



INTEGRAÇÃO REGIONAL

AS AMÉRICAS E
O MERCOSUL



Programa
Agenda Tríplice
PRPPG



(Organizadores)
Júlio da Silveira Moreira
Lavínia Raquel Martins de Martins

Integração Regional
As Américas e o Mercosul

© 2021, Programa Agenda Tríplice, PRPPG-UNILA

Arte e Design de Capa

Cleise Vidal

Projeto Gráfico e Diagramação

André Crepaldi

Revisão

Júlio da Silveira Moreira

Lavinia Raquel Martins de Martins

Ficha Catalográfica elaborada pelo setor de tratamento da informação da Biblioteca da Unila

I61 Integração regional [recurso eletrônico]: as Américas e o Mercosul / Organização [de] Júlio da Silveira Moreira, Lavinia Raquel Martins de Martins. - Foz do Iguaçu: LAFRONT, c2021.

Textos re-elaborados e revisados a partir do Congresso Internacional sobre Integração Regional, Fronteiras e Globalização (17.:2019: Foz do Iguaçu).

Textos em português e espanhol.

2,66 MB ; PDF

ISBN: 978-65-00-25437-2

1. Integração regional – América do Sul – América do Norte. 2. Política econômica. 3. Globalização. 4. Mercosul - direitos humanos. I. Moreira, Júlio da Silveira. II. Martins, Lavinia Raquel Martins de.

CDU: 339.92(7/8)

Bibliotecária Lucia Giacconi CRB 9/1799

O projeto gráfico e diagramação desse livro foram feitos com recursos do Edital PRPPG/UNILA 137/2018 - Programa Institucional Agenda Tríplice, através do projeto “Uso do território argentino e controle aduaneiro na fronteira entre a Província de Misiones (Argentina) e Brasil”, coordenado pelo Prof. Roberto França.

Organização

Júlio da Silveira Moreira

Lavinia Raquel Martins de Martins

Júlio da Silveira Moreira
Lavínia Raquel Martins de Martins

Integração Regional
As Américas e o Mercosul

LAFRONT

Laboratório de ensino, pesquisa e extensão
“Fronteiras, Estado e Relações Sociais”.

Conselho Editorial

- Adriana Dorfman - UFRS
- André Luiz Faisting - UFGD
- Brígida Renoldi - UNAM
- Camilo Pereira Carneiro - UFGD
- Cíntia Fiorotti Lima - UNILA
- Edilma de Jesus Desidério - UNAM
- Eric Gustavo Cardin - UNIOESTE
- Gustavo Biasoli Alves - UNIOESTE
- José Lindomar de Albuquerque - UNIFESP
- Júlio Moreira - UNILA
- Leandro de Araújo Crestani - UNESPAR/FAG
- Paulo Roberto Azevedo - UNIOESTE
- Regina Coeli Machado e Silva - UNIOESTE/UNILA
- Sandra Cristiana Kleinschmitt - UNIOESTE
- Silvio Antônio Colognese - UNIOESTE

Todos os textos são de responsabilidade exclusiva de seus autores. São permitidas cópias desse material, para fins educativos, desde que citadas as fontes.

Sumário

Apresentação 9

Unidade 1 - Reflexões em escalas ampliadas

Inmigración, fronteras y las relaciones de los Estados Unidos con Centroamérica: una mirada sobre los recientes flujos migratorios del siglo XXI.....17

Renata Peixoto de Oliveira
Stefany Lorena Ramos Escobar

La maquila en la América Latina contemporánea: programas IMMEX y INDEX y la dependência mexicana..... 43

Miguel Ángel Ayala Mondragón

Unidade 2 - Reflexões sobre a integração regional

Fragmentación, fragementación y des-fragmentación en América Latina: en la búsqueda de un régimen de gobernanza e integración regional en tiempos de globalización 81

Armando Javier García Gutiérrez

A Rede de Mercocidades: o planejamento estratégico e a integração regional da América do Sul	107
Pedro Lucas Gil Silva	
Mercosul e Direitos Humanos: avanços e desafios	135
Leticia Diniz Nogueira Luiza Bárbara Vieira Cidrack	
Desinternacionalizando os voos no Mercosul	157
James da Silva Desiderio	
Sexualidade/gênero em direito da integração, desafios ao Mercosul	181
Stephany D. Pereira Mencato Anakelli Gonçalves de Carvalho Josiane Ferreira de Souza	
A importância do complexo portuário de Paranaguá para a economia graneleira brasileira	199
Issam Rabih Menem Alyson Bergold Serafim	
Sobre os organizadores	223
Sobre os autores	227

Apresentação

Em novembro de 2019, um grande trabalho estava sendo concluído. Terminava o 17º Congresso Internacional sobre Integração Regional, Fronteiras e Globalização, em Foz do Iguaçu, com mais de 40 mesas temáticas, oficinas, reuniões técnicas, conferências magistrais e eventos culturais. O processo de organização desse congresso envolveu um comitê internacional, trabalhando desde a edição anterior (2017 em Medellín, Colômbia). Todos os resumos de trabalhos apresentados foram publicados no Caderno de Resumos, e ficou facultado às redes de pesquisadores participantes promover publicações com os trabalhos completos.

“É importante publicar um livro com os trabalhos de pesquisadores dessa região.” Assim sugeriu o professor mexicano Juan Manuel Sandoval Palacios, ao final do congresso. Essa colocação chamou atenção para o papel que a realização do congresso cumpria para impulsionar a pesquisa sobre integração regional e estudos de fronteiras no território onde o congresso fora realizado. Abriu-se

então uma etapa de trabalho que somente agora vai se concluindo. Fizemos a prospecção dos participantes do congresso vinculados a universidades locais (onde se destacaram a Universidade Federal da Integração Latino-Americana, a Universidade Estadual do Oeste do Paraná e o Instituto Federal do Paraná). Fizemos um amplo convite, ao qual apenas uma parte dos pesquisadores pôde responder. Com as versões finais dos artigos em mãos, passamos para a etapa de diagramação e revisão dos textos, em diálogos com os autores.

O trabalho de editoração, organização e revisão foi extenso, e ainda adiado muitas vezes pelas situações causadas pela atual pandemia do Coronavírus. Mas essa demora representou também um exercício de paciência, diálogo e prática universitária. A cada vez que fizemos a revisão dos artigos, nos empolgamos novamente com os temas abordados e a qualidade das pesquisas. Esse trabalho só foi possível graças ao profissionalismo e dedicação do nosso diagramador, André Crepaldi, com grande experiência com textos acadêmicos.

Os produtos que agora apresentamos são dois livros temáticos de grande qualidade e originalidade: um sobre integração regional, com ênfase para o Mercosul, e outro sobre questões relacionadas à Tríplice Fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai.

A Tríplice Fronteira não é só um polo econômico, populacional e cultural, mas também abriga várias instituições universitárias de alto nível, cada qual com

quadros docentes e programas de pós-graduação de destaque. Há muitos grupos de pesquisa, registrados no CNPq e sediados nessas instituições, dedicados a pesquisar as questões das fronteiras, da integração e do desenvolvimento local. Há também iniciativas mais amplas e de alcance e repercussão internacional, como o Laboratório de ensino, pesquisa e extensão “Fronteiras, Estado e Relações Sociais” (Lafrent), da UNIOESTE, e o Programa Agenda Tríplice, da UNILA.

Esperamos que este livro seja uma boa fonte de pesquisa, de leitura e de aprendizagem. Nesse sentido, é uma obra perene.

Que tal falarmos um pouco sobre os capítulos da obra?

No primeiro capítulo “Inmigración, fronteras y las relaciones de los Estados Unidos con Centroamérica: una mirada sobre los recientes flujos migratorios del siglo XXI”, as autoras ponderam sobre a problemática da imigração como ponto fundamental para entender as dinâmicas fronteiriças e as relações estabelecidas entre os países da América do Norte com a América Central.

O capítulo seguinte, “La maquila en la América Latina Contemporánea: Programas IMMEX y INDEX y la dependencia mexicana”, analisa a indústria manufatureira no Estado mexicano, que criou e vende a redução de impostos com o objetivo de aumentar seu papel produtivo no mundo. A través de estudo da constituição de empresas maquiladoras no México e sua participação

na reorganização de espaços industriais neste país, destacando o lobby entre as empresas e o governo federal.

O terceiro capítulo, “Fragmentación, Fragmegración y Des-Fragmentación en América Latina: En la búsqueda de un régimen de gobernanza e integración regional en tiempos de globalización”, analisa a globalização política, econômica e cultural como fenômeno recente que confronta o antigo paradigma estadocêntrico. Por um lado, as fronteiras entre o local, o regional e o global sendo cada vez menos definidas, com a crise da política internacional clássica da modernidade. Por outro lado, elas seguem necessárias para fazer frente a mudanças radicais que também colocariam em risco construções como o Estado, a soberania, a autonomia e projetos como de integração-integradora.

O quarto capítulo, “A rede de Mercocidades: O planejamento estratégico e a integração regional da América do Sul”, analisa alguns documentos e publicações da Rede de Mercocidades e como reverberam em seus projetos. Procura contribuir com o debate acerca de um planejamento urbano que esteja em consonância com as reais necessidades da América Latina, comprometido com práticas que levem a cidades mais igualitárias, justas e realmente inclusivas.

O quinto capítulo “Mercosul e Direitos Humanos: avanços e desafios” discute a integração na América do Sul, verificando como a criação da dimensão social no Mercosul e a adoção de políticas públicas influenciaram

o atual estágio de integração social na região. Analisa o alcance do desenvolvimento social almejado pelo bloco e quais as ferramentas utilizadas para tal.

O sexto capítulo, “Desinternacionalizando os Voos no Mercosul”, apresenta os impactos da diferenciação de voos domésticos e internacionais, utilizando a dinâmica observada na região da tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, países membros do Mercosul, em que há três espaços aéreos soberanos em um território de pequena extensão, e também seus impactos nos três aeroportos de cada país. Em uma análise de como ocorre a dinâmica desta modalidade de transporte na região onde os voos são considerados internacionais, e por isso seguem regras diversas dos voos domésticos de cada países, e devido a barreiras imaginárias, dificultam o transporte aéreo local, criando empecilhos econômicos, operacionais, políticos e até sociais.

O sétimo capítulo, “Sexualidade/Gênero em direito da integração, desafios ao Mercosul”, aborda os desafios para com as questões de sexualidade e gênero frente à existência e atuação do Mercosul, por sua ampla integração sul-americana, e que vêm à tona diante das diversas transformações dadas pela consolidação de uma nova ordem global.

O último capítulo, “A importância do complexo portuário de Paranaguá para a economia graneleira brasileira” evidencia a importância estratégica e econômica do porto de Paranaguá para a economia

agroexportadora brasileira, especificamente na escoação dos graneis sólidos produzidos em estados cruciais para o agronegócio brasileiro como Paraná, Mato grosso e Mato Grosso do Sul para o exterior. O segmento responde por 33% da produção nacional total e 40% em termos de exportação.

Com agradecimentos e desejos de ótimas leituras,

Júlio da Silveira Moreira

Lavínia Raquel Martins de Martins

Unidade 1 - Reflexões em escalas ampliadas

Inmigración, fronteras y las relaciones de los Estados Unidos con Centroamérica: una mirada sobre los recientes flujos migratorios del siglo XXI

Renata Peixoto de Oliveira
Stefany Lorena Ramos Escobar

1 RELACIONES HISTÓRICAS DE CENTROAMÉRICA Y ESTADOS UNIDOS

En términos de su inserción y proyección internacional el gran primo del norte, desde el siglo XIX ha buscado mantener su influencia en todo el continente, inicialmente, resguardando, en post-independencia de España y con el surgimiento de nuevas repúblicas inspiradas en su modelo político.

Con esto percibimos que algunos debates alrededor del tema geopolítico son imprescindibles, como la discusión acerca del concepto hegemonía mundial que de acuerdo con el célebre trabajo de Giovanni Arrighi, *El largo siglo XX* (1994, p. 27) sería la capacidad de un Estado de ejercer funciones de liderazgo y gobierno sobre un sistema de naciones soberanas. El ciclo hegemónico de los EEUU

y aquel que sería considerado su siglo de dominación fue posible por una serie de condiciones históricas, sociales y geográficas como sus dimensiones continentales, su insularidad y sus recursos naturales, bien como su postura proteccionista a los productos extranjeros y abierta al capital externo y mano de obra (p. 61). Pero el proceso va a consolidarse al fin de la Segunda Guerra cuando fueron establecidos los primeros aspectos de un nuevo sistema monetario mundial en Bretton Woods. También es importante percibir que este país pasa a actuar como taller de reconstrucción del continente europeo de modo a disfrutar de liquidez mundial sin precedentes (p. 284).

La propia Guerra Fría proporcionó a este país una oportunidad casi ilimitada de acumulación de capital a paso en que estaba preparándose para acumular también poderío político y militar captable de defender y promover este proceso en todo el mundo y en oposición a una amenaza comunista. Con una política de contención, estableció las fronteras de su imperio y áreas de influencia más allá de su continente (Harvey, 2009, p. 41).

A partir de esto, algunas políticas tuvieron rol determinante para la construcción de este imperio contemporáneo como la Doctrina Monroe, la cual es el principio de la política exterior estadounidense. Esta consistió en no permitir la intervención de las potencias europeas en los asuntos internos de los países del hemisferio americano.

Monroe afirmo que las potencias europeas no podían colonizar por más tiempo América y determino que no deberían intervenir en los asuntos de las repúblicas latinoamericanas. Asi mismo advirtió a los Estados europeos contra cualquier intento de imponer monarquías en las naciones americanas independientes, pero señalo que Estados Unidos no emprenderá ninguna acción en las colonias europeas existentes ni en la propia Europa. De tal forma la Doctrina Monroe se puede resumir en una simple frase «América para los americanos».

Por otro lado, tenemos la política del Big Stick, es el nombre con el cual frecuentemente se hace referencia a la política externa de los Estados Unidos sobre la presidencia de Theodore Roosevelt en los años de 1901-1909.

Roosevelt tambien apoyaba la doctrina Monroe marcada “América para los estadounidenses” y buscaba extenderla desde un punto de vista, favoreciendo de cierta manera a los Estados Unidos. Con este fin transformo a las Américas en un globo de influencia exclusivamente estadounidense especialmente en el área centroamericana.

Y por último tenemos la política del Buen Vecino el cual tuvo inicio el 4 de marzo de 1933, presentado como una nueva doctrina política presentado por Franklin D. Roosevelt en plena Gran Depresión, en su primer discurso de toma de posesión dijo:

En la esfera de la política mundial, yo dedicare esta nación a la política del Buen Vecino (Good Neighbor), que de tal modo se respeta a si mismo y al hacerlo a los derechos de los otros el vecino que respeta sus obligaciones y respeta la santidad de sus acuerdos y con un mundo de vecinos (Franklin D. Roosevelt, 1933).

Esta política fue un rechazo a la interpretación imperialista de la Doctrina Monroe por parte del presidente Theodore Roosevelt (1901-1909). Ya Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) rechazó la acción unilateral y la intervención en los asuntos de los Estados nacionales soberanos del hemisferio occidental. En cambio, puso un acento en la seguridad mutua contra los agresores y el fomento del desarrollo económico para elevar los niveles de vida.

De tal forma, podemos explicar a partir de las políticas antes mencionadas que América Central siempre fue y es una área especial y estratégica para los EEUU. Históricamente hay que considerar que a partir de la expansión y toma del oeste y superación del período de reconstrucción que se siguió a la Guerra Civil, Estados Unidos pasaron a mirar las posibilidades de establecerse como una potencia hemisférica. La primera área de influencia fue seguramente, a los países más cercanos y en este caso hablamos de México y Centroamérica y Caribe.

En la historia reciente, el involucramiento de los Estados Unidos en América Central fue incluso un punto fundamental de su política en la última década de la

Guerra Fría. La década de los 1980 marcó de manera muy aguda la disputa entre los dos bloques, la ascensión de los conservadores, la crisis de hegemonía de EEUU y el avance del neoliberalismo en nuestro hemisferio.

En 1981, llega a la presidencia de Estados Unidos la administración de Ronald Reagan, cuestionando la política exterior de su predecesor Jim Carter de los demócratas, acusando aquel de que había puesto en peligro la seguridad de Estados Unidos con una política en defensa de los derechos humanos. Esta nueva administración consideraba que el deterioro de la hegemonía norteamericana no era por razones objetivas, como el deterioro de la economía norteamericana, o los gastos de la defensa excesivos, sino más bien era por razones subjetivas, como las abstenciones ideológicas y psicológicas del anterior gobierno de Carter, en la cual impidieron que los Estados Unidos no hiciera uso de sus capacidades económicas, políticas y militares. Pero existe una forma de revertir ese deterioro en el cual consiste que Estados Unidos deben adoptar una actitud de fuerza en los asuntos mundiales para reconstruir una alianza estratégica, apoyando de esta forma a regímenes autoritarios, que habían frenado el expansionismo inherente en el sistema soviético.

En América Latina, los Estados Unidos intentan adoptar una actitud abiertamente hostil contra los movimientos insurgentes, y las fuerzas reformistas que era consideradas de interés nacional de Estados Unidos.

Los conflictos centroamericanos, se denominan como una lógica de confrontación y de juego “de suma cero”, esta expresión de “infiltración comunista cubano-soviético” se producía en las sociedades en la que, desde México hasta Panamá la crisis y la pobreza eran el adecuado “caldo de cultivo” para la subversión. La expansión del fenómeno revolucionario a lo largo de toda la región se convirtió en la percepción del ejecutivo norteamericano lo que por décadas se le conoce como “Efecto Dominio” (SANAHUJA, 1980-1992, p.243)¹.

La revolución sandinista, las Guerrillas salvadoreñas y guatemaltecas fueron consideradas como una amenaza tradicional a la hegemonía norteamericana, en el área tanto por sí mismas como su efecto de demostración. Todo ello significa una lógica en virtud de intereses geoestratégicos de los Estados Unidos, como una amenaza a la seguridad nacional.

A fin de volver a expandir la dominación norteamericana en Centroamérica se pretendió a bloquear y a revertir (rollback) la revolución sandinista, los procesos salvadoreños y guatemaltecos, como también prevenir los brotes revolucionarios en otros países de la región. Nicaragua y El Salvador ocuparon el carácter del “caso test” de la nueva política norteamericana y su credibilidad frente a otros aliados en regiones más lejanas, en la cual estuvieron decididos de trazar la frontera en

¹ “La ayuda norteamericana en Centroamérica en los años 1980-1992.” Capítulo 5. Pg. 243.

Centroamérica.

Se pusieron en práctica múltiples formas de intervención tanto político militares como económicas, mejormenreconocidascomola “Guerradebaja intensidad” (GBI), esta nueva modalidad de guerra contrainsurgente combinaba de una forma muy flexible hacia las acciones encubiertas, la financiación de fuerzas irregulares, las operaciones inteligentes, el bloqueo y las represalias económicas. Mejor dicho, lo que se pretende estabilizar las economías de los países de la region y restablecer el crecimiento combinado con las acciones en el terreno del comercio, la inversión y la ayuda economica que son articuladas en una estrategia de transformación de economías a traves de la empresa privada, la liberalización comercial, financiera, y la reduccion del papel del Estado en la vida economica. Con ello se pretendió crear bases duraderas la estabilidad y seguridad de Estados Unidos.

En los años ochenta se marcó por iniciativas políticas y legislativas en las que se enmarcan programas de ayuda norte americana. Entre las dos propuestas dadas en la administración de Reagan fueron 1. La iniciativa para la Cuenca del Caribe (ICC) de 1982 y 2. La iniciativa para la Democracia, la Paz y el Desarrollo Centroamericano”.

La iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC) fue presenta por Reagan ante la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1982. En la presentación explico los objetivos de la iniciativa los cuales son: la reactivación economica de los países del área siguiendo los principios

del libre mercado, creando con ello las bases duraderas de la estabilidad de una region “vital para la seguridad nacional de Estados Unidos². El comercio es el elemento más importante debido que el esquema conceptual de la ICC, se entiende como la ruptura de las restricciones comerciales a la region.

La iniciativa de la cuenca se convirtió en “Ley para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe” (Caribbean Basin Economic Recovery), el 18 de julio de 1983, entrando en Vigor el 1 de enero de 1984. Tenía un tiempo determinado de vigencia la ICC, establecido para 12 años, pero el 20 de agosto de 1990, durante la presidencia de Bush, la ley llegó a hacer permanente, beneficiando potencialmente a 27 países, incluyendo todos los de América Central y la mayor parte de las Antillas. No se incluyeron aquellos países ribereños del Caribe de mayor peso económico y desarrollo relativo como lo son: Colombia, Venezuela, o México. Cuba está bajo sanciones comerciales y fue excluida a Priori. Nicaragua no solicitó su inclusión. Hasta el año 1987 se designaron 21 de los 27 países beneficiados³.

Todo esto se da para aumentar la diversificación de las exportaciones de Centroamérica y el Caribe. La ICC, otorga amplias preferencias comerciales unilaterales y no

2 “La alocución de Reagan” texto completo en Moneta y Bitar 1984 Pg. 278-290.

3 Nicaragua, Anguila, Guyana, Islas Turcas, Caicos, y Surinam, quedaron fuera de la ICC. Guyana y Surinam quedaron fuera por decir que Estados Unidos no le ofrecía suficientes Garantías al sector privado. Y los demás países pues no solicitaron su inclusión en la ICC, a causa del carácter de sus economías.

recíprocas. Un número de bienes exportables de la región podrían acceder al mercado norteamericano libres de derechos aduaneros.

Una de las actividades más importantes de Centro América para mejorar las relaciones con la comunidad internacional en el Tratado de Libre comercio, que fue suscrito con Estados Unidos, y la República Dominicana, más conocido como CAFTA. Su importancia fue dada a partir del acuerdo que convirtió los privilegios unilaterales de acceso al mercado estadounidense, contenidos en el Acta para la Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe de 1994.

Entre los puntos positivos del acuerdo, para Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua se incluyen mayor transparencia en las reglas del juego, ya que menor discrecionalidad por parte de las autoridades económicas, mayores serán los incrementos de la inversión extranjera directa y una reducción del desempleo. Por esas razones el tratado ha sido bien recibido por los grupos económicos centroamericanos que son exportadores netos al mercado de Estados Unidos, en particular las que son de maquila. Por otro lado, tenemos los sectores de la producción enfocada principalmente al mercado interno que habían sido protegidos gracias a los aranceles, pero se ha argumentado que los mercados internos, no están en condiciones de enfrentar la competencia de los poderosos productores estadounidenses.

Para Centroamérica, en la década de los 90 fue una de las décadas del crecimiento económico a base de ahorros internos e inversión extranjera, acompañado de distribución social y de procesos de democratización. Sin embargo, el desafío mayor que tuvieron que cruzar es la globalización, debido que para enfrentarlo tuvieron que pasar por algunas medidas que en su debido momento entrarían en conflicto con los objetivos del desarrollo armonioso económico. Sin embargo, el tratado de libre comercio puede representar el camino para lograr la conciliación del crecimiento económico, que está basado en la competencia internacional, desarrollo social y democrático. Pero al final de cuentas el destino de Centro América siempre estará atado a Estados Unidos y la prosperidad de este país también representa la prosperidad de la región.

Entre otro punto importante que marca a Estados Unidos con Centroamérica es la seguridad, ya que siempre ha sido uno de los pilares prioritarios de la administración de Estados Unidos en lo que respecta a Centroamérica. Los altos niveles de criminalización en México tienen un impacto directo en la lucha contra el narcotráfico y el control fronterizo en los Estados Unidos a lo que se suma esto de las organizaciones criminales transnacionales que operan en ambos lados de la frontera. Todo este problema se hace más grande con la violencia generada en el triángulo norte de Centroamérica, entre los países que lo componen que son: El Salvador, Honduras, y Guatemala.

En la cual la oleada de violencia de las pandillas está fomentando la aparición de rutas comerciales de droga hacia Estados Unidos. De hecho, esta situación está haciendo que aumente cada vez más la inmigración, puesto que los individuos huyen de la violencia en una de las regiones del mundo más peligrosas. Por ello Estados Unidos este implementado cada vez más lineamiento de seguridad fronterizos para erradicar la entrada de personas indocumentadas a su territorio, y asegurando su convivencia pacífica.

2 LA ACTUAL CRISIS CENTROAMERICANA: ALGUNAS CUESTIONES CONTEMPORÁNEAS

Los movimientos migratorios extrarregionales en Centroamérica son básicamente recientes, pero tenemos los desplazamientos internos e intrarregionales los cuales no son recientes y han existido a lo largo del tiempo. Las migraciones en la region centroamericana son muy antiguas, y es importante tener en cuenta su existencia para poner en una dimensión histórica los movimientos migratorios contemporáneos. En lo que respecta a la delimitación temporal se caracterizan los desplazamientos humanos centroamericanos de la siguiente manera:

TABLA I. Periodización y caracterización de migración centroamericana en la segunda mitad del siglo XX.

Alcance Geográfico	Causas	Sujeto	Periodo
Principalmente internos (dentro de cada país)	Políticas (conflictos políticos, represión militar) y económicas (colonización agrícola, modernización agrícola)	Refugiado político. Exiliado. Desplazados internos.	1950-1975
Principalmente Intrarregionales.	Principalmente políticas (Guerra civil, represión).	- refugiados políticos - exiliados.	1975-1990
Principalmente extra-regionales.	Crisis económica y ajuste estructural.	Migrantes económicos (documentados e indocumentado).	1990-2001

FUENTE: Elaboración Propia con información de “Apuntes sobre las tendencias migratorias en América Central en la segunda mitad del Siglo XX” (Alberto Cortes Ramos).

En esta segunda mitad del siglo XX se dieron aceleradas y profundas transformaciones sociales en Centroamérica. Para el año 1950 era una región profundamente rural, como se pudo observar en la tabla I, su grado de urbanización estaba muy bajo del promedio latinoamericano. Pero a su vez también existe un notorio crecimiento de la población urbana entre los años de 1950 y 1970, pero siempre quedaba debajo del promedio de América Latina.

El país que menos fue urbanizado es Guatemala, debido que es un país en el cual se mezcla con lo rural

y lo indígena, con un alto nivel de claridad. En 1950-1975, se dio la dinámica población-espacio-migración. Debido a la “modernización” de la agricultura, esto no modifico la propiedad terrateniente. El modo de producción capitalista oligárquico penetro diferentes formas de producción, modificando sus relaciones sociales y las formas de propiedad, como por ejemplo la unidad de producción campesina (familiar) o la indígena (colectiva), la cual no estaban orientadas por la lógica de acumulación que demandaba la reinserción de la region en el mercado mundial

El desplazamiento de campesinos hacia otras regiones de frontera agrícola, fueron ocupando tierras marginales o bosques para la producción de granos básicos. Por tanto, en términos generales de desplazamientos tuvieron un avance en la vertiente pacífica hacia las regiones centrales y caribe de América central. Para Guatemala, este movimiento fue hacia el norte y en el caso de Costa Rica fue desde el centro del país hacia el Pacífico Sur y el Caribe. El desplazamiento de un lugar a otro los países con mayor presión demográfica son: de El Salvador hacia Honduras y de Guatemala, y El Salvador hacia Belice (Pérez Brignolli, 1989: 144; Sohr, 1988: 93; Woodward, 1999:294).

En las zonas urbanas también hubo un crecimiento politizado y radicalizado de la población, siendo reflejado por el surgimiento de movimientos sociales de diversos signos, los que podemos mencionar son: los movimientos

cristianos progresistas, que son inspirados en la teología de la liberación, también los movimientos estudiantiles de diversas identidades izquierdistas. Por ejemplo, en los años 70 los movimientos mencionados fueron un soporte fundamental en las luchas antidictatoriales y guerrilleras en los países de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua (Booth and Walker, 1999 Pg.31-55).

Durante la década de los setenta, hubo un incremento de la represión militar en la región. Y surgieron grupos militares de extrema derecha en Guatemala y El Salvador. La represión no solo se dirigió a las personas que se identificaban con los movimientos guerrilleros, si no que también contra la población civil, ya que les podían servir de base social. Esta violencia de la represión política y el conflicto militar a lo largo de la década de los setenta contribuyó de una manera importante para la masiva migración de guatemaltecos y salvadoreños hacia el país de México y de nicaragüenses hacia Costa Rica. En su mayor parte, algunas personas fueron consideradas como refugiados políticos.

A partir de la confrontación política y militar en sus territorios, se generó la primera ola internacional de flujos migratorios centroamericanos. Aunque antes fue primero un movimiento de desplazamientos intrarregional hacia países de Costa Rica, Belice y México (Castillo, 1999, Pg. 1)

En el caso de los salvadoreños y guatemaltecos hubo muchos refugiados políticos que huían de la guerra y la represión, pero hubo un factor importante de la migración

economica, que fue la extracción rural y pobreza que entraron por México, ubicándose de manera principal en California. Los migrantes nicaragüenses por otro lado se ubicaron en Miami, siendo aceptados como refugiados políticos, que también huían de la situación revolucionaria.

Durante la década de los ochenta, hubo un crecimiento demográfico, conflictos políticos-militares, un ajuste económico, polarización social, la estructuración de un masivo desplazamiento de población centroamericana, no solo dentro de sus respectivos países o de región, si no que también hacia destinos extrarregionales, como fue en el caso de los países del norte de Centroamérica que son El Salvador y Guatemala. La emigración se generó más que todo en los países de Estados Unidos, México y Belice.

Durante el periodo de 1992-2005, se inició con la finalización del conflicto armado mediante la firma de los Acuerdo de Paz, provocando el retorno de emigrados por diversas causas: como refugiados políticos, personas de altos recursos económicos que habían huido por la guerra, y combatientes de la guerrilla, que se incorporaron nuevamente a la sociedad salvadoreña. Se reactiva la economía aumentando el gasto social y se presenciaban signos de avance en términos de reconciliación nacional. Sin embargo, se sigue teniendo viejos problemas como la falta empleo, crecientes niveles de desigualdad y el reinicio de confrontaciones políticas, y debido a esos motivos nuevamente muchos deciden migrar, mientras

que otros que nunca se habían ido, optaron por buscar nuevos recursos fuera del país.

En otra comparación según Migration Policy Institute, (MPI) se puede decir que el tamaño de la población centroamericana creció diez veces más durante los años de 1980 a 2017. Como habíamos mencionado anteriormente desde 1980, los inmigrantes de El Salvador, Guatemala, Honduras, formaban parte de los mayores aumentos en población centroamericana, con cada grupo de origen aumentando en más de 1,350 % hasta el año 2017. En cambio, otros grupos de origen tuvieron tasas de crecimiento menores.

Durante el año del 2017, El Salvador, Honduras y Guatemala, fueron los primeros tres países de origen de inmigrantes de centroamericanos, seguidos también por Nicaragua, Panamá, Costa Rica, y Belice.

La mayor parte de los inmigrantes centroamericanos son ciudadanos estadounidenses, naturalizados, de los cuales reciben el Estatus de Residencia Legal Permanente (LPR). En el año 2017 hicieron canales de reunificación familiar, y también son unos de los mayores beneficiarios del programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA), y el Temporary Protected Status (TPS). Ambos están ahora en la línea roja, esto quiere decir que están en la mira de ser cancelados por la administración de Trump, pero actualmente están en funcionamiento al menos de forma temporal, por órdenes judiciales .

El 5 de octubre del 2018, se generaron grupos

organizados de diversas personas, mejor conocidas como las “caravanas migratorias” que partían de los países centroamericanos, particularmente de Honduras y El Salvador, que se dirigían hacia el Norte del continente con la esperanza de llegar a México y como destino final Estados Unidos. A medida que iban generándose las cinco caravanas migratorias con aproximadamente 16,000 personas de El Salvador, Honduras, que querían ingresar ilegalmente a los EE. UU, hizo que Donal Trump anunciara que estas caravanas generaban una crisis en su frontera poniendo en riesgo la seguridad nacional. Por cual expreso que “un país sin fronteras no es un país de verdad, así que vamos a recuperar las nuestras” (MURO.R.E., 2016).

Trump clamó contra México, amenazó con cerrar la frontera sur de Estados Unidos ante la masiva emigración de personas de estos países que huyen de la violencia y la pobreza ya que diversos grupos de migrantes se han agrupado en caravanas organizadas que garantizan su seguridad y cierto orden al llegar a la frontera. Trump puso estas caravanas en el ojo público el año pasado y las califica como una invasión de criminales.

En febrero del año 2019, Donald Trump firma la declaración para proteger al país de una invasión de drogas y criminales que llegan desde México. Y tendrá acceso a los fondos del Estado estadounidense para construir el muro con México. Pero en una noticia exclusiva con ABC New en el año 2017 reitero que el muro sería financiado por México y pagara el costo al 100 por

cierto, debido que Trump expresa que México incentiva a las personas a migrar, llegando muchas personas con problemas, como criminales, violadores, narcotraficantes. Pero México expresa que no costeara ninguna creación del Muro divisoria entre los dos países.

En la tensa relación que tiene Estados Unidos con México sobre la batalla contra la inmigración irregular anuncio un arancel del 5% en todos los productos importados del país vecino a partir del 10 de junio del 2019 del cual este impuesto ira aumentando gradualmente, hasta llegar al 25%, hasta que no encuentren una mejoría en el control fronterizo con las personas indocumentadas (Noticias Univision, 2018).

El muro se está creando bajo una ley ya existente, denominada "Securete Fence Act del año 2006. Que autorizo la construcción de más de mil kilómetros de barda en la frontera. Esta ley que permite la extensión del muro fue aprobada con los votos no solo de republicanos sino también de demócratas incluyendo a los dos nombres prominentes: los entonces senadores Barack Obama y Hillary Clinton (ELDIARIO, 2018).

La orden de esta Ley, no solo incluye la creación del muro, sino que también la creación de más centros de detención e instalaciones de procesos judiciales migratorios en la zona fronteriza e incrementar por 5 mil el número de agentes de la patrulla fronteriza y triplicar el número de oficiales del servicio de inmigración, como

también poner fin a la práctica de detener y después liberar a los inmigrantes indocumentados en la frontera.

En respuesta a la inmigración Estados Unidos ha iniciado el proceso para cortar la ayuda exterior a Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador como represalia debido que el presidente Donal Trump considera falta de interés de estos países disminuir y controlar la salida de migrantes hacia el Norte. Mientras miles de personas que huyen de Centroamérica están desbordando la capacidad de la política fronteriza.

De acuerdo con las promesas que realizo durante su campaña, Trump en el año 2017 tomo acciones para cancelar tres programas que otorgaban protección temporal contra la deportación a determinados grupos de migrantes indocumentados.

El programa más conocido, trata sobre las personas que llegaron a los Estados Unidos cuando eran menores de edad. Fue lanzado por Obama mediante la directive (directiva) el programa se llama Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (Deferred Action For Childhood Arrivals, DACA, por sus siglas en ingles), y sus beneficiados son conocidos como "soñadores" The Dreamers. Los cuales recibían autorización para permanecer en Estados Unidos durante un periodo de dos años renovables. Este programa beneficia tanto a mexicanos como, salvadoreños, hondureños y guatemaltecos

En el año 2014, el gobierno de Obama extendió la protección contra la deportación a los inmigrantes

indocumentados que tuvieran hijos nacidos en Estados Unidos o que residieran de manera legal en ese país, el programa se llama Acción Diferida para Progenitores de Estadounidenses y Residentes legales Permanentes (Deferred Action For Parents Of Americans and Lawfull Permanent Residents, DAPA), este programa los protege de la deportación y les permitiría trabajar durante un plazo renovable de tres años. Pero ahora con la administración de Trump en EE. UU suspende este programa y pone en riesgo la deportación de millones de migrantes mayormente mexicanos, establecidos durante mucho tiempo en Estados Unidos (ARMENDARES, 2018, p. 62-64).

Y por último el gobierno de Trump, canceló el Estatus Temporal de Protección (Temporary Protective Status, TPS) que amparaban a ciudadanos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Haití. Los TPS, los protegen de la deportación a personas que procedan de países afectados por desastres naturales, conflictos civiles y otros problemas. Hasta el año 2016, beneficiarios del TPS, cubrían a cerca de 260,000 salvadoreños, 86,000 hondureños y 58,000 haitianos, de los cuales podrían ser deportados a partir del año 2018, y 2019 por órdenes ejecutivas de Trump. De tal manera más de 400,000 migrantes plenamente identificados por el DHS, están en riesgo inminentemente de ser obligados a regresar a situaciones de pobreza o violencia extrema en sus países (ARMENDARES., 2018, p. 65).

En enero del 2018, el departamento de seguridad interna DHS, anunció que no iba a extender el TPS para El

Salvador, de tal manera tendría fin en septiembre del año 2019, sin embargo, según una orden preliminar en el caso *Ramos et al v. Nielsen et al*, El DHS no puede poner fin a la protección del TPS.

El actual presidente de El Salvador Nayib Bukele anuncio la extensión del TPS por un año a los salvadoreños residiendo en Estados Unidos. De este modo el gobierno de Trump decidió ampliar por un año los permisos de trabajo para unos 250,000 salvadoreños que están viviendo actualmente en los Estados Unidos, siendo beneficiados por el estatus de protección temporal finalizando en enero del 2022. Este nuevo plazo es uno de los logros que ha realizado el presidente de El Salvador debido que firmó un acuerdo de asilo con Washington y se han comprometido a frenar la inmigración en el pueblo salvadoreño (Univision, 2019).

De tal modo concluimos que a lo largo de la historia socio-política y económica de Estados Unidos, Centroamérica ocupó un lugar preferencial en la agenda internacional y se destaca como uno de los puntos prioritarios en la política exterior norteamericana. La crisis en América central fue el principal conflicto regional en el hemisferio occidental y su extensión geográfica y política fueron más allá de las relaciones hemisféricas. Por ello, durante la administración de gobiernos anteriores como Carter, Reagan, y los años iniciales de Bush, el istmo centroamericano ocupó un lugar central en las relaciones entre Estados Unidos, teniendo siempre como estrategia

política a Centroamérica, beneficiándose Estados Unidos con sus propios intereses. A medida de los años Centro América se encontró una crisis socio-política que comienza a generarse desde los años de 1970, intensificándose en el siglo XX, la crisis que se ha ido desarrollando es el fenómeno de migración, los países de América Central migran buscando las mejores condiciones de vida, trabajo, educación, seguridad entre otros.

Este fenómeno no se ha podido erradicar, de tal motivo los países centroamericanos necesitan elaborar un plan a largo plazo que brinde los recursos necesarios, como empleo, educación y nuevas oportunidades para los jóvenes y que reduzca el flujo de pérdida de capital humano que Centroamérica necesita para promover su desarrollo. La migración es un fenómeno que siempre existió y seguirá existiendo de tal motivo que la realidad social que se vivió en Centroamérica durante y después del conflicto armado dio paso a la huida masiva de centroamericanos buscando refugio en otros países, fenómeno que luego de los Acuerdos de Paz se mantuvo a causa de las lamentables condiciones económicas domésticas, post- conflicto armado sumado al deseo de reunificación familiar con los parientes ya establecidos en el país de destino.

La actual administración de Donald Trump dio paso a las reformas en políticas migratorias, eliminando la ayuda total a los inmigrantes, en especial a los centroamericanos, con la creación del muro fronterizo, la deportación masiva

de inmigrantes de Estados Unidos hacia Centroamérica y la eliminación de los programas de ayuda temporal a los inmigrantes de tal motivo es importante conocer la evolución de la migración centroamericana hacia Estados Unidos, analizándolo desde un punto crítico como este fenómeno es tratado en los debates internacionales y como las organizaciones internacionales y nacionales interactúan en ayudar a los inmigrantes teniendo programas para la protección a sus derechos y un retorno seguro a sus países. A pesar que ha sido un tema tratado en años anteriores, a medida que pasan los años la migración internacional se intensifica, creando nuevos hechos, momentos históricos para ser analizados y criticados.

REFERENCIAS

ARMENDARES., P. E. La politica migratoria de trump. impacto para los migrantes mexicanos y sus comunidades, 2018. Acesso em: 16 nov. 2019.

CASTILLO, M. A. Ponencia presentada en el taller Centroamerica,2020, San Salvador, EL Salvador. Tendencias recientes y politicas hacia las migraciones centroamericanas: Una mirada desde el norte., 1999. Disponivel em: <http://ca2020.fiu.edu/workshops/Salvador-_Workshop/Jerez_taller.htm>. Acesso em: 5 jul. 2019.

ECURED. Política del Buen Vivir, 2019. Disponivel em: <https://www.ecured.cu/Pol%C3%ADtica_del_Buen_Vecino>. Acesso em: 25 nov. 2019.

ELDIARIO. La posición de cinco países que no firmaron el pacto global de la migración de la ONU, 2018. Disponível em: <<https://eldiariiony.com/2018/12/19/la-posicion-de-cinco-paises-que-no-firmaron-el-pacto-de-la-migracion-de-la-onu/>>. Acesso em: 12 maio 2019.

FERREIRA, B. A Política do Big Stick: Imperialismo Norte Americano., 2012. Disponível em: <<https://historiabruno.blogspot.com/2012/10/a-politica-do-big-stick-imperialismo.html>>. Acesso em: 26 nov. 2019.

MONETA, Carlos; BITAR, Sergio. La Política Económica de los Estados Unidos para la América Latina. Principales Documentos de la Administración Reagan 1984.

MONROE, D. Enciclopedia, De la Enciclopedia Libre Universal en Español., 2016. Disponível em: <http://enciclopedia.us.es/index.php/Doctrina_Monroe>. Acesso em: 26 nov. 2019.

MPI, M. P. I. Migration Policy Institute. Inmigrantes centroamericanos en los Estados Unidos. Disponível em: <<https://www.migrationpolicy.org/article/inmigrantes-centroamericanos-en-los-estados-unidos>>. Acesso em: 01 set. 2019.

MURO.R.E. Coordinadores in-Tijuana: El colegio de la frontera norte. "Migración y cultura" Mexico D.F. UNESCO., 2016. ISSN 41-45. Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/in/documentViewer.xhtml?v=2.1.196&id=p:usmarcdef_0000247760&file=/in/rest/annotationSVC/DownloadWatermarkedAttachment/attach_import_baa74940-7c0c-4f21-bd45-4179aa9fcd7a%3F_%3D247760spa.pdf&locale=en&multi=true&ark=/ark:/48223/p>. Acesso em: 10 jun. 2019.

PEREZ BRIGNOLI, H. 2da edición en Mexico D.F. Breve Historia

de centroamerica, 1991. Acesso em: 24 jul. 2019.

RAMOS, A. C. Apuntes sobre las Tendencias migratorias en America Central en la segunda mitad del siglo XX, 2003. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4796231>>. Acesso em: 25 jul. 2019.

SANAHUJA, José Antonio. La ayuda norteamericana en Centroamérica, 1980-1992. Universidad complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2002.

WALKER, B. Y. 3era edicion colorado Westviewpress. Understanding central america, 1999. Acesso em: 27 jul. 2019.

WOODWARD, R. L. Central America. A nation Divided. Third Edition. New York, and Oxford University Press., 1999. Acesso em: 23 jun. 2019

La maquila en la América Latina contemporánea: programas IMMEX y INDEX y la dependência mexicana

Miguel Ángel Ayala Mondragón

1 INTRODUCCIÓN

La dinámica de producción y consumo actual requiere que se aseguren medios que provean la plena competitividad en aras de satisfacer las apremiantes necesidades en los mercados. En ese sentido, los incentivos/exenciones fiscales que algunos países, que pretenden maximizar su crecimiento económico, ofrecen a compañías transnacionales para el establecimiento de industrias dentro de su territorio reflejan la intención de sumarse a las cadenas productivas contemporáneas y beneficiarse de ellas.

La inversión extranjera se ve como mecanismo que permitirá el desarrollo tecnológico y aumentará la renta nacional, no se puede negar la certeza de estas premisas, sin embargo, esto no representa un desarrollo colectivo ni una mejora social. A pesar de que existe una

inversión fuerte de capitales desde el exterior, la renta generada, se distribuyen mayoritariamente entre las élites quienes controlan los medios de producción y se benefician también de las dádivas fiscales. Ciertamente se crean empleos, pero en su mayoría son mal pagos, en gran medida gracias a que la propia legislación laboral lo permite. Asimismo, muchas de estas transnacionales comprometen la soberanía de los países, en términos políticos, económicos, sociales, medio ambientales, entre otros. Así mismo transforman profundamente las relaciones de poder que los nacionales tienen con la soberanía sobre su espacio físico.

En la actualidad, México es un Estado que ha consolidado el escenario antes expuesto. Su voluntad de involucrarse a la dinámica productiva contemporánea sumada a su vecindad con los Estados Unidos lo convierte en un puente de entrada de mercancías para el gigante industrializado, algunas de ellas mexicanas, pero en su mayoría extranjeras. Por tanto, el Estado ha desarrollado a lo largo del tiempo mecanismos industriales y fiscales que permitan la entrada de capitales extranjeros para la creación de parques industriales y empresas manufactureras, para con ello sumarse a la dinámica de producción compartida que prima en la actualidad, aun cuando eso implique la pérdida de autonomía y el nulo desarrollo colectivo.

Partiendo de este último punto, podemos afirmar que es de relevancia exponer, mediante un texto académico, la

naturaleza de estas resoluciones internacionales hechas en miras de satisfacer las necesidades del mercado y no las necesidades sociales. Así como la dinámica específica que los Estados modernos están viviendo ante las transformaciones en sus relaciones de poder y las transformaciones espaciales dentro de su territorio, en las cuales se registran transformaciones que escapan de la jurisdicción de los Estados. Ello para repensar la viabilidad en materia económica, política y social que esta clase de acuerdos tiene en la realidad.

En este artículo se analizará a la industria manufacturera en México, Estado que creó y vende una rebaja fiscal con el objetivo de incrementar su papel productivo en el mundo. Se estudiará el establecimiento de empresas maquiladoras en México y su participación en la reorganización de los espacios industriales en México. Destacando la influencia que ejerce el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (INDEX) como *Lobby*¹ cabildante entre las empresas y el gobierno federal. También se expondrá lo referente al Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) como mecanismo de regulación de las empresas maquiladoras de exportación en México y la correlación que este decreto tiene con el INDEX, todo ello para brindar una completa articulación de este fenómeno.

¹ Término del inglés que designa una organización (empresarial, política, intelectual, etc.) que tiene participación e influencia en el actuar de las Instituciones oficiales y sus resoluciones.

El texto se dividirá en cuatro secciones. La primera se centrará en una revisión histórica que nos permita entender el establecimiento del sector maquilador en México, enfatizando en la creación en 2006 del programa IMMEX y la posterior reforma fiscal del 2013 que lo modificó sustancialmente. En la segunda parte se describirán, generalmente, las condiciones del programa IMMEX y del grupo INDEX, como antesala para la problematización del papel que tiene el INDEX en su participación en las resoluciones políticas nacionales e internacionales, exponiendo así los actores beneficiados del sistema maquilador, las relaciones de poder dentro de él y el móvil de las resoluciones actuales. En una tercera parte se hablará específicamente del impacto que los actores han tenido en el reordenamiento del uso del espacio, particularmente lo que refiere a la geografía de la maquila. En la última parte, se expondrán las consideraciones finales, primero a través de un apéndice donde se lleve a cabo un recuento general sobre las condiciones de beneficio o no para México, como ante sala para la conclusión. Con ello, se pretende brindar una argumentación que clarifique este proceso y sus implicaciones actuales.

2 LOS ANTECEDENTES: FORMACIÓN DE LA MAQUILA EN MÉXICO

Es relevante iniciar esta sección definiendo el concepto maquila. Literalmente podríamos afirmar que

se refiere al proceso de transformación de un producto determinado para que alguien más lo consuma. Sin embargo, con las complejidades productivas contemporáneas el proceso se vuelve más específico. La maquila contemporánea se caracteriza por ser un sistema de importación temporal de mercancías, destinadas para su elaboración, transformación o reparación, de bienes que serán consumidos en el extranjero. Por ende, la transacción no genera el pago del impuesto sobre el valor agregado (I.V.A.)², puesto que los consumidores finales no serán nacionales. Usualmente es hecha por compañías transnacionales, las cuales se benefician del diferimiento de diversos impuestos, en regiones del mundo con basta mano de obra y legislaciones laborales cuestionables.

El desarrollo de la maquila está presente en México desde la época de la presidencia de Lázaro Cárdenas (1934-1940) con su programa de Política de Integración Nacional, el cual, entre otras cosas, pretendía incluir en los procesos productivos y sociales de desarrollo del país a la región norte/fronteriza. Dicha región se encontró, por mucho tiempo, en un franco desapego político con el resto del país, por lo cual era preciso encausarla como parte del plan nacional de desarrollo de la época. En este primer momento se pensó en un plan de carácter proteccionista que permitiera el establecimiento de industrias en la región fronteriza del país, esto con una doble intención: impulsar el desarrollo de la región y disminuir los bienes y servicios

² En México tiene una tasa fija del 16%.

que los mexicanos compraban a los Estados Unidos. La posterior aplicación del sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) vino a enfatizar aún más dicho planeamiento en la región norte, sin embargo, en la caída del modelo la zona fronteriza se rezago y el desarrollo no se materializó del todo. (DOUGLAS, L y T.H., 2003, p. 1047) Algo importante de rescatar es que, si bien dicho planeamiento dista mucho de las motivaciones del sistema de maquila actual, dio inicio al diseño espacial y el delineado geográfico de la industria maquiladora, ya que fijaron a la región norte/fronteriza del país como el escenario designado para tal industria. Por ende, podemos considerar que la franja fronteriza fue/es el espacio más dinámico para la maquila. (ver ANEXO 1)

Posteriormente, en el año de 1961, se creó el Programa Nacional Fronterizo (PRONAF)³ que abrirá por primera vez la discusión de producir hacia dentro o hacia afuera y que se planteó la necesidad de producir bienes que pudieran competir con los producidos en el mercado norteamericano. El gobierno mexicano recurrió a la firma *Arthur D. Little*⁴ quien recomendó el esquema de producción compartida y de estímulos fiscales como mecanismo para atraer la inversión privada. (MENDIOLA, 1999, p. 8.) Sin embargo, uno de los principales inconvenientes del programa fue la falta de financiamiento para realizar el vasto conjunto

³ Este programa estuvo sustentado en la experiencia del desarrollo las zonas de exportación de Taiwán y la República de Corea. Mendiola p. 8.

⁴ Consultora privada de los Estados Unidos especializada en mercados, producción e innovación.

de proyectos que consideraba. (DOUGLAS, L y T.H., 2003, p.1050) Este programa fue el predecesor del Programa de la Industrialización de la Frontera (PIF) puesto en marcha en 1965 y que podemos considerar como el primer plan maquilador contemporáneo. El PIF nació como respuesta ante la cancelación del Programa Bracero⁵ y la sobre oferta de mano de obra en la región fronteriza causada por el cierre del citado programa. Así como de la coyuntura mundial:

La tendencia hacía la manufactura en el exterior durante los años sesenta fue una respuesta a la disminución de las ganancias de las plantas manufactureras en los países industrializados a raíz de los aumentos salariales, sobre todo en las naciones en las que los sindicatos eran influyentes (DOUGLAS, L y T.H., 2003, p. 1050).

En la época se hablaba del modelo de producción compartida, que precisaba que las economías se especializaran y que se insertaran a las cadenas productivas; por lo cual México veía ante tal panorama una oportunidad de elevar la rentabilidad de sus operaciones e ingresar a la dinámica de producción contemporánea, encausando la mayoría de su producción industrial al sector manufacturero, así como la expedición de diversos programas de dádivas fiscales. Inclusive, en 1966 se

⁵ El Programa Bracero (1942-1964) fue un acuerdo entre México y los Estados Unidos, destinado a personal mexicano, mediante el cual se establecía un sistema de trabajo temporal, sobre todo en el ámbito agrícola, en los Estados sureños de la Unión Americana. Contextualizado en la escasez de mano de obra causada por la segunda guerra mundial.

construyó el primer parque industrial en Ciudad Juárez, Chihuahua, dedicado a la maquila de televisores. (INDEX 2019) Por ello se afirmó con antelación que el PIF es el primer programa que permite el establecimiento de un sistema maquilador moderno. Este proceso trajo, durante la época, estabilidad económica, amplificadas por las resoluciones de comercio exterior de los Estados Unidos en la época⁶.

Los inversionistas internacionales empezaron a considerar la región norte del país para la inversión, sobre todo por la atractiva cercanía que el país tenía con los Estados Unidos, ya que esto se traducía en menores costes de transporte, así como en mayores facilidades para suministrar insumos a sus plantas industriales. (ver ANEXO 1) La estabilidad política de México era otro factor que sumaba a la seguridad para la inversión, ya que, ante el escenario de la guerra fría, el país ofrecía una certeza productiva y fiscal para el establecimiento de manufactura en el país que en los Estados donde se habían registrado golpes militares o toma del poder por fuerzas comunistas. (DOUGLAS, L y T.H., 2003, p. 1052) Sin embargo el establecimiento de plantas maquiladoras no cesó en la zona norte si no que comenzó a expandirse por el territorio. En 1971 se expidió una reforma en el artículo 321 del Código Aduanero que permitió el establecimiento de plantas maquiladoras en las costas y el interior del país.

⁶ Lawrence Douglas y Taylor Hansen profundizan en las resoluciones de comercio exterior de los Estados Unidos en la época de los 60's en DOUGLAS, L y T.H., 2003, p. 1050. Así como también Gerardo Mendiola en MENDIOLA, 1999, p. 8.

(MENDIOLA, 1999, p. 9 e INDEX, 2019) De esta forma la maquila en México comenzó su expansión, sobre todo en la zona del Bajío⁷ ya que es una zona bastante estratégica en términos de intercambio de bienes y servicios. Sin embargo, en esta relación se profundizará más adelante. También se permitió que los inversionistas pudieran tener certezas jurídicas al otorgarle todos los derechos en bienes raíces, con lo cual el capital de las maquilas podía ser completamente extranjero, (MENDIOLA, 1999, p. 10) asegurando así certeza jurídica que el Estado veía como incentivo para la inversión.

Si bien la intención central del PIF fue hacer frente al escenario dejado por la cancelación del programa Bracero, acabó perfilando a la zona norte del país como una región dedicada a la exportación, sobre todo, hacía los Estados Unidos. De tal forma que el PIF convirtió a toda la zona fronteriza en zona franca. Comenzó así una creciente especialización en maquila de productos electrónicos, apoyada por la premisa de producción en el mundo (DOUGLAS, L y T.H., 2003, p. 1053 y 1054).

Este fenómeno fue potencializado mediante las reformas estructurales aplicadas en México a raíz de la fuerte crisis económica que dejó la caída mundial de los precios del petróleo en 1982, creándose así el primer Decreto para el Fomento y operación de la Industria Maquiladora de exportación, a través de él se hacía una

⁷ El Bajío mexicano es la región geográfica y cultural del centro de México que comprende los territorios no montañosos de los Estados de Guanajuato, Querétaro, Aguascalientes, zona oriente de Jalisco, zona norte de Michoacán, y San Luis Potosí.

promoción internacional de las capacidades espaciales y productivas que México podía ofrecer a los inversionistas internacionales, con la intención de transformar la inversión privada en eje central de crecimiento. En efecto, a pesar de que las condiciones económicas fueron mucho más inciertas que una década atrás, la maquila de exportación mostró un vigor que no tenía la industria manufacturera nacional. Esto se explica, primero por el mayor peso que adquirió el ensamble de productos electrónicos y nuevamente por la fuerte integración de este sector a la dinámica económica norteamericana. El Estado mexicano perdió periódicamente su poder en la economía frente a empresas y capitales privados. (MENDIOLA, 1999, p. 11 y 12)

Con la entrada de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986 y el cambio en las reglas sobre inversión extranjera en 1989, promovidas por el Consenso de Washington, el gobierno profundizó la apertura económica como mecanismo operador. (MENDIOLA, 1999, p. 14) Preparando así el escenario para la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994.

El tratado pretendía eliminar todos los aranceles y las restricciones comerciales en los primeros diez años de operación. Para ello se usó el sistema Duty Drawback⁸ en favor de las empresas que invertían en los procesos maquiladores que tuvieron como consumidor final alguno de los tres países miembros. Sin embargo,

⁸ Sistema estadounidense de reintegración de impuestos.

eso no representaba necesariamente que los insumos para las exportaciones provinieran de algunos de los países miembros. México se convirtió en una puerta de entrada de mercancías que pretendían ser consumidas en América del Norte y provenientes de otros mercados, principalmente de Asia. De tal forma que las exportaciones de México eran en un 40% destinadas a los Estados Unidos, la mayor parte de ellas con sólo el proceso maquilador mexicano. (MENDIOLA, 1999, p.14) También con el acuerdo de Libre comercio se amplió la categoría de maquila a empresas agroindustriales y las denominadas Sheler, es decir aquellas dedicadas a explotar recursos minerales y naturales⁹. Es decir, se permitió que particulares pudieran explotar los bienes nacionales comprometiendo seriamente la soberanía del país en estos ramos.

En los siguientes años se incrementó notablemente la inversión extranjera en México, entre 1982 y 1997 las maquilas pasaron de ser 587 a 2117, mayoritariamente establecidas en la región fronteriza de México. Un tercio de ellos deben su consolidación al TLCAN. Sin duda dentro de los flujos globales del comercio de México el sector manufacturero constituye el eje de articulación y expansión de este: en 1980 el sector manufacturero incluyendo maquila, representaba ya el 49.9% de los flujos totales, participación que para 1994 alcanzó 70.3%, situándose en 68.8% al finalizar 1996. El panorama anterior permite concluir que la puesta en marcha del TLCAN ha

9 Mendiola, p. 13.

constituido un mecanismo efectivo para atraer inversión directa a los programas de maquila de exportación, tan es así que desde 1996 es una de las industrias más rentables en México. El país duplicó sus exportaciones hacía los Estados Unidos desde la firma del TLCAN. (MENDIOLA, 1999, p. 19-29)

La entrada de los gobiernos de oposición a principios de siglo¹⁰ no representaron un cambio significativo con respecto al paradigma económico que el gobierno anterior había consolidado, incluso la expedición del programa IMMEX data de dicho período. A inicios de la década del 2000, la industria maquiladora mundial sufrió varias adecuaciones, derivadas de la competencia a nivel mundial. México se enfrentó a Brasil, China, Costa Rica, y otros Estados de Centroamérica, quienes habían perfilado sus capacidades fiscales y espaciales para ofertarlas a los inversores extranjeros. En ese sentido se intentó darle mayor competitividad a México a través de la expedición, en noviembre del 2006, del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX), con el objetivo de fortalecer el sector exportador mexicano; este instrumento fusionó a los programas para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación (Maquila) y el de Programa de Importación Temporal para Producir Artículos de Exportación (PITEX). (CEFP, 2015, p. 2 y 3) Focalizando en

¹⁰ De 2000 a 2012 el Partido Acción Nacional (PAN), autodeterminado de derecha, gobernó el país a través de dos períodos presidenciales: Vicente Fox (2000-2006) y Felipe Calderón (2006-2012).

un solo decreto el proceso maquilador y de importación temporal.

A continuación, se expondrá las condiciones generales del Decreto IMMEX con la intención de entender el papel que juega actualmente en el desarrollo del sector manufacturero en la actualidad.

3 APARATOS REGENTES DE LA MAQUILA CONTEMPORÁNEA EN MÉXICO

El siguiente apartado pretende describir a los mecanismos que regulan el proceso manufacturero actual para resaltar cual es el papel que cada uno de ellos tiene en las decisiones que impactan en la política, economía y el entorno social y espacial en México. En un primer momento se analizará la legislación, es decir el Decreto IMMEX, resaltando su modo de operación y contrastando las condiciones anteriores y posteriores a la reforma fiscal del 2013. En un segundo punto se hablará del papel que juega el Consejo Nacional de la Industria Manufacturera y Maquiladora de Exportación (INDEX) como lobby que define muchos de las resoluciones de la maquila mexicana en la actualidad.

3.1 Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (Decreto IMMEX)

Según el primer artículo del Decreto para el Fomento de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX) menciona que su objetivo es: "... fomentar y otorgar facilidades a las empresas manufactureras, maquiladoras y de servicios de exportación para realizar procesos industriales o de servicios a mercancías de exportación y para la prestación de servicios de exportación." (IMMEX, artículo 1, 2006) Es decir, según lo expresado por la Secretaría de Economía, es un instrumento mediante el cual se permite importar temporalmente los bienes necesarios para ser utilizados en un proceso industrial o de servicio destinado a la elaboración¹¹, transformación¹² o reparación¹³ de mercancías de procedencia extranjera importadas temporalmente para su exportación o a la prestación de servicios de exportación (SE, 2019).

Esta categorización incluye únicamente a personas morales, que además deben registrarse ante la Secretaría de Economía, quien determinaba si las empresas poseen

¹¹ Proceso por el cual se fabrica un bien en particular a partir de una materia prima que no altera su estructura interna, tal es el caso de importar madera para exportar mesas.

¹² Comúnmente presentada en la industria química y de alimentos, donde las materias primas sufren una alteración en su estructura interna.

¹³ Proceso por el cual un bien ingresa al país para ser reparado y después ser exportado.

un producto atractivo de exportación para poder ser parte del programa. Dichas empresas deben 1) residir en territorio nacional, más no era necesario que los capitales sean mexicanos, normalmente no lo son; 2) su compromiso es exportar 500,000 dólares o el 10 por ciento de su facturación total en cada período de medición¹⁴; 3) Los insumos deben provenir forzosamente del extranjero y tienen que ser ingresado al país a través de un contrato maquilador; 4) Todos los bienes importados deben ser exportados, ya sea transformados o la merma de ellos. (IMMEX, 2006)

Existen cinco modalidades diferentes para las empresas adicionadas al programa IMMEX: 1) Consolidadora: se aplica para las empresas tipo holding, las cuales celebran un contrato con un proveedor en el extranjero y varias empresas maquiladoras asociadas pueden operar en el programa a través de un solo proveedor. 2) Industrial: podemos decir que es el sustituto del antiguo programa PITEX, en esta modalidad es preciso asegurar que los clientes finales son completamente diferentes a los proveedores. 3) Albergue: Usualmente llevado a cabo mediante una subcontratación de una empresa en el extranjero a una mexicana para producir un bien determinado, por lo cual tanto el proveedor como el consumidor final es el mismo. 4) Servicios: se refiere a cualquier servicio ofrecido por una empresa nacional para el mantenimiento de los mecanismos de producción

¹⁴ La autoridad lo determina, pero usualmente es un período anual.

industrial, si bien el servicio se hace en territorio nacional por nacionales, se considera esencial para llevar a cabo el proceso exportador, por lo cual entra a la dinámica del programa. 5) Terciarización: Una empresa realiza el cabildeo entre la maquiladora y la proveedora. (IMMEX, 2006)

Es importante mencionar que según los parámetros antes expuestos, pocas empresas mexicanas pueden participar de las dádivas del decreto, ya que la estructura de operación que el programa tiene pensando es más bien hacia el comercio exterior, por lo cual el gobierno prioriza la introducción de estas empresas sin importar que se afecte la producción interna. Con la reforma fiscal del 2013 se restringió aún más el acceso a este programa.

Hasta diciembre de 2013, las empresas incorporadas al programa IMMEX, disfrutaban de los siguientes beneficios fiscales: 1) las empresas eran exentas en el pago del Impuesto al valor agregado, impuestos de importación por introducir mercancías al país, bajo el régimen de importación temporal, exención parcial en el pago del impuesto sobre la renta, e impuesto empresarial a tasa única (vigente hasta esa fecha). 2) Exención al supuesto de establecimiento permanente de la parte relacionada residente en el extranjero que contrata los servicios de maquila de la empresa IMMEX. (NARANJO, 2015, p. 4) Dicho decreto, como todos los anteriores, tenía la intención de desarrollar y consolidar la industria, específicamente la maquiladora, en México. Sin embargo, y como ya hemos

mencionado, muchos de los cambios de operación interna provienen de coyunturas y movimientos externos. En el año 2013 la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) sugirió modificar las condiciones de recaudación fiscal para mejorar la legalidad de las operaciones. El gobierno mexicano afirmaba que el decreto y su cumplimiento debían enrudecerse ya que muchas de las empresas afiliadas al IMMEX gozaban de las ventajas fiscales pero no cumplían con las obligaciones expuestas, por lo cual era necesaria la elaboración de una reforma. El gobierno se justificó de la siguiente forma:

...en la década de los noventa, se crearon diversos programas de promoción a la exportación, para lo cual, considerando diversos factores, se otorgaron una serie de beneficios fiscales en impuestos directos, indirectos y de comercio exterior, además de una serie de facilidades administrativas. Sin embargo, con el paso del tiempo, los diferentes programas de exportación confluyeron en la figura de cual los beneficios fiscales y las facilidades administrativas se generalizaron, ocasionando distorsiones y abusos. (REFORMA HACENDARIA, 2013).

En 2013 se realizaron importantes reformas estructurales en el país, una de ellas es la Reforma Fiscal a cargo del presidente Enrique Peña Nieto, la reforma modificó las siguientes leyes: Código Fiscal de la Federación, la Ley Aduanera, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley General de Contabilidad Gubernamental, las leyes del IVA, IEPS, ISR y Ley de Derechos, además de

que se derogaron las leyes del IETU y del IDE. (REFORMA HACENDARIA, 2013) Es decir, el programa IMMEX se vio reformado profundamente, ya que los mecanismos del lucro del programa estaban basados en los beneficios fiscales que ofrecía. La citada reforma dice también en su quinto y sexto punto de la sección ¿Cómo se beneficiará al crecimiento económico?: 5) Se fortalecerá el comercio exterior mediante la simplificación de la regulación aduanera. 6) Para las maquiladoras, se creará un mecanismo ágil de certificación que permite la devolución inmediata del IVA para no afectar al sector exportador. En estos dos enunciados se clarifica que con la reforma la exención de impuestos sufrió cambios. A partir de la reforma si las empresas adicionadas al programa IMMEX pretendía seguir gozando de las dádivas fiscales ofrecidas por el gobierno federal debían llevar a cabo una certificación denominada: Certificación en materia IVA-IEPS¹⁵. Haciendo referencia a los impuestos que se modificaron a partir de la reforma. Si no es que no cuentan con esta certificación, deberán proceder a la paga de una fianza por cuestión del pago de impuestos y que será reintegrada una vez que las mercancías hayan sido exportadas.

También se determinó que dado que el programa es eminentemente fiscal debería ser la instancia encargada de la recaudación fiscal: Servicio de Administración Tributaria (SAT) la que se encargara de la administración

¹⁵ Equivalente a la certificación: Advance Pricing Agreement o Safe Harbour.

del programa IMMEX. De tal forma se aseguró que la autoridad tributaria: 1) determine quiénes pueden acceder a este régimen, incluso pueden terminar en cualquier momento la cancelación de la relación entre las empresas y el programa IMMEX¹⁶; 2) verifique y fiscalice la operación en los términos de las disposiciones fiscales, y 3) establezca las sanciones a los contribuyentes que abusen del régimen o bien sin tener derecho a éste apliquen sus beneficios. (CEFP, 2015, p. 4) Es decir, se le entrega todo el poder de acción al SAT.

3.2 El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación (INDEX)

El siguiente apartado pretende exponer la naturaleza del Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de exportación (INDEX), organismo privado y conformado por representantes de las industrias más rentables de México en términos de maquiladora y manufactura de exportación. La intención central de este apartado es exponer el papel que el INDEX tiene como lobby mediador y de cabildeo entre las empresas parte del IMMEX y el SAT como representante del gobierno federal. La siguiente información ha sido obtenida del sitio oficial del INDEX:

Index es un organismo privado, constituido como

¹⁶ Las causas por las que el programa puede ser suspendido se especifican en el artículo 25 del reformado decreto IMMEX.

asociación civil sin fines de lucro, para representar los intereses de las empresas maquiladoras y manufactureras de exportación. En 1983 nace formalmente el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación -CNIME- (hoy INDEX) con el propósito de representar los intereses generales y particulares de esta industria en el país. Como organización, INDEX representa a más del 80% de la fuerza laboral en la industria de exportación, laborando en más de 1,200 empresas exportadoras, presentes en más de veinte ciudades. El INDEX trabaja a través de comités regionales, presentes en todas las regiones que presentan características propias para el desarrollo de la industria maquiladora. (ver ANEXO 2)

En su sitio *web* también mencionan el papel que este organismo tiene para la economía y el desarrollo de México: Un pilar del crecimiento económico y de la creación de empleos en México, por la generación de divisas y por la atracción de inversión extranjera directa. (INDEX, 2019)

El sitio también aclara cuales son las competencias del IMMEX: cabildeo para expedición, modificación o derogación de leyes, reglamentos y/o disposiciones administrativas; colaborar con autoridades federales, estatales y municipales, así como con organismos públicos y privados; promover la capacitación de los empleados; además de ser considerado por el Estado en sus consultas económicas, fiscales y laborales. Por lo cual, podemos afirmar que su papel político en la regulación, mediación e inscripción de las empresas IMMEX es alto. Incluso es de relevancia mencionar que el INDEX ofrece asesoramiento

y cabildea a las empresas para obtener la certificación en materia IVA-IEPS y poder acceder a los beneficios fiscales. Los servicios incluyen: 1) asesoría integral INDEX para certificación IVA e IEPS; 2) Taller INDEX sobre IVA-IEPS; 3) Análisis para la renovación de certificación IVA-IEPS; 4) Asesoría INDEX para la presentación de requerimientos legales y fiscales, 5) Visita de diagnóstico INDEX para determinar áreas de oportunidad para la aprobación del programa INDEX, 6) Ofrece a las empresas el servicio básico de ingreso de documentación de sus trámites ante la Administración General de Auditoría de Comercio Exterior (AGACE) quien se encarga de lo relacionado al despacho aduanero. Existe también un Convenio INDEX- SAT. Por lo cual se puede afirmar que hay un nexo entre el INDEX y el SAT al permitirles participar del proceso maquilador al menos en términos de mediación con respecto a quienes o no pueden ser beneficiados del programa IMMEX. Es importante aclarar que las empresas interesadas en participar en el programa IMMEX pueden realizar su incorporación sin intermediarios, sin embargo, y tal como el sitio oficial del INDEX menciona, ellos representan al 80% de las empresas en el sector. Por lo cual es claro que la mayoría de las empresas activas en el programa IMMEX tienen relación con el INDEX.

El sitio oficial del consejo INDEX deja en evidencia su visión con respecto a cómo deben ser las decisiones de gobierno ya que señala que se han intensificado, en los últimos años, sus acciones de cabildeo entre los poderes

Ejecutivo y Legislativo mediante la organización de mesas de trabajo, celebración de reuniones mensuales de Consejo Directivo y el gobierno federal. INDEX elabora un análisis sobre los diversos temas que afectan al sector. El INDEX pretende brindar representación local o regional, obedecer y responder a las constantes modificaciones a la legislación mexicanas en sus diferentes niveles y la falta de claridad en su aplicación, pues bajo su perspectiva, en más de una ocasión se han creado una situación de incertidumbre jurídica para las empresas del sector, aumentando la carga administrativa y encareciendo sus costos de operación. Una de las peticiones más persistentes del INDEX desde la creación del IMMEX en 2006 es que el gobierno federal mude el decreto a ley, para con ello tener mayor certeza jurídica de los beneficios fiscales y menos probabilidad de cambios abruptos. Sin embargo, el decreto no ha mudado. Incluso, algunos autores como Naranjo sostienen que en el diseño del decreto original IMMEX estuvieron involucrados los representantes del INDEX. (NARANJO, 2015, p. 8)

También es importante destacar el papel de mediación que tiene el INDEX entre la relación México – Estados Unidos ya que participa activamente en dos de las mesas de trabajo del US. MX- CEO Dialogue¹⁷ Si bien no podemos afirmar que el cabildeo, realizado por el INDEX entre los diversos actores de la industria maquiladora en México, es exclusivo. Sí podemos afirmar que su papel

¹⁷ Creado en 2013 por la Cámara de Comercio de los Estados Unidos y el Consejo Coordinador Empresarial de México.

en el rumbo de la estructuración del sector es claro. Rastreando el norte de las decisiones gubernamentales en los últimos años podemos señalar la injerencia que el INDEX ha tenido.

A continuación, se profundizará sobre el impacto que este Lobby, así como el de todos los aspectos involucrados, tiene sobre el comportamiento espacial de la maquila mexicana.

4 LA INDUSTRIA MAQUILADORA EN MÉXICO Y SU RELACIÓN CON EL ESPACIO

En el siguiente apartado se expondrá la relación que la industria manufacturera en México ha tenido con el espacio. Como hemos mencionado con anterioridad, muchas de las acciones de esta industria responden a las actividades e intereses de actores identificables. Es decir, muchas de las transformaciones espaciales de la maquila (donde se ubica, hacia donde se mueve, dónde se decide operar, qué elementos físicos y naturales intervienen, etc.) son resultado de las decisiones de programas como el IMMEX e instituciones como el INDEX.

Desde el inicio del establecimiento de la industria maquiladora en México en la frontera norte se pensó en el desarrollo de las ciudades y la calidad de vida de sus pobladores. Sobre todo, porque en el diseño físico de la industria en las ciudades fronterizas tenía como principal interés cerrar las brechas que esa región tenía con el resto

del país y poder hacerlas parte de un desarrollo común. La ciudad preferida para invertir fue Ciudad Juárez por su cercanía con El Paso, Texas (ver ANEXO 1), ya que la mayor es la mayor ciudad fronteriza de los Estados Unidos, así como la más poblada y la más industrial. (DOUGLAS, L y T.H., 2003, p. 1054)

Debemos recordar que en 1971 se reformó el artículo 321 del Código Aduanero, con lo cual se permitía que se construyera industria en regiones diferentes a la franja fronteriza. Rápidamente, zonas con mayor cantidad de recursos, tanto humanos como físicos, se convirtieron en puntos atractivos para los inversionistas. (MENDIOLA, 1999, p. 8) Sobre todo porque durante la época se evidenció que en la competencia global la localización geográfica y la amplia disponibilidad de una fuerza laboral calificada eran los factores que pesaban más en las decisiones de inversión. (MENDIOLA, 1999, p. 26)

Es por ello por lo que la zona conocida como el Bajío se convirtió en zona atractiva para la inversión y el establecimiento de maquiladoras. Primeramente, debemos mencionar algunas de las características más importantes de la región, para con ello poder visualizar las ventajas espaciales que los grandes protagonistas de la maquila han visto en ella: 1) En la región no existen grandes urbes, pero se encuentra formada por unas 30 ciudades con unos 100 mil habitantes cada una; con lo cual podemos concluir que existe basta mano de obra para la industria. Sus principales ciudades son León,

Guanajuato que es la sexta ciudad del país con 1 millón 500 mil habitantes, le siguen en la región, San Luis Potosí y Querétaro con 1 millón 100 mil, Morelia y Aguascalientes con 750 mil, y finalmente Celaya e Irapuato con 500 mil habitantes aproximadamente cada una. (ver ANEXO 3) 2) Los límites de la región integran el triángulo industrial más importante del país, ya que colinda con las tres ciudades más grandes, industriales y pobladas del país: Guadalajara, Monterrey y la Ciudad de México (ver ANEXO 3). 3) La zona tiene una amplia ventaja competitiva no sólo en el país sino también para los flujos internacionales, ya que está conectada con las principales vías de transporte (puertos y carreteras) que permiten la entrada de las mercancías de Asia desde el pacífico, Europa en el Atlántico, Estados Unidos y Centroamérica por tierra. (ver ANEXO 4)

Actualmente, también, se encuentra en marcha un plan para mejorar el puerto Lázaro Cárdenas ubicado en el pacífico mexicano para garantizar estabilidad a los mercados asiáticos. (GADI, 2015, p. 2 y 3) Es el único puerto en México capaz de recibir los barcos de séptima generación provenientes de Asia. Este puerto, ubicado en el Estado de Michoacán, representa un eje estratégico de convergencia de vías para el tránsito de mercancías entre Asia y los Estados Unidos. Algunos de los puertos del pacífico estadounidense como Long Beach en Los Ángeles o el puerto de la ciudad de Seattle se encuentran saturados, por lo cual muchas compañías asiáticas han optado por introducir sus mercancías por

el puerto mexicano (ver ANEXO 4). Si bien el puerto no es espacialmente reconocido como parte del Bajío si se encuentra dentro del Estado de Michoacán, el cual en su parte norte se encuentra dentro del triangulo industrial. (GADI, 2015, p. 2)

Es importante destacar que las compañías han mostrado mayor interés en establecer plantas productivas en el mercado doméstico en las ciudades del interior, más cerca de los grandes mercados de consumo. (MENDIOLA, 1999, p. 32) Por ende, diversas compañías tales como Hutchingson Port Holdings, empresa de alta tecnología, de Hong Kong y la Kansas City Southern, que es un holding especializado en transporte terrestre se han acercado a las dádivas del programa IMMEX para establecerse en la región y han mantenido relaciones cercanas con el IMMEX, a través de sus comités regionales (ver ANEXO 2) (GADI, 2015, p. 2)

Kansas City Southern actualmente es una empresa que goza de un papel privilegiado en la transportación de mercancías dentro de México. Es uno de los principales abastecedores de Estados Unidos, México y Panamá, cumpliendo a su visión de ser “El nuevo canal” y así surtir a la zona este de Estados Unidos de todos los productos que llegan de Asia con su proyecto de corredor multimodal “SMARTPORT”. Además, la mayoría de las vías férreas que atraviesan el Bajío son propiedad de esta compañía. (GADI, 2015, p. 3) Por lo cual podemos ver que muchos de los rumbos que el sector comercial que el país tiene es

atravesado por intermediarios privados.

La ciudad de Celaya es un enclave interesante al conectar las líneas férreas de la compañía Kansas con las principales arterías del país, desde Centroamérica a Estados Unidos y desde el Pacífico al Atlántico (ver ANEXO 5). Convirtiéndolo en un punto de interés para el establecimiento de industria de este tipo y se ha llevado a cabo numerosas ampliaciones, mejoras y obras de infraestructura en la ciudad para aumentar la capacidad y eficiencia logística. No se puede negar el impacto que la industria maquiladora tiene en el Bajío, desde su establecimiento el PIB de la región ha aumentado en un 51%. (ZAMORA, 2019)

Como vemos la industria en el Bajío se ha consolidado y actualmente se encuentra en franca expansión. El gobierno y las instituciones que están involucradas en la industria han diseñado todo un plan de afianzamiento espacial. Sin embargo, esto no significa necesariamente el desarrollo de oportunidades para México, por lo cual en el siguiente apartado se hablará brevemente del panorama actual, como preámbulo para la conclusión.

5 CONSIDERACIONES FINALES

¿Beneficios para México?

No se puede negar que la industria maquiladora en México se ha consolidado. Actualmente México es el principal exportador de América Latina y el décimo sexto

a nivel mundial, con un acceso a más de mil millones de consumidores y a un 60% del PIB mundial a través de una red de tratados de libre comercio y acuerdos comerciales con 45 países. (ZAMORA, 2019).

Sin embargo, estos datos son engañosos, primeramente, porque aunque existe presencia de empresas mexicanas dentro de este tipo de operaciones sólo representa dos quintas partes de la misma, es decir menos de la mitad. La mayoría de las empresas vienen de los mercados norteamericanos y asiáticos. (MENDIOLA, 1999, p. 4) El 87% de las plantas son de capital foráneo, del cual 53.8% de son de capitales extranjeros. (CARILLO, 2005, p. 105) Paralelamente, la dependencia de México hacía Estados Unidos se ha acentuado en los últimos años, antes de la firma del TLCAN las exportaciones de México para los Estados Unidos representaban un 40%, en la actualidad son de un 80%. Además, el PIB de México depende de tres cuartas partes de la maquila. (PUCHET, 2011, p. 9)

Por otro lado, y ante tal dependencia, no se puede afirmar que el diseño de planes que incentiven la inversión extranjera en México, a través de dádivas fiscales, represente un posicionamiento real del país en los mercados globales y la lógica del sistema de cadenas productivas. Por ende, accede muy poco a los beneficios del sistema. De esta manera no tiene la suficiente capacidad económica para generar condiciones de desarrollo. Por otro lado, mientras algunos Estados maquiladores son cada vez más

competitivos, la industria mexicana maquiladora pierde competitividad como sector. (CARRILLO, 2005, p. 80)

6 CONCLUSIONES

Las ideas antes expuestas están encaminadas a exhibir los engranajes del sistema de manufactura en México, además de subrayar los actores que verdaderamente se ven beneficiados del proceso. No se puede negar que la consolidación de la industria maquiladora de exportación en México, a través de los programas de exención de impuestos no ha representado un nivel adecuado de beneficios para México. Primeramente, porque la mayoría de las empresas beneficiadas del programa IMMEX no son mexicanas y están intervenidas por Lobbys como el INDEX que tienen el control de quien puede o no participar de ellas. Por otro lado, las dádivas fiscales sólo aplican para empresas con capitales enormes que ponen en franca desventaja a la maquila nacional. Recientemente algunas empresas maquiladoras están consiguiendo colar sus productos a los mercados locales mediante cabildeos y huecos de ley. Que son promovidos por los Lobbys como el INDEX. En un segundo término la dependencia de exportaciones de México hacia los Estados Unidos hacen que los ciclos de expansión o contracción de la maquila dependen de los ciclos económicos de Estados Unidos más que a los de México.

En el ámbito espacial es curioso observar el

desplazamiento de la maquila, un factor importante a destacar es el surgimiento de algunos parques manufactureros en el sudeste del país. Específicamente en los Estados de Campeche y Yucatán, estas zonas han tenido casi nula relación con la dinámica industrial de México. Actualmente esta región está siendo considerado para la lógica de la maquiladora porque puede significar una puerta para los mercados colindantes con el océano atlántico. El INDEX ha manifestado su presencia a través de sus comités regionales (ver ANEXO 2). Por todo ello, es importante visualizar a la región para monitorear su desarrollo en el sistema de maquilas.

Por otro lado, una gran crítica a la maquila mexicana es una escasa vinculación con el tejido productivo local y social, ya que actualmente existen importantes violaciones en materia laboral y medio ambiental. El crecimiento industrial ha rebasado la capacidad de las autoridades de vigilar el cumplimiento de la ley y ha optado por conceder a las empresas la capacidad de autogestión en la materia, por lo cual no podemos decir que existe un interés por parte de las autoridades mexicanas de desarrollar un plan paralelo de crecimiento económico y desarrollo social. Incluso en enero de 2019 se registraron importantes huelgas en las maquilas del Estado de Sonora por violaciones en materia laboral.

Como consideración final podemos decir que el Estado mexicano necesita replantearse el cómo usa instrumentos legales como mecanismo para atraer inversión extranjera,

así del cómo usa su industria manufacturera y a quien está permitiendo beneficiarse de ella. Para con ello, pensar en mecanismos que permitan un verdadero beneficio para el Estado y su población.

REFERENCIAS

CARILLO, Jorge. El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible. México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Sede Subregional de la CEPAL en México, 2005.

CEFP. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Nuevo Régimen de las IMMEX. México: LXII Legislatura. Cámara de Diputados, 2015.

INDEX. Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación. Sobre INDEX. México. Disponible en: <http://www.index.org.mx/index.html#quees>
Acceso: 20 de Junio de 2019.

DOUGLAS, Lawrence y Taylor Hansen. Los orígenes de la industria maquiladora en México. México: El colegio de la Frontera Norte, 2003.

GADI. Gabinete de Innovación Europea. El Bajío. Guanajuato, 2015.

GOBMEX. Gobierno de México. Reforma Hacendaría y de Seguridad Social. México, 2013.

IMMEX. Subsecretaría de industria y comercio. Dirección general de comercio exterior. Dirección de operación de

programas de fomento. Ficha informativa programa IMMEX. México: Gobierno de México, 2006.

MENDIOLA, Gerardo. México: Empresas maquiladoras de exportación en los noventa. México: Serie de Reformas Económicas, 1999.

NARANJO-Cantabrana, María Guadalupe. El entorno fiscal de las empresas del programa IMMEX. México: Universidad Autónoma Indígena de México: Ra Ximhai, vol. 11, núm. 4, julio-diciembre, p. 235-253, 2015.

PUCHET, Martín. La integración regional de México: condicionantes y oportunidades por su doble pertenencia a América del Norte y a Latinoamérica. IN ECONOMÍA, México: Universidad Nacional Autónoma de México, vol. 8, núm 23, mayo-agosto, 2011.

REYES, Cristina. Explorando la Geografía de México 2: México: Nuevo México, 2001.

SE. Secretaría de Economía de México. Reforma Hacendaria. México: Gobierno de México: 2019.

ZAMORA, Abraham. Las zonas económicas especiales: Una oportunidad de desarrollo incluyente. México: Bancomext. Revista de Comercio Exterior, abril-julio 2019.

ANEXOS

ANEXO 1: Región Fronteriza: Estados y Ciudades.



FUENTE: REYES, Cristina. Explorando la Geografía de México 2: México: Nuevo México, 2001. Mapa 1.7, pág. 17.

ANEXO 2: Comités Regionales del INDEX



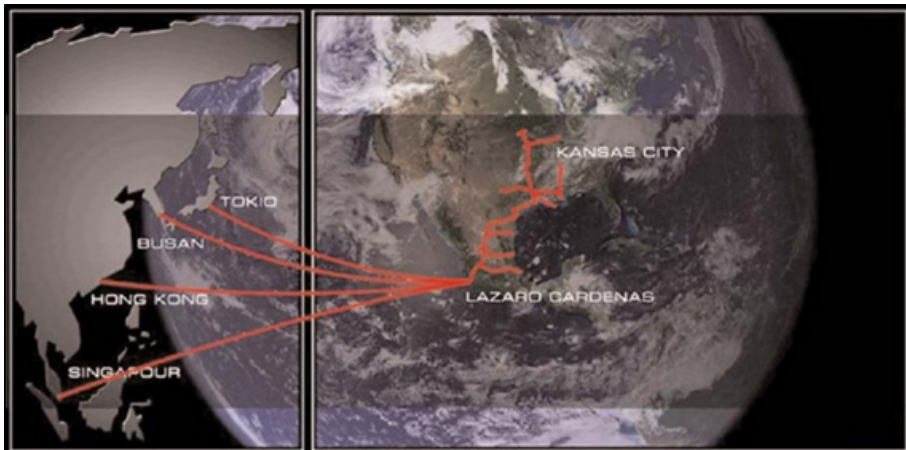
FUENTE: Consejo Nacional de la Industria Maquiladora y Manufacturera de Exportación INDEX. Sobre INDEX. México. Disponible en: <http://www.index.org.mx/index.html#quees> Acceso: 20 de Junio de 2019.

ANEXO 3: Bajío Mexicano y triángulo industrial mexicano.



FUENTE: (GADI) Gabinete de Innovación Europea. El Bajío. Guanajuato, p. 1, 2015.

ANEXO 4: Puerto Lázaro Cárdenas y las rutas entre Asia y Estados Unidos.



FUENTE: (GADI) Gabinete de Innovación Europea. El Bajío. Guanajuato, p. 2, 2015.

ANEXO 5: La ciudad de Celaya y su posición estratégica.



FUENTE: (GADI) Gabinete de Innovación Europea. El Bajío. Guanajuato, p. 3, 2015.

**Unidade 2 - Reflexões sobre a integração
regional**

Fragmentación, fragementación y desfragmentación en América Latina: en la búsqueda de un régimen de gobernanza e integración regional en tiempos de globalización

Armando Javier García Gutiérrez

1 INTRODUCCIÓN

El sistema internacional contemporáneo, engendra nuevos desafíos y oportunidades a la existencia misma de los Estados-Nación, como constructo socio-político de organización del poder. Sin embargo, esa concepción del Estado como actor principal de las Relaciones Internacionales se convierte en un paradigma occidental, universalizado por medio de la expansión de la modernidad a través del accionar de ciertos Estados-potencia que buscando maximizar su propio poder más allá de sus fronteras, moldearon y espacializaron al mundo de acuerdo a sus intereses: nos referimos acá, a una concepción realista de las relaciones internacionales como disciplina occidental. Este sistema internacional

contemporâneo, se asocia de esta manera al llamado fenómeno de la globalización. En palabras de Fiori (2004, p. 35), globalização é o nome que se dá a este movimento contínuo, de alargamento do “território econômico” das potências ganhadoras do jogo das finanças e das guerras.

Sin embargo, la globalización política, económica y cultural, representa un fenómeno reciente que se enfrenta al viejo paradigma Estado-céntrico y que en ese sentido, se funde con el mismo para generar una nueva visión del mundo, un nuevo sistema internacional que representa para los analistas de las relaciones internacionales su objeto de análisis, en aras de buscar certezas sobre el rumbo y orientación de los asuntos mundiales, regionales y nacionales, en virtud de que dentro de la comunidad epistémica occidental, existe cada vez mayor acuerdo en torno a la aceptación de que los tiempos de la política internacional clásica de la modernidad han llegado a su fin, siendo que las fronteras entre lo local, lo regional y lo global, son cada vez menos definidas, pero al mismo tiempo necesarias para poder sobrellevar cambios radicales que pondrían asimismo en peligro a constructos como el Estado, la soberanía, autonomía, y proyectos como una integración-integradora, asunto último sobre el cual tratará este artículo.

La región de América Latina y el Caribe, con su marca y herencia colonial, compuesta por una multiplicidad de Estados con los más diversos niveles de desarrollo relativo, ha intentado repetidamente tender puentes en aras de

alcanzar un proyecto de integración regional, el cual ha evidenciado una naturaleza fragmentada de los asuntos regionales latinoamericanos, siendo imposible para nuestra región, ponerse de acuerdo en torno a normas mínimas de entendimiento regional que nos lleven a avanzar del estadio de la cooperación intergubernamental, al de una verdadera integración regional intergubernamental.

Se hace énfasis en el carácter de la doble intergubernamentalidad pues, hasta ahora existe el consenso académico y político en que las bases de lo que se llama una gobernanza regional en materia de cooperación e integración, pasa por el tamiz del Estado; parte del propio Estado y vuelve hacia él, pero en una lógica estratégica, asociativa y progresiva que permita construir espacios de gobernabilidad regional sobre la base de las relaciones interestatales.

2 COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: DOS PROCESOS DIFERENTES PERO PROGRESIVOS

Los estudios de la cooperación internacional, encuentran un fuerte asidero en el debate epistemológico entre neorrealistas y neoliberales desde la teoría occidental de las relaciones internacionales. Precisamente, la cooperación internacional como práctica en los procesos de gobernanza mundial, se consolidó luego de la disolución del conflicto este-oeste, en virtud de que, como señala Ciminari (2009, p. 135), en relación a los países de América Latina:

Con la consolidación del proceso de globalización (...), se generó un gran cambio al interior de cada uno de esos países, fundamentalmente relacionado con la concepción del vecino. Así se pasó claramente de una lógica que tenía como eje al conflicto, a una donde lo central es la cooperación. Este fenómeno permitió un desarrollo de los procesos de integración ya lanzados y un concreto avance hacia la conformación de un único bloque regional.

Desde el punto de vista político, el triunfo de los procesos de redemocratización de mediados de los años 80, propiciaron igualmente el clima cooperativo entre los Estados Latinoamericanos, lo cual ayudó en gran medida a diluir las tendencias fragmentadoras que limitaban un diálogo y concertación regional genuinos, coartando por ende el avance de las diferentes iniciativas regionales de cooperación e integración, hacia estadios superiores de relacionamiento y acción.

Sin embargo, desde un enfoque eurocéntrico de los procesos de integración, partiendo de las perspectivas originales de Haas (1968) y Balassa (1961 [2013]), se ha enfatizado sobre el carácter imperfecto de la integración latinoamericana desde comienzos del siglo XXI, pues su centralidad, con algunas variaciones temporales que han priorizado una integración abierta bajo la égida del mercado, ha redundado sobre el papel del Estado y el componente político, que en la arena de la economía clásica ha enfrentado a liberales y keynesianos.

Sobre el particular, diversos autores latinoamericanos comenzando por Furtado (1974, 2000), Herrera (1964), Ferrer

(2004) y Peña (2007) plantean bajo distintas orientaciones teóricas, el papel fundamental del Estado en la ejecución y coordinación de los procesos de integración regional. Al respecto, esta centralidad política del Estado, nos remite a la necesaria reflexión en torno a la idea de la cooperación como fase previa de la integración, entendiendo a ambos correlativos como procesos fundamentalmente políticos. Sin cooperación no sería posible una integración, entendiendo que esta última fase implica la adopción no sólo de medidas comunes que benefician al conjunto de países que integran determinado bloque, sino también una visión estratégica de conjunto que rompe con el individualismo del Estado.

La cooperación implica el primer paso que permite a los Estados definir sus agendas comunes de relacionamiento bilateral y multilateral, sobre aquellas áreas problemáticas de las relaciones internacionales que requieren acciones conjuntas que beneficiarán en una relación ganar-ganar a cada uno de los actores involucrados. En ese sentido, el interés nacional al modo que es defendido por el realismo político, se convierte en el *leit motiv* para cooperar¹. Sin embargo, la gobernanza global y regional implica, como cualquier otro régimen internacional, un conjunto de reglas, normas y principios que descansan sobre la

¹ Para los neorrealistas como Waltz (1979) la cooperación ganar-ganar fundamentada sobre el principio del interés nacional, buscará siempre beneficiar al actor estatal con mayor peso dentro del conjunto, es decir con mayor potencial de poder para imponer sus intereses sobre el resto, siendo éste el mayor beneficiario de una cooperación; llamada así cooperación hegemónica.

igualdad jurídica de los Estados, por lo que la cooperación necesariamente es vista como un proceso legítimo que busca minimizar el conflicto antagónico y avanzar hacia mayores niveles de relacionamiento interestatal, tal como es defendido por los teóricos neoliberales como Peters (2003) y Keohane (1984, 1989).

La integración, por otro lado, implica haber alcanzado previamente niveles de cooperación mínimamente aceptables que permitan una profundización del proceso, lo cual deriva necesariamente en la adopción de instituciones regionales que canalicen las demandas y los resultados de las acciones interestatales.

La teoría de la integración regional latinoamericana, ha tendido pocos puentes teóricos con una teoría de las relaciones internacionales; entendiéndose que en ésta última, el debate sobre la cooperación y hegemonía ha copado casi todo el espectro de debate, sin entender los entretelones y fundamentos de lo que hoy llamamos como el fenómeno de la integración.

Tal vez, por ser los estudios clásicos de cooperación un fenómeno abordado en el ámbito de relaciones de poder, y por ende, de la política internacional, ha sobrepasado e incluso en algunos casos invisibilizado el debate en torno a la integración regional, considerándose ésta una amenaza misma al status quo hegemónico del sistema internacional contemporáneo². Sin embargo, es en este

² La integración vista como régimen internacional asociativo entre Estados que comparten intereses comunes, busca minimizar los riesgos de una globalización y fortalecer la actuación en bloque para alcanzar mayor proyección de poder e inserción internacional frente

punto donde el enfoque neoliberal-institucionalista de los organicistas defensores de la tesis de los regímenes internacionales, sienta las bases del verdadero sentido de una cooperación no hegemónica en favor de un estadio superior de integración interestatal.

Se entiende pues, que el término integrar, según la Real Academia Española (2019), comprende “3. tr. Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo.”, mientras que, para autores como Rojas Aravena (2012, p. 66)

La integración como proyecto político estratégico, que le permita a la región tener una sola voz y posicionarse de mejor manera en el sistema internacional, tiene como uno de sus principales condicionantes construir una agenda efectiva para la concertación.

Se habla entonces de integración, como un sistema, un todo relacional que se construye y cimenta en función de sus partes constitutivas (Estados) y que se funge como un tipo de régimen internacional consolidado en los tiempos de globalización.

En el caso de América Latina, ese régimen asociativo, tiende a manifestar su naturaleza política, antes que comercialista, debido a que por la propia condición periférica de la región dentro de un sistema-mundo cuya estructura moderna ha sido profundizada en tiempos de

a otros actores de un sistema internacional multipolar, algunos de los cuales, con su pretensión hegemónica, ven como amenaza la creación de otros mecanismos de integración que equilibren la balanza de poder global.

la contemporaneidad, la coordinación de estrategias de inserción internacional, autonomía y proyección de poder, se convierten en un proceso liderado por los Estados, a partir de un diálogo y concertación multinivel, mientras que aquellos procesos de integración conformados por países centrales, permitieron, en distintos grados, niveles favorables de permisividad internacional (JAGUARIBE, 1979) así como recursos de poder que facilitaron el avance de una integración sobre la base del interés comercial-capitalista, impulsado, al menos en sus estadios iniciales, por potencias centrales consolidadas, tal como el caso de EEUU con Europa, Corea y Japón, sudeste asiático, Norteamérica (incluyendo Canadá y México, éste último en una relación de dependencia), TLC bilaterales EEUU-mundo, por citar algunos ejemplos.

América Latina, en esa posición particular dentro de las relaciones de poder global, debe necesariamente hacer uso de las herramientas de la cooperación como vía que consolide la configuración de instituciones legítimas que posibiliten avanzar hacia una integración en términos estratégicos.

3 LA GLOBALIZACIÓN Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA: DE LA FRAGMENTACIÓN A LA DES- FRAGMENTACIÓN

Granato y Odhon (2009, p. 18), en referencia al fenómeno de la globalización, afirman:

La sociedad se articula hoy sobre la base de la convivencia de dos aldeas; la global y la local. Es la realización de aquella idea de “pensar globalmente y actuar localmente”. Los hombres poseen ahora más espacios comunes y, aparentemente, menos fronteras. Ello se parece verificarse en la conciencia de la sociedad civil, en la mutación del concepto de soberanía, en el dominio de la sociedad del conocimiento, en la propiedad del saber, y en la instalación de dinámicas redes tecnológicas de comunicación e información sin fronteras, que generan un hábitat de sobre-información, transparencia e interconexión generando una suerte de dinámica que algunos autores han identificado como “glocal”.

En ese sentido, lo glocal se convierte en la suerte de una doble dimensión que coloca a los asuntos de orden doméstico (nacional o local) y de orden internacional (regional o mundial) en un mismo nivel de análisis, siendo esta naturaleza algo completamente nuevo, complejo, e indudablemente podría ser analizado en términos ventajosos o nocivos para la propia existencia de los Estados latinoamericanos y aquellos proyectos de autonomía e inserción internacional soberana³, defendidos por una comunidad epistémica preocupada con romper el determinismo sistémico que subordina al continente en relaciones de dependencia.

En tal sentido, los procesos de integración latinoamericanos en lo que transcurre de siglo, no escapan del debate de la globalización, que según como se quiera ver, este fenómeno puede ser considerado como una

³ Concepto de Fiori (2011).

profundización de la estrategia de hegemonía de las potencias centrales, o bien como un proceso que teniendo su origen en estas regiones del sistema internacional, ha salido progresivamente de control de sus propios agentes, potenciando, en sentido contrario al previsivo, la conformación de bloques de poder alrededor del mundo, esto es de una multipolaridad que comenzó ya desde la decadencia de un sistema bipolar y que en el siglo XXI se profundiza aceleradamente, gracias, a fenómenos como la globalización, en el sentido previsto anteriormente.

La necesidad de cohesionar fuerzas en torno a la globalización como amenaza a la estabilidad de los sistemas políticos y económicos de países periféricos y potencias medias, profundiza un tipo de multipolaridad que llamamos de *regionalismos* o *regionalizaciones*⁴. Optamos por emplear el concepto de regionalismo en el caso de América Latina, por su naturaleza política.

El regionalismo latinoamericano que comenzó a construirse a partir del ascenso de gobiernos progresistas en el continente, convivió con una etapa sumamente complicada en el sistema internacional, pues la creciente conformación de esquemas de integración alrededor del mundo a partir de experiencias exitosas en Asia, África y

⁴ Medeiros (2010, p. 84), hace alusión a ambos conceptos, al afirmar, desde una visión comercialista de los procesos de integración, que “La literatura sobre los acuerdos regionales de comercio hace de modo recurrente una distinción entre la regionalización considerada como un proceso impulsado por el mercado, y el regionalismo, visto como el proceso de integración capitaneado por instituciones políticas (...). Esta distinción puede volverse un poco problemática si se asocia a la regionalización una mayor espontaneidad, y al regionalismo un mayor nivel de intervención estatal.”

en la propia región, propiciaron asimismo un avance de la globalización económica por medio de la profundización de regímenes internacionales de alcance neoliberal, siendo muy destacados los esfuerzos de los EEUU por negociar regímenes de libre comercio con países del mundo (TLC), y muy particularmente en América Latina por medio de la propuesta del ALCA.

Pero, como se mencionó anteriormente, la globalización y sus dinámicas propiciaron un fuerte cambio paradigmático en el modo de concebir las relaciones internacionales y la propia política internacional, ya que los Estados como actores tradicionales de las relaciones internacionales estarían en el medio del debate entre las agendas de lo local y lo global, considerando que los procesos de integración abrirían un nuevo espacio geopolítico y epistemológico de reflexión, esto es, los asuntos regionales, producto de la normalización⁵ del regionalismo como nuevo régimen internacional.

Las arenas reflexivas de lo global-regional-local, representarían a partir del nuevo siglo, un nuevo horizonte de acción sobre el cual América Latina debería desarrollar estrategias claras en favor de adaptarse a un nuevo sistema internacional. Las viejas tendencias de fragmentación/unificación que impactaban sobre la región latinoamericana producto de la influencia del capitalismo y sus lógicas de pragmatismo, han sido moldeadas por un sistema internacional que en el siglo

⁵ En el sentido Foucaultiano del término. Foucault (1978 [2008]).

XXI evidencia lo que James Rosenau (1997) denominó a finales de los 90 como fragmentación. Al respecto, el autor señala;

En esta época nacen y demuestran múltiples contradicciones que designé fragmentación, intentando conjugar las tensiones entre las fuerzas fragmentadoras y aglutinantes que alimentan los asuntos mundiales, prevalece una discrepancia poco advertida (y sin embargo potencialmente significativa) entre nuestro progreso intelectual hacia la comprensión de la complejidad básica de los sistemas humanos y nuestra esperanza emocional de que los avances en la teoría de la complejidad puedan de alguna forma señalar el camino hacia políticas que alivien las incertidumbres inherentes a un mundo fragmentativo. (ROSENAU, 1997, p. 1-2)

Esa tensión constante entre fuerzas fragmentadoras y aglutinantes en el sistema internacional contemporáneo, representan sin duda una afronta para América Latina como macroregión, la cual, debe ser pensada como una unidad geopolítica y como un todo relacional (HERRERA, 1964; DEVÉS VALDEZ, 2000), a los fines de superar las dificultades inherentes en el proceso de construcción de regímenes internacionales que fortalezcan procesos de cooperación y a partir de allí, de integración regional con un carácter verdaderamente integrador.

La integración-integradora se sobrepone a una integración fragmentadora mientras las fuerzas de fragmentación mundial y regional sean empleadas como catalizador en la construcción de instituciones y

mecanismos que vinculen las diferentes iniciativas de integración existentes en América Latina; esto es, de los diferentes mecanismos subregionales de integración presentes en la región, conformados bajo la lógica de regionalismos a distintos ritmos y velocidades y que encuadran en una lógica fragmentativa que enfrenta a los Estados latinoamericanos entre la necesidad de unión frente a un sistema internacional cada vez más competitivo, y la defensa particular de intereses nacionales tendientes a fragmentar cualquier proceso de integración de mayor envergadura.

Por tanto, el plano subregional, se presenta como núcleo estable de la integración regional latinoamericana, pues entre tendencias aglomerativas y dispersantes, logra construir consensos más efectivos entre Estados con intereses nacionales más próximos, y quienes por ende, lograron entablar previamente una mejor relación cooperativa bajo una agenda exitosa en temas comunes⁶.

La diversidad de esquemas subregionales de integración presentes en América Latina y el Caribe, sin bien puede ser considerada como un paso adelante en la consolidación de regionalismos que enfrenten de mejor manera las consecuencias negativas de la globalización sobre países en desarrollo y de menor tamaño relativo, no puede ser considerado como el último estadio de la integración latinoamericana, sobre todo si se compara

⁶ Razón por la cual, el éxito de algunos mecanismos subregionales de integración, deriva de la proximidad geográfica de sus miembros o de simetrías estructurales en sus sistemas político-económicos.

con los viejos fracasos de estrategias totalizadoras que intentando abarcar un proceso de integración a escala regional, como la ALALC y su derivación en la ALADI, no lograron cimentar bases sólidas en favor de una integración estratégica de la macro-región latinoamericana.

Esto se debe a que frente al fracaso de dichas estrategias integradoras de alcance holístico-regional, se pensó que la integración subregional, sería la solución más efectiva para integrar a una región que aunque presenta características de desigualdad estructural, debe enfrentar desafíos comunes de cara a un sistema internacional globalizado.

Sin embargo, no se debe pasar por alto, que aunque la región no logró consolidar un proceso de integración regional de naturaleza hemisférica hasta tiempos recientes que evidencian un resurgimiento del proceso, por otro lado, la cooperación regional de naturaleza política, sí consiguió alcanzar resultados positivos desde la profundización de espacios de cooperación y concertación como el Grupo de los Tres (México, Colombia, Venezuela), Contadora y Grupo de Río, espacios que progresivamente fueron construyendo un consenso legítimo en torno a la necesidad de ver y pensar a América Latina como un todo relacional, como una unidad sistémica sobre la base de diferencias ideológicas que enriquecerían el proceso de democratización y concertación política.

Este ejemplo histórico denota el papel fundamental en la progresividad de dos regímenes internacionales

que resultan fundamentales para construir una institucionalidad regional en América Latina, éstos son la cooperación y luego la integración, ya que los mencionados espacios de cooperación política regional, y en especial, el Grupo de Río como instancia más numerosa de actores involucrados, sentó las bases para la conformación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en el año 2010, buscando convertirse en un espacio de integración regional que avanzase más allá de la cooperación; una integración que se construiría sobre la progresividad de un proceso de naturaleza política, centrado en el papel del Estado, y sobre el cual se coordinarían las demás acciones que demanda una integración, en los planos económicos, comerciales, sociales y culturales.

Así, por medio de iniciativas recientes como la CELAC, o los espacios de diálogo entre mecanismos subregionales como MERCOSUR-CAN, o SICA-CARICOM, por citar algunos, denotan la emergencia de un diálogo entre mecanismos subregionales de integración, lo que podría conllevar a la conformación de un regionalismo fundado sobre la base de la unidad en la diversidad de esquemas de integración, considerando que espacios particularmente como la CELAC, han demostrado un proceso efectivo de maduración política en aras de consolidar una integración-integradora de la macroregión.

Sin embargo, esta necesidad de diálogo, o lo que algunos autores llaman de convergencia, responde

claramente a las propias demandas del sistema internacional contemporáneo que se ha definido como fragegrado, pues la constante tensión entre las tendencias fragmentadoras y aglutinantes de los asuntos internacionales, han llevado a América Latina a profundizar experiencias regionalistas subregionales que aunque atomizan la iniciativa de un hemisferio integrado, plantean la propia necesidad de coordinación para poder hacer frente a un sistema internacional donde la competencia y proyección de poder, se convierten en reglas cotidianas. Según la CEPAL,

En una economía mundial que opera cada vez más sobre la base de macrorregiones integradas, la convergencia entre los distintos esquemas de integración latinoamericanos y caribeños parece no solo necesaria, sino urgente. Esa convergencia excede largamente el ámbito de las políticas comerciales, sobre todo cuando se trata de gestar cadenas de valor subregionales o regionales. Estas dependen en gran medida de la calidad de la infraestructura regional de transporte, logística, energía y comunicaciones, así como de la convergencia regulatoria entre países. Por lo tanto, más allá de las diferencias de aproximación a los aspectos comerciales y arancelarios que pueden caracterizar a los diversos esquemas, el espacio que resta es suficientemente amplio y decisivo como para avanzar en múltiples campos de las políticas públicas. (CEPAL, 2014, p. 107)

Esta clara necesidad de convergencia entre los diferentes esquemas de integración subregional presentes en nuestra región, plantea un debate profundo sobre el

papel de la institucionalidad regional, como garante de una coordinación efectiva que permita la conformación de una macroregión integrada que pueda generar nuevos espacios de debate sobre la base de una agenda regional frente a los desafíos globales, agenda que también beneficia a las instancias locales y nacionales pues se consistuye como un tipo de regionalismo que consolida un espacio unificado de acción política multi y trans nivel, compartido por una comunidad diversa de Estados y mecanismos subregionales.

Analizando los efectos y las dinámicas de la fragmentación latinoamericana a lo largo de la segunda mitad del siglo XX y de la fragmentación mundial y regional desde finales del siglo XX hasta nuestros días, los modelos asociativos entre Estados latinoamericanos plantean el debate en torno a la mejor vía para lograr esta convergencia efectiva de una región muy desigual en términos políticos, económicos y sociales y que presenta además, una multiplicidad de mecanismos de integración subregionales, siendo aquí identificados como ese núcleo estable de una integración regional.

Por ende, las ciencias sociales contemporáneas en una búsqueda por dar respuesta a nuevas realidades que enmarcan la complejidad de los asuntos humanos, acuden al auxilio de otras disciplinas, o a otros conceptos para, en el marco de una epistemología de la interdisciplinariedad, generar mayores niveles de certidumbre en la explicación y direccionalidad de ciertos procesos y fenómenos. Por

ello, en aras de explicar esta nueva realidad que afronta el regionalismo latinoamericano en tiempos de globalización, empleamos el concepto de la des-fragmentación como nuevo paradigma teórico que describe esta etapa del regionalismo latinoamericano, pues, ante la constante tensión entre tendencias a la fragmentación y unificación en planos globales y regionales, lo que Rosenau (1997) definió como un sistema internacional fragmentativo, América Latina requiere coordinar esfuerzos políticos sobre la base de la construcción de una institucionalidad que genere un mejor clima de gobernanza en la región, esfuerzos que plantean claramente la búsqueda no sólo de puentes de diálogo entre mecanismos subregionales, sino de una profundización real de esa convergencia hacia mayores niveles de integración que visualicen a América Latina y el Caribe como macroregión integrada.

Sin embargo, existe conciencia y claridad en torno a las limitaciones teóricas y prácticas en la construcción de nuevos modelos de regionalismos en el siglo XXI, en una región tan particular como América Latina y el Caribe, lo que no evade la necesaria búsqueda en un plano teórico de alternativas de coordinación y concertación regional, sobre la base de enfoques bien definidos. Al respecto,

La complementariedad entre los distintos niveles de integración es compleja; las agendas subregionales, regionales, hemisféricas y globales abordan y ponen énfasis diferentes, en diversos aspectos. En ellos las arenas y los escenarios en que se desarrollan impactan a los más diversos actores. De allí que es

esencial el producir coordinación. Sin ella, cada uno de los procesos será visto desde una perspectiva sectorial sin ningún tipo de vínculo entre sí y, en definitiva, reafirmará la fragmentación y las reducidas capacidades de concertación transnivel, desde lo binacional a lo global. (ROJAS ARAVENA, 2008, p. 64-65 *apud* ROJAS ARAVENA & ALTMANN, orgs)

Por ello, la des-fragmentación regional, puede ser vista como nuevo modelo teórico que permita construir los necesarios niveles de convergencia estructural y funcional entre los distintos espacios de integración subregional presentes en América Latina y el Caribe. Este concepto, ha sido empleado en las ciencias de la computación, para describir un proceso mediante el cual;

Proceso en el que se organizan las fracciones de un archivo que se encuentran esparcidas por el disco duro de un dispositivo electrónico. Esto se hace con el fin de que el acceso al mismo sea mucho más rápido y sencillo, además de que no existan “vacíos” de información en determinadas partes. Este problema de almacenamiento no contiguo es denominado “fragmentación”, y ocurre porque los archivos no quedan en áreas continuas, debido a la incorporación y eliminación constante de archivos de un disco duro. (DEFINICIÓN, 2018)

Mediante una relación de equivalencia del concepto, llevado a una teoría de la integración latinoamericana en el siglo XXI, los diferentes esquemas de integración subregional representan esas fracciones de archivos que se encuentran esparcidas a lo largo de la macroregión

latinoamericana y caribeña (siendo este espacio el paralelismo de un conjunto), que, por medio de un proceso de des-fragmentación, podrían establecer vínculos que generen una contigüidad relacional de manera que América Latina y el Caribe se configure como un gran espacio de integración regional sobre la base de la coordinación y convergencia político-institucional de los diferentes mecanismos subregionales; siendo posible que las tendencias fragmentativas del sistema internacional sean superadas por una dinámica desfragmentativa la cual abre posibilidades a una nueva institucionalidad política propia, capaz de inserir a nuestra región en un sistema internacional multipolar y globalizado.

Sin embargo, lejos de parecer una fantasía teórica, este nuevo regionalismo que toma cada vez más forma por medio de los vínculos institucionales entre distintos mecanismos de integración, se distancia de las viejas concepciones de una integración holística que invisibiliza las particularidades de cada país y los diferentes niveles de desarrollo en la región, pues cada espacio subregional, como cualquier régimen internacional, ha definido sus propias reglas y principios, lo que representa un avance positivo en la arquitectura regional latinoamericana en materia de integración.

Así entonces, logrando una sinergia efectiva entre los diferentes mecanismos subregionales, que a su vez asumen diferentes modelos de integración, se logrará una mayor representatividad en bloque de América Latina,

que derive a su vez en mejores condiciones para la toma de decisiones a un nivel hemisférico, y de allí, a mayores niveles de inserción internacional y proyección de poder de la región en conjunto.

Cabe destacar, que ante este panorama diverso de regímenes y esquemas de integración subregional frente a un mundo multipolar que demanda mayor unidad y cohesión del bloque latinoamericano, durante la “Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe” celebrada en febrero de 2010 en la Rivera Maya, México, se dio nacimiento a la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), espacio que nace de la convergencia de dos procesos de aproximación y concertación política en la región, como fueron el Grupo de Río, de naturaleza política, y la II Cumbre de América Latina y el Caribe (CALC) de naturaleza económica y desarrollista. Así:

Esse é um momento estratégico dentro do novo momento que atravessa o processo de integração latino-americana. Em primeiro lugar, porque é a primeira vez, desde que se iniciaram as negociações para criação da ALCA, que se reúnem os 33 Chefes de Estado e de Governo latino-americanos e caribenhos sem a presença dos Estados Unidos e Canadá, e com a presença de Cuba, para discutir o processo de integração regional. Lembre-se de que, durante as negociações da ALCA, o governo dos EUA exigiu a exclusão de Cuba; por sua vez, a OEA – mecanismo político que reúne o conjunto das Américas – havia decidido, por imposição dos Estados Unidos, realizar o bloqueio econômico à Ilha (ARAÚJO DE SOUZA, 2012, p. 34).

En consecuencia, producto de su naturaleza geoestratégica como Comunidad Regional, se evidencia el origen conciliador de la CELAC, como régimen internacional de integración que busca la convergencia estructural y funcional de los diferentes mecanismos subregionales.

Esta naturaleza del nuevo organismo hemisférico se puede constatar en sus bases fundacionales, pues en la propia Declaración de la Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, celebrada en la Riviera Maya, México, en el año 2010, se plasmó oficialmente el espíritu de la CELAC, estableciéndose en cláusula operativa nº5, inciso 4, que la CELAC deberá: “-Promover la comunicación, la cooperación, la articulación, la coordinación, la complementariedad, y la sinergia entre los organismos e instituciones subregionales”⁷.

Por otra parte, en la Declaración de Caracas, suscrita en diciembre de 2011, se establece en la cláusula operativa nº 31: “31. Poner en marcha la CELAC, como mecanismo representativo de concertación política, cooperación e integración de los Estados latinoamericanos y caribeños y como un espacio común que garantice la unidad e integración de nuestra región.”

En tal sentido, los objetivos del nuevo mecanismo regional, resaltan su configuración como espacio de convergencia de los diferentes esquemas subregionales

⁷ Declaración Oficial de la Cumbre de La Unidad de América Latina y El Caribe (2010). Disponible en: http://directorio.sela.org/media/15658/CELAC%20-%20cancun_declaration_2010_es.pdf. Acceso en: 11 mayo. 2018.

de integración, a los fines de establecer un espacio común de integración, cooperación y concertación. Por ello, se propone a la CELAC como ejemplo de una naciente institucionalidad regional moldeada por dinámicas desfragmentadoras. Así, la propia CELAC podría configurarse a modo ideal, como un punto de equilibrio desfragmentado, que pretende vincular contiguamente las diferentes iniciativas subregionales en un espacio unificado, sin divisiones, articuladas frente a objetivos y metas conjuntas de cara a un sistema internacional fragementado, heterogéneo, cambiante y multipolar característico de las dos primeras décadas del siglo XXI.

REFERENCIAS

ARAUJO DE SOUZA, Nilson. América Latina: as ondas da integração. Revista OIKOS. Vol 11 n^o1, 2012, p. 87-126.

BALASSA, Béla. The Theory of Economic Integration, New York: Routledge, Taylor&Francis Group, 2013.

CIMINARI, Bárbara. Brasil como potencia regional y las consecuencias para América Latina. una exploración sobre la realidad. Sociedad Global, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires, vol 3, n^o 1, p. 128-143, 2009.

CEPAL. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas. Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014. Disponible en: <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr/opalc/files/CEPAL%202014Integracionregional.pdf>. Acceso en: 30 junio. 2018.

DECLARACIÓN de Caracas. “En el Bicentenario de la Lucha por la Independencia hacia el Camino de Nuestros Libertadores” (2010). Disponible en: http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECARAC.2011ESP.pdf. Acceso en: 15 mayo. 2018.

DEFINICION de desfragmentar. Disponible en: <<http://conceptodefinicion.de/desfragmentar/>>. Acceso en: 31 mayo. 2018.

DEVÉS VALDÉS, Eduardo. El pensamiento latinoamericano en el siglo XX: Del Ariel de Rodó a la CEPAL (1900-1950). Buenos Aires: Biblos – Centro de Investigaciones Diego Barros Arana, 2000.

FERRER, Aldo. La Densidad Nacional: el caso Argentino. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2004.

FIORI, José. Formação, Expansão e Limites do Poder Global, en O Poder Americano, Rio de Janeiro, 2004.

_____. Brasil e América do Sul: o desafio da inserção internacional soberana. CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. (Textos para Discussão CEPAL-IPEA, 42).

FOUCAULT, Michel. Segurança, Território, População (Curso dado no College de France 1977-1978), São Paulo: Martin Fontes editora, p. 72-116, 2008.

FURTADO, Celso. O Mito do Desenvolvimento Económico. São Paulo: Círculo do Livro, 1974

_____. Introdução ao Desenvolvimento. Enfoque histórico-estructural. 3º edición. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GRANATO, Leonardo; ODDONE, Nahuel. Estado y Sociedad en las relaciones internacionales contemporáneas: evolución y transformaciones. Sociedad Global, Revista de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Universidad Abierta Interamericana, Buenos Aires, vol 3, n° 1, p. 09-30, 2009.

HAAS, Ernst. The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957. Revista The Library of World Affairs, Stanford University Press, tema 42, 1968.

HERRERA, Felipe. América Latina Integrada. Buenos Aires: Editorial Losada, 1964.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía Periférica y Hegemonía Céntrica. Ponencia presentada al Seminario "América Latina y el Nuevo Orden Económico Internacional", Viña del Mar, CPU-RIAL, p. 91-130, 1979.

KEOHANE, Robert. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

_____. International Institutions and State Power: Essays In International Relations Theory. 1ed. New York: Routledge, 1989.

MEDEIROS, Carlos. Modelos alternativos para la integración sudamericana. In: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD): Integración Regional en América Latina: Desafíos y Oportunidades / Monografía de la Red del Instituto Virtual de la UNCTAD. Nueva York y Ginebra: artículo 4, p. 82-99, 2010.

PEÑA, Félix. Los grandes objetivos del Mercosur: zona de libre comercio, unión aduanera y mercado común. In: BARBOSA, R. (org.). Mercosul, quinze anos. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007.

PETERS, Guy. El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona: Gedisa, 2003.

ROJAS ARAVENA, Francisco. La Celac y la integración latinoamericana y caribeña. Principales claves y desafíos. Salamanca-España, América Latina Hoy-Revista de Ciencias Sociales n°60, p. 16-27, 2012. (Copia fiel del artículo publicado en la Revista Nueva Sociedad n°240, ISSN: 0251-3552, 2012)

_____. América Latina: la integración regional, un proceso complejo. Avances y obstáculos. In: ROJAS ARAVENA, F; ALTMANN, J (orgs.). América Latina y el Caribe: ¿fragmentación o convergencia? Experiencias recientes de la integración. 1ed. Quito: Ediciones FLACSO sede Ecuador, Fundación Carolina y Ministerio de Cultura del Ecuador, p. 41-73, 2008.

ROSENAU, James. Demasiadas cosas a la vez: la teoría de la complejidad y los Asuntos Mundiales. Revista Nueva Sociedad n°148, p. 70-83, 1997. Disponible en: http://docs.wixstatic.com/ugd/3dd81e_8fc0bce88a7b4f67b91199cf305ddcb2.pdf. Acceso en: 22 mayo. 2018.

WALTZ, Kenneth. Theory of International Politics. Long Grove, Illinois: Waveland Press, Inc, 1979.

A Rede de Mercocidades: o planejamento estratégico e a integração regional da América do Sul

Pedro Lucas Gil Silva

1 INTRODUÇÃO

A Rede de Mercocidades surge na década de 1990 a partir de uma articulação entre prefeitos de algumas cidades de países participantes do Mercosul. A intenção era criar um espaço de convergência para pautas comuns entre os governos locais, de forma buscar benefícios em uma economia que havia se expandido ao longo da segunda metade do século XX e contribuiu para a ascensão de outros sujeitos políticos no âmbito internacional. As cidades agora se projetavam cada vez mais, buscando atrair investimentos e capitais. Nas primeiras décadas do século seguinte a rede foi ampliada e logrou estabelecer laços diretos com o Mercado Comum do Sul, aumentando seu alcance e a quantidade de pautas em sua agenda. O compromisso central se manteve na articulação

entre municipalidades para pensar alternativas para as dificuldades compartilhadas e para a integração regional.

Contudo, alguns aspectos de seus primórdios parecem estar ainda latentes em sua agenda, sobretudo aqueles ligados ao neoliberalismo característico dos anos 1990 e da própria orientação do início do Mercosul. Essa relação apareceu expressa nas primeiras publicações da rede, que faziam menção direta e ovacionavam o Planejamento Estratégico, um paradigma urbanístico estabelecido sobre a premissa de que o espaço urbano é uma mercadoria e deve ser gerido a partir de pressupostos empresariais. Ele mobiliza noções como “sustentabilidade” e “eficiência” em nome de uma suposta racionalização do planejamento a partir de critérios puramente técnicos. Porém, em realidade visa forçar um consenso criado a partir de um grupo social restrito a partir da legitimação de um discurso que na prática não soluciona os problemas observados no ambiente urbano. Pelo contrário: cria uma imagem extremamente frágil das cidades, ao mesmo tempo em que silencia dissensões e segrega tudo aquilo, e aqueles, que possam ser tomados como excedentes ao projeto “oficial”.

Propomos então, a partir de um fragmento da pesquisa intitulada “A mercocidade de Foz do Iguaçu: urbanização, novo regionalismo e os fluxos transfronteiriços da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai” e conduzida no Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (ICAL) da UNILA,

compartilhar uma breve análise de alguns documentos e publicações da Rede de Mercocidades que demonstrem essa relação com o Planejamento Estratégico e ela ainda reverbera em seus projetos. Nosso intuito é contribuir com o debate acerca de um planejamento urbano que esteja em consonância com as reais necessidades da América Latina, comprometido com práticas que levem a cidades mais igualitárias, justas e realmente inclusivas.

2 ORIGEM E PRINCIPAIS PROBLEMÁTICAS DA REDE DE MERCOCIDADES

A Rede de Mercocidades foi idealizada a partir do encontro internacional “MERCOSUR: opciones y desafíos para las ciudades”, ocorrido em Assunção no dia 07 de março de 1995, sendo formalizada em novembro do mesmo ano. Ela surge de uma articulação entre prefeitos de grandes cidades dos países que compunham o Mercosul para buscar maior projeção para suas cidades a partir do projeto de integração regional. Essa iniciativa vem na esteira de outras experiências da mesma natureza. O caso mais emblemático, neste sentido, é o das Eurocidades, surgidas no final da década de 1980, após uma série de tratados sobre desenvolvimento regional que ocorriam a, pelo menos, dez anos.

A Rede conta com uma estrutura simples, que contempla: a assembleia das cidades membro, que é o órgão máximo deliberativo e que se reúne anualmente

na Cúpula das Cidades; o Conselho, que figura como o órgão superior de direção entre as assembleias. Ele é composto por oito cidades de países sul-americanos, mais os representantes da Comissão Diretiva e os que exercem a presidência e se reúne semestralmente; a Direção Executiva, responsável por coordenar os trabalhos das Mercocidades e é composto pelo Presidente, Vice-presidentes, representantes da Comissão Diretiva e pelo Secretário Executivo; a Secretaria Técnica Permanente, cuja função é gerir projetos, preparar e convocar as reuniões da rede, cobrar quotas de participação, gestão do *site* e das redes sociais. É a única instância das Mercocidades que possui sede permanente, no prédio do Mercosul em Montevideu; e por fim, as Unidades Temáticas, grupos e comissões, que são responsáveis pela difusão das experiências da rede, pela formulação de políticas públicas e a promoção de investigações.

De uma maneira geral, as atividades da rede se resumem à publicação de materiais no *web site*, regularmente alimentado com informes diversos sobre as atividades que desenvolvem, além de oferecerem cursos virtuais para os representantes das cidades membro. Ocorre também a produção de periódicos, como a revista Diálogo, onde veiculam informações sobre as Unidades Técnicas e demais notícias relacionadas à atuação da rede. Promovem encontros, fóruns e formações sobre os mais variados temas.

Há aí uma ênfase em questões como o turismo, negócios e o planejamento urbano, além da organização de grandes eventos. Os eixos temáticos em torno das quais essas atividades orbitam vão desde “Economia Social e Solidária” até “Ciência, Tecnologia e Capacitação”. Ao todo são 22 Unidades Temáticas, o que seria inviável listar dados os limites do presente trabalho, mas chama a atenção a multiplicidade de temas, que congregam desde propostas de desenvolvimento urbano e local, até a projeção internacional e a integração regional.

Essa polivalência parece ser decorrência do próprio momento a partir da qual a rede toma fôlego. De acordo com Molina (2007), na década de 1990, marcada pela redemocratização e pelas formas de mercado apoiadas no Consenso de Washington, influenciou as iniciativas de integração regional na América Latina. Ela foi expressa em um regionalismo mais amplo, profundo e com propostas direcionadas ao âmbito estrutural, para além dos temas estritamente comerciais, desde serviços a medidas sanitárias, passando por direito de propriedade intelectual e investimentos. Além disso, houve um expressivo protagonismo do setor privado e um deslocamento da política de desenvolvimento e intervencionismo estatal para um processo de liberalização.

Evidências essa aspiração liberal do contexto político do regionalismo latino-americano da década de 1990 são encontradas na primeira publicação do grupo. Datada de 1997, ela foi viabilizada em parceria com o Instituto

Friederich Naumann e o Instituto Liberal de São Paulo. O primeiro aparece definido como “[...] uma fundação da política liberal na Alemanha [com atuação em favor] do liberalismo, da democracia em liberdade, do estado de direito, dos direitos humanos e civis, da economia de mercado, assim como do desenvolvimento sustentável regional e municipal” (MERCOCIUDADES, 1997, p. 5). Já a instituição paulista afirma que a sua “especial atenção é dada ao pequeno e médio empresário, com o intuito de melhorar sua participação na economia nacional e facilitar sua integração ao Mercosul e as mudanças nas administrações municipais”¹. Além disso, os diversos autores e prefeitos que contribuíram com artigos dão ênfase para a atuação do setor privado e para uma postura empresarial frente a atuação do poder público.

No início do século XXI passa-se a uma relação mais estreita entre o Estado e o mercado. As interações entre a autoridade pública estatal e os sujeitos econômicos, como as empresas transnacionais e transregionais, alçam um outro patamar². Há uma extrapolação de questões estritamente econômicas, que institui marcos que abrangem temáticas variadas e estratégicas como segurança, desenvolvimento socioeconômico integral e simétrico, questões ambientais e integração física e energética, por exemplo. Há também uma repolitização da agenda da região, tirando a ênfase dos aspectos

¹ MERCOCIUDADES, 1997, p. 6.

² MERCOCIUDADES, 1997, p. 26.

puramente comerciais e econômicos, instituindo um novo regionalismo, de caráter pós-liberal, fruto do entendimento de que apenas os acordos de livre comércio não contribuíam de fato para o desenvolvimento dos países (NERY, 2016).

Esse período é marcado por um processo de extroversão de atores subnacionais, que visam praticar atos e acordos internacionais, a fim de atraírem recursos e resolver problemas específicos de forma mais rápida, sem depender da intervenção dos governos centrais, características fundamentais da paradiplomacia, de acordo com Senhoras (2009). Ele é resultado da emergência e consolidação de sujeitos políticos no âmbito internacional, majoritariamente ocupado pelos Estados-nação até então. Contudo, o nível de organização e institucionalidade necessários para uma efetiva ação nessas instâncias ainda não foi alcançado pelas Mercocidades.

Desde a quinta cúpula, realizada em 1999, na cidade de Belo Horizonte, a rede vem buscando uma melhor organização institucional e uma aproximação com o Mercosul. Esse processo culmina na criação da sede permanente da Secretaria Administrativa, em 2000. No mesmo ano foi estabelecida a Reunião Especializada em Municípios e Intendência (REMI), criado a partir do Grupo Mercado Comum do Mercosul. Essa relação abriu espaço para a inserção das Mercocidades na agenda do grupo, ainda que apenas como uma instância de debates, sem a possibilidade de co-decisão³.

³ MERCOCIUDADES, 1997, p. 26.

Essa, inclusive, parece ser uma das maiores limitações da rede, herdado talvez do próprio Mercosul: a falta de institucionalização e legitimidade para a aplicação das políticas públicas desenvolvidas. Alia-se isso à assimetria considerável que existe entre os membros do mercado comum em diferentes âmbitos, desde o territorial ao demográfico, passando pela economia (GUIMARÃES, 2005). Se por um lado observamos iniciativas como o Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul (FOCEM), criado com o objetivo de destinar recursos para tentar reduzir as disparidades estruturais entre os países membros, falta às Mercocidades, ainda que possuam restrições orçamentárias e legais, propor alternativas para sanar as diferenças inerentes a cada cidade em consonância com suas respectivas realidades nacionais. A iniciativa de propor políticas públicas em um continente tão diverso e socialmente desigual quanto à América Latina deve levar em conta essa assimetria, uma vez que intervenções que logrem mitigar problemas em uma determinada cidade, pode não servir integralmente para responder às necessidades de outras.

Há ainda uma outra problemática que orbita a rede, relacionada ao ingresso de novos membros. Ela surgiu de um embate interno nos primórdios do grupo. Havia uma tendência à formação de uma rede com capacidade de gestão e que propiciasse um clima de funcionalidade a partir da adoção de critérios restritivos para a inserção de novos membros. Por outro lado, havia

a defesa de menos restrições, com o intuito de alcançar maior representatividade e ampliar o raio de abrangência das Mercocidades. Tentou-se um meio termo, que em realidade pendeu para a segunda posição. Atualmente o critério para o ingresso é pertencer ao Mercosul ou à UNASUL e possuir governos eleitos democraticamente. A questão é que isso parece causar uma afluência de participantes que não possuem um engajamento real com as atividades da rede (SENHORAS, 2009).

Isso parece se expressar em um não engajamento real dos membros nas atividades do grupo, que conta hoje com 353 cidades, de 10 países (Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai, Venezuela, Chile, Bolívia, Equador, Peru e Colômbia). No *web site* das Mercocidades é possível acompanhar as atividades planejadas e executadas, além das atas dos encontros e das cúpulas, onde fica flagrante que não há a participação de todas as municipalidades listadas como membros.

Além disso, há uma taxa anual de US\$ 6.000,00 cobrada de cada cidade membro. Porém, é observada uma alta taxa de inadimplência, que por sua vez impacta nas atividades propostas pela rede, pois o débito implica no impedimento à participação nos projetos. É possível aqui utilizar o caso de Foz do Iguaçu como exemplo, município que entrou para a rede em 2007, mas que nunca pagou a taxa de anuidade e teve participações muito pontuais nesse período.

De uma maneira geral, essas são as principais características e problemáticas que a rede abrange. Contudo, propomos um foco maior sobre a influência do (neo)liberalismo em seus primórdios, apontando as implicações que podem ter nas cidades latino-americanas, levando em consideração as concepções urbanísticas defendidas pelas Mercocidades. Uma evidência dessa relação é a centralidade que o Planejamento Estratégico ganha em suas ações.

3 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E CITY *MARKETING*: CONSTRUINDO UM CONSENSO FANTASIOSO

A partir da década de 1970 o capitalismo passa a sofrer com crises cada vez mais rotineiras. Elas fazem parte da própria essência desse modo de produção, onde o capital, seu elemento básico de poder, precisa estar em um processo constante de reprodução. Contudo, ele encontra limites, sobretudo espaciais, para completar seu ciclo. Harvey (1992) chama a atenção para a centralidade que as crises de superacumulação ganham nesse cenário. Elas se dão, basicamente, devido a um acúmulo de capitais superior à disponibilidade de formas de investimento. Dessa maneira, o centro do sistema capitalista vem se ajustando através de estratégias de ampliação de seu alcance.

Uma delas é uma mudança no paradigma produtivo, até então baseada na produção em série e no consumo

massivo, que passa para o que o autor denomina de acumulação flexível. Essa nova concepção produtiva se baseia numa estruturação fragmentada e dispersa dos processos que envolvem a produção. Ela ganha força com a queda do bloco socialista no início da década de 1990 e a hegemonia capitalista que contempla a totalidade do planeta, se expandindo com o auxílio dos avanços tecnológicos da telemática e da formação de um mercado global que funciona simultaneamente em uma grande rede.

Outro importante elemento desse movimento é a centralidade que o mercado financeiro ganha, sobretudo com a ascensão da ideologia neoliberal na década de 1980, a partir dos governos de Ronald Reagan nos EUA e de Margareth Thatcher no Reino Unido. Essa doutrina econômica preza por uma menor intervenção estatal na economia e pelo enxugamento de gastos sociais. A intenção é criar um ambiente onde haja cada vez mais oportunidades para o investimento de capital, seja nas necessidades mais básicas da população, ou em um mercado financeiro menos regulamentado. O mundo das finanças ganha uma maior protagonismo, pois a partir dele o ciclo de reprodução capitalista é abreviado, não precisando do estabelecimento de um ramo produtivo para tal. É onde o dinheiro vira dinheiro, passando pelo menor número possível de intermediários.

As cidades então entram para o centro dessa estratégia pois figuram como os pontos dessa imensa

rede global. Historicamente o espaço urbano é um elemento fundamental para o funcionamento da economia capitalista. As intervenções urbanas garantiram a absorção de capitais excedentes em vários momentos cruciais, vide as obras empreendidas por Haussmann em Paris na metade do século XIX, por Pereira Passos no Rio de Janeiro na virada para o século XX e por Robert Moses em Nova York no pós-Segunda Guerra. Na atualidade elas ainda propiciam o ambiente ideal para o regime de acumulação flexível ao viabilizar a concentração demográfica, de recursos e de infraestrutura, o que Harvey (2011) denomina de economias de aglomeração. Isso significa que o ambiente urbano oferece condições favoráveis para um circuito onde a produção e a distribuição estão diretamente relacionadas com uma maior proximidade com os consumidores.

O próprio consumo muda, passa de uma matriz voltada à massificação para a personalização e o atendimento a nichos de mercado específicos. Além disso, os limites espaciais postos pelo alcance global do capitalismo leva a uma necessidade de ampliação de suas relações, o que marca um aumento na complexidade dessa rede planetária. Daí a importância de as cidades se adequarem ao novo cenário. A diversidade geográfica se torna, então, um importante fator para o pleno funcionamento do sistema capitalista. As diferenciações expressas culturalmente são extremamente valorizadas, sobretudo no que diz respeito ao mercado do turismo.

As cidades se tornam cada vez mais centros voltados ao consumo e, mais que isso, são transformadas em produtos. O que Amendola (2000) denomina de Cidade Pós-Moderna é organizada como uma mercadoria capaz de ser o receptáculo perpétuo de desejos convertidos em nichos de mercado. Ideais hedonistas e de beleza são questões de primeira ordem para um planejamento que deve inscrever suas intenções na paisagem. Shopping centers, bairros e monumentos temáticos, grandes eventos e a administração pública preocupada em consolidar o nome da cidade como uma marca são os principais elementos dessa nova urbanização. Se por um lado há a intenção de atrair turistas, por outro há também o intuito de atrair investimentos ao demonstrar um nível de organização suficientemente racionalizado para oferecer um ambiente favorável aos negócios. Contudo, essa racionalização do cotidiano se apresenta a partir de uma construção discursiva e imagética extremamente frágil, que visa apenas maquiagem as contradições sociais inerentes à ordem capitalista.

Essa organização das cidades ganha como paradigma urbanístico o chamado Planejamento Estratégico, que ganha força na década de 1990. Ele parte de uma compreensão estritamente mercadológica do espaço urbano. Uma de suas principais características é que, frente a um discurso neoliberal que visa forçar um consenso de que, como o Estado não dá conta de auxiliar o desenvolvimento social em uma economia globalizada,

invadida por novos sujeitos políticos a nível mundial, as cidades passam a partilhar dos desafios do mundo empresarial. Daí a necessidade de projeção global em busca de investimentos, estabelecendo assim um regime de competitividade entre as municipalidades (VAINER, 2012).

De acordo com Vainer, a cidade organizada segundo as diretrizes do Planejamento Estratégico são marcadas por três lógicas principais. A primeira corresponde à cidade como uma pátria, onde a atuação da administração pública e das outras forças empenhadas em sua projeção global tentam criar um consenso na população local, engajando-a no sucesso dessa empreitada. O problema é que esse processo silencia as contradições e os possíveis dissensos observados no espaço urbano. Suas ações têm como objetivo a construção de uma imagem, ainda que extremamente frágil, que sustente a marca da cidade perante o mercado global.

De Oliveira (2014) apresenta o exemplo do Rio de Janeiro, onde nos anos que precederam a Copa do Mundo de Futebol de 2014 e as Olimpíadas de 2016 tentou-se através do *city marketing* vender ao mundo a imagem de cidade onde reinava a mais pacífica democracia racial. Esse processo se deu através de uma tentativa de organizar a paisagem, de forma que os turistas não vissem os morros, além de tentar silenciar qualquer manifestação que partisse dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Vale aqui ressaltar que em 2018 a

cidade passou por uma intervenção militar, resultado da incapacidade da prefeitura lidar com os altos índices de violência.

A segunda lógica seria a da empresa, que visa potencializar a inserção das cidades em um mercado global, como já descrito anteriormente. Ela ressalta o caráter mercadológico do Planejamento Estratégico e contribui para um afloramento da competitividade como um valor fundamental para a administração pública, demonstrando uma grande influência da mentalidade corporativa que unifica gestão e negócios. Esse aspecto também lança um destaque sobre a figura do administrador de empresas, tido como uma diferente dos “políticos tradicionais”, com perfil técnico e que, dadas as suas habilidades administrativas pode conferir uma maior racionalidade e eficiência à coisa pública (VAINER, 2012). Essa característica pode ser facilmente observada nos discursos que permeiam projetos de intervenção urbana baseadas no Planejamento Estratégico, trazendo cada vez mais jargões do mundo empresarial para o repertório político. Por fim, há a concepção da cidade como uma mercadoria, que se dá a partir da confluência dos outros dois sentidos. Mais que zelar pelo bem-estar da população local, a venda da cidade, e de sua marca, para os investidores internacionais se torna questão de primeira ordem.

Como apontado por Moura (2009), um exemplo emblemático das consequências dessas características

do Planejamento Estratégico é a cidade de Curitiba, tida como um dos modelos de sucesso dessa concepção. De acordo com a autora, a construção da imagem de uma cidade moderna, dinâmica e sustentável ocasionou um deslocamento de todos os elementos tidos como contrários a esse projeto para as cidades da Região Metropolitana. O valor da terra e da moradia empurrou os mais pobres para outros municípios, que viraram cidades-dormitório para os trabalhadores que de fato movem a capital paranaense. A legislação mais flexível das municipalidades do entorno possibilitou a ocupação de áreas de manancial, além de atrair aqueles ramos produtivos que foram tirados de Curitiba. Dessa forma, os impactos socioambientais mais profundos são transferidos para os municípios que fazem parte da rede urbana em questão, de modo a conservar o status curitibano de valorização da qualidade de vida, ainda que a continuidade das relações entre essas cidades seja fundamental, sobretudo para a manutenção da ordem social instituída na capital.

Neste sentido, Acselrad (2008) analisa a inserção da noção de sustentabilidade no discurso do urbanismo contemporâneo. De acordo com o autor, o tema possui um caráter polissêmico que dificulta a sua definição apartada das intencionalidades de quem o utiliza. Ele aparece como uma legitimação para a ação política, dotando-a de uma aura de racionalidade, seja com relação aos recursos naturais, econômicos ou demográficos. Ela aparece estritamente ligada com o contexto da ordem capitalista globalizada:

A busca de um consenso urbano de tal forma ampliado espacial e temporalmente, legitimado nos propósitos do equilíbrio biosférico e da justiça integracional, justifica-se, por certo, pela necessidade de prevenção dos riscos de ruptura sociopolítica em cidades crescentemente fragmentadas pelos processos da globalização e acumulação flexível⁴.

No caso latino-americano, de uma maneira geral, esses impactos podem ser mais intensos, uma vez que nossa sociedade possui marcas das relações de poder provenientes da experiência colonial. Quijano (2000) que ela se expressa na colonialidade do poder, que é a centralidade que a ideia de raça possui no padrão universal de classificação e dominação social que nasce no processo de expansão ultramarina europeia no século XV. Ela culmina na formação de Estados-nação que não oferecem as condições de cidadania caras ao mundo moderno para grande parte da sua população. Esses Estados funcionam a serviço de uma elite econômica que se volta muito mais para o centro do sistema internacional (Europa e EUA), em detrimento de um projeto de desenvolvimento nacional. Ao longo dos 500 anos da inserção da América Latina na geopolítica capitalista esse modelo ocasionou o estabelecimento de sociedades marcadas pelo autoritarismo em favor dos interesses de uma minoria. No contexto atual, marcado pela globalização, essa estrutura se movimenta no sentido da privatização da autoridade

⁴ MERCOCIUDADES, 1997, p. 26.

pública, reforçando o controle ao passo em que restringe ainda mais os espaços de participação civil.

É importante, portanto, nos voltarmos para os discursos e projetos gestados a partir da Rede de Mercocidades, de forma a buscar evidências da influência do Planejamento Estratégico, bem como apontar possíveis consequências dessa relação.

4 EVIDÊNCIAS DA RELAÇÃO ENTRE A REDE DE MERCOCIDADES E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

A primeira publicação da Rede de Mercocidades intitulada “Cidade, cidadania e integração” apresenta diversas referências ao Planejamento Estratégico e o conjunto de ideais que mobiliza. Entre os textos que o compõem chama a atenção a contribuição de Jordi Borja, sociólogo que, acompanhado de Manuel Castells, é tido como um dos principais ideólogos desse paradigma urbanístico. Em seu texto ele reafirma o papel que as cidades podem cumprir como nós da rede global de fluxos de capitais, pessoas, mercadorias e informações. Além disso, também aponta que a internacionalização das cidades contribui para a manutenção de um ambiente marcado pela competitividade entre diferentes territórios, na tentativa de atrair investimentos. Essa competitividade pode, inclusive, articular cidades distantes umas das outras, mas que possam cooperar de forma a colocar em evidência potencialidades em comum. Para os autores “las

ciudades tienden a fomentar alguna de las especialidades en las que parecen tener una ventaja comparativa y desarrollan una política de promoción exterior basada en esa especialidad” (BORJA; BELIL, 1997, p. 15).

Essa posição é defendida não apenas por Borja e Castells. Fernando de la Rúa, que na época era chefe de governo da cidade de Buenos Aires, afirma que “en efecto, sólo una ciudad percibida por sus habitantes como una empresa común dirigida a la obtención de beneficios mutuos puede obtener la lealtad para su propia sobrevivencia” (DE LA RUA, 1997, p. 28). Já Santiago Martín Gallo, o coordenador da publicação, defende no prefácio um “Planejamento Estratégico para a internacionalização de municípios (1997, p. 135). Levando em conta esses exemplos fica clara a importância que os valores corporativos tiveram nos primórdios da Rede de Mercocidades.

No que diz respeito aos projetos e documentos recentes da rede, ainda podemos encontrar diversas evidências da relação direta que as Mercocidades ainda possuem com as concepções do Planejamento Estratégico. Na Declaração de La Paz, resultado da XXIII Cúpula de Mercocidades, realizada em 2018, os termos “sostenible” e “sustentable” aparecem oito vezes em um texto de apenas duas páginas. Nesse documento é afirmado um compromisso com

[...] un desarrollo urbano inclusivo y sostenible, promotor de derechos e igualdad de oportunidades [e que a rede] ha promovido y defendido una

América libre de guerras, donde la cultura de paz prime em la región, tanto entre las naciones como al interior de nuestros países, reafirmando la democracia y los valores democráticos en la acción de los gobiernos locales y nacionales, com respeto íntegro a las instituciones y a la voluntad popular (MERCOCIUDADES 2018a, p. 1).

Apesar de expressarem uma boa vontade para com a defesa de uma ordem social mais justa e democrática, as declarações das Mercocidades não aprofundam essas questões. Se por um lado temos a violência estrutural inerente à própria organização da ordem social capitalista (LUNA, 2018), por outro temos problemas que vão além desse fato. Há uma porção de temas que demandam ações práticas e urgentes, como os altos índices de homicídio registrados no Brasil, que em 2017, de acordo com o Atlas da Violência de 2019, registrou o maior índice histórico para esse crime, com 65.502 assassinatos (CERQUEIRA *et al.*, 2019). Em meio a isso pode-se observar um verdadeiro genocídio que atinge grupos específicos como a juventude periférica, os negros, a população LGBTQ+, os indígenas e as mulheres.

Na Colômbia, que possui uma Mercocidade, Medellín, temos as recorrentes execuções de militantes de causas sociais. Desde o histórico acordo de paz entre o governo e as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) foram registradas 486 execuções de defensores dos Direitos Humanos e ex-guerrilheiros. Apenas no período entre os meses de maio de 2018 e de 2019 ocorreram 196

homicídios (OQUENDO, 2019). Sem nos alongarmos muito nos exemplos já fica claro a quantidade de problemas graves que a América do Sul apresenta no contexto atual, que ainda que tenham ligações com questões estruturais, como a colonialidade do poder indica, poderiam ao menos serem abordadas nas declarações e nos projetos da rede.

Este mesmo problema aparece em uma seção do *web site* que mostra as propostas da campanha denominada “La Diversidad que Hay em Ti” apresenta o compromisso do grupo em “[...] avanzar em una región integrada y inclusiva, que valore la diversidad cultural sudamericana” (MERCOCIUDADES, 2018b). Em um trecho mais adiante é feita uma defesa dos direitos de populações migrantes, um fenômeno caro a nossa década:

Vivimos en un continente fuertemente marcado por las migraciones, las históricas y las presentes. Sudamérica ha recibido enormes olas migratorias y se ha enriquecido culturalmente a partir de la diversidad, y es en honor a esta última que es importante avanzar en el reconocimiento de los derechos de quienes migran, sin importar su etnia, lugar de nacimiento, condición sócio económica, identidad de género u edad⁵.

O parágrafo em questão demonstra uma clara tentativa de despolitizar a história da América Latina, ao mesmo tempo em que lança mão de um anacronismo para tratar do tema da migração. Há uma descontextualização dos diferentes fluxos migratórios em relação a suas causas,

5 MERCOCIUDADES, 1997, p. 26.

de modo que uma perspectiva a-histórica dá a entender que as diferentes migrações ocorreram sempre de forma positiva, sem maiores impactos na vida social dos países de destino. A diversidade cultural e o convívio harmônico são apresentados como uma constante na história latino-americana. Contudo, quando nos voltamos para os fatos históricos é flagrante que desde 1492 e ao longo de todo o período colonial as tais ondas migratórias foram resultado de um processo brutal de dominação e exploração. O extermínio de grande parte da população indígena, o tráfico de seres humanos escravizados trazidos da África e a tentativa de branqueamento populacional com a inserção de trabalhadores europeu ao longo dos séculos XIX e XX parecem apontar muito mais para as características da colonialidade do poder descrita por Quijano.

No que diz respeito aos projetos que orbitam a agenda da Rede de Mercociudades, destacamos o plano de trabalho para o biênio 2018/2019, sob a tutela da municipalidade de La Paz, cujo título é “Cultura: pilar de la integración y el desarrollo sostenible”. Em sua introdução a questão cultural é trazida como um elemento central dos projetos de desenvolvimento propostos pela rede, afirmando que “todos estos elementos contribuyen a fijar el trabajo en el área cultural como un elemento fundamental del desarrollo local” (MERCOCIUDADES, 2018c, p. 2). Mais adiante, é feita uma defesa da reafirmação e revalorização de “[...] la identidad cultural sudamericana, a través del ejercicio de una presidencia de Mercociudades que

satisfaga las expectativas de sus miembros, fortalezca a la Red y contribuya a la integración y al desarrollo sostenible de nuestras ciudades”⁶.

Apesar da óbvia importância de afirmar e valorizar os aspectos culturais sul-americanos, é igualmente complicado homogenizá-los em torno de uma pretensa identidade. Da mesma forma que não é possível tentar falar em inclusão e igualdade de direitos sem partir de uma análise do violento cotidiano do continente, propor uma identidade regional e colocar a cultura como elemento central para pensar as cidades latino-americanas não pode ocorrer sem ao menos mencionar os problemas que existem neste sentido.

Na própria Bolívia observamos em 2019 um conturbado processo político que culminou com a renúncia do então presidente Evo Morales, com desdobramentos que causaram inúmeros enfrentamentos nas ruas entre milícias da oposição e lideranças indígenas. Nesse processo se tornou emblemática a imagem de Jeanine Áñez, então empossada com presidente interina do país, segurando uma Bíblia e afirmando que finalmente o livro havia voltado para o palácio. A tradição judaico-cristã foi um dos elementos mais utilizados pela oposição para antagonizar o governo de Morales, que buscou uma valorização das populações indígenas e suas respectivas culturas.

Os exemplos não se limitam à Bolívia, sendo possíveis de serem observados em todo o continente. No

⁶ MERCOCIUDADES, 1997, p. 4.

caso brasileiro temos a histórica perseguição às religiões de matriz africana, como a Umbanda e o Candomblé. Recentemente observamos uma forte repressão a formas de expressão provenientes das periferias urbanas das grandes metrópoles, como o *Hip Hop* e o *Funk*, com a polícia inclusive prendendo deliberadamente artistas, como no caso do DJ Renan da Penha. Além da dificuldade em de fato demonstrar a existência de uma identidade cultural sul-americana, uma afirmação desse tipo pode servir aos propósitos do grupo que estabeleça seus parâmetros, contribuindo para um processo histórico de marginalização de parcelas da sociedade que são historicamente segregadas material e simbolicamente.

A tentativa de criar uma imagem de administração eficiente e de sustentabilidade para as cidades que fazem parte da rede é uma clara influência do Planejamento Estratégico que ainda perdura na agenda das Mercocidades. Em nossa pesquisa fizemos um levantamento mais aprofundado em torno de outros projetos apresentados pelos membros e constatamos que parece haver um compromisso maior em participar de uma articulação do alcance da Rede de Mercocidades mais para projetar a imagem das cidades do que de fato para buscar soluções para problemas comuns e para fomentar a integração regional. Além disso, são inúmeras as relações feitas entre concepções da administração pública com a mentalidade empresarial, muitas vezes expressas nos termos utilizados nas declarações oficiais das Mercocidades (SILVA, 2020). Há uma diversidade de assuntos tratados que abarcam

temas importantes, porém de modo superficial, e não apenas nas publicações aqui mencionadas, mas em todo o conteúdo encontrado no *web site* da rede.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Rede de Mercocidades aparece em um contexto onde o reordenamento geopolítico do modo de produção capitalista oferece maior protagonismo para os governos locais. Apesar da crítica apresentada no presente trabalho, ela pode cumprir um papel fundamental para a integração regional na América do Sul ao abrir espaço para que as cidades se articulem, de forma a discutir seus problemas e compartilhem experiências exitosas. Contudo, esse processo só será convertido em uma real mitigação das contradições sociais observadas se houver um compromisso com questões mais profundas que aquelas propostas pelo Planejamento Estratégico. Caso contrário, ele pode servir para o movimento contrário: a manutenção de uma ordem social marcada pela desigualdade, pelo autoritarismo e pela violência que atuam em favor de uma minoria que se importa apenas com a continuidade desse processo brutal de acumulação e reprodução capitalistas que nos aflige a mais de 500 anos.

REFERÊNCIAS

AMENDOLA, Giandomenico. La ciudad postmoderna. Madrid: Celeste Ediciones, 2000.

ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (Org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Lamparina, 2009.

BORJA, Jordi; BELIL, Mireia. Las ciudades em la escena mundial. In: MERCOCIUDADES. Cidade, cidadania e integração. Instituto da Ação Liberal, 1997.

CERQUEIRA, Daniel; BUENO, Samira (Coord.). Atlas da Violência. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2019. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatorio_institucional/190605_atlas_da_violencia_2019.pdf>. Acesso em 08 de out. de 2019.

DE LA RUA, Fernando. Ciudad e integración. In: MERCOCIUDADES. Cidade, cidadania e integração. Instituto da Ação Liberal, 1997.

DE OLIVEIRA, Denílson Araújo. O *marketing* urbano e a questão racial na era dos megaempreendimentos e eventos no Rio de Janeiro. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 6, n. 1, p. 85-106, 2014.

GALLO, Santiago Martin. Planejamento estratégico para internacionalização de municípios. In: MERCOCIUDADES. Cidade, cidadania e integração. Instituto da Ação Liberal, 1997.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Cinco siglos de periferia: una contribución al estudio de la política internacional. Prometeo, 2005.

HARVEY, David. Condição pós-moderna. Edições Loyola, 1992.

_____, David. O enigma do capital e as crises do capitalismo. São Paulo: Boitempo, 2011.

LUNA, Fabián González Luna. Geografía y violencia. Una aproximación conceptual al fundamento espacial de la violencia estrutural. Ciudad de México: Ediciones Monosílabo, 2018.

MERCOCIUDADES. Cidade, cidadania e integração. Instituto da Ação Liberal, 1997.

_____. Declaración de La Paz. La Paz, 2018a. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/declaracion-cumbre-la-paz-2018/>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

_____. La diversidad que hay en ti. La Paz, 2018b. Disponível em: <<https://mercociudades.org/la-diversidad-que-hay-en-ti/>>. Acesso em: 09 de out. de 2019.

_____. Presidencia de Mercociudades: Plan de trabajo 2018-2019. La Paz, 2018c. Disponível em: <<https://mercociudades.org/descarga/plan-de-trabajo-de-presidencia-de-mercociudades-2018-2019/>>. Acesso em: 23 de out. de 2019.

MOLINA, Franklin. Visiones del regionalismo y la regionalización en America del Sur en el nuevo milenio. Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales, v. 13, n. 3, p. 13- 32, 2007.

MOURA, Rosa. Os riscos da cidade-modelo. In: ACSELRAD, Henri (Org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Lamparina, 2009.

NERY, Tiago. UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sulamericano. Caderno CRH, v. 29, n. SPE3, p. 59-75, 2016.

OQUENDO, Catalina. Colombia marcha por los líderes sociales asesinados. El País, Bogotá, 27 de jul. de 2019. Disponível em: <https://elpais.com/internacional/2019/07/27/colombia/1564196965_977885.html>. Acesso em: 08 de out. de 2019.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. In: LANDER, Edgardo (Comp.). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas. Buenos Aires, CLACSO, 2000.

SENHORAS, Elói Martins. Geopolítica da paradiplomacia subnacional: um estudo sobre a extroversão internacional dos municípios da Rede de Mercocidades. In: Anales del Encuentro de Geógrafos de América Latina - EGAL, 12., Universidad de la República, Montevideo, 2009.

SILVA, Pedro. A mercocidade de Foz do Iguaçu: urbanização, novo regionalismo e os fluxos transfronteiriços da Tríplice Fronteira Argentina-Brasil-Paraguai. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal da Integração Latino-americana, Foz do Iguaçu, 2020.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2012.

Mercosul e Direitos Humanos: avanços e desafios

Leticia Diniz Nogueira
Luiza Bárbara Vieira Cidrack

1 INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como marco a integração na região da América do Sul, o Mercado Comum do Sul (Mercosul), sendo este um dos principais focos da análise, mas tendo também por escopo a necessidade de se verificar como a criação da dimensão social do bloco e a adoção de políticas públicas influenciou o atual estágio de integração social em que a região se encontra, tenha sido essa influência positiva ou negativa para o alcance do desenvolvimento social almejado pelo bloco e quais as ferramentas utilizadas para tal.

Como marco teórico para a construção dessa pesquisa, devemos observar alguns conceitos que são fundamentais para o entendimento da forma como a integração latinoamericana vem se dando por meio do Mercosul, no decorrer da história. Dessa forma, nos

apropriaremos dos conceitos de direitos humanos, políticas públicas, integração e veremos no decorrer deste estudo como eles podem servir para a compreensão do processo em que o Mercosul se encontra, tanto de integração, como de afirmação de direitos.

Logo, observamos que com a implementação de políticas públicas regionais em direitos humanos, podemos vislumbrar uma realidade de integração propriamente dita, com sociedades conscientes de seu papel e de seu protagonismo, passando o cidadão a ser de fato um sujeito de direitos e não mais um mero objeto de proteção por parte dos Estados e da comunidade internacional, como ainda ocorre em boa parte das sociedades.

1.1 Conceitos cruciais no debate de Direitos Humanos

Inicialmente, há que se fazer um breve traçado histórico do desenvolvimento dos direitos humanos na humanidade, apontando os pontos de vista, o desenvolvimento de cada uma de suas etapas e a sua incorporação pelo Estado. A partir daí, buscar compreender as políticas públicas como instrumento de consolidação dos direitos humanos no Mercosul, por meio de suas ferramentas institucionais.

O ponto central para o desenvolvimento do debate acerca da promoção dos direitos humanos, observado pela Organização das Nações Unidas (ONU) é a dignidade humana, assim para conceituar o que seria essa tal

dignidade da qual o ser humano necessita para que possa viver adequadamente, Sarlet (2010) construiu um conceito complexo, que funde a atuação do próprio homem com a atuação do Estado na busca da efetividade desses direitos, dizendo que a dignidade é:

A qualidade intrínseca e distintiva de cada ser humano que o faz merecedor de respeito e consideração por parte do estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e corresponsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2010. p. 60).

Esta ideia de que os direitos humanos são universalmente válidos independentemente de seu entorno social, político e cultural em que ocorrem e dos diferentes sistemas de direitos humanos hoje existentes, partem justamente dessa ideia que a dignidade humana contempla o conceito de natureza individual humana, como nos ensina Santos (2013).

Ocorre que, para o autor, esta ideia ocidentalizada, liberal e colonizada dos direitos humanos, cuja dignidade humana é o eixo central, não dá conta de contemplar a todas as realidades sociais, tampouco à todas as situações de violações de direitos, sobretudo de sociedade e movimentos não ocidentalizados ou de resistência à

dominação ocidental, como por exemplo, os movimentos indígenas da América Latina.

Outro conceito que devemos nos apropriar é o de Políticas Públicas, conhecê-lo de forma técnica e entender dos seus elementos para podermos analisar a atuação do Estado quanto a elaboração de políticas públicas pertinentes aos direitos humanos. Ao conceituar políticas públicas, Maria Paula Dallari Bucci, nos ensina:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. (BUCCI, 2006. p. 39).

Desse modo, observamos que a formulação de políticas públicas regionais, ou seja, formulada por mais de um estado nacional, por meio de seus representantes, para que se consolide uma ferramenta de integração regional, depende de uma soma de esforços que exige uma imensa organização institucional e política, para que todos os elementos necessários para a formulação de uma política pública sejam observados sem prejuízo para o sujeito central destes direitos: o povo.

Neste trabalho, compreendemos o conceito de integração regional como um processo pelo qual os

Estados nacionais “se mezclan, confunden y fusionan voluntariamente con sus vecinos, de modo tal que pierden ciertos atributos fácticos de la soberanía, a la vez que adquieren nuevas técnicas para resolver conjuntamente sus conflictos” (HAAS, 1971 *apud* MALAMUD, 2011).

Para complementar esta definição clássica do autor Ernst Hass, muito utilizado no campo das Relações Internacionais devemos adicionar a informação de que os Estados fazem esta integração através da criação de instituições comuns permanentes, capazes de tomar decisões que sejam vinculativas a todos os membros que conformam a integração.

Por isso, a integração regional é diferente do regionalismo, a integração regional consiste em um processo formalizado e conduzido pelo Estado, enquanto que o regionalismo é o aumento da interdependência intraregional e um processo informal pelo qual se incrementam os fluxos de intercâmbio entre os países, sua força motriz é o mercado e não o estado e secundariamente a sociedade (MALAMUD, 2011).

1.2 Marco histórico do início do Mercosul

É indubitável o fato de a globalização econômica ter tido sua implementação forçada pelo que chamávamos de países industrializados, notoriamente pelos Estados Unidos da América, diante da Organização Mundial de Comércio, a partir dos anos 80.

Tal modelo ocasionou nos países da América Latina – que adentraram ao processo de globalização em absoluta desvantagem em relação ao hegemom Estados Unidos da América – uma verdadeira assimetria no que tangia ao desenvolvimento dos Estados, visto que ao considerar o crescimento econômico puro e simples não se leva em consideração os fatores que culminam no desenvolvimento de uma sociedade (ESPINOSA, 2007, p. 122 e 123).

Na década de 1980, inicia-se uma forte aproximação entre os governos de Raúl Alfonsín na Argentina e José Sarney no Brasil. A decisão de aproximar estas economias foi um marco na história da política externa desses países, que possuíam um histórico conflituoso, como no caso da Guerra da Cisplatina. Essa aproximação evidenciou a prioridade conferida à integração da América Latina como pilar da política externa, auxiliando no incremento do comércio bilateral, principalmente na área de bens de capital, trigo e automóveis (SOUZA, 2012).

Esse sucesso foi alcançado devido ao acordo sub-regional promovido pelo sistema jurídico da ALADI, que foi a promotora da ampliação deste tratado, iniciando a formação de um mercado comum entre os dois países. Pode-se afirmar que o Mercosul é o resultado de três décadas de tentativas de integração regional desde ALALC e ALADI. Ademais, o próprio Mercosul é fruto de um ACE, o nº18, dentro da ALADI.

No início do processo de integração regional

entre os países da América do Sul, existe uma forte aproximação entre Argentina e Brasil devido ao processo de redemocratização, momento em que acabaram as ditaduras militares nos dois países e começou um novo período democrático. Esse é o período em que se cria uma comunidade de interesses, que não se limita apenas à natureza política, mas pensa em uma união comercial para fortalecer a economia de ambos (AMORIM, 2009, p. 9).

Entendemos que o fator decisivo para essa aproximação foi o apoio dado pelo governo brasileiro à Argentina durante a Guerra das Malvinas em 1982, quando a Argentina tentava recuperar seu território perdido para a Inglaterra, as Ilhas Malvinas, este fato foi crucial para a retomada da cooperação econômica entre os dois países que culminou no Mercosul (SOUZA, 2012).

A criação de um mercado comum no Sul em seu projeto original era diferente em suas modalidades institucionais e foram modificadas devido a razões políticas, pois as novas administrações de Carlos Saul Menem, na Argentina e do ex-presidente Fernando Collor, no Brasil, introduziram mudanças neoliberais nas políticas econômicas dos países. Nesse contexto, Rubens Antonio Barbosa (BARBOSA, 1991 *apud* CASTRO, 2011, p. 36) denomina esta fase de “pragmática”, em que o projeto sub-regional pensado por Sarney e Alfonsín, concebido na década anterior como um instrumento de desenvolvimento autônomo da região, com base em

parcerias produtivas aliado à bens de capital e tecnologias avançadas, foi acelerado pelo desejo de abertura comercial no período de Collor e Menem, mediante assinatura da Ata de Buenos Aires, em 1990, que estabelecia a implementação de um mercado comum bilateral em quatro anos. Depois, Uruguai e Paraguai aderiram ao acordo temerosos de um isolamento de suas economias (CASTRO, 2011, p. 36). Assim, o Mercosul de 1990 abandona os objetivos antigos dos acordos de 1986 e 1988 ao priorizar a integração comercial, praticando o que ficou denominado como “regionalismo aberto” (SOUZA, 2012).

Nestes moldes, para contextualizar o bloco a que este trabalho se refere, podemos utilizar o conceito assinalado por ele próprio para determinar a referência de sua criação, no qual:

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai assinaram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, com vistas a criar o Mercado Comum do Sul (Mercosul). O objetivo primordial do Tratado de Assunção é a integração dos Estados Partes por meio da livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, do estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC), da adoção de uma política comercial comum, da coordenação de políticas macroeconômicas e setoriais, e da harmonização de legislações nas áreas pertinentes¹.

O Mercosul surge então, como uma tentativa de Estados se fortalecerem enquanto bloco e de formarem uma liderança diante do que anteriormente tratamos

¹ Mercosul e direitos humanos: avanços e desafios

como o processo de ingresso do liberalismo na América Latina. Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai celebraram, em 26 de março de 1991, o Tratado de Assunção, com o objetivo de se criar o Mercado Comum do Sul (Mercosul).

O bloco tem por marco institucional o Protocolo de Ouro Preto, de dezembro de 1994, que reconhece a personalidade jurídica de direito internacional do bloco, atribuindo-lhe, assim, competência para negociar, em nome próprio, acordos com terceiros países, grupos de países e organismos.

São Estados Associados ao bloco a Bolívia (em processo de adesão ao Mercosul), o Chile (desde 1996), o Peru (desde 2003), a Colômbia e o Equador (desde 2004). Já Guiana e Suriname tornaram-se Estados Associados somente em 2013. Com isso, todos os países da América do Sul fazem parte do Mercosul, seja como Estados Parte, ou como Estado Associado².

Assim como afirmou o ex-presidente Luiz Inácio Lula Da Silva na reunião de ministros e diretores de desenvolvimento social (RMADS); Instituto Social do Mercosul (2012):

Apesar das conquistas recentes, na América Latina, segundo a ONU, os 20% mais ricos da população têm uma renda média per capita quase 20 vezes maior do que os 20% mais pobres. No Mercosul não é diferente. A injusta distribuição de oportunidades penaliza de forma mais severa as mulheres, os jovens, as comunidades afrodescendentes, os

² Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercossul>; acessado em 22/05/2017

trabalhadores rurais e os trabalhadores informais. O Mercosul terá que se voltar cada vez mais para essa população, implementando políticas regionais capazes de atender as suas necessidades básicas de bem-estar (...). Em 2007, quando decidimos criar o Instituto Social do Mercosul, juntamente com os meus colegas Néstor Kirchner, da Argentina, Fernando Lugo, do Paraguai, e Tabaré Vázquez, do Uruguai, pensávamos precisamente em dar um rosto humano ao Mercosul" (INSTITUTO SOCIAL DO MERCOSUL, p. 9-10).

Para o ex-presidente Lula, apenas a livre circulação de bens, serviços e capitais não seria suficiente para sustentar a integração regional de forma consistente e que superasse as desigualdades sociais e regionais. Assim como ele, os governos progressistas que ascenderam ao poder no início do século XXI questionaram o sistema vigente de uma integração meramente comercial e conduzida pelo mercado, assim abrindo caminhos para pensar em outras dimensões da integração regional (VADELL, 2009, p. 38).

Estes governos progressistas entendiam que apenas através da harmonização e coordenação de políticas públicas de proteção e promoção social haveria uma possibilidade real de desenvolvimento regional e assim poder "dar um rosto humano ao bloco" (VADELL, 2009, p. 39).

Sendo assim, na próxima etapa deste trabalho analisaremos os avanços e desafios na articulação e

coordenação de políticas de direitos humanos e como refletiu no processo de integração social dentro do bloco.

1.3 A criação da Dimensão Social do bloco

Nesta seção explicaremos em primeiro lugar como se dá a acumulação conceitual no Mercosul, quais são as preocupações dos governantes e como isto reflete no modelo desenvolvimento e de integração que se levará à cabo. Em segundo lugar, será exposto o marco institucional do bloco, isto é, como esses novos conceitos refletem na criação de instituições que visam consolidar a dimensão social pensada pelos países do Mercosul.

A fim de entender como funciona a dinâmica da integração regional e da inclusão social no Mercosul recorreremos às ideias do autor Christian Adel Mirza e Mariano Nascone que possuem uma visão muito crítica do processo de integração social fazendo uma abordagem política da questão social e como se deu a recuperação do papel do Estado em relação ao bem-estar dos cidadãos, além de medir qual foi o impacto na reconstrução dos modelos de proteção social e políticas sociais (MIRZA, 2013).

Ademais, a partir de suas ideias podemos compreender melhor conceitos de equidade, igualdade e inclusão social dentro da dimensão social do Mercosul, onde ainda persiste uma estrutura de desigualdade social que em sua visão exige além de estratégia para “combate

à pobreza”, também é necessária uma estratégia de luta contra a riqueza (MIRZA, 2013).

A questão social retorna nas agendas públicas dos governantes, dos organismos multilaterais e da sociedade em geral, no sentido de recuperar os debates acerca do trabalho como mecanismo de integração, as realidades de pobreza e exclusão social, assim como identificar coletivos sociais que não gozam de uma cidadania plena, além da emergência de distribuir a renda e reconhecer as democracias na América Latina somente estariam garantidas na medida em que as pessoas e as famílias sentissem que nela residiam suas demandas e respostas para suas necessidades.

Fazendo uma breve retrospectiva histórica podemos perceber que houve mudanças políticas de extrema importância para pensar no início de uma dimensão social para o Mercosul, sem o apoio dos governantes progressistas que colocaram como prioridade a integração regional em suas agendas, provavelmente o lado social não teria lugar.

A incorporação dos temas sociais no Mercosul não foi produto de um planejamento sobre o desenvolvimento ou até mesmo a exigência do sistema, devido à maturação do processo de integração, foi o resultado da decisão dos governos nacionais de corrigir as consequências de uma integração meramente econômica e comercial, por isso cabe ressaltar que a construção da dimensão social foi uma decisão política, que dava resposta aos efeitos das

crises do começo do século XXI e da correção do modelo desenvolvido no Mercosul de 1991 (MIRZA, 2013).

Além de ser considerada uma decisão política devemos ressaltar que os intercâmbios e as transações comerciais impactam diretamente na qualidade de vida dos habitantes, que em termos gerais devido ao contexto de liberalização dos fluxos de comércio e de capitais, combinados às políticas de abertura geral com reformas do Estado, provocam fortes assimetrias nos níveis de emprego, assim como o rebaixamento dos direitos sociais e trabalhistas, impactando na capacidade do Estado em poder intervir nessas relações de trabalho para conseguir reverter esses novos fenômenos (VIGEVANI, 1995).

Por isso, o bem-estar, a cidadania e a redução da pobreza são objetivos indispensáveis do Mercosul. A utilização do conceito dimensão nasce no sentido de posicionar as políticas sociais como parte intrínseca dos modelos de desenvolvimento, através da integração social, isso significa que os temas sobre direitos humanos, devem ser transversais e multidimensionais para alcançar as raízes da questão social nos países membros (MIRZA, 2013).

Essa necessidade de avançar no âmbito social do Mercosul visando não apenas a redução da pobreza, mas políticas sociais que visem um progresso em direção à igualdade de distribuição de renda, da riqueza e que a exclusão e a vulnerabilidade social estejam em pauta fez com que o bloco começasse a pensar em ações

coordenadas, protocolos de abordagem e atenção às múltiplas manifestações das questões sociais, gerando as novas estruturas institucionais.

Devemos salientar que a criação das instituições está diretamente ligada à coerência com o papel que as políticas sociais têm para elaborar modelos de desenvolvimento dentro dos estados membros. Sendo assim, temos a criação do Instituto Social do Mercosul (ISM), a Comissão da Coordenação de Ministros e Autoridades Sociais do Mercosul (CCMASM), a figura do Alto Representante Geral do Mercosul (ARGM) de quem depende a Unidade de Participação Social (UPS), o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) e o Plano Estratégico de Ação Social (PEAS) que foi a materialização da folha de rota que contém as prioridades que devem ser abordadas em matéria social a nível regional (MIRZA, 2013).

A consolidação da dimensão política do Bloco, por sua vez, ganhou expressiva importância com a criação do Instituto de Políticas Públicas de Direitos (IPPDH), originado pela Decisão 14/09 do Conselho do Mercado Comum (CMC), ainda em vias de desenvolvimento e aprimoramento, mas com a expectativa de se consolidar como importante ferramenta na luta pela afirmação de direitos no hemisfério sul.

Capitaneado pelas referências normativas da Organização das Nações Unidas (ONU), o bloco constrói uma tentativa de estabelecer um referencial regional de elaboração de políticas públicas e de educação em direitos humanos com a fundação do IPPDH.

Fundado em 2009, o Instituto nasceu na tentativa de criar um mecanismo de âmbito regional que se baseasse na construção identitária e no desenvolvimento dos países pertencentes ao Bloco, no tocante ao estudo dos Direitos Humanos, que, além de se constituir numa temática vinculada diretamente à implantação de regimes democráticos, tem-se revelado também fundamental, especialmente em função de sua efetividade e eficácia. (MENEGETTI, 2015).

Observa-se que no contexto do Mercosul houve uma tentativa de tratar dessas políticas públicas acima mencionadas, de modo a consolidar uma integração regional que se encontra em andamento, por meio das instituições que compõem o Mercosul e que tem por finalidade primordial formulação e instrumentalização destas políticas, conforme seu documento de instituição, que aponta como fundamentos basilares:

A coordenação de políticas públicas em direitos humanos a nível regional, cooperando e brindando assessoramento dos órgãos de instâncias do Mercosul na matéria (de direitos humanos), (...) bem como contribuir no desenvolvimento, implementação e consolidação de políticas públicas em direitos humanos, como eixo fundamental da identidade, do desenvolvimento e da integração dos países do Mercosul (IPPDH, 2014, p. 6-9).

A partir de uma análise elaborada ainda no ano de 2007, já se apontava para a necessidade de uma nova perspectiva de integração que privilegiasse a todos os

países do hemisfério sul não somente enquanto bloco de livre comércio, mas que propiciasse para o bloco o que se chamou de aprofundamento ou verdadeira integração, nas palavras de Bordazar e Consani (2007, p. 55 e 56):

(...) El mercosurtambién ha mostrado carências en áreas estratégicas como: producción, desarrollo industrial, coordinación de políticas monetárias, financieras y cambiarias, y en algunas cuestiones sociales que hacen a la 'verdadera' integración, como por ejemplo la coordinación de políticas migratorias y de frontera (...) (grifo nosso).

Para isto, verificou-se a necessidade de uma transformação progressiva de modelo de governo em um modelo de Estado, ou modelo de sociedade, como os autores trataram de trazer em seu texto, que teria como condição indispensável para que se alcance de fato este modelo de sociedade.

Vale dizer que, dentro das perspectivas deste processo de integração, a consolidação do Mercosul enquanto bloco econômico implica, necessariamente, no aprofundamento do processo de integração, uma vez que são pressupostos de um processo de integração a convergência de ideais políticos, econômicos, sociais e, sobretudo, a elaboração conjunta de políticas públicas que resultem no desenvolvimento do bloco de maneira equiparada.

Posto isto, podemos observar que a dimensão social proposta pelo novo Mercosul vê as políticas sociais não

como compensatórias das políticas econômicas, pois seria superficializar um debate profundo, quando na verdade a ideia é de que as políticas sociais são partes intrínsecas deste novo modelo de desenvolvimento humano.

Após compreender a origem e as repercussões da dimensão social do Mercosul, bem como de suas ferramentas para a elaboração e implementação de políticas públicas regionais, podemos compreender que as políticas sociais elaboradas durante os governos progressistas que propuseram este novo Mercosul foram cruciais na vida da população do bloco.

Podemos vemos destacar os avanços da redução da brecha social, por exemplo, um avanço considerável quanto ao coeficiente de Gini da Venezuela, que é o mais baixo da América do Sul (0.39), fazendo uma relação clara com a aplicação dessas políticas implementadas no curso dos governos progressistas dos governos progressistas. Podemos observar que no Paraguai apesar do esforço do governo Lugo (2008-2012) para expandir programas de transferências monetárias, no projeto Tekoporá, ainda temos uma distribuição muito desigual dentro do país e um estrutura tributária altamente regressiva, além da histórica concentração da propriedade da terra no país. Enquanto que Brasil, Uruguai e Argentina tiveram resultados positivos, principalmente pela implementação de políticas e programas sociais, já apontados anteriormente (MIRZA, 2013).

2 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Destacamos também o importante papel do IPPDH no debate tanto da dimensão social como política do Bloco, que dialoga diretamente com a afirmação de direitos de primeira dimensão, que trabalha, dentre outras temáticas, com a Memória, Verdade e Justiça, Cooperação Humanitária para migrantes e refugiados e a parceria IPPDH-FOCEM, que é um valioso instrumento de financiamento para a construção de infraestrutura para a proteção e promoção dos Direitos Humanos no Mercosul. Além dos programas de monitoramento de políticas públicas de Direitos Humanos elaborados a partir das temáticas de pesquisa estabelecidas pelo instituto.

Confirmamos nossa hipótese central de que a coordenação e o aumento das políticas públicas em matéria de Direitos Humanos promoveram desenvolvimento social no âmbito de redução de pobreza, bem como na afirmação de Direitos, no entanto, apesar dos avanços conceituais, institucionais e na qualidade de vida, ainda temos um panorama de grande desigualdade social.

Por isso, ressaltamos a importância de políticas relacionadas à equidade e distribuição mais igualitária de renda e riqueza, além de planos que abordem mais a vulnerabilidade social e a exclusão.

Como já exposto anteriormente os avanços para a consolidação da dimensão social e política foram frutos de decisões políticas, em outras palavras foram iniciativas

dos governos progressistas, concluímos que integrar-se na América do Sul de forma mais profunda tem como pano de fundo um dilema que é ético-político e não meramente econômico.

Por isso, considerando o cenário atual de retomada do discurso neoliberal e a desestabilização das democracias, que visavam modelos mais inclusivos e integradores, entendemos que é provável que o Mercosul retroceda nas pautas sociais e de bem estar social ou passando a tratar as políticas sociais como algo à parte e não como um fator intrínseco que perpassa todas as dimensões para a evolução do processo de integração.

REFERÊNCIAS

ABRÃO PIRES JR, Paulo. Disponível em: http://scielo.iics.una.py/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S230478872015000600023, acessado em 28/05/2017.

AMORIM, C. A integração sul-americana. Revista DEP Diplomacia, Estratégia e Política, 2009, p. 5-26.

CASTRO. A. C. B. de. Os bancos de desenvolvimento e a integração da América do Sul: bases para uma política de cooperação/ Augusto César Batista de Castro- Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em Direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CHAUÍ, Marilena; SANTOS, Boaventura de Sousa. Democracