalidad materialista occidental. Incorporar estas miradas al proceso regional es fundamental para garantizar la construcción democrática del concepto de “desarrollo integral” planteado en la estrategia UNASUR.

El derecho a consulta previa e informada es un instrumento que sirve al reconocimiento de derechos a pueblos indígenas pero también a la democratización de procesos de toma de decisión en lo referido a políticas de recursos naturales. Los países de la UNASUR son firmantes de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y algunos de ellos también adhieren y han ratificado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y República Bolivariana de Venezuela). Perú a partir de 2011 es el primer país en la región en contar con una ley específica de Consulta Previa, Libre e Informada. Bolivia debate actualmente en su parlamento un instrumento normativo similar.

Más allá de los desafíos legislativos, la aplicación del derecho a consulta es fuente de controversia en ambos países. Entre los temas principales se encuentran el cómo deben realizarse las consultas o si los resultados de las mismas deban ser vinculantes para el estado (KAS, 2012). En Perú, se cuestiona si este derecho se aplicaría a proyectos mineros, mientras que en Bolivia se debate si la ley contemplaría a proyectos de exploración y explotación minera o estaría acotado sólo a la fase de



explotación, entre otras cuestiones.⁸ Colombia, Brasil y Chile, además de Guatemala, México y Panamá, avanzan también procesos legislativos propios.

El tema no obstante excede a los derechos indígenas. Crecientemente comunidades locales demandan su derecho a plebiscitar aquellas decisiones que afectan el hábitat, como es el caso de las actividades mineras y demás industrias extractivas.

La UNASUR es una oportunidad para impulsar, difundir y profundizar la creación de nuevas institucionalidades y prácticas políticas para la consulta previa e informada. Ello es importante en términos de garantizar derechos ciudadanos, pero también como instrumento de política para preservar la paz social y democratizar las políticas mineras. La reciente creación de un Foro de Participación Ciudadana de la UNASUR (VII Cumbre de UNASUR en Surinam, Agosto 2013) abre un espacio consultivo inédito para la participación de organizaciones sociales e indígenas de la región en los procesos de formulación de políticas de integración sudamericana.

Mínimos impactos ambientales negativos

La incorporación de los más exigentes principios y estándares de protección ambiental, internalización de externalidades negativas ambientales a la actividad minera y de mecanismos de gestión efectivos son tareas indisociables del esfuerzo por generar un marco regional para coordinar políticas de minería para el desarrollo integral.

Como revela la experiencia del Mercosur, los antecedentes de armonización regional de estándares de protección y políticas ambientales no han dejado resultados apremiantes (Hochstetler, 2003). No obstante ello, la politización de la minería, su creciente importancia económica y la oportunidad política que presenta la UNASUR crea condiciones para profundizar un debate sobre principios e instrumentos de regulación ambiental. Ello implica establecer criterios comunes.

En primer lugar, no todos los minerales necesitan ser extraídos. Las propiedades de los minerales para su utilización como insumos industriales son variables. Es factible establecer criterios diferenciadores de minerales en función de su potencial como

⁸<http://cedla.org/content/3506>.

insumo para industria, y específicamente para los sectores industriales estratégicos que se pretenda promover con políticas de estado. Este criterio restringe el universo de minerales extraíbles, priorizando así los que sean necesarios para la industrialización. El criterio de selección de minerales puede incorporar también otros elementos, como la cantidad de agua y energía requeridas para su extracción y manufactura de modo de priorizar aquellos que redunden en una menor demanda hídrica y energética. El debate sobre principios puede generarse a nivel regional si bien las prioridades y condiciones específicas puedan diferir en cada país.

En segundo lugar, no todos los procesos de exploración y extracción de los minerales son iguales en términos de impacto ambiental. Criterios básicos al respecto deberían incluir la prohibición de uso de sustancias tóxicas utilizadas en actividades mineras (Sacher, 2011), la exigencia de la mejor tecnología disponible, o la adopción de prácticas de gestión de agua adecuadas. Del agua depende la salud humana, el ecosistema y las otras actividades productivas como la agricultura familiar, turismo, etc.

En tercer lugar, no todos los lugares son aptos para la minería. Es necesario definir principios comunes para la zonificación del territorio en función de la vulnerabilidad ecológica. Para ello, es indispensable la adopción de una perspectiva y de las herramientas ambientales estratégicas como el Ordenamiento Ambiental del Territorio. Existen experiencias nacionales en curso que pueden ser compartidas como parte del esfuerzo de cooperación en la UNASUR. Ejemplo de ello es la Ley Nacional de Protección de Glaciares en Argentina del 2010, la primera de su tipo en el mundo. La ley dispone la elaboración de un inventario nacional de glaciares, establece una serie de actividades prohibidas (entre ellas la minería) en el ámbito de afectación de los mismos, como así también la obligación de realizar Evaluaciones de Impactos Ambiental para evitar el daño futuro a glaciares, como así Auditorías Ambientales a los proyectos en ejecución.⁹

⁹Uno de los desafíos que debe afrontar esta ley es la resistencia a su aplicación que presentan algunas provincias cordilleranas y la empresa Barrick Gold mediante la judicialización.



El debate regional en la UNASUR sobre principios compartidos para la protección del ambiente relacionada la minería es de relevancia estratégica para los países. Por un lado porque este debate permitiría adecuar legislaciones y políticas existentes o nuevas en base a principios de protección más exigente, cuando este fuera el caso. Por otro lado, porque los estados podrían así generar un parámetro básico común que contribuya a evitar la competencia regulatoria entre países en materia de regulación ambiental.

La regionalización de experiencias y estándares de gestión de los procesos de evaluación de impacto ambiental es central. Para ello se pueden conformar redes de equipos especializados integrados por administradores públicos en ámbitos de gestión ambiental, institutos de investigación científica, universidades y organizaciones de la sociedad civil. Este tipo de comunidades epistémicas, o redes de política pública, debería contar con un financiamiento estable y con funciones coordinadas por un grupo de trabajo integrado por las distintas comisiones de la UNASUR abocadas a políticas relacionadas a recursos naturales: Consejo de Infraestructura y Planeamiento (COSIPLAN), Consejo Energético, Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación y el propuesto Instituto Geológico de la UNASUR.

Conclusión

El proceso UNASUR puede potencialmente contribuir a catalizar un debate político regional para la definición de principios comunes para una estrategia sobre recursos naturales para el desarrollo integral. Ello depende de cuales sean los temas de agenda que orienten este debate y esfuerzos de cooperación regional. Las áreas de política sugeridas plantean importantes desafíos para los gobiernos. Ninguna de ellas puede prescindir de las otras, si lo que está en cuestión es vincular una estrategia regional de políticas de minería para la construcción de agendas e instrumentos de desarrollo integral.

No obstante ello, la complejidad de temas y divergencia de intereses y percepciones entre países hace que las posibilidades de alcanzar una estrategia general a nivel UNASUR sobre todos los puntos sugeridos parezcan altamente improbables.



Frente a ello, el artículo propone modestamente estimular el debate, entendiendo que se trata de un proceso político en construcción, abierto, dinámico y de largo plazo.

Se derivan algunas conclusiones preliminares. En primer lugar, la competencia regulatoria (en materia fiscal, ambiental, social) puede detenerse con mayores probabilidades con políticas cooperativas en algunos metales como el litio, la plata y el cobre en los que hay pocos países involucrados. En la medida que la distribución de minerales sea más dispersa geográficamente, se dificultaría la acción colectiva por la mayor cantidad de actores involucrados. Además de contener la competencia regulatoria, la cooperación en base a minerales compartidos plantea posibilidades de formular políticas activas y concertadas en materia regulatoria, de precios (especialmente cuando empresas públicas tienen participación en la producción) y políticas de inversión que dinamicen el desarrollo industrial. Ello supone nuevos compromisos en acuerdos entre estados y empresas.

En segundo lugar, los países con empresas mineras públicas cuentan con mayores elementos para la negociación con empresas privadas. Asimismo, la creciente presencia de empresas públicas en la región compensa a países que cuenten con menores posibilidades tecnológicas propias, aunque también genera asimetrías internas entre los países. El carácter público, o mayoritariamente público, de las empresas no es garantía de que éstas tengan proyectos de inversión diferentes a las privadas. La cooperación entre empresas mineras públicas en el marco de estrategias de desarrollo es condición necesaria para realizar los objetivos planteados en la UNASUR.

En tercer lugar, las crecientes demandas ciudadanas por participación y derecho a consulta previa e informada en las políticas de minería (y demás recursos naturales) genera condiciones para elaborar nuevos marcos institucionales y políticas para democratizar los procesos de toma de decisión e implementar políticas de minería. El Foro de Participación Ciudadana en la UNASUR brinda la oportunidad de que gobiernos incorporen en el proceso regional demandas y aportes de organizaciones sociales que ya articulan regionalmente demandas ciudadanas en coaliciones transnacionales, y por lo tanto consensos compartidos entre diversos sectores sociales vinculados a la minería. La regionalización de nuevos mecanismos nacionales y



regionales de participación social constituye una dimensión estratégica de la política de fortalecimiento de la UNASUR.

Las posibilidades de aumentar la autonomía política de los países sudamericanos en la construcción de sus modelos de desarrollo, y en la definición de los términos de inserción en la globalización, requieren más que nunca de la coordinación como bloque regional en materia de recursos naturales. El contenido y alcance de una política regional de minerales estarán sin duda supeditados a las posibilidades políticas concretas de cada país, además de las orientaciones ideológicas y posicionamientos internacionales de los mismos. Sin embargo, la incorporación de la agenda de recursos naturales y desarrollo integral al ámbito de la UNASUR plantea por primera vez la oportunidad política para un debate amplio y regional.

Mientras antes podamos avanzar sobre nuevos consensos en materia de recursos naturales, mejor estaremos preparados para avanzar en la profundización de nuevas bases de soberanía. Esto demandará reinventar instrumentos y prácticas de intervención política para la generación de nuevos acuerdos y mecanismos regulación para las empresas y para la representación de intereses sociales. De lo contrario, la estrategia UNASUR sobre recursos naturales perderá relevancia y gravitación política. Peor aún, representará una forma de cooperación regional para viabilizar coordinadamente el saqueo de los minerales.



REFERÊNCIAS

BEBBINGTON, Anthony (ed.). **Social Conflict, Economic Development and Extractive Industry in Latin America.** Abington/New York: Routledge, 2012.

BUITELAAR, Rudolf M. (ed.). **Aglomeraciones Mineras y Desarrollo Local en América Latina.** Bogotá: CEPAL/Alfaomega Grupo Editor, 2001.

CAOI. **El derecho a la consulta y al consentimiento previo, libre e informado. Avances, limitaciones y retos.** Informe Regional, Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas, 2012 [<http://es.scribd.com/doc/130202231/Libro-Consulta-en-PDF-Copy-pdf>].

CEPAL. **Recursos Naturales en UNASUR: Situación y tendencias para una agenda de desarrollo regional.** LV/L. 3627, Mayo.Chile: Naciones Unidas, 2013, pp. 1-110 [<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/49893/RecursosNaturalesUNASUR.pdf>].

CUTLER, Clair. Private international regimes and interfirm cooperation.HALL, Rodney and BIERSTEKER, Thomas (ed.). **The Emergence of Private Authority in Global Governance.** Cambridge: Cambridge UniversityPress, 2003.

DE ECHAVE, José C.; Raphael HOETMER, and Mario Palacios PANÉZ (ed.).**Minería y Territorio en el Perú.** Lima: Programa de Democracia y Transformación Global, CONACAMI, CooperAcción, UNMSM, 2009.

ESCOBAR, Arturo. Latin America at the crossroads.**Cultural Studies**, vol. 24, no. 1, 2010, pp. 1-65.

FUCHS, Doris A. The Role of Business in Global Governance. Schirm, S.A. (ed.). **New Rules for Global Markets Public and Private Governance in the World Economy.** London: Palgrave Macmillan, 2004, pp. 133-154.

GOMES SARAIVA, Myriam. Brazilian foreign policy towards South America during the Lula Administration: caught between South America and Mercosur. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 53 (special edition), 2010. pp. 151-168.

GUDYNAS, Eduardo. Estado compensador y nuevos extractivismos. Las ambivalencias del progresismo sudamericano. **Nueva Sociedad**, vol. 237, 2012. Pp. 128-146.

_____ Buen vivir: Germinando alternativas al desarrollo. **América Latina en Movimiento – ALAI**, vol. 462,2011. Pp. 1-20.



HEIDRICH, Pablo. **Tax Regimes on Mining in Latin America.** Policy Brief, North – South Institute, Ottawa, 2013.

HALL, Rodney and BIERSTEKER, Thomas. **The Emergence of Private Authority in Global Governance.** Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

HOCHSTETLER, Katherine. Fading Green? Environmental Politics in the Mercosur Free Trade Agreement. **Latin American Politics and Society**, vol. 45, no. 4, 2003. Pp. 1-32.

HOGENBOOM, Barbara. Depolitized and Repoliticized Minerals in Latin America. **Journal of Developing Societies**, vol. 28, 2012. Pp. 133-158.

HUJO, Katja (ed.). **Mineral Rents and the Financing of Social Policy: Opportunities and Challenges.** Basingstoke: UNRISID/PalgraveMacmillan, 2012.

HUANACUNI MAMANI. **Buen Vivir/Vivir Bien: Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas.** Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas – CAOI, 2010.

KECK, Margaret and SIKKINK, Katherine. **Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics.** Ithaca, NY: Cornell University Press, 1998.

MINING PRESS, No. 53, Año 9, 2013.

KANZ, Carola. The Extractive Industries Transparency Initiative (EITI). REED,D., UTTING,P. and MUKHERJEE REED, A. (ed.): **Business, Non-State Regulation and Development: Whose Standards? Whose Development?** Routledge: London, 2012. Pp. 225-238.

KAS. **El derecho a consulta previa de los pueblos indígenas de América latina.** Fundación Konrad Adenauer, La Paz, 2012 [http://www.kas.de/wf/doc/kas_33592-1522-4-30.pdf?130221162840].

KEOHANE, Robert O. and Nye, Joseph S. Governance in a globalizing world. KEOHANE, R.O. (ed.): **Power and governance in a partially globalized world.** Suffolk: Routledge, 2002.

OCMAL. **Base de datos conflictos mineros.** Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina [<http://www.conflictosmineros.net/>].

OLADE **Potencial de Recursos Energéticos y Minerales en América del Sur – Coincidencias Jurídicas hacia una Estrategia Regional.** Organización Latinoamericana de Energía. Quito, 2013. Pp. 1-140.



RIGGIROZZI, Pia and TUSSIE, Diana (ed.). **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America.** Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer, 2012.

RODRÍGUEZ-GARAVITO, César, Patrick BARRETT and Daniel CHÁVEZ. Utopia reborn? Introduction to the study of the new Latin American left. BARRETT, P., CHÁVEZ, D. and RODRÍGUEZ-GARAVITO, C., (ed.): **The new Latin American left: Utopia reborn?** London: Pluto Press, 2008.

SACHER, William. **La Cara Tóxica del Oro - Una introducción al uso del cianuro en la explotación del oro.** Santiago: Editorial Quimantu, 2011 [<http://es.scribd.com/doc/54235978/Cianuro-cara-Toxica-Del-Oro>].

SAGUIER, Marcelo. Peoples' Tribunals in Latin America. REED, D., UTTING, P. and MUKHERJEE REED, A. (ed.): **Business, Non-State Regulation and Development: Whose Standards? Whose Development?** Routledge: London, 2012a. Pp. 225-238.

_____. Socio-environmental regionalism in South America: tensions in the new development models. RIGGIROZZI, P. and TUSSIE, D. (ed.): **The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America.** Dordrecht/Heidelberg/London/New York: Springer, 2012b. pp. 125-145.

SAGUIER, Marcelo y BRENT, Zoe. **Regional Policy Frameworks for Social and Solidarity Economy in South America.** UNRISD Conference: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy, United Nations Institute for Social Development, Geneva, 6-8 May, 2013.

SASSEN, Saskia. **Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages.** Princeton: Princeton University Press, 2006.

SVAMPA, Maristella y ANTONELLI Mirta A. (ed.). **Minería Transnacional, Narrativas del Desarrollo y Resistencias Sociales.** Buenos Aires: Biblos, 2009.

TARROW, Sydney. **The New Transnational Activism.** Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

UTTING, Peter. Social and Environmental Liabilities of Transnational Corporations New Directions, Opportunities, and Constraints. UTTING, Peter and CLAPP, Utting, P. and Clapp, J. (ed.): **Corporate Accountability and Sustainable Development.** New Delhi: OUP, 2008.



RESUMEN

El artículo analiza las condiciones en las que la UNASUR podría facilitar una estrategia regional de aprovechamiento de la minería para el desarrollo integral. Ello depende de que logre fortalecer las capacidades de los estados de intervenir en el mercado de minerales, regular la minería y democratizar las políticas mineras.

PALABRAS CLAVE

UNASUR; minería; desarrollo.

RESUMO

O artigo analisa as condições em que a UNASUL poderia facilitar uma estratégia regional para o uso da mineração para o desenvolvimento. Depende de quem conseguereforçar as capacidades dos países para intervir no mercado de minerais, regular a mineração e democratizar as políticas de mineração.

PALAVRAS-CHAVE

UNASUL, mineração, desenvolvimento.

ABSTRACT

The article analyzes the conditions under which the UNASUR could facilitate a regional strategy for the use of mining for development. Necessary conditions for this are the strengthening of states' capacities of states to intervene in the minerals, to regulate its activity and democratize mining policies.

KEYWORDS

UNASUR, mining, development.

*Artigo recebido dia 26 de setembro de 2013.
Aprovado em 10 de dezembro de 2013.*



EL FORO DE COOPERACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y ASIA DEL ESTE (FOCALAE) COMO EXPERIENCIA DE COOPERACIÓN SUR-SUR BIRREGIONAL

The Forum for East Asia-Latin America Cooperation (FEALAC) as bi-regional South-South Cooperation experience

Leonardo Funes¹

Introducción

Las regiones de América Latina y Asia del Este están conformadas por países que comparten un pasado y un presente común, la mayoría de estos están en vías de desarrollo y por tanto necesitan de relacionarse entre sí, tanto a nivel económico, político y social para mitigar los efectos de la globalización y la creciente interdependencia internacional. Asimismo, el avance de las tecnologías de la comunicación y la información permite achicar la brecha geográfica y cultural entre ambas regiones, favoreciendo al conocimiento y reconocimiento mutuo, alentando la cooperación entre ambas regiones.

Siguiendo los principios básicos de la cooperación sur-sur de horizontalidad, consenso y equidad; retomando algunos conceptos del movimiento de países no alineados; y como parte del nuevo relacionamiento entre regiones que se entiende como interregionalismo es que nace a fines de la década de 1990 el Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (en adelante FOCALAE) en pos de alentar el

¹ Licenciado en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario. Adscripto a la Cátedra de Historia de las Relaciones Internacionales Contemporáneas de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la misma universidad. Miembro del Foro Académico del Observatorio Asia-Pacífico de ALADI, CAF Y CEPAL. E-mail: l_m_f78@hotmail.com.



entendimiento, favorecer el dialogo político y económico y la cooperación en diversas áreas entre ambas regiones.

Es objetivo del presente trabajo destacar la presencia del FOCALAE, resaltar su importancia presente y futura, y ubicarlo como un lugar de encuentro entre los países del Este Asiático y América Latina. Para ello se analizará el contexto global en la conformación del Foro, su estructura organizativa, el fruto de las sucesivas reuniones y el resultado de los grupos de trabajo a través de los proyectos de cooperación presentados a tal efecto.

El contexto global y regional en la génesis del FOCALAE

El fin de la Guerra Fría y el surgimiento de la multipolaridad, cambió el eje del relacionamiento de Latinoamérica con los países asiáticos. Antes bien las relaciones pasaban por el estrechar lazos con países que conformaban la órbita de los Estados Unidos, a saber Japón, Corea del Sur y Taiwán. El surgimiento de la República Popular China como un interlocutor válido en la multipolaridad, y el notable crecimiento económico que experimentó en las últimas tres décadas, hizo que los países latinoamericanos desplacen a sus “socios” tradicionales en el Este Asiático y buscasen un mayor acercamiento a China.

También el crecimiento económico del resto de los países asiáticos, siguiendo al modelo de desarrollo de Japón que en la década de 1970 y 1980 se conoció como el modelo del “vuelo de pájaros”, hizo que se vislumbraran otras economías importantes en la zona. En un principio los NICs (Newly Industrialized Countries) o “Tigres Asiáticos de primera generación”², posteriormente los de segunda generación³, conformaron lo que se conoció como el “milagro asiático” que fuera evidente hasta la crisis en la región en 1997.

Según lo previamente expuesto, el Este Asiático se convirtió en una región de interés y un modelo a seguir para los países latinoamericanos. Las crisis económicas del Sudeste Asiático de 1997, y las posteriores de Brasil en 1999 y de Argentina en 2001,

² Corea del Sur, Taiwán, Singapur y Hong Kong.

³ Malasia, Tailandia, Filipinas, Brunei e Indonesia.

fueron eventos que sin lugar a dudas generaron desconfianza, más no minaron los esfuerzos por superar las barreras culturales y geográficas que separan a éstos países.

Considérense la existencia de dos hitos históricos que confluyen e influyen en la formación del FOCALAE. Ellos son: la conformación del APEC; y el inicio de las conversaciones de la ASEAN con la Unión Europea, lo que se conoce como ASEM (sigla en inglés para Reunión ASEAN-UE).

A principios del año 1989 en una visita del entonces Primer Ministro de Australia a Corea del Sur, nace la idea de un foro de cooperación que integre a los países de la cuenca del Pacífico. Es así que a fines de ese mismo año 12 economías⁴ asiáticas, de Oceanía y americanas con costas sobre el Océano Pacífico conforman el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico, conocido por su sigla en inglés APEC. Con ello surge la primera vinculación económica transpacífica, que desde 1989 hasta 1992 se llevó a cabo en reuniones informales a nivel ministerial, y que desde 1993 a propuesta del Presidente Clinton de Estados Unidos, se establecieron las reuniones anuales con los líderes de los países conformantes.

La conformación de este foro de cooperación destinado exclusivamente a los países con costas sobre el Océano Pacífico, despertó el interés de los países latinoamericanos en los del Este Asiático. Es así que en la década de 1990, tres países latinoamericanos entran en el APEC, a saber, México en 1993, Chile en 1994 y Perú en 1998. Esta “exclusividad” geográfica del APEC fue determinante para que el resto de los países latinoamericanos, aquellos que no forman parte de la Cuenca del Pacífico, buscaran otros tipos de relacionamiento con los países asiáticos.

Claros ejemplos son el de Argentina y el MERCOSUR, que tuvieron a mediados de la década de 1990 acercamientos con países asiáticos. Argentina en 1996 y 1997 se propuso como “miembro observador” del APEC, e inició con el Presidente Menem y su Ministro de Economía Roque Fernández, conversaciones con el Primer Ministro de Australia para que sea aceptada en esa calidad de miembro. Como el factor geográfico fue y es determinante, la diplomacia argentina de entonces se interesó por establecer

⁴ Australia, Brunei Darussalam, Canadá, Indonesia, Japón, Corea del Sur, Malasia, Nueva Zelanda, Filipinas, Singapur, Tailandia y Estados Unidos son los miembros fundadores de APEC.



relaciones con una asociación del Este Asiático (ASEAN) para que sea plataforma de entrada el resto del continente. (Bologna, 1998; 17)

En cuanto al MERCOSUR, también a causa de no pertenecer a la Cuenca del Pacífico, inició con la ASEAN un dialogo en 1997 que no ha tenido avances significativos por falta de compromiso de ambas partes. (Olivet, 2005; 7)

El mecanismo de consulta y cooperación asiático-europeo, lo que se conoce por su sigla en inglés ASEM, es el otro hito histórico que precedió a la conformación del FOCALAE.

En julio de 1994 la Comisión Europea publica el documento “Hacia una nueva estrategia para Asia” donde se reconocía la necesidad de modernizar la relación de Europa con Asia, acentuando la importancia de esta relación y reflejando su significancia económica, política y cultural. Es así que en noviembre de 1994 Singapur y Francia proponen reuniones periódicas entre Asia y Europa, las cuales comienzan en 1996 bajo el nombre de Diálogo ASEM.

El diálogo de la ASEM aborda temas políticos, económicos y culturales, con el objetivo de fortalecer las relaciones entre las dos regiones, con un espíritu de respeto mutuo y asociación igualitaria, entre los 27 países de la Unión Europea, otros 2 países del viejo continente, 20 países asiáticos y la Secretaría de la ASEAN. (ASEM Information Board)

El diálogo de la ASEM es un canal informal que se desarrolla a través de diversos foros como el de Negocios, el de Parlamentarios, el de los Pueblos y el Centro de Eco-innovación. (ASEM Information Board)

El caso de la ASEM es lo que Olivet reconoce como relaciones transregionales que se dan en la Tríada de poder mundial, que la autora ubica geográficamente en Estados Unidos, Europa y China. (Olivet, 2005; 7)

Manfred Wilhelmy reconoce que el surgimiento de la ASEM tiene que ver con la conformación del FOCALAE, aún cuando la primera se conforma con relaciones entre países desarrollados que tienen en común el pasado de relación metrópoli-colonia, y que para los países asiáticos los europeos son interlocutores centrales, no así los latinoamericanos. (Wilhelmy, 2007; 5-6)



Sin embargo el mismo autor reconoce que la ASEM y el FOCALAE comparten características como el énfasis en la informalidad de las reuniones, la multidimensionalidad, el principio de la asociación entre “iguales” y la ausencia de una Secretaría central, aún cuando la existencia de la Fundación Asia-Europa dentro de la ASEM que concentra temas culturales y de la sociedad civil, no encuentra su correlato en el FOCALAE. (Wilhelmy, 2007; 6) Este tema de la baja institucionalización lo desarrollaremos más adelante.

Ahora bien el FOCALAE nace en 1998 por recomendación de los entonces Primer Ministro de Singapur, Goh Chok Tong, y Presidente de la República de Chile, Eduardo Frei Tagle. En los primeros años se conoció como Foro de Asia del Este y América Latina, siendo en 1999 cuando Malasia propone cambiar su nombre a Foro de cooperación. En septiembre de ese mismo año se lleva a cabo la primera reunión de foro, en la que se discute la creación de unos principios, propósitos e ideas para estrechar las relaciones entre los países de ambas regiones.

En el año 2000 se realiza una segunda reunión donde se intercambian los puntos de vista sobre la globalización, las relaciones entre ambas regiones y los campos en los que se puede estrechar la cooperación. Se acuerda entonces la realización de la primera reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para el año 2001.

En los últimos días de marzo de 2001 en Santiago de Chile se lleva a cabo esa primera reunión, donde el foro adopta su nuevo nombre, FOCALAE y se firma el Documento Marco del foro. Dicho documento establece que el foro tiene como propósito “promover el entendimiento mutuo, el diálogo político y económico, y la cooperación en todas las áreas, de manera de alcanzar relaciones más fructíferas, efectivas y una estrecha cooperación entre las dos regiones”. (FOCALAE, 2001)

Como principales objetivos del FOCALAE se establecen: 1- Incrementar el entendimiento mutuo, la confianza, el diálogo y la cooperación entre los Estados miembros; 2- Concretar las potencialidades de cooperación multidisciplinaria; y 3- Expandir espacios de convergencia acerca de asuntos políticos y económicos con miras a salvaguardar intereses comunes. (FOCALAE, 2001)

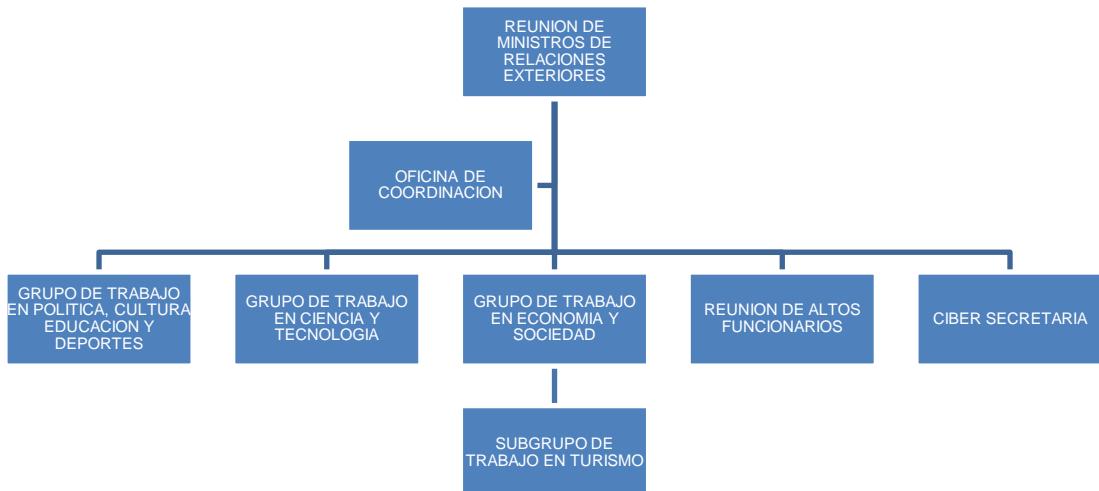


Finalmente, el Documento Marco establece que los principios del FOCALAE serán la voluntariedad, informalidad y flexibilidad de los procedimientos de trabajo. Garantiza el respeto a la soberanía y la integridad territorial de los miembros, la no interferencia en asuntos internos de los países, procurando a la igualdad, beneficio mutuo y desarrollo común, respetando las diferentes culturas y tomando las decisiones por consenso.

En sus principios el FOCALAE estuvo compuesto por 27 países de ambas regiones, elevando su número a 32 en 2001, siendo 36 los miembros actuales a saber: por Asia del Este, *Mongolia, República Popular China, República de Corea, Laos, Vietnam, Myanmar, Tailandia, Singapur, Malasia, Camboya, Japón, Indonesia, Brunei Darussalam, Filipinas, Australia y Nueva Zelanda*. Y por América Latina y el Caribe: *Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Surinam, Bolivia, Panamá, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, México, Cuba y República Dominicana*.

Estructura organizativa

El FOCALAE no cuenta con ninguna autoridad supranacional ni secretaría, y está organizado por **Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores** secundada por **Reuniones de Altos Funcionarios**, las cuales son convocadas periódicamente por los coordinadores nacionales. Además, existen tres **Grupos de Trabajo** uno sobre *política, cultura, educación y deportes*, otro sobre *economía y sociedad*, con un subgrupo de turismo, y el restante sobre *ciencia y tecnología*. Finalmente funciona también una **Ciber Secretaría**, que por su nombre es coordinada virtualmente por los delegados nacionales del Foro, y es la encargada de ordenar los proyectos de los distintos miembros y de evaluar el avance de los mismos. El organigrama siguiente así lo grafica.



Es pertinente, antes de continuar, evaluar si la existencia o no de una autoridad supranacional es beneficioso o perjudicial para el FOCALAE, o si la informalidad que le es característica tiene consecuencias en el accionar y resultados del Foro.

Al igual que los otros foros de cooperación que ya hemos nombrado (APEC y ASEM) el FOCALAE también tiene la deficiencia de una autoridad supranacional que haga más fuerte su imagen a nivel mundial. A diferencia de APEC, en el que el máximo nivel de reuniones es una cumbre de Jefes de Estado, el del FOCALAE descansa en los Ministros de Relaciones Exteriores. No obstante, a lo largo de las reuniones realizadas, que se desarrollarán a continuación, se ha demostrado poco interés (y mayormente por parte de los países latinoamericanos) por la participación de los Cancillerías en el Foro. El verdadero trabajo está en las segundas líneas de las Cancillerías que son los que presiden las reuniones de Altos Funcionarios y los Grupos de Trabajo.

Olivet explica que en los procesos interregionales y transregionales existen características como el balance de poder, la construcción de institucionalización, la racionalización, el establecimiento de agenda y la construcción de identidad. No obstante la autora dice que para las relaciones entre el Este Asiático y América Latina la primera de las características, el balance de poder, no es aplicable. (Olivet, 2005; 13)



La importancia política y económica del FOCALAE en el equilibrio del poder mundial (aún con la participación de grandes economías como Japón y China) y en la construcción de la gobernanza global es marginal con respecto a otros esquemas interregionales. (Olivet, 2005; 17)

Se puede agregar también, siguiendo al ya citado Wilhelmy que el FOCALAE es una instancia diplomática secundaria, de bajo perfil y de poca incidencia en las decisiones de los gobiernos asiáticos y latinoamericanos que lo componen. (Wilhelmy, 2007; 1)

Más el objetivo de este trabajo es destacar la existencia del Foro y darle la importancia que se merece por los actores que en él participan. Según la CEPAL, este foro es para muchos países latinoamericanos la única posibilidad de acercamiento con países asiáticos y eso es un capital que debe ser aprovechado para la cooperación en temas sensibles para ambas regiones como la seguridad alimentaria y energética, el desarrollo sostenible (incluyendo visiones comunes sobre cambio climático y sustentabilidad ecológica), la infraestructura, la ciencia y la tecnología y con ello la facilitación del comercio.

Es así que, “el FOCALAE se ha vuelto un foro importante para el diálogo político en los últimos años, ya que las economías de sus miembros en forma grupal representan actualmente un tercio del PBI y del comercio mundial. Las dos regiones fueron las menos afectadas por la crisis financiera de 2008-2009 y se han convertido en los principales polos de crecimiento de la economía mundial”. (CEPAL, 2013; 9)

Retomando la línea de la organización y el funcionamiento del foro, hasta la fecha hubo cinco Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores, a saber:

- I. Santiago, Chile, marzo de 2001;
- II. Manila, Filipinas, enero de 2004;
- III. Brasilia, Brasil, agosto de 2007;
- IV. Tokio, Japón, enero de 2010; y
- V. Buenos Aires, Argentina, agosto de 2011.



En la primera Reunión de Santiago se adopta el Documento Marco del FOCALAE. Como resultado de la segunda Reunión se establece el “Plan de Acción de Manila” en el que básicamente los países miembros se comprometen a acelerar el entendimiento mutuo e incrementar la cooperación entre las dos regiones reforzando los lazos económicos para mejorar el desarrollo y crear oportunidades para la superación de la pobreza en las regiones. (FOCALAE, 2004)

En la Declaración ministerial y el “Plan de Acción de Brasilia”, firmado en 2007 en ocasión de la tercera reunión, se delinearon las acciones hacia el futuro para el avance del Foro, basado en lo presentado por los grupos de trabajo, entre otros temas en los que se avanzó en la cooperación interregional: intercambio académico; lucha contra el narcotráfico; intercambio de periodistas, parlamentarios y jóvenes líderes; desarrollo sustentable; reducción de la pobreza; energías renovables; y manejo de epidemias y desastres naturales. (FOCALAE, 2007)

La Declaración de Buenos Aires firmada en ocasión de la quinta reunión de Ministros de Relaciones Exteriores en agosto de 2011, presenta los desafíos a los que se enfrentan los integrantes del Foro ante la crisis económica vigente, intentando reforzar la cooperación en los foros multilaterales (como OMC, G-20 entre otros) que comparten para evitar efectos negativos. Asimismo establece plan de acción conjunta para el desarrollo sustentable y la protección del medio ambiente, reafirmando los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kyoto y evaluando acciones conjuntas para la Conferencia de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (Río+20). Reafirma que la necesidad de una reforma integral de las Naciones Unidas (en adelante ONU) continúa siendo una prioridad, a efectos de afrontar con la mayor eficacia los desafíos mundiales actuales y garantizar un apoyo efectivo a sus miembros, incluso al hacer frente a las necesidades de los países en desarrollo. Resaltan los países integrantes del Foro la importancia de la reforma a fin de lograr un Consejo de Seguridad de la ONU más democrático, representativo, legítimo, eficiente, efectivo y responsable, una Asamblea General revitalizada y un mejor Consejo Económico y Social. (FOCALAE, 2011)



En la mencionada reunión se decide crear el “Vision Group del FOCALAE” con el propósito de orientar la dirección futura del Foro y proporcionar un marco estratégico para fortalecer y profundizar más la cooperación entre ambas regiones. El “Vision Group” estará formado por un mínimo de 5 participantes por región y a la fecha está en plena etapa de creación. (FOCALAE, 2011)

La Declaración de Uluwatu es el documento final de la VI Reunión de Ministros de Exteriores, que tuvo lugar en junio próximo pasado en Indonesia. Del mencionado documento se desprende el reconocimiento del FOCALAE contribuyendo con un 33.43% del PBI mundial y el 29.82% del comercio internacional.

Los Ministros de Relaciones Exteriores promueven en esta Declaración la conectividad del FOCALAE para acortar las distancias entre los cooperantes. Alientan para tal fin la cooperación y el diálogo en temas macroeconómicos, la instalación de vuelos comerciales entre ambas regiones, el desarrollo de la economía sustentable tendiente a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional reduciendo el desperdicio de alimentos a nivel mundial. Confían asimismo en las micro, pequeñas y medianas empresas como motores de ese desarrollo en ambas regiones. Reafirman el compromiso en la cooperación en materia educativa a través del proyecto brasilerío de la Red Universitaria del FOCALAE como parte esencial del crecimiento y el desarrollo económico.

En la misma tesitura de reuniones previas, la Declaración de Uluwatu también promueve la cooperación entre ambas regiones tendiente a reducir los efectos de las catástrofes y eventos naturales, la cooperación en materia de turismo, el desarrollo del comercio y la inversión, el combate al crimen organizado y la reducción de la pobreza entre otros temas.

También reconoce la importancia de la Cooperación Sur-Sur y Triangular y se alienta al proyecto presentado por Indonesia de crear centros de conocimiento sobre cooperación que estuviesen liderados por países de acuerdo a ventajas comparativas en los ámbitos en los que se plantee la cooperación. En la última reunión del FOCALAE se realizó el segundo encuentro de oficiales de cooperación y el proyecto apunta al fortalecimiento institucional, el intercambio de conocimientos, la coordinación y el



compromiso por un financiamiento sostenible y el seguimiento y la evaluación de los proyectos de cooperación en ambas regiones. (FOCALAE, 2013)

Proyectos de cooperación

La tarea de los Grupos de Trabajo es la que pone en movimiento al FOCALAE ya que a recomendación de las reuniones de Ministros y de Oficiales, uno o más países miembros presentan proyectos de trabajo, los que se entienden como iniciativas destinadas a aumentar el conocimiento y a mejorar el entendimiento entre América Latina y Asia del Este, y se comprometen a desarrollarlos en un cierto período de tiempo. Éstos deben ser específicos y de proyección interregional, los iniciadores deben asegurar su financiamiento y que los mismos contribuyan a cumplir los objetivos del Foro.

Como lo expresa uno de los objetivos del FOCALAE es concretar la cooperación multidisciplinaria, “*inter alia*”, en economía, comercio, inversión, finanzas, ciencia y tecnología, protección ambiental, cultura, deportes, turismo e intercambios de personas, según lo expresa el Documento Marco. (FOCALAE, 2001)

En la Declaración de Buenos Aires se reconoce que la cooperación del FOCALAE debe ser transversal y estar orientada hacia la acción, a fin de producir beneficios tangibles y resultados sustanciales. Las actividades de los Grupos de Trabajo deberían de estar más concentradas en proyectos de posible realización y ser más sistemáticas para lograr una mejor coordinación y una gestión efectiva. Los Ministros de Relaciones Exteriores exhortaron en Buenos Aires a los Grupos de Trabajo a concentrarse en la exploración del vasto potencial de sus miembros en lo que respecta a sus recursos naturales y a mejorar las áreas menos exploradas, como la innovación, la ciencia y tecnología y el turismo, en particular el ecoturismo y los deportes. (FOCALAE, 2011)

Se han presentado desde la creación del FOCALAE cientos de proyectos nacionales, algunos muy puntuales y específicos. Es interés del presente artículo hacer una breve descripción de algunos de ellos que implican una cooperación interregional o birregional.

Lo que sigue es esa descripción de los mencionados proyectos, encabezados por el Grupo de Trabajo al que corresponden, el país de origen, el año en que se presentaron y título del proyecto:

- **Política, Cultura, Educación y Deportes, Japón, 2010.** Jóvenes diplomáticos del FOCALAE “Negocios medioambientales y reducción del riesgo de desastre”. Problemas y riesgos ambientales en la promoción del comercio y la inversión. Este encuentro apuntó a intercambiar experiencias sobre la reducción de los riesgos de los desastres ambientales en referencia al tsunami de 2011 en Japón.
- **Economía y Sociedad, Indonesia, 2013.** 2^a Reunión de funcionarios sobre cooperación internacional. Tiene como objetivo promover la creación de centros de conocimiento en el contexto de la cooperación triangular sur-sur, en la que los países líderes en ventajas comparativas en este campo presentarán sus modelos para el fortalecimiento institucional, el intercambio de conocimientos, coordinación y cooperación bilateral, y detectar fuentes de financiamiento para estos modelos.
- **Economía y Sociedad, Japón, 2012.** Conferencia sobre promoción de eco-negocios. Para el desarrollo sustentable la reunión se centro en temas como la generación de energía geotérmica, transporte y conservación de la energía, recurso del agua y saneamiento de las cuencas hídricas.
- **Política, Cultura, Educación y Deportes, Camboya, 2012.** Festival de Cine del FOCALAE. A través del cine se propone el entendimiento mutuo de las regiones y es una canal para dar a conocer la cultura de los países.
- **Política, Cultura, Educación y Deportes, Corea, 2011.** Promoción de deportes tradicionales. Intercambio y promoción en deportes tradicionales además de estrechar la vinculación en la materia.

- **Economía y Sociedad, Chile, 2012.** Primera reunión de mujeres emprendedoras.
- **Política, Cultura, Educación y Deportes, Brasil, 2012.** Reunión Universitaria del FOCALAE. Se presentó la creación de la Carta de la Red Universitaria para la concreción de la cooperación académica, tecnológica, educativa y cultural de todos los miembros de la Red.
- **Economía y Sociedad, Brasil.** Documento de desarrollo del turismo. Información para el intercambio turístico y la facilitación de la aplicación de normas y de los viajes.
- **Ciencia y Tecnología, Colombia, 2013.** Red de convergencia científico-tecnológica. Trabajo interdisciplinario para la seguridad alimentaria, la energía, la salud y el medioambiente.

Es pertinente analizar el éxito o no de los proyectos de cooperación presentados en este ámbito. Estos proyectos son los que se encuentran vigentes y cuentan con financiamiento para su ejecución. Se destaca el avance del proyecto de la Red Universitaria del FOCALAE, que ya cuenta con una Carta fundacional que fuera aceptada por todos los países.

Para comprender el funcionamiento y el desarrollo de los proyectos del FOCALAE, se debe referenciar una recomendación del “Vision Group” tendiente a identificar los proyectos de cooperación que sean icónicos del espíritu del FOCALAE. El objetivo primordial de esos proyectos debe ser incrementar la visibilidad del Foro y aumentar el impacto de la cooperación. Para ello, éstos deben estar abiertos a la participación de un mayor número de cooperantes, que logren una mayor visibilidad en los medios de comunicación y hacia adentro de los miembros para lograr que se mantengan en el tiempo y contribuyan a la construcción de una identidad interregional.

Es recomendable para aquellos fines la implementación de proyectos que versen sobre: la formación de un Grupo de Contacto en Negocios y Foros Empresariales, que identifiquen las necesidades para achicar la brecha y aumentar los flujos de comercio e



inversión interregional; el fortalecimiento de la Red Universitaria del FOCALAE (proyecto que fuera presentado por Brasil) que tiende al intercambio interregional de conocimiento, académicos, investigaciones y estudiantes, que en un futuro se acerquen al estudio académico especializado en ambas regiones para profundizar el conocimiento mutuo en áreas sensibles como las ciencias sociales y fundamentalmente en ciencias duras y tecnología alentando el desarrollo de las regiones.

También recomienda fomentar las competencias en Ciencia y Tecnología, no solo a nivel académico sino acercándolo a las escuelas secundarias y al público en general. Y para finalizar, se exhorta a la creación de un Foro de Políticas y la creación de una Red de Think Tanks para ese fin, para el intercambio de opiniones, diferencias y entender puntos de convergencia entre ambas regiones. Los funcionarios nacionales deberán estar abiertos al diálogo con expertos de la sociedad civil para aunar esfuerzos en este objetivo. (FOCALAE, 2013-b-)

Los proyectos de Argentina en el FOCALAE.

Para finalizar, se hace una breve reseña de los proyectos argentinos presentados en el marco de los grupos de trabajo del FOCALAE en años anteriores⁵. Cabe destacar que estos proyectos no están vigentes al día de hoy, y que fueron reformulados dentro de la actividad de los grupos a lo largo de las reuniones que ellos realizaron. La actividad argentina se focalizó en el grupo de Política, Cultura, Educación y Deportes donde se presentaron los siguientes proyectos:

- En el año 2003, para la creación de un sistema de advertencia temprana ante catástrofes, emergencias o desastres fundamentalmente de origen natural.
- En 2009 Argentina puso a consideración del FOCALAE la creación de un título internacional de lengua Española llamado Certificado de Español: Lengua y Uso para la contraparte asiática interesada.

⁵ FOCALAE, *National Projects*, http://www.fealac.org/FEALAC/04_project/list.asp, (12 de agosto de 2013)



- Asimismo en 2009 presentó un proyecto de infraestructura para la integración en base al trabajo de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana⁶ (IIRSA) en la que 12 países presentan proyectos para el mejoramiento de la infraestructura sea ésta caminos, accesos a áreas productivas y portuarias, transporte y comunicaciones, etc.

El único proyecto presentado por Argentina en el Grupo de trabajo de Ciencia y tecnología es también del año 2009, cuando en el marco de una presentación sobre Biocombustibles, el INTA hizo hincapié en el desarrollo de la plantación de Jatropha Curcus, que es un arbusto cuyas semillas tienen un alto contenido oleico aprovechable para la producción de biodiesel. El proyecto data de 2008 y refiere a la plantación de 310 mil hectáreas en la zona del Chaco⁷.

En el marco de la última reunión del Grupo de trabajo en Economía y Sociedad del FOCALAE Argentina presentó un proyecto para la creación de un Banco de datos de oportunidades de inversión en las regiones, en conjunto con la sección de Información de Negocios que funciona en la página oficial del FOCALAE. El propósito del mencionado banco de datos es avanzar hacia un mayor flujo de inversiones y comercio entre los países miembros, priorizando la vinculación estratégica entre empresas de ambas regiones. La propuesta argentina tiene como fundamento el avance realizado en la materia desde 2007 en el FOCALAE y pone como ejemplo el Banco de Proyectos de Inversión Productiva en la Argentina⁸.

⁶ IIRSA cuenta con el apoyo técnico y financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Financiero para el desarrollo de Cuenca del Plata (FONPLATA), más información en www.iirsa.org

⁷ Se trata de un arbusto que se reproduce a gran escala, genera oportunidad laboral para mano de obra no cualificada y no plantea el dilema de energía versus alimentos, dado que sus características le impiden ser usado para otro fin que no sea el energético. Esta línea de negocio parte de un acuerdo cerrado con las empresas Patagonia Bioenergía y Celulosa Argentina. Véase

<http://www.eleconomista.es/economia/noticias/518424/05/08/Economia-Empresas-El-presidente-de-SanJose-asume-tambien-la-presidencia-de-su-participada-argentina-Carlos-Casado.html>

⁸ Herramienta administrada desde la Subsecretaría de Desarrollo de Inversiones y Promoción Comercial de la Cancillería Argentina en <http://bapip.inversiones.gov.ar/>



Líneas finales

Según un informe de la CEPAL en los últimos años el centro del crecimiento de la economía mundial se trasladó del Norte al Sur y del Atlántico al Pacífico. Las economías emergentes crecen tres veces más rápido que los países desarrollados. La región del Asia-Pacífico, liderada por China, es la región más dinámica de crecimiento mundial. En los tiempos post crisis, Latinoamérica también creció de manera sostenida, lo que refleja que entre 2004 y 2008 los países de Asia del Este aportaron en un 45% al crecimiento mundial, y los latinoamericanos lo hicieron en un 10%. (CEPAL, 2011; 11-13) Se espera que en los diez años que siguen, Latinoamérica y el Caribe aporten en un 7,6% al crecimiento del PBI mundial, y Asia (excluyendo a Japón) lo haga en un 56,4%. (CEPAL, 2013; 17)

En cuanto a los grados de desarrollo, los países asiáticos miembros del FOCALAE fueron más eficientes en la reducción de la pobreza y la distribución del ingreso que sus contrapartes latinoamericanos. Con la sola excepción de Camboya, los países de Asia del Este superan a los de Latinoamérica en la reducción de las desigualdades. (CEPAL, 2011, p. 17) En las últimas décadas los países de Asia del Este han mejorado estos indicadores, revolucionando sus hábitos de consumo y la consecuente apertura al mundo en la búsqueda de productos que aquello satisfagan.

La cooperación a través del FOCALAE, que representa el 40% de la población mundial, el 33,34% de la economía mundial y más del 29,82% del comercio internacional, tiene entonces relevancia global (FOCALAE, 2013). El solo hecho de la existencia de un foro de cooperación que una a los países de ambas regiones, la continuidad de los proyectos arriba mencionados y la discusión y ejecución de ellos en los ámbitos regionales, es con todo un buen augurio de que puedan estrecharse los lazos y crecer aún más la cooperación sur-sur de forma birregional.



REFERÊNCIAS

BOLOGNA, Bruno Alfredo. **La inserción argentina en la sociedad internacional, en La Política exterior Argentina 1994/1997**, Capítulo I, CERIR, Rosario 1998.

CANCILLERIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA, Biblioteca digital de Tratados, disponible en <http://tratados.cancilleria.gob.ar/index.php>

CANCILLERIA DE LA REPÚBLICA ARGENTINA Fondo Argentino de Cooperación Sur-Sur y Triangular, disponible en <http://www.foargentina.cancilleria.gov.ar/index.php> consultados en mayo de 2013.

CEPAL, Forum for East Asia-Latin America Cooperation (FEALAC), New biregional trade and investment relations in a changing world economic environment, LC/R.2173, Santiago, Chile 2011.

CEPAL, Strengthening biregional cooperation between Latin America and Asia-Pacific. The role of FEALAC, Santiago de Chile, Junio de 2013.

FOCALAE. Documento Marco FOCALAE, I Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Santiago de Chile 2001;

FOCALAE. Plan de Acción de Manila, II Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Manila 2004; Disponible en www.fealac.org consultados en noviembre de 2012 y agosto de 2013.

FOCALAE. Declaración Ministerial y Programa de Acción, III Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Brasilia 2007; Disponible en www.fealac.org consultados en noviembre de 2012 y agosto de 2013.

FOCALAE. Declaración de Buenos Aires, V Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Buenos Aires 2011; Disponible en www.fealac.org consultados en noviembre de 2012 y agosto de 2013.

FOCALAE. Uluwatu (Bali) Declaration, 6º Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, Bali junio de 2013. Disponible en www.fealac.org consultados en noviembre de 2012 y agosto de 2013.

FOCALAE. (b) Reporte Final, 6º Reunión de Altos Funcionarios, Bali junio de 2013 Disponible en www.fealac.org consultados en noviembre de 2012 y agosto de 2013.



FOCALAE, Proyectos nacionales, disponibles en www.fealac.org y http://www.fealac.org/FEALAC/04_project/list.asp consultados en noviembre de 2012 y marzo de 2013.

OLIVET, Maria Cecilia. **Unravelling Interregionalism Theory: A Critical Analysis of the New Interregional Relations between Latin America and East Asia**, Ponencia en la VI Reunión de la Red de Estudios de América Latina y el Caribe sobre Asia-Pacífico (REDEALP), BID/INTAL, Buenos Aires, Octubre de 2005.

SECRETARIA GENERAL IBEROAMERICANA, Informe de la Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2012, Madrid, Noviembre de 2012, disponible en www.cooperacionsursur.org , consultado en marzo de 2013.

WILHELMY, Manfred. **FOCALAE: Interrogantes hacia el futuro**, presentación en el marco de la VIII Reunión de Altos Funcionarios del FOCALAE, Brasilia, Agosto de 2007.



RESUMEN

El Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este es claramente una experiencia de cooperación Sur-Sur birregional ya que apuesta por una relación entre cooperantes en condiciones de reciprocidad, entendiéndose como socios y elaborando sus proyectos en base al consenso sin importar su desarrollo relativo.

PALABRAS CLAVES

Cooperación; América Latina; Asia del Este.

RESUMO

O Fórum para a cooperação América Latina e Ásia do Leste é claramente uma experiência de cooperação Sul-Sul bi-regional que defende uma relação entre parceiros de cooperação, numa base recíproca com projetos desenvolvidos com base no consenso, independentemente do seu grau de desenvolvimento relativo.

PALAVRAS-CHAVES

Cooperação; América Latina; Ásia do Leste.

ABSTRACT

The Forum for East Asia-Latin America Cooperation is clearly an experience of bi-regional South-South cooperation that opts for a cooperative relationship under conditions of reciprocity, understanding countries as partners and developing their projects based on consensus regardless of relative development.

KEY WORDS

Cooperation; Latin America; East Asia.

*Artigo recebido dia 30 de junho de 2013.
Aprovado em 20 de dezembro de 2013.*



REPRESENTATIVIDADE E LEGITIMIDADE NA INTEGRAÇÃO REGIONAL: O FORO CONSULTIVO E O PARLAMENTO DO MERCOSUL

Representativeness and Legitimacy in Regional
Integration: The Constitutive Forum and the Mercosur
Parliament

Cairo Gabriel Borges Junqueira¹
Bruno Theodoro Luciano²

Introdução

O desenvolvimento da integração regional no âmbito do Mercosul favoreceu o aumento de temáticas discutidas no âmbito regional, as quais passaram a ser tratadas secundariamente no plano nacional. A baixa existência de mecanismos institucionalizados de cunho democrático e participativo, especialmente quando comparados às instituições domésticas, trouxe à tona o questionamento acerca do déficit democrático presente na integração regional (DRUMMOND, 2005).

A partir do início do século XXI, o processo integrationista passou por um sopro de institucionalização, na medida em que novos órgãos, de contornos participativos e representativos, calharam a fazer parte do modelo organizacional do Mercosul. Dois deles, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e

¹ Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade Estadual Paulista - Faculdade de Ciências Humanas e Sociais de Franca (FCHS). Mestrando em Relações Internacionais, com ênfase em Política Internacional e Comparada, pela Universidade de Brasília - Instituto de Relações Internacionais (IREL). Atualmente, é colaborador do blog Página Internacional e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: cairogbj@yahoo.com.br.

² Bacharel (2011) e Mestre (2013) em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Foi Assistente de Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - DF. E-mail: brutheodoro@hotmail.com.

Departamentos do Mercosul (FCCR) e o Parlamento do Mercosul (Parlasul), representam essa tentativa de reduzir o suposto déficit democrático existente na integração (MEDEIROS et al, 2010).

O presente artigo intenta discutir o papel que esses dois órgãos, de natureza e composição completamente distintos, possuem de acrescer representatividade e legitimidade à integração do Mercosul. Embora apresentem estruturas organizacionais e competências institucionais incipientes, o FCCR e o Parlasul são instrumentos tentativos de inserção de características representativas e de legitimidade democrática no plano regional. Enquanto em um primeiro momento analisa-se o questionamento teórico referente à representatividade e à legitimidade sob a égide mercosulina, posteriormente é introduzida as características e as limitações dos dois órgãos analisados, além de seu papel no desenvolvimento democrático regional.

Inserindo democracia à escala regional: a discussão de representatividade e legitimidade no Mercosul

A Importância do Princípio da Representatividade na Integração Mercosulina

A questão da representação sempre esteve ligada à figura do Estado moderno e, por conseguinte, à democracia enquanto regime de governo. Ideias, instituições e práticas democráticas tornaram o século XX a era do triunfo desse tipo de poder (DAHL, 2009), o qual, teoricamente, sempre esteve centrado nas mãos do povo. Fato que ficou notadamente conhecido com a definição de democracia proposta por Norberto Bobbio (2006, p. 22), qual seja “[...] primariamente um conjunto de regras de procedimentos para a formação de decisões coletivas, em que está prevista e facilitada a participação mais ampla possível dos interessados”.

Segundo Robert Dahl (2009), a democracia distingue-se em dois tipos: a real, como sistema representativo de governo, e a ideal, como um valor absoluto a ser alcançado abrangendo valores universais. E, quando se fala em determinados blocos regionais, parece que eles seguem uma linha média entre a realidade, pois buscam a criação de instituições representativas, e o ideal máximo a ser alcançado, o que se torna



nítido com a inclusão progressiva, mas ainda restrita, de atores subnacionais e cidadãos no processo integracionista.

No caso do Mercosul, a problemática da representatividade democrática esteve presente antes mesmo do seu nascimento. Para Sergio Caballero (2011), os acordos de cooperação entre Brasil e Argentina em 1986 logo após os períodos de redemocratização em 1985 e 1983, respectivamente, podem ser considerados como a primeira grande fase histórica do bloco. Embora se considere que o princípio de representatividade fora colocado em prática logo em 1991 com a assinatura do Tratado de Assunção, no qual se criou a Comissão Parlamentar Conjunta do Mercosul (CPC) – responsável por manter o contato entre o poder legislativo e os temas de integração *per se* – somente houve sua consolidação anos mais tarde, em 1995, com a então institucionalização do bloco por meio do Protocolo de Ouro Preto³.

Anos mais tarde, especificamente em 1998, o Protocolo de Ushuaia foi ratificado e acordava sobre a plena vigência de instituições democráticas como condição vital para o desenvolvimento do processo de integração entre os Estados Partes, que, naquele momento, eram Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, e os Estados associados, Bolívia e Chile. Com o feitio da institucionalização e o corolário democrático, a representatividade mostrava-se como ferramenta indispensável para um maior grau de participação dos cidadãos nas ações do bloco.

Todavia, sendo a representação pautada no sufrágio de mandatários políticos (MEDEIROS et al., 2010), o Mercosul sempre possuiu um nível modesto de institucionalização, em grande parte por ter apenas órgãos centrais de caráter intergovernamental, ou seja, capitaneados exclusivamente por chefes de Estado. Em raros momentos os países do bloco parcialmente relativizam suas autonomias e controles soberanos em prol da integração, caracterizando um grau baixo de “*sovereignty bargain*”, que é a capacidade dos Estados aceitarem voluntariamente

³ No artigo 1º do Protocolo de Ouro Preto consta que a estrutura institucional do Mercosul seria composta, inicialmente, por seis órgãos, dentre os quais podemos citar três principais: Conselho do Mercado Comum (CMC), Grupo Mercado Comum (GMC) e Comissão de Comércio do Mercosul (CCM).

algumas limitações por troca de certos benefícios a nível regional (MATTLI, 2000, p. 150).

Destarte, os problemas apresentados tanto pelo Foro Consultivo (FCCR) quanto pelo Parlamento do Mercosul (Parlasul) evidenciam tal precariedade institucional. Esses órgãos, os quais têm o intuito de representar tanto os atores subnacionais – municípios, estados federados, províncias e departamentos – como a população dos Estados-partes da integração, são apenas órgãos consultivos na estrutura institucional do Mercosul, o que impede a redução do déficit democrático na integração e mantém a totalidade do processo decisório mercosulino nas mãos das chancelarias nacionais. Nos dizeres de Marcelo Medeiros et al. (2010, p. 8), a hipertrofia dos poderes Executivos nacionais é acentuada por uma débil competência das instâncias representativas, entre elas os próprios FCCR e o Parlasul. Embora haja alguma vontade política para organizar processos efetivos por parte de ambos os órgãos, suas institucionalizações ainda são limitadas.

Conclui-se que existe uma série de limitações à representatividade intra-bloco do Mercosul. Além de contar com países de tradições centrais, a ausência de órgãos supranacionais⁴ acaba por diminuir e dificultar o aumento da cooperação tanto entre os governos quanto entre os atores subnacionais e os cidadãos. Para ampliar a representatividade, seria necessária a participação dos cidadãos dos mais variados setores sociais (FARIA; PIÑERO, 2010), tendo como resultado um maior diálogo entre os âmbitos domésticos, estatais e regionais. A elevada fragmentação interna e o distanciamento dos atores sociais ainda são duas incertezas mercosulinhas que atenuam sua representatividade regional (VAZ; FIGUEIRA, 2006).

A Busca pela Legitimidade nas Estruturas do Mercosul

Embora não se tenha uma definição básica para os termos centrais do presente trabalho, pode-se dizer que a legitimidade no Mercosul faz jus à “[...] capacidade de

⁴ A supranacionalidade pode ser entendida como “[...] um poder de mando superior aos Estados, resultando da transferência de soberania operada pelas unidades estatais em benefício da organização comunitária, permitindo-lhe a orientação e a regulação de certas matérias, sempre tendo em vista anseios integracionistas.” (STELZER, 2004, p.67-68).

manter a crença de que as instituições estabelecidas são as mais eficazes para promover o bem estar da sociedade” (LIPSET, 1967 apud MEDEIROS et al., 2010, p. 35). Além de dividir espaço com outros atores internacionais, com destaque para os Estados, as organizações regionais internacionais (ORI) acabam por serem arenas sociopolíticas suplementares aos níveis nacionais e subnacionais, sendo expressamente reconhecidas na esfera pública.

Notadamente mais complexa do que a noção de representatividade, Marcelo Medeiros (2008) atesta que se deve considerar na legitimidade do Mercosul, além de democracia e *accountability*⁵, o referencial de Estado contemporâneo gerenciador bastante característico da organização intergovernamental supramencionada na seção anterior. Tal “Estado gerente”, centralizador e com perda restrita de soberania acaba por deixar em segundo plano a legitimidade democrática⁶ no bloco, tornando-a uma dívida permanente dos governantes perante os cidadãos (VENTURA, 2005).

Em análise realizada por Andrés Malamud e Pablo Castro (2007), os autores afirmam que existe uma diferença gritante entre a retórica e os resultados de fato na integração regional da América Latina. Dentre os principais fatores históricos para a falha integracionista, citam a instabilidade democrática, o baixo grau de interdependência e a institucionalização inadequada, todas visíveis no Mercosul. Acreditam que a decisão política da região é opaca por não existirem eleições diretas de representantes.

Interessante notar a dualidade presente nesse texto (MALAMUD; CASTRO, 2007) a respeito dos discursos sobre o Mercosul. De um lado estão os progressistas ou desenvolvimentistas e, de outro, os realistas, instrumentalistas ou liberais. Acerca da

⁵ “[...] a accountability seria o fio que manteria a esperança de vincular a seleção dos governantes pelo método eleitoral com o sentido normativo da democracia, o poder do povo. Ela envolve tanto a prestação de contas dos detentores de mandato aos seus constituintes quanto o veredicto popular sobre essa prestação de contas. Daria, aos eleitores comuns, instrumentos para controlar a ação dos representantes e, a estes, um forte incentivo para proteger os interesses de sua base eleitoral. Consistiria, portanto, no principal mecanismo para impedir que os representantes, uma vez escolhidos, tornassem-se independentes dos representados” (MIGUEL, 2010, p. 183).

⁶ Segundo Deisy Ventura (2005), a legitimidade democrática dentro de um bloco regional é o cimento, o amálgama que faz com que as aventuras humanas em termos políticos, econômicos ou de direito tornem-se duráveis durante o passar do tempo.

superação do impasse integracionista, o primeiro grupo defende maior participação civil, avanço da representatividade de instituições e diminuição do déficit democrático, enquanto o outro impulsiona a integração funcional e técnica (infraestrutura) e atesta que o bloco carece de maiores laços econômicos e de interdependência. O ideal progressista tornou-se a posição adotada pelos governos nacionais desde o segundo semestre de 2001, fato que ficou reconhecido pela criação do Tribunal Permanente de Revisão (TPR) e do Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM).

Novamente segundo Marcelo Medeiros et al. (2010), a legitimação dos blocos regionais ocorre em dois níveis: 1) a identificação entre esfera pública e organização supranacional e 2) a diminuição do déficit democrático por meio da instituição de mecanismos de controle. O primeiro, que envolve a formação de uma identidade transnacional, abarca diretamente o papel dos cidadãos em determinado processo político. Por conseguinte, através do segundo nível, tem-se a legitimação de determinado governo através da possibilidade aberta aos cidadãos de expor periodicamente sua recusa ou aceitação das decisões e dos resultados apresentados pelo governo (BRUNKHORST, 2006 apud MEDEIROS et al., 2010).

De tal sorte, tanto o Parlasul quanto o FCCR não contemplam o que fora descrito acima no segundo ponto justamente porque suas eleições são indiretas e possuem apenas *status* de consulta. Não havendo instituições supranacionais, parece que o Mercosul não construiu nenhuma estrutura institucional significativa para fomentar sua legitimidade interna (MALAMUD, 2013).

O bloco, atualmente, constitui-se em um sistema híbrido (VENTURA, 2005): é mercado comum na teoria, mas empiricamente não passa de uma união aduaneira imperfeita; tem personalidade jurídica internacional, mas goza majoritariamente de organismos executivos; possui um discurso oficial de participação, mas na prática faltam órgãos de apoio aos ideais dos cidadãos. O que parece urgente é uma reforma institucional do Mercosul capaz de aprofundar a integração e aumentar o contato entre os governos centrais e a sociedade civil. Mesmo com suas inúmeras limitações, o FCCR e o Parlasul são vitais para compreender esse processo de mudanças a longo prazo



muito defendido na academia. São umas das únicas instituições capazes de gerar novas invenções políticas no Mercosul (MEDEIROS et al., 2010).

A construção da representatividade e da legitimidade no Mercosul

Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul

A participação dos chamados governos ou atores subnacionais no Mercosul começou em 1995, quando foi fundada a Rede Mercocidades, a qual tinha como objetivo lograr a participação dos níveis locais nos processos decisórios do bloco e consolidar uma espécie de cooperação horizontal voltada ao intercâmbio de experiências e difusão de boas práticas (CHASQUETTI, 2006 apud MATOS; STEFFEN, 2012, p. 34). Posteriormente, em 2004, com a Decisão 41/04 do Conselho do Mercado Comum (CMC) durante a Cúpula de Ouro Preto, foi criado oficialmente o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR), permitindo às partes atuarem diretamente nos temas que lhes eram pertinentes no âmbito dos debates do bloco, sejam eles: integração fronteiriça, integração produtiva e cidadania regional.

Após sua criação, o FCCR foi instalado em 2007 durante a realização da Cúpula de Chefes de Estado, no Rio de Janeiro. O órgão ansiava, naquele momento, “[...] o fortalecimento do Mercosul pela incorporação de espaços cada vez mais representativos do conjunto das sociedades que o compõem e lhe dão legitimidade” (BRASIL, 2010, p. 5). De fato, o FCCR colocava os líderes locais (prefeitos) como uns dos únicos atores da integração com legitimidade democrática, pois possibilitava a participação dos cidadãos no Mercosul. E, *de jure*, ou seja, com *status* de instituição plena, conforme apontado por Marcelo Medeiros (2008), propicia a prerrogativa de participação dos atores estatais subnacionais no processo de integração.

Fazendo jus ao que se denomina comumente na academia de inserção internacional de atores subnacionais, o FCCR buscou ser uma organização representativa de mão dupla, pois, além de dar voz aos governos locais, procurou aumentar o grau de participação da sociedade civil na integração. Tal nível de acesso

social na região pode ser considerado, segundo a concepção mais abrangente de Michael Keating (1999 apud MEDEIROS, 2008), como traço bastante característico de sua paradiplomacia, tendo em vista que a participação cidadã sempre esteve presente na pauta mercosulina desde a Rede Mercocidades.

Embora com um histórico recente e curto, o desenho institucional do Foro denota possíveis mudanças futuras internas, principalmente no que concerne à sua legitimidade. Como o próprio nome diz, o FCCR tem caráter apenas consultivo, mas possui representantes eleitos por sufrágio universal, na vigência dos seus mandatos e designados pelos Estados-partes (MEDEIROS et al, 2010, p. 45). Composto por dois comitês centrais, o de Municípios (COMUN) e o de Estados Federados, Províncias e Departamentos, o Foro compõe-se por cinco capítulos, um para cada país membro do bloco, inclusive a Venezuela, totalizando 100 membros, sendo dez prefeitos e dez governadores de cada Estado.⁷

Estrutura e Capítulos do FCCR



⁷ A título de curiosidade, atualmente o Capítulo Brasileiro é coordenado pela Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República (SAF/PR). Estados federados e municípios colocam em prática a Política Externa Federativa, qual seja “[...] a estratégia própria de um estado ou município desenvolvida no âmbito de sua autonomia, visando à sua inserção internacional de forma individual ou coletiva” (RODRIGUES, 2009, p. 36).



CAPÍTULO ARGENTINO	Rosario; La Matanza; Florencio Varela; Rafaela; Santa Fe; Ituzaingó; Tandil; San Miguel de Tucumán; Morón; Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAPÍTULO BRASILEIRO	Tucumán; Chaco; Corrientes; Formosa; Santa Fe; Santiago del Estero; Mendoza; Córdoba; Entre Ríos; Salta Belo Horizonte; Guarulhos; Fortaleza; Santa Vitória do Palmar; Corumbá; Bagé; Conselho dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu; CNM; ABM; FNP
CAPÍTULO PARAGUAIO	Bahia; Pernambuco; Amazonas; Pará; Paraná; Rio Grande do Sul; Mato Grosso do Sul; Mato Grosso; Rio de Janeiro; Acre
CAPÍTULO URUGUAIO	Capiatá; San Bernardino; Yute; General Aquino; Capitán Miranda; Villa Hayes; General Díaz Concepción; San Pedro; Cordillera; Guairá; Caaguazú; Caazapá; Itapúa; Misiones; Paraguarí; Alto Paraná; Central; Nueve de Julio; Amambay; Canindeyú; Presidente Hayes; Alto Paraguay; Boquerón
CAPÍTULO VENEZUELANO	Congresso de Intendentes: Artigas; Cerro Largo; Rivera; Rocha; Treinta y Tres
	Estado de Bolívar

Fonte: Revista do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (BRASIL, 2010, p. 10-11)

Todavia, a composição do FCCR é realizada de maneira colateral, sem o voto popular direto, causando um problema de *accountability* vertical. Marcelo Medeiros et al. (2010) afirmam que o Foro tem pouco poder decisório, porque, com sua estrutura institucional precária, acaba não sustentando uma ligação entre agente (representante) e eleitor (representado). Deste modo, o déficit democrático aparece como segundo fator negativo que atenua a consolidação institucional dos atores subnacionais na região.

Contudo, não há dúvidas sobre a importância adquirida pelo FCCR no Mercosul. De acordo com Karina Mariano e Marcelo Mariano (2001, p. 33 apud VIGEVANI, 2005, p. 99), os atores subnacionais são muito vulneráveis nos processos de integração regional justamente por não possuírem poder decisório direto. Do mesmo modo, os autores atestaram que, no caso específico mercosulino, seria necessário criar novos mecanismos ou estruturas capazes de representar os interesses subnacionais e influir tanto no âmbito interno do Estado quanto na integração por si. Assim, pode-se dizer que o FCCR veio preencher uma lacuna visível no Mercosul durante a sua primeira década de existência.

Até então, considera-se que a questão subnacional ainda não havia sido inserida em sua agenda regional (MARIANO; BARRETO, 2004). Considerando que existem duas formas de relação entre regiões e Estados no que concerne aos atores subnacionais – a possibilidade desses atores contatarem diretamente os ministérios centrais e a

capacidade de criação de um órgão intergovernamental específico para as discussões (LECOURS, 2008) –, o FCCR encontra-se em uma via média entre os dois pontos. O órgão foi criado, mas se submete às diretrizes do Grupo Mercado Comum (GMC) e está totalmente subordinado ao já citado caráter de centralidade e soberania advindo dos Estados nacionais. Ou seja, a estrutura institucional do Foro aliada ao seu caráter consultivo contribui para a incipiente e ainda incerta legitimidade dos atores subnacionais no Mercosul.

Do outro lado, o da representatividade, mesmo com a lentidão de desenvolvimento do bloco aliada às dificuldades encontradas no desbordamento do tema para a sociedade, é visível que existe uma preocupação pela necessidade de maior interveniência das entidades públicas subnacionais intra-bloco (VIGEVANI, 2005). Com a paulatina relação intrínseca entre sociedade civil e atores subnacionais, a descentralização da tomada de decisões mercosulina, embora de difícil consolidação na atual conjuntura, torna-se um imperativo para seu desenvolvimento além dos anseios econômicos.

Em definitivo, a legitimidade do FCCR ainda é escassa e tem papel secundário no processo de *decision-making* do Mercosul (MEDEIROS, 2008). Sua função representativa cresce em importância, todavia a potencialidade de ser interlocutor entre sociedades civis e Estados nacionais no ambiente regional permanece parcialmente inerte. A descentralização da agenda, sobretudo na composição dos Capítulos do Foro, é parte importante para fortalecer o diálogo em cada país e, posteriormente, fomentar reuniões de cunho regional. Tendo em vista que a participação civil no Mercosul sempre fora negligenciada (MALAMUD; CASTRO, 2007), o FCCR é peça fundamental para atenuar o déficit democrático por meio da representação dos governos subnacionais.

Parlamento do Mercosul

Desde o início da construção do Mercosul, a inclusão dos legislativos nacionais na integração regional era vista como modo de se legitimar um processo de integração desenvolvido por Estados que estavam, no momento, em um movimento de redemocratização. Com a assinatura do Tratado de Assunção, de 1991, foi criado, além

de órgãos de controle executivo e político da integração, comandados pelos executivos dos Estados-membros, uma Comissão Parlamentar Conjunta (CPC), responsável pela facilitação da implementação das normas referentes à consolidação do Mercado Comum (Artigo 24 do Tratado de Assunção). Com o Protocolo de Ouro Preto, em 1994, a Comissão passa formalmente a ser inserida dentro da estrutura institucional do bloco. Ouro Preto esclareceu a posição e papel da CPC dentro da estrutura mercosulina. Nas primeiras reuniões da CPC já pode ser encontrado o interesse na construção de uma instituição parlamentar no âmbito do Mercosul (DRUMMOND, 2011).

Com o início do século XXI, há um novo impulso na integração regional, em virtude da reaproximação entre Argentina e Brasil e da recuperação econômica desses países. Decorrente desse contexto, é assinado o Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul, em 2005, o qual passa a entrar em vigor em 2006. Esse documento transforma a antiga CPC em uma instituição com características mais próximas de um órgão legislativo parlamentar no âmbito da integração regional (RIBEIRO, 2008).

No campo das competências, coube ao Parlasul:

(...) emitir pareceres sobre projetos de norma, apresentar anteprojetos que visem à harmonização das legislações nacionais, promover audiências públicas, receber petições de particulares, aprovar seu orçamento e elaborar relatório sobre a situação dos Direitos Humanos no bloco (RIBEIRO, 2008).

As prerrogativas do Parlasul têm se limitado a um papel consultivo no processo decisório do Mercosul, por meio dos pareceres sobre os projetos pertencentes às demais instâncias do bloco. Embora não deixe de significar a busca pela inserção de representatividade e legitimidade no bloco, o Parlasul, no escopo legislativo, na formulação e aprovação dos acordos, permanece como órgão de consulta no quadro institucional do Mercosul,

A previsão de realização de eleições diretas para escolha dos membros do Parlasul é uma das inovações mais significativas trazidas pelo seu Protocolo Constitutivo. A partir desse documento é incluído o princípio da representatividade direta na composição dos representantes do Parlamento regional. Segundo o referido protocolo, os parlamentares do Mercosul serão eleitos por voto universal e secreto, com base em legislações nacionais eleitorais a serem referendadas por cada Estado-membro

(Art. 6º do Protocolo Constitutivo do Parlasul). Ademais, a partir de data determinada pelos parlamentares do Mercosul, será estabelecido o “Dia do Mercosul Cidadão”, data em que as eleições para os parlamentares do bloco serão realizadas conjuntamente em todos os Estados-membros.

Para a garantia de uma representação mais equilibrada entre os povos do Mercosul, foi aprovada pelo Parlasul em 2010 os termos da distribuição das vagas do Parlamento para cada Estado-membro. Inspirado na evolução institucional do Parlamento Europeu, foi inserido na composição das bancadas nacionais do Parlasul, de modo gradual, o critério da representação cidadã, análogo ao princípio de representação atenuada utilizado no âmbito da integração europeia (DRUMMOND, 2009).

Incorporação da representação cidadã no Parlasul

Estados-membros	População (aproximada em milhões)	Primeira etapa (2006-2010)	Segunda etapa I (2011-2014)	Segunda etapa II (pós-2014 e adesão da Venezuela)
Uruguai	3,3	18	18	18
Paraguai	6,4	18	18	18
Venezuela	27,6	-	-	31
Argentina	41,7	18	26	43
Brasil	203,4	18	37	74
Total	282,4	72	99	184

Fonte: LUCIANO (2012).

Em um primeiro momento, o número das bancadas nacionais manter-se-ia o mesmo, seguindo a distribuição já utilizada pela antiga CPC. Em uma segunda etapa, em que os Estados nacionais passam a realizar internamente a eleição direta de seus parlamentares para o Mercosul, o critério de representação cidadã passa a ser aplicado transitoriamente, mantendo-se as representações paraguaia e uruguaias com 18 parlamentares, enquanto as delegações argentina e brasileira passam a contar com 26 e 37 vagas, respectivamente. A partir de 2014, com a conclusão da adesão venezuelana e a realização de eleições diretas para o Parlasul em todos os Estados do bloco, a distribuição das vagas chega a seu estágio final, quando novamente aumenta-se o número de assentos das representações argentina e brasileira. Até o momento, somente



o Paraguai realizou eleições diretas para a escolha de seus 18 representantes, em 2008 e 2013. Segundo o Protocolo Constitutivo do Parlasul, os demais países teriam até 2014 para passar a escolher seus parlamentares por representação direta.

A consolidação das eleições diretas em todos os países do Mercosul, juntamente com a inclusão completa de bancadas proporcionais, de modo atenuado, entre as representações nacionais será um grande passo no sentido de acrecer de representatividade à integração regional. Parlamentares eleitos diretamente para mandatos regionais serão atores fundamentais na aproximação dos cidadãos dos Estados-membros com o processo de integração. A inclusão do princípio da proporcionalidade fortalece o caráter representativo da integração, ao garantir que as assimetrias populacionais entre os Estados sejam respeitadas na escolha de seus representantes, haja vista que os parlamentares mercosulinos não serão representantes de seus países, mas sim dos cidadãos de todas as regiões.

A parlamentarização dos projetos de integração regionais tem sido compreendida como condição necessária, ainda que não suficiente, para a legitimação da integração, com o objetivo de reduzir o suposto déficit de democrático desse processo. *“The establishment of a supranational parliament is expected to confer democratic legitimacy on a Mercosur that supposedly suffers from a democratic deficit”* (MALAMUD; CASTRO, 2007). A inclusão de estruturas parlamentares na integração seria um instrumento essencial no transplante de práticas democráticas tradicionais do âmbito nacional para o contexto regional. Os princípios que caracterizam a estrutura dos parlamentos, como transparência, accountability, direitos humanos, pluralismo e diversidade de interesses, são essenciais para a democratização da integração, bem como para a garantia de participação dos cidadãos no processo decisório regional.

Conclusão

A parlamentarização do Mercosul ainda se encontra em um estágio embrionário, no qual não é possível com clareza avaliar os resultados da constituição de um Parlamento do Mercosul, como instrumento para o acréscimo de representatividade e

legitimidade à integração. Conforme exposto, o Parlasul mantém-se como esfera consultiva, com pouca competência e participação no processo decisório. O processo de realização de eleições diretas para o mesmo só ocorreu até o momento no Paraguai, enquanto as demais bancadas nacionais são indiretamente representadas pelos parlamentares indicados nos legislativos nacionais. Contudo, após a conclusão da inserção da representação direta no Parlasul, espera-se que suas atividades se tornem mais constantes e mais significativas no seio da integração.

Do mesmo modo, no que tange à participação dos atores subnacionais no Mercosul, vê-se que a inclusão de suas demandas na agenda regional é extremamente limitada. Com seu trabalho conjunto às Mercocidades, o FCCR tem um desafio muito grande a ser cumprido, seja ele o de mostrar aos governos centrais o quanto importante é, para o desenvolvimento regional, abrir espaço de atuação para os poderes locais. Prefeitos e governadores, por meio de seus representantes de secretarias ou coordenadorias de Relações Internacionais, são, inúmeras vezes, o nível de mais fácil acesso à voz dos cidadãos. O problema continua sendo a estrutura institucional do bloco, a qual se faz mister por uma reforma que deverá abranger, sobretudo, mudanças significativas na gestão e na valorização das propostas do FCCR e do Parlasul.

No âmbito da discussão referente à legitimidade e representatividade, os dois órgãos caracterizam-se como instrumentos de incorporação de princípios representativos e de legitimidade democrática no seio da integração. Tanto o FCCR quanto o Parlasul são canais possíveis de inclusão dos atores subnacionais e dos cidadãos, respetivamente, no processo de integração, como atores com real papel participativo. O acréscimo de seus poderes e a escolha democrática de seus componentes fortaleceriam esses laços, ainda incipientes, entre os atores domésticos e as instituições regionais, no sentido de redução do déficit de democracia a escala regional.



REFERÊNCIAS

- BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 10^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.
- BRASIL. Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República. **Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul – FCCR**. Presidência Pro Tempore Brasileira 2010. Foz do Iguaçu, PR, Dez. 2010. Disponível em: <<http://www4.planalto.gov.br/saf-fccr/fccr-mercosul/publicacoes-1/revista-fccr>> Acesso em: 04 jun. 2013.
- CABALLERO, Sergio. **El proceso de integración del Mercosur através de las teorías de la integración regional**. Documento de Trabajo 12, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.
- DAHL, Robert. **Sobre a Democracia**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.
- DRUMMOND, Maria Claudia. **A Democracia Desconstruída. O déficit democrático nas Relações Internacionais e os Parlamentos de Integração**. Tese de Doutorado, Universidade de Brasília, Brasília, 2005.
- DRUMMOND, Maria Claudia. Representación Ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. **Puente @ Europa**, ano XII, dezembro, 2009.
- DRUMMOND, Maria Claudia. A opção intergovernamental do Mercosul e a reforma do Protocolo de Ouro Preto. **Univ. Rel. Int.**, Brasília, v. 9, n. 1, jan./jun. 2011, p. 273-295.
- FARIA, Luiz Estrella; PIÑERO, Felipe. Participação democrática no Mercosul: análise do papel da comissão parlamentar conjunta e do fórum consultivo econômico-social. **Fundação de Economia e Estatística**, Porto Alegre, setembro 2010.
- LECOURS, André. **Political issues of paradiplomacy**: lessons from the developed world. Netherlands Institute of International Relations ‘Clingendael’ and Antwerp University, Netherlands, 2008. Disponível em: <http://www.clingendael.nl/publications/2008/20081217_cdsp_diplomacy_paper_paradipomacy.pdf> Acesso em: 30 mai. 2013.
- LUCIANO, Bruno Theodoro. A Inclusão da Representatividade Direta no Parlamento do Mercosul. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ed.11, Brasília, 2012.
- MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 2, n. 3, 2013, pp. 09-38.



MALAMUD, Andrés; CASTRO, Pablo. Are Regional Blocs leading from nation states to Global Governance? A skeptical view from Latin America. *Iberoamericana. Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies*, v. XXXVII: 1, 2007, pp 111-130.

MARIANO, Marcelo Passini; BARRETO, Maria Inês. Questão subnacional e integração regional: o caso do Mercosul. In: VIGEVANI, Tullo et al. **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : Ed. FAPESP : EDUSC, 2004.

MATOS, Giovanna Arjonilla de; STEFFEN, Nathalie Padovani. A rede Mercocidades e o Mercosul: atuação em rede através do FCCR. **Conjuntura Internacional**, Belo Horizonte, v. 9, n. 5, 2º sem. 2012, pp. 31-39.

MATTLI, Walter. Sovereignty Bargains in Regional Integration. **International Studies Review**, v. 2, n. 2, summer 2000, pp. 149-180.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. A questão da representação no Mercosul: os casos do Parlasul e do FCCR. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, outubro 2010, pp. 31-57.

MEDEIROS, Marcelo de Almeida. Legitimidade, Democracia e Accountability no Mercosul. **RBCS**, v. 23, n. 67, junho 2008, pp. 51-69.

MIGUEL, Luis Felipe. Accountability em listas abertas. **Rev. Sociol. Polit**, vol.18, n.37, 2010, pp. 183-200.

PROTOCOLO DE OURO PRETO – Protocolo adicional ao Tratado de Assunção sobre a estrutura institucional do Mercosul. Disponível em: <http://www.dpu.gov.br/encontro/encontroredpo/pdf/Protocolo_de_Ouro_Preto_PT.pdf> Acesso em: 27 mai. 2013.

PROTOCOLO DE USHUAIA – Sobre compromisso democrático no Mercosul, Bolívia e Chile. Disponível em <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/protocolo-de-ushuaia-1/>> Acesso em: 27 mai. 2013.

RIBEIRO, Elisa. O Parlamento do Mercosul como Recurso para Construção do Direito Comunitário. **Revista Universitas Jus**, Brasília, n. 16, jan./jul., 2008.

RODRIGUES, Gilberto. Internacionalismo municipal. In: RODRIGUES, Gilberto; XAVIER, Marcos; ROMÃO, Wagner de Melo (Orgs.). **Cidades em relações internacionais**. Análises e experiências brasileiras. São Paulo, Ed. Desatino, 2009.

STELZER, Joana. **União Europeia e supranacionalidade**: desafio ou realidade? Curitiba:



Juruá, 2004.

TRATADO DE ASSUNÇÃO – Tratado para a constituição de um Mercado Comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1>> Acesso em: 28 mai. 2013.

VAZ, Alcides Costa; FIGUEIRA, Marco Aurélio Belmont. **A agenda não econômica do Mercosul:** aportes para a integração?. Núcleo Estratégico do Mercosul. Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), Fevereiro 2006, pp. 04-24.

VENTURA, Deisy. La gouvernance démocratique et l'intégration économique. Regards croisés entre le Mercosur et l'Union européenne. **Droit et société**, n. 59, 2005/1, pp. 93-103.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo (Orgs.). **Governos subnacionais e sociedade civil:** integração regional e Mercosul. São Paulo: EDUC : Ed. UNESP : FAPESP, 2005.



RESUMO

O presente artigo procura analisar o papel de duas instituições, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e o Parlamento do Mercosul (Parlasul), em meio à inclusão representativa e legítima dos atores subnacionais e cidadãos, respectivamente, no cerne do processo de integração regional mercosulino.

PALAVRAS-CHAVE

Representatividade; Legitimidade; Mercosul.

ABSTRACT

This article seeks to discuss the role played by two institutions, the Constitutive Forum of Municipalities, Federate States, Provinces and Departments of Southern Common Market (FCCR) and the Mercosur Parliament (Parlasur), amid the representative and legitimate inclusion of subnational actors and citizens, respectively, at the heart of the regional integration process of Mercosur.

KEYWORDS

Representativeness; Legitimacy; Mercosur.

*Artigo recebido dia 30 de julho de 2013.
Aprovado em 01 de dezembro de 2013.*



A PARADIPLOMACIA NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL: O CASO DO MERCOSUL

The Paradiplomacy in the Regional Integration Process:
The Case of Mercosul

Henrique Sartori de Almeida Prado¹

Introdução

[...] o desenvolvimento do processo de integração tem uma dimensão política crescente, a qual requer ações coordenadas e sistematizadas de todos os atores nele envolvidos. (MERCOSUL, 2004)

O cenário das relações internacionais apresenta novas tendências de integração e interdependência entre seus atores e isso reflete diretamente no papel dos Estados no sistema internacional. Se anos atrás o Estado Nacional era o principal fomentador e promotor do desenvolvimento, do comércio e da diplomacia, hoje esta dinâmica se mostra diferente.

Mesmo ainda sendo considerado como principal ator nas relações internacionais, os Estados Nacionais vem perdendo espaço no cenário mundial e não conseguem mais alcançar a capacidade da promoção do desenvolvimento, tanto no âmbito nacional como na esfera regional, provocando um fenômeno de transferência dessa capacidade para os governos subnacionais².

A emergência de novo atores, em especial dos governos subnacionais no plano internacional, configura o envolvimento desses entes não-centrais na formulação e na

¹ Professor do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD). Doutorando em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (IESP/UERJ). Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento (PUC-Goiás). E-mail: henriquesartori@ufgd.edu.br

² Estados-membros, províncias, departamentos, regiões, municípios, dentre outros.

influência da política externa de um Estado nacional, nascendo assim, o instituto da paradiplomacia.

Segundo Michael Keating (2000), esse envolvimento pode estar concentrado em motivações políticas, culturais e econômicas e é, antes de tudo, uma possibilidade que os governos subnacionais têm de buscar parcerias para o seu desenvolvimento, não dependendo exclusivamente da ação dos seus respectivos governos centrais.

No mesmo sentido, Panayotis Soldatos (1990, p.35), analisando o federalismo e as relações internacionais, descreve a paradiplomacia como “uma atividade de política externa de uma unidade federativa”, refletindo o sentido de ação internacional deslocada do eixo central do tradicional ator das relações internacionais.

De modo amplificado, Noé Cornago Prieto define a paradiplomacia sendo:

[...] o envolvimento de governos não centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes e ad hoc, com entidades públicas ou privadas estrangeiras, com o objetivo de promoção socioeconômica e cultural, bem como de qualquer outra dimensão exterior nos limites de sua competência constitucional. Embora bastante contestado, o conceito de paradiplomacia não impossibilita a existência de outras formas de participação subnacional no processo da política externa, mas diretamente ligado ao departamento de relações exteriores de governos centrais, como assim chamada diplomacia federativa, tampouco impede o papel cada vez maior dos governos subnacionais nas estruturas de multicamadas para a governança regional ou mundial (2004, p. 251-252).

Entendendo como um conjunto de atividades desenvolvidas pelas unidades subnacionais, de modo isolado ou compartilhado, condizente com a autonomia que os entes federados possuem, Maurício Fronzaglia (2005, p.50), suscita ainda a possibilidade da inserção internacional das unidades subnacionais se apresentar de forma complementar, paralela ou conflitante com a diplomacia conduzida pelo governo central, situações que iremos explorar mais adiante.

Deste modo, através dessas atividades, os governos subnacionais podem realizar uma atuação propositiva no sistema internacional. Eles, por sua vez, representam interesses e têm por finalidade garantir benefícios para o conjunto da sociedade de um determinado território. Além do mais, são atores que agem em função das pressões e demandas que surgem internamente, na comunidade e que ao mesmo tempo, possuem uma preocupação com a legalidade de sua ação (MARIANO; MARIANO, 2005).

Ao contrário da política externa dos Estados, a paradiplomacia não pretende representar os interesses nacionais ou ser abrangente na sua proposta e cobertura. Os governos subnacionais não são governos soberanos capazes de estabelecer a sua definição do "interesse nacional" (HOCKING, 2004, p. 81) e de perseguí-lo de maneira unificada e coerente.

Porém, essa atividade indica um novo *modus operandi* aos jogos diplomáticos, exigindo uma maior capacidade de articulação dos interesses por parte dos Estados Nacionais e consequentemente ampliando o rol de discussões e negociações na formulação de agendas no ambiente dos foros internacionais.

Isso implica que os governos subnacionais “passem a vislumbrar a elaboração de novas políticas para as relações globalizadas” (RODRIGUES, 2004, p. 444). Fato este que traduz no crescente envolvimento desses governos em feiras internacionais, no processo de geminação de cidades, na participação de redes em foros internacionais que estimulem a aproximação de entidades subnacionais e na busca de investimentos estrangeiros, agindo na captação de plantas industriais e atividades comerciais para as suas respectivas regiões. São nas unidades subnacionais que se negociam diretamente as condições de instalação, incentivos e investimentos, sobrepondo os entraves impostos pela burocracia da administração central do Estado.

Com isso, é cada vez mais frequente a busca das unidades subnacionais por novas frentes de desenvolvimento e fronteiras comerciais. As demandas dos setores produtivos internos dessas unidades pressionam por posturas de promoção, divulgação e aproximação comercial com outros mercados consumidores, sobretudo internacionais. A cooperação comercial, aliada as ações por melhorias no sistema de transporte e no escoamento da produção, se apresenta hoje como uma das principais bandeiras da agenda da paradiplomacia dos governos subnacionais. Em outra perspectiva, a diplomacia pode contribuir para que as ações e atitudes dos Estados Centrais possam ser eficientes e pontuais no atendimento das demandas internas das regiões, influenciando o processo decisório e a política doméstica, através da cooperação e sinergia entre as ações centrais e locais.

Além do ânimo econômico e das diversas áreas de cooperação (tecnológica, educacional, científica, entre outras), a ação externa dos governos subnacionais pode ter como característica uma ação estratégica política que destoa da política externa central (LECOURS, 2008). Como é o exemplo de algumas regiões na América do Norte e no continente europeu, onde é flagrante a busca por reconhecimento internacional de tais regiões, principalmente no que toca a movimentos emancipatórios e secessionista, o que não traduz a vocação principal da paradiplomacia subnacional, tampouco demonstra o esforço deste trabalho em reproduzir tais perspectivas.

Visto isto, a paradiplomacia se mostra presente nas relações internacionais, principalmente quando o Estado nacional reconhece a ação externa dos seus entes subnacionais (sobretudo no modelo federativo), atribuindo-lhes alguma competência e reconhecendo suas ações internacionais, como sustenta Francisco Rezek (2005, p. 235):

[...] não há razão por que o direito internacional se oponha à atitude do Estado soberano que, na conformidade de sua ordem jurídica interna, decide vestir seus componentes federados de alguma competência para atuar no plano internacional, na medida em que as outras soberanias interessadas tolerem esse procedimento, conscientes de que, na realidade, quem responde pela província é a união federal.

Deste modo, a paradiplomacia se apresenta como um processo complexo e com uma dinâmica peculiar e que ao mesmo tempo, se manifesta como um fenômeno contemporâneo que opera em vários níveis dentro do ambiente internacional. Por mais que não exista um padrão de atuação dos governos subnacionais no plano internacional (como a diplomacia tradicional), o empirismo se coloca como base da atuação internacional dos mesmos. No entanto, a ação paradiplomática subnacional, para alcançar certo sucesso, depende do nível de cooperação que as entidades subnacionais de um Estado possuem dentro e fora dos seus limites fronteiriços.

A partir desse contexto, o presente artigo busca compreender a atuação internacional dos atores subnacionais (regiões, estados-membros, províncias, e departamentos) pertencentes aos Estados Parte do Mercosul e investigar se há espaço de atuação para esses atores no processo de integração regional. Desta maneira, para atingir o objeto de análise, o artigo foi organizado em quatro partes. A primeira apresenta em linhas gerais a paradiplomacia e os governos subnacionais. A segunda e a terceira parte,

abordam especificamente as medidas implementadas pelos Estados Parte do Mercosul para a atuação de seus governos subnacionais no ambiente internacional. Por fim, a última parte é dedicada ao estudo do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) e a sua importância para a paradiplomacia no ambiente mercosulino.

Paradiplomacia e os Governos Subnacionais

“A diplomacia já não é privilégio do Estado-nação” (CRIEKEMANS, 2006, p.03).

A emergência de novos atores, principalmente o constante reconhecimento conferido aos governos subnacionais no plano internacional, acabou por abrir um novo espaço nas relações internacionais. Contudo, não se discute aqui a substituição do Estado Nacional como agente promotor das relações diplomáticas, até mesmo porque este modelo é consagrado por tratados e convenções internacionais e confere a esse agente – sujeito de direito internacional público - a personalidade jurídica internacional.

Tullo Vigevani (2005, p. 12) afirma que os governos subnacionais passaram a ter maior relevância no cenário internacional, extrapolando as condições restritivas atribuídas pelos Estados nacionais. Salienta que: “[...] a ampliação de sua atuação ocorre de distintos modos: exercendo funções de coordenação, articulação, negociação e indução dos agentes envolvidos nos processos de integração regional.”

Porém, como aponta Álvaro Chagas Castelo Branco (2009, p.58), há quem entenda que a participação dos entes subnacionais nas relações internacionais e no processo de integração regional “representaria um grave atentado a um dos princípios básicos do direito internacional, que é a soberania de um país.”

Todavia, por mais importante que seja o debate em torno da soberania, o grande desafio da inserção dos governos subnacionais, tanto nas relações internacionais como nos processos de integração regional, se apresenta no seu reconhecimento constitucional como sujeito apto para atuar externamente e, por não possuírem personalidade jurídica internacional, acabam sofrendo grande limitação em sua ação internacional.

A partir desta perspectiva, passaremos a apresentar as medidas implementadas pelos Estados Parte do Mercosul para a atuação propositiva de seus governos subnacionais no âmbito do processo de integração, perpassando pelas perspectivas constitucionais vigentes desses Estados, sobretudo, apresentando o caso brasileiro.

A Paradiplomacia e o Caso Brasileiro

A ação externa dos Estados-membros brasileiros, apesar de ser um tema novo, possui alguns exemplos de pioneirismo que remontam ao século XIX. Dissertando sobre o poder de celebrar tratados no direito brasileiro, Salomão de Almeida Barbosa aponta que Rui Barbosa, em 19.06. 1893, em um artigo publicado no Jornal do Brasil, noticiou que a Lei n.º 11, de 30.09.1892, do Estado do Amazonas, “aprovava” o Tratado de Navegação do Rio Javari e seus afluentes, celebrado entre o “Governo Federal com a República do Peru em 10.10.1891. Pode-se entender nesse caso um exemplo histórico da paradiplomacia brasileira (BARBOSA, 2004, p. 356).

Por sua vez, no século seguinte, eclodiram as primeiras tentativas de institucionalização dos Estados-membros brasileiros, no tocante à paradiplomacia, com a criação de Secretarias de Relações internacionais, como órgãos de apoio à gestão estadual. Em 1964, em Minas Gerais, no governo Magalhães Pinto; em 1983, no Rio de Janeiro, durante o governo de Leonel Brizola e em 1987, no Rio Grande do Sul, durante a gestão de Pedro Simon são alguns dos exemplos primais (CASTELO BRANCO, 2009). A partir de então, alguns Estados-membros brasileiros dentro de suas estruturas governamentais criaram órgãos vinculados a este tema.

Em relação aos aspectos constitucionais, os assuntos relacionados às relações internacionais jamais foram abordados de maneira minuciosa ou apresentados de maneira exaustiva pelas Constituições Federais brasileiras. Especificamente, na constituição vigente, o assunto é tratado de maneira dispersa em seu texto (BÖHLKE, 2009). A Constituição Federal de 1988 não institucionalizou a paradiplomacia, tampouco a reconheceu, atribuindo toda a competência de ação externa à União. É pela União que a República Federativa do Brasil se apresenta nas relações internacionais (SILVA, 2009). Esta postura constitucional reflete o modelo centralista do federalismo

brasileiro, seguindo o país um modelo de federalismo contrário de algumas federações surgidas com a união de estados antes independentes.

Outro aspecto importante a ser considerado, em matéria de centralização política, refere-se aos períodos autoritários pelos quais passou o país, em que os poderes locais foram claramente esvaziados, como ocorreu tanto entre 1937 e 1945 e sobretudo entre 1964 e 1985 (PRAZERES, 2004). Este centralismo também se reflete na condução da política externa brasileira. Neste diapasão, todas as constituições brasileiras, desde 1891, atribuíram ao presidente da república o poder da celebração de acordos e compromissos externos.

A atual Constituição Federal não aborda exaustivamente o tema relacionado às relações internacionais. O artigo 4º apresenta os princípios que regem a República Federativa do Brasil no âmbito internacional. O artigo 21, inciso I, determina competir “à União manter relação com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais”. Em consonância a estas prerrogativas, o artigo 84, incisos VII e VIII, compete privativamente ao presidente da república manter relações com Estados estrangeiros e acreditar representantes diplomáticos e atribui também a competência para celebrar tratados sujeitos a referendo do Congresso Nacional.

“No entanto, o pacto federativo previsto na Carta Política criou algumas condições institucionais propícias para que os municípios e os Estados federados pudessem se engajar em atividades paradiplomáticas” (CASTELO BRANCO, 2009, p.86). Um exemplo desta condição reside no artigo 52, inciso V, da Constituição Federal. Este dispositivo permite que os Estados-membros, Distrito Federal e os Municípios possam celebrar tratados de financiamento com entes internacionais desde que tenham o consentimento do Senado Federal.

Outro exemplo reside na interpretação do artigo 25, parágrafo 1º, que confere aos Estados-membros “as competências que não lhe sejam vedadas” pela constituição. Essas competências (administrativas, legislativas e tributárias) indicam a autonomia dos Estados-membros brasileiros. Com isso, o princípio que versa sobre esta repartição de competências, o da predominância do interesse (que, atribui à União as matérias e questões de interesse geral, ao passo que, aos Estados relacionam-se as matérias e

assuntos de predominante interesse regional, e aos municípios, cabe os assuntos de interesse local) se torna importante para o entendimento das ações paradiplomáticas no Brasil.

Ocorre que, aliado ao pensamento de José Afonso da Silva (2009, p. 478), “é cada vez mais problemático discernir o que é interesse geral ou nacional do que seja interesse regional ou local” em tempos de globalização e interdependência. Em certos casos o interesse de um Estado-Membro não afeta o interesse nacional, o que não afetaria a ordem constitucional, no caso de uma ação externa de um governo subnacional. Embora o monopólio de ação internacional continue com o Estado Federal, principalmente se olharmos pela ótica constitucional vigente, a experiência empírica tem indicado um cenário diferente.

A União, percebendo esse novo contexto, não se manteve alheia a esta tendência e criou em 1997, a Assessoria de Assuntos Federativos e Parlamentares (AFEPA), parte componente do Ministério das Relações Exteriores. Criada para ser um órgão de assistência direta e imediata ao Ministro de Estado, a assessoria tem a missão de promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas³. Nota-se que a competência da AFEPA se reserva ao campo da assessoria e acompanhamento e não se vê a sua participação no processo decisório da política externa brasileira. Atualmente, a assessoria conta com escritórios de representação nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Minas Gerais, além de um escritório para a região do Nordeste e outro que atende a região Norte.

A importância das questões envolvendo a paradiplomacia no plano federal, cresceu com a gestão do governo do Presidente Luis Inácio Lula da Silva. Em 26 de

³ Sua competência e funcionalidade encontra-se no Art. 5º do Decreto n.º 7.304 de 22 de setembro de 2010. “I - promover a articulação entre o Ministério e o Congresso Nacional e providenciar o atendimento às consultas e aos requerimentos formulados; II - promover a articulação entre o Ministério e os Governos estaduais e municipais, e as Assembleias estaduais e Câmaras municipais, com o objetivo de assessorá-los em suas iniciativas externas e providenciar o atendimento às consultas formuladas; e III - realizar outras atividades determinadas pelo Ministro de Estado.”



fevereiro de 2003, através do Decreto 4607, foi criada a Subchefia de Assuntos Federativos (SAF), no âmbito da Casa Civil. Esta subchefia possui uma assessoria que trata da Cooperação Internacional Federativa, que dentre as suas atribuições, é responsável pelo assessoramento às unidades federativas nos assuntos relacionados com o processo de integração regional do Mercosul, políticas de fronteira, ações junto à Organização dos Estados Americanos (OEA) e outras iniciativas.

Por haver um crescente interesse dos governos subnacionais brasileiros em estabelecer vínculos econômicos e estratégicos internacionais, é de extrema valia que se busquem alternativas para que consigam viabilizar ainda mais a ação internacional destas unidades, até mesmo porque, hoje, não há uma ação formal reconhecida. Os atos e ações internacionais dos governos estaduais e municipais ficam restritos a acordos que não carregam nenhum peso normativo, tampouco político. Ficam somente na esfera da obrigação moral e do entendimento.

Algumas propostas foram apresentadas no Congresso Nacional com o intuito de modificar esse cenário, como é o caso da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 475/05. A proposta ficou conhecida como “PEC da Paradiplomacia” (CASTELO BRANCO, 2009) e visava acrescentar o § 2º ao artigo 23 da Constituição da República nos seguintes termos:

§2º Os Estados, Distrito Federal e Municípios, no âmbito de suas respectivas competências, poderão promover atos e celebrar acordos ou convênios com entes de subnacionais estrangeiros, mediante prévia autorização da União, observado o artigo 49, e na forma da lei.

Porém, a proposta não logrou êxito. O relator da proposta entendeu que, com a aprovação da PEC, haveria uma restrição da autonomia estatal prevista no artigo 18 da Constituição da República. O relator ainda descreveu que no ordenamento jurídico pátrio não há nada que impedia os Estados-membros, Distrito Federal e Municípios de celebrar atos internacionais, o que, como pontuado anteriormente, se mostra distante desse entendimento.

O parecer da PEC simplesmente não analisou a matéria como deveria, pois se fixou em um assunto do qual não tratava a matéria. A proposta em questão tinha o objetivo de institucionalizar a paradiplomacia no Brasil, permitindo aos entes federados

a possibilidade de celebrar acordos e convênios internacionais. Tendo em vista a não aprovação da PEC na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a proposta foi arquivada no dia 31 de janeiro de 2007.

Outro ponto relevante para esta discussão e que reflete em parte o estado atual da importância sobre paradiplomacia no Brasil, ao mesmo no campo legislativo, é a discussão que se trava sobre o Pacto Federativo no âmbito do Senado Federal. Instituída desde o mês de outubro de 2012, a Comissão Especial Externa do Senado Federal com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao Sistema Federativo, basicamente destacou em sua pauta prioritária, assuntos de ordem tributária e fiscal, exploração mineral, regras de amortização das dívidas e atribuições orçamentárias, dispensando especial atenção a estes temas. No tocante à repartição de competências, sobretudo de atuação internacional dos entes subnacionais brasileiros, ou ao menos a discussão sobre uma possível “flexibilização” neste campo, até o presente momento nada foi apresentado pela Comissão Especial Externa do Senado⁴.

Porém, para solucionar essa questão, o melhor contexto para garantir a atuação externa dessas unidades seria o próprio aumento dos seus limites constitucionais. Caminhar rumo a uma modificação constitucional, a fim de permitir esta conjuntura, se mostra como uma opção. Contudo, é um caminho difícil, principalmente por não existir no meio político a sensibilidade para esta reforma e o debate necessário que motive a alteração constitucional ou uma marco legal que possa respaldar as atividades subnacionais.

Outra via, buscando resolver a falta de previsão legal adequada, seria prudente, por parte dos governos subnacionais, não assumir vínculos jurídicos em suas ações externas, participando como mediadores de assuntos de interesses privados e atuando de modo propositivo nos foros nacionais e internacionais apropriados de ação subnacional

⁴ Vide Relatório Parcial da “Comissão Especial Externa do Senado Federal criada pelo RQS nº 25, de 2012, com a finalidade de analisar e propor soluções para questões relacionadas ao Sistema Federativo.” <http://www12.senado.gov.br/noticias/Arquivos/2012/10/veja-o-relatorio-da-comissao-de-especialistas-1>

e em programas de cooperação descentralizada⁵ promovidos por diversas organizações, o que tem se mostrado bastante eficiente.

O Caso dos Demais Membros do Mercosul

A Argentina é uma república federativa com características similares ao modelo federativo brasileiro, porém, na reforma constitucional que o país promoveu em 1994, permitiu-se uma inédita amplitude de ação externa de suas províncias. Essa amplitude de competências constitucionais permitiu a possibilidade de celebração de acordos e tratados internacionais.

O artigo 124 da Constituição Argentina deixa consignado que:

As províncias poderão criar regiões para o desenvolvimento econômico e social e estabelecer órgãos com faculdade para o cumprimento de seus fins, e poderão também celebrar convênios internacionais, contanto que não sejam incompatíveis com a política exterior da nação e não afetem as faculdades delegadas ao governo federal ou o crédito público da nação; com o conhecimento do congresso nacional [...]. (Tradução nossa)

Entretanto, existem problemas nessa nova realidade, pois o texto constitucional está contrastado com uma realidade na qual o federalismo argentino sofre limitações que atrapalham a harmonia dos ordenamentos jurídicos e econômicos. Três são as situações que têm perturbado o equilíbrio das unidades subnacionais argentinas para com o Governo Central: 1) a forte concentração de fatores produtivos (industriais, agrícolas) em uma determinada região do país; 2) a concentração populacional acentuada em poucas regiões, como Buenos Aires, Córdoba e Santa Fé; e 3) uma estrutura tributária impositiva. Essas situações criam uma assimetria entre as províncias e, consequentemente, uma instabilidade política e econômica, pois nem todas as regiões possuem vantagens comparativas favoráveis para buscar o ambiente externo.

⁵A cooperação descentralizada pode ser definida como ações, atividades e programas de intercâmbio e cooperação que são estabelecidos entre atores subnacionais pertencentes a dois ou mais estados nacionais diferentes (BUENO, 2010). Esta modalidade de cooperação ganha cada vez mais espaço na agenda da política externa dos Estados, sobretudo, no caso brasileiro. Desde o ano de 2003, muitos programas, eventos e capacitações são promovidos no âmbito federal com o intuito de incentivar a participação de prefeituras e governos estaduais na promoção da cooperação descentralizada, contudo, a maior dificuldade dos governos subnacionais brasileiros encontra-se em modificar seu *status*. Mudar a condição de receptores para prestadores de cooperação (SALOMÓN, 2012, p.13).

Diferentemente do caso brasileiro, a reforma constitucional argentina propiciou a legitimação da atuação externa das províncias argentinas, o que gera uma crescente participação desses entes nas ações internacionais, sobretudo, com regiões fronteiriças da Argentina. Neste caso, para atuarem no âmbito externo, as províncias poderão celebrar atos que sejam compatíveis com a política externa do Governo Central, o que garante o uso moderado e limitado da paradiplomacia sem agressão aos princípios federativos vigentes. O formato constitucional argentino é um modelo que pode influenciar uma futura institucionalização das atividades paradiplomáticas no ordenamento jurídico brasileiro, por exemplo (CASTELO BRANCO, 2009).

Assim como o Brasil e a Argentina, a República Bolivariana da Venezuela se apresenta da forma federativa. Em sua constituição, não consta explicitamente a possibilidade de atuação internacional dos entes federados. No artigo 165 da constituição, aponta os princípios da interdependência, coordenação, cooperação, co-responsabilidade e subsidiariedade nas relações federativas, o que demonstra ser, neste aspecto, um modelo constitucional próximo ao brasileiro.

O artigo 156, inciso I, credita ao Poder Público Nacional a competência da política e atuação internacional da República, não fugindo de um modelo centralista. Assim sendo, a Constituição da Venezuela, em seus artigos que versam especialmente sobre as relações internacionais (152, 153, 154 e 155) não menciona de forma explícita o grau de participação das unidades subnacionais nas relações internacionais, nem atribui a elas qualquer poder de convencionar ou atuar neste campo.

Diferentemente dos casos acima, Paraguai e Uruguai se apresentam como Estados unitários, onde a autonomia dos governos subnacionais é mitigada em relação ao governo central, o que não ocorre nos outros Estados Parte do Mercosul. Em termos de relações internacionais, ambos os países concentram as ações políticas no Governo Central, tendo em seus chefes de Estado a personificação do poder para a ação externa. Contudo, é importante salientar que suas respectivas Constituições não reservam a possibilidade de condução das relações internacionais aos entes subnacionais. O que ocorre em ambos os países é uma política de cooperação com o Governo Central no tocante à presença desses entes no ambiente externo.



Todavia, no tocante ao acesso aos créditos internacionais, a constituição do Paraguai permite que as municipalidades tenham acesso aos mesmos (Artigo 168). Já no Uruguai, de acordo com o artigo 301 de sua constituição, não é permitido aos governos departamentais tomar empréstimos com organismos internacionais sem a anuência do poder legislativo e do tribunal de contas. No caso paraguaio, os departamentos se mostram engajados na participação paradiplomática. É cada vez mais constante a participação desses departamentos nas iniciativas de integração subnacional com seus vizinhos, especialmente com o Brasil e Argentina. Por sua vez, o Uruguai possui forte dedicação e vocação fronteiriça.

Em suma, assim como ocorre em outros continentes, a paradiplomacia na América do Sul, em especial no Mercosul, cresce na medida em que os governos subnacionais buscam nas relações internacionais, maiores perspectivas de desenvolvimento, relacionamento e diálogo mútuo, criando perspectivas comuns de desenvolvimento e coordenação política junto aos seus Estados centrais.

O Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) como Espaço de Atuação Subnacional no Mercosul.

Com o crescimento da participação de diversos atores no processo de integração do Mercosul, foi necessário criar dentro de seu espaço institucional, um local para que os governos subnacionais pudessem ser reconhecidos e integrados à proposta dos governos nacionais.

Neste contexto, nasceu em dezembro de 2004, o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do MERCOSUL (FCCR). Este espaço está vinculado ao Grupo Mercado Comum (GMC), conforme o artigo 4º da Decisão 41/04 do Conselho Mercado Comum e acordo com a Decisão, o FCCR tem por finalidade estimular o diálogo e a cooperação entre as unidades subnacionais dos Estados Parte do Mercosul, criando em seu âmbito um comitê responsável pela articulação com os municípios e outro destinado para os Estados federados, departamentos e províncias. Instalado no ano de 2007, durante a Cúpula de Chefes de Estado do Mercosul, na cidade do Rio de Janeiro, o foro vem se consolidando como um



espaço de participação direta dos governos subnacionais na estrutura institucional do bloco.

Um das atribuições do FCCR é criar uma agenda comum para que estes governos possam ser valorizados no processo de integração regional e que suas iniciativas possam ser potencializadas a partir da construção de redes de cidades, consórcios e das relações entre eles. O FCCR tem como missão, o desafio de integrar mais de 100 unidades federadas e departamentos presentes no Mercosul, além das cidades que estão inseridas neste contexto, uma vez que, o foro é composto por todos os representantes eleitos dos municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos, inseridos nos territórios dos Estados Partes.

Por estar vinculado institucionalmente ao Mercosul, o FCCR, na visão de Francisco Menin (2008, p. 575), “*se trata de un modelo tomado de la institucionalidad europea, pero carente de las posibilidades de participación que esta posee. El rol preponderante continúa siendo de los estados partes*”. Tudo isso porque, o foro não explorou ou não consegue explorar seu potencial de influência no processo decisório do bloco, uma vez que, as instituições mercosulinhas ainda carecem de características supranacionais.

“*De momento, hasta ahora, el Foro ha manifestado sus opiniones solamente por medio de declaraciones, y no ha utilizado su máximo potencial para influir en el sistema decisorio del bloque. Significa que el propio Foro todavía necesita desarrollar un sistema más eficiente de aprobación de propuestas, ya que su actual sistema de toma de decisiones, que requiere el consenso con la presencia de todos los estados, constituye un freno casi insuperable teniendo en cuenta las divergencias que existen en el seno de cada delegación y entre las delegaciones. De todos modos, sean declaraciones o recomendaciones, no se trata de opiniones obligatorias o vinculantes.*” (VENTURA; FONSECA, 2012, p.68)

As iniciativas no foro estão presentes nas mais diversas áreas, tais como: educação, integração física, arranjos produtivos, culturais e comerciais. Todas essas áreas estão inseridas nos três eixos temáticos de atuação do foro (integração fronteiriça, integração produtiva e cidadania regional), fazendo com que os governos municipais e estaduais possam participar como atores efetivos no processo de integração e não mais de forma fragmentada ou restrita. As reuniões do FCCR ocorrem geralmente na sede do país que detém a Presidência *pró-tempore* do Mercosul, com uma freqüência mínima de



seis meses. A reunião sempre ocorre antes da reunião do Conselho Mercado Comum (CMC), se pronunciando sempre de maneira consensual.

Durante a reunião do Foro na cidade de Montevidéu, em 07 de dezembro de 2009, os governos subnacionais pleitearam junto ao Grupo Mercado Comum (GMC) a participação nos processos do Fundo de Convergência Estrutural do MERCOSUL – FOCEM, com o objetivo de indicarem em até 20% do montante do fundo em ações de interesse direto dos governos subnacionais, além de participarem nos conselhos técnicos do fundo. Isso demonstra que cada vez mais esses governos procuram influenciar os destinos do bloco, cooperando de forma propositiva e buscando um grau maior de descentralização das atividades políticas e econômicas (FALLETI, 2010).

A instalação do foro consultivo em 2007 serviu para dar força e peso às experiências de integração subnacional no âmbiente dos Estados Parte do Mercosul, como por exemplo o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul – CODESUL, a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino – CRECENEA, a Zona de Integração do Centro-Oeste Sul-Americano – ZICOSUL, sem contar com a grande importância que tem em figurar ao lado da Rede Mercocidades como os dois grandes ambientes de discussão da atividade subnacional no bloco.

Em pouco mais de seis anos de existência de fato, o foro tem sido um instrumento importante para a inserção dos governos subnacionais no processo integrativo, além de ser uma grande oportunidade de promoção da cooperação descentralizada e de estreitamento político de seus participantes. A participação ativa dos atores subnacionais, agindo diretamente no FCCR, demonstra que cada vez mais esses governos procuram influenciar os destinos do processo de integração, cooperando de forma propositiva, buscando um grau maior de descentralização das atividades políticas do Mercosul. Desta forma, o foro tem sido um importante instrumento de inserção dos governos subnacionais no plano regional e uma ferramenta de cooperação e de estreitamento político de seus participantes.

Considerações Finais

Os processos de integração regional foram se transformando à luz da nova realidade internacional. Neste sentido, as propostas de integração nascem com o intuito de estabelecer uma rede de interdependência entre os Estados nacionais, visando criar mecanismos de contenção dos prejuízos e transformações geradas pela globalização.

Contudo, o crescimento das relações internacionais nas últimas décadas produziu marcantes modificações nos ambientes político, econômico e jurídico. O enfraquecimento da idéia de Estado-nação e a diversificação de atores nas relações internacionais não pode mais ser tratada com indiferença.

Na medida em que os Estados nacionais não conseguem mais atender as expectativas e demandas de seus entes internos, estes por sua vez, buscam fora de seus limites territoriais, novas perspectivas de desenvolvimento e crescimento econômico, marcando cada vez mais a participação de governos locais e regionais no cenário internacional.

Em decorrência disto, verifica-se que é cada vez maior a participação de governos subnacionais nos processos de integração regional, assim com nas relações internacionais. Mas esses governos ainda enfrentam dificuldades de estarem integrados ao sistema internacional, pois a tradição política e jurídica muitas vezes reluta em conferir a estes entes um status mais elevado na divisão de poder.

Porém, os governos subnacionais não pretendem substituir os Estados nacionais no processo de integração regional, tampouco nas relações internacionais. O que fica claro é o seu interesse em cooperar para que a sua presença possa ser positiva e eficaz. Por isso o estudo da paradiplomacia constitui um importante passo para dar afirmação e legitimidade a essa nova realidade.

A proposta deste artigo em realizar um breve estudo comparativo das constituições dos Estados Parte do Mercosul, principalmente sobre as questões que envolvem assuntos internacionais e a possibilidade de ação internacional por parte de suas respectivas unidades subnacionais, se demonstra sólida na busca para compreender uma ação mais segura dessas unidades no campo externo. Mesmo com as limitações constitucionais, a cooperação entre os governos centrais e seus governos subnacionais



se mostra eficiente na busca da coordenação de esforços para que a paradiplomacia possa se desenvolver ainda mais no ambiente do Mercosul.

Neste ambiente, ainda que tardio, a criação de um espaço institucional para que as unidades subnacionais possam convergir seus interesses e, ao mesmo tempo, participar ativamente do processo de integração regional, representou um grande avanço. O Foro Consultivo de Municípios, Estados-membros, Províncias e Departamentos (FCCR), se posiciona como um importante espaço para as unidades subnacionais do Mercado Comum do Sul.

A partir da criação do foro foi possível estimular a articulação de seus membros, aumentando a participação quantitativa e qualitativamente nos temas relacionados ao processo de integração, trazendo as questões locais e as expectativas dos governos subnacionais para a agenda decisória do processo de integração. Assim, foi possível também no ambiente do foro, divulgar e aproximar os casos exitosos de ação dos governos subnacionais. A Zona de Integração do Centro-Oeste da América do Sul (ZICOSUL), o Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul (CODESUL) e a Comissão Regional de Comércio Exterior do Nordeste Argentino (CRECNEA), adicionam importância ao papel do foro e são pontuais para compreender o papel subnacional na construção da integração regional mercosulina.



REFERÊNCIAS

ARGENTINA. **Constitución de la nación Argentina: 1994.** Disponível em: <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/constitucion_nacional.pdf> Acesso em 10 de junho de 2013.

BARBOSA, Salomão Almeida. O poder de celebrar tratados no direito brasileiro. **Revista de informação legislativa**, Brasília: ano 41 n. 162 abr./jun. 2004. p. 353-362.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 1988. Saraiva: São Paulo, 2012.

BÖHLKE, Marcelo. **Integração regional & autonomia do seu ordenamento jurídico.** Curitiba: Juruá, 2009.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: trajetórias e tendências da atuação internacionais dos governos estaduais do Brasil e dos EUA.** Brasília. UNB, 2010. (Tese de Doutorado).

CASTELO BRANCO, Álvaro Chagas. **Paradiplomacia & entes não-centrais no cenário internacional.** Curitiba: Juruá, 2009.

CORGANO PRIETO, Noé. O outro lado do novo regionalismo pós-soviético e da Ásia-Pacífico: a diplomacia federativa além das fronteiras do mundo ocidental. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004. p. 251-282.

CRIEKEMANS, David. How subnational entities try to develop their own diplomacy. The case of Flanders (1993-2005). International Conference. **Challenges of Foreign Ministries: Making Diplomatic Networks and optimising value.** Genebra, 31 maio - 01 junho de 2006.

FALETTI, Tulia G. **Decentralization and Subnational Politics in Latin America.** New York. Cambridge University Press, 2010.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. **Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004.** Campinas, UNICAMP, 2005. (Dissertação de Mestrado).

HOCKING, Brian. Uma perspectiva das Relações Internacionais. In: VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: Ed. UNESP: EDUC, 2004. p. 77-108.



KEATING, Michael. Paradiplomacy and Regional Networking. **Forum of Federations: an International Federalism.** Hanover, octubre 2000. Disponible em:<www.forumfed.org/en/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu_keating.htm>. Acessado em: 07 de janeiro de 2013.

LECOURS, André. When Regions Go Abroad: Globalization, Nationalism and Federalism, **Conference Globalization, Multilevel Governance and Democracy: Continental, Comparative and Global Perspectives.** Queens University, Kingston, 2002. Disponible em: <<http://www.pinkcandyproductions.com/portfolio/conferences/globalization/pdfs/lecours.pdf>> Acessado em: 08 de janeiro de 2013.

MARIANO, Marcelo Passini; MARIANO, Karina L. Pasquariello. Governos subnacionais e integração regional: considerações teóricas. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs). **Governos subnacionais e sociedade civil: Integração regional e Mercosul.** São Paulo: EDUC; Fundação Editora da UNESP; FAPESP, 2005. p.131-160.

MENIN, Francisco J. Las regiones, provincias y municipios en los procesos de integración regional. **Anuario de derecho constitucional.** Montevidéu: Fundación Konrad Adenauer, 2008.

MERCOSUL. Mercosul/CMC/DEC nº 41/04. **Decisão que cria o Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul,** 2004.
_____. Carta do Rio. (2007), **Foro Consultivo de Municípios, Estados, Províncias e Departamentos de Mercosul,** 2007.

PRAZERES, Tatiana. Por uma atuação constitucionalmente viável das unidades federadas brasileiras ante os processos de integração regional. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais.** São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC, 2004, p. 283-312.

REZEK, Francisco. **Direito internacional público: curso elementar.** 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antonio. Relações internacionais federativas no Brasil. **Revista Dados**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, p. 1015-1034, 2008.

SALOMÓN, Mónica. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, ano III, n.º 2, p. 9-15, 2012.



SANCHEZ, Ricardo Mario. La conformación federal Del estado y su implicación em los processos de integración. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, M. Inês e MARIANO, P. (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC; UNESP/EDUSC. 2004, p. 345-372.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. **Federalism and International Relations. The role of subnational Units**. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

URUGUAY. **Constitución de la República Oriental Del Uruguay**. Disponível em: <<http://www.parlamento.gub.uy/constituciones/const004.htm>>. Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

VENEZUELA. **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. Disponível em:<http://www.gobiernoenlinea.ve/legislacionview/view/ver_legislacion.pag>Acesso em: 10 de janeiro de 2013.

VENTURA, Deysi; FONSECA, Marcela Garcia. La participación de los entes subnacionales en la política exterior de Brasil y en los procesos de integración regional. **Revista CIDOB d'afers internacionals**, Barcelona, n.º 99, p. 55-73, 2012.

VIGEVANI, Tullo et al. (Org). **A Dimensão subnacional e as Relações Internacionais**. São Paulo: Ed.UNESP; EDUC, 2004.



RESUMO

O presente artigo tem por objetivo analisar e verificar a participação dos governos subnacionais no Mercosul através da paradiplomacia. Para tanto, será empenhado o estudo sobre a ação dos governos subnacionais no desenvolvimento do processo de integração regional e um breve estudo comparativo sobre as limitações constitucionais da participação externa dos entes subnacionais de cada Estado Parte do bloco. Serão enfatizadas por fim, as experiências de integração subnacional e a análise do Foro Consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR).

PALAVRAS-CHAVE

Paradiplomacia; Integração Regional; Mercosul.

ABSTRACT

The present paper aims to analyze and evaluate the role of subnational governments in Mercosur through paradiplomacy. Therefore, the study will be engaged on the action of subnational governments in the development of the regional integration process and a brief comparative study of the constitutional limitations of external participation of subnational units of each State Party to the block. Will be emphasized finally the experiences of integration and subnational analysis Constitutive Forum of Municipalities, Federate States, Provinces and Departments of the Southern Common Market (FCCR).

KEYWORDS

Paradiplomacy; Regional Integration; Mercosur.

*Artigo recebido dia 13 de maio de 2013.
Aprovado em 20 de janeiro de 2014.*



RESENHA

Bookreview

ARAB SPRING, LIBYAN WINTER¹

Guilherme Ziebell de Oliveira²

Vijay Prashad é mestre e doutor em História pela University of Chicago. Com mais de quinze livros publicados, Prashad foca suas pesquisas, sobretudo, no estudo do Sul global e nas dinâmicas do imperialismo contemporâneo. Atualmente é professor de Estudos Internacionais e coordenador da cátedra de História Sul-Asiática na Trinity College, nos EUA, já tendo lecionado como visitante na New York University, na Syracuse University e também na Cornell University.

Em seu livro intitulado “Arab Spring, Libyan Winter”, Vijay Prashad faz uma ampla análise dos fatores determinantes para a emergência da chamada “Primavera Árabe” na Tunísia, no Egito, no Bahrein, no Iêmen e na Líbia, destacando, com bastante clareza, o papel assumido pelas potências ocidentais e também pela Arábia Saudita nesses processos. Ao longo da primeira parte do livro (intitulada “Arab Spring”), o autor faz, a partir de uma narrativa não-linear, uma retomada dos eventos que deram início à Primavera Árabe, focando sua análise nos casos do Iêmen, do Bahrein e, sobretudo, da Tunísia e do Egito. Entre outras questões, o autor destaca que, diferentemente do que muitos afirmam, as redes sociais e o discurso do presidente Barack Obama no Cairo, em 2009, tiveram uma importância apenas marginal em todo o processo de revolta no mundo árabe.

¹ PRASHAD, Vijay. Arab Spring, Libyan Winter. Oakland/Edinburgh: AK Press, 2012. ISBN: 978-184935-112-6

² Graduado em Relações Internacionais pela UFRGS. Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS (PPGEEI/UFRGS), com bolsa FAPERGS.

A partir de uma perspectiva histórica, o autor faz uma reconstrução dos fatores políticos locais que levaram às insurreições. A alta dos preços dos alimentos (simbolizada, principalmente, pelo preço do trigo – e, consequentemente, do pão), a grande insatisfação popular com as crescentes taxas de desemprego e com a estagnação política de governos que se perpetuavam e envelheciam no poder (simbolizadas pela atitude Mohammed Bouazizi³) foram, entre outros, os fatores que levaram à eclosão dos levantes. Prashad mostra que, à medida que a Primavera Árabe ganhou força, as potências ocidentais, assim como a Arábia Saudita, buscaram manter no poder seus aliados, estratégia que teve sucesso nos casos do Bahrein e do Iêmen – onde os levantes foram reprimidos e abafados –, mas não no Egito e na Tunísia – onde Hosni Mubarak e Ben Ali, respectivamente, foram derrubados.

Já na segunda parte do livro (intitulada “Libyan Winter”), Prashad se detém mais especificamente sobre o caso da Líbia, buscando responder questões como o porquê de os eventos no país terem tido consequências diferentes, e o porquê de as potências ocidentais terem tido tanta pressa em realizar uma intervenção no território líbio, o que não aconteceu nos outros países árabes. Para o autor, as respostas a essas perguntas estão diretamente ligadas à História da Líbia. Após ter sido afetado severamente pelas sanções internacionais impostas em 1992, devido ao atentado de Lockerbie, em 1988, o país voltou a ter grande importância para as potências ocidentais a partir da invasão ao Iraque, em 2003. Nesse contexto, o receio de uma redução das fontes de fornecimento de petróleo fez com que as potências ocidentais se reaproximassem da Líbia, e passassem a impor uma agenda neoliberal ao país (da qual o filho de Kadafi, Saif al-Islam, se tornou um dos principais representantes). Com o início das revoltas na região da Cirenaica em 2011 (inseridas no contexto da Primavera Árabe), as potências ocidentais conseguiram uma oportunidade para fomentar a derrubada de Kadafi. A Arábia Saudita, que há tempos já possuía disputas com a Líbia, passou a apoiar o

³ Mohammed Bouazizi era um vendedor de rua tunisiano de 26 anos que, no dia 17 de dezembro de 2010, cobriu-se de gasolina e colocou fogo em seu próprio corpo, em protesto contra os altos preços dos alimentos e contra a repressão do regime do presidente da Tunísia, Zine El Abidine Ben Ali.

estabelecimento de uma Zona de Exclusão Aérea sobre o país, e também, posteriormente, uma intervenção liderada pela OTAN.

Prashad, assim, demonstra que as potências ocidentais, em colaboração com parte da elite líbia, pertencente aos círculos mais próximos de Kadafi, conseguiram alterar os rumos dos levantes, redirecionando sua força não para uma efetiva mudança, mas apenas para a derrubada de Kadafi. Nesse contexto, de acordo com Prashad “No início de março [de 2011], a revolta líbia começou a ser sequestrada por forças próximas às potências [ocidentais], cujos interesses na Líbia são regidos por petróleo e poder” (PRASHAD, 2012, p.180). Segundo o autor, ainda que Kadafi e seus apoiadores tenham cometido crimes contra a população líbia, a extensão desses foi extremamente exagerada pelos partidários de uma intervenção. Além disso, a intervenção militar operada pela OTAN no país, supostamente com bases no conceito de Responsabilidade de Proteger (R2P, na sigla em inglês), também teria violado diversas leis internacionais, sem, todavia, haver alguma forma de reparação. Ainda, apesar das tentativas da União Africana e do grupo BRICS de promover um cessar-fogo e negociações com o governo líbio, as potências ocidentais levaram a intervenção adiante, ignorando qualquer outra alternativa. Segundo Prashad, “A paz nunca foi o objetivo. O conflito sempre foi para remover Kadafi e seu regime” (PRASHAD, 2012, p.199).

Ainda que seu livro não seja muito extenso, Vijay Prashad consegue demonstrar que a chamada “Primavera Árabe” não foi um processo uniforme. Não só os resultados foram distintos nos diferentes países, mas também o desenvolvimento dos processos ocorreu de maneira diferente. Apesar de o autor dedicar uma grande parte do livro à contextualização da Primavera Árabe nos demais países, tratando mais especificamente da Líbia apenas a partir da metade do livro, essa construção permite que o leitor perceba claramente não só a existência de diferentes “Primaveras Árabes”, mas também o papel que os diferentes atores, principalmente as potências ocidentais, tiveram no desfecho de cada uma destas.

*Resenha recebida dia 10 de fevereiro de 2014.
Aprovado em 25 de fevereiro de 2014.*



NORMAS DE SUBMISSÃO / Submission Standards

Diretrizes para Autores

1. A revista CONJUNTURA AUSTRAL publica artigos científicos e resenhas bibliográficas;
2. A revista está dividida em três seções: **Conjuntura; Pesquisa e Leitura** (resenhas)
3. Os artigos de análise de conjuntura devem conter entre 8 mil e 12 mil caracteres (incluindo espaços) e os artigos de pesquisa devem conter cerca de 25 mil caracteres, as resenhas bibliográficas devem conter cerca de 3 mil caracteres (espaços inclusive);
4. As notas de rodapé restringem-se a esclarecimentos adicionais ao texto;
5. A bibliografia deve ser citada de acordo com o sistema Chicago (Autor, data), referenciando a literatura citada ao final do texto;
6. As contribuições devem ser inéditas e podem ser submetidas em português, inglês ou espanhol;
7. As contribuições devem conter o nome completo do autor, sua titulação e filiação institucional;
8. Admite-se a publicação de estudantes de graduação, desde que em parceria com um professor orientador titulado, que constará como autor principal do trabalho.
9. No caso de resenhas bibliográficas, devem ser informados os dados completos e o ISBN da obra analisada;
10. As contribuições devem vir acompanhadas de: 3 palavras-chave em português e 3 key words em inglês; Título em inglês; Resumo em português e Abstract em inglês, ambos com até 50 palavras.
11. Todas as submissões devem ser feitas através do site da revista : www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Condições para submissão

Como parte do processo de submissão, os autores são obrigados a verificar a conformidade da submissão em relação a todos os itens listados a seguir. As submissões que não estiverem de acordo com as normas serão devolvidas aos autores.

1. A contribuição é original e inédita, e não está sendo avaliada para publicação por outra revista; caso contrário, deve-se justificar em "Comentários ao Editor".
2. Os arquivos para submissão estão em formato Microsoft Word, OpenOffice ou RTF (desde que não ultrapassem 2MB)
3. URLs para as referências foram informadas quando necessário.
4. O texto está em espaço simples; usa uma fonte Times New Roman de 12-pontos; emprega itálico em vez de sublinhado (exceto em endereços URL); as figuras e tabelas estão inseridas no texto, não no final do documento, como anexos.
5. O texto segue os padrões de estilo e requisitos bibliográficos descritos em Diretrizes para Autores, na seção Sobre a Revista, no site www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.
6. A identificação de autoria do trabalho foi removida do arquivo e da opção Propriedades no Word, garantindo desta forma o critério de sigilo da revista, caso submetido para avaliação por pares (ex.: artigos), conforme instruções disponíveis em Assegurando a Avaliação Cega por Pares.

Author Guidelines

1. The journal CONJUNTURA AUSTRAL publishes articles and book reviews;
2. The journal is divided in **three sections: Conjuncture (Conjuntura), Research (Pesquisa) and Review (Leitura)**;
3. The conjuncture analysis articles must contain a minimum of 8 thousand and a maximum of 12 thousand characters (spaces included) and the research articles must contain around 25 thousand characters; the book reviews must contain around 3 thousand characters (spaces included);
4. The footnotes should be strictly of a substantive and complementary nature;
5. The bibliography must follow the rules of the Chicago system (Author, date), specifying the used literature at the end of the text;
6. Contributions must be original and can be submitted in Portuguese, English or Spanish;
7. Contributions must contain the full name of the author, their titles and institutional affiliation;
8. Publications of undergraduate students are accepted, as long as in partnership with an advisor professor, which will appear as the main author of the work;
9. Book reviews must contain the complete data and the ISBN of the analyzed work;
10. Contributions must be accompanied of: 3 key-words in Portuguese and 3 key-words in English; Title in English; Abstract in Portuguese, Abstract in English, both with up to 50 words.
11. All the submissions should be made through the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

Submission Preparation Checklist

As part of the submission process, authors are required to check off their submission's compliance with all of the following items, and submissions may be returned to authors that do not adhere to these guidelines.

1. Contributions must be original, and shall not have been submitted for publication in another journal; otherwise, it must be justified in "Comments to the Editor".
2. Submitted files must be in Microsoft Word, OpenOffice or RTF (as long as their size is up to 2MB) format.
3. URLs must be informed in the references when necessary.
4. The text must be single-spaced; Times New Roman typeface 12 pt must be used for the body of the text; italic is to be used instead of underline (except in URL addresses); Figures and Tables must be embedded in the text.
5. The text must follow *patterns of style and bibliographical* requirements described in Authors Guidelines Author Guidelines, in the section "About the Journal", on the website: www.seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral.

The identification of authorship of the work must be removed from the file and the Properties option in Word, thus ensuring the confidentiality criteria of the journal, if it is to be subjected to peer review (i.e. articles), accordingly with available instructions in "Ensuring Blind Peer Review".



INDEXADORES

Os artigos publicados na Revista Conjuntura Austral estão sumarizados e indexados nos seguintes serviços internacionais (Articles appearing in this journal are abstracted and indexed in the following international services):

- Latindex
- Google Scholar
- Portal de Periódicos UFRGS
- Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE)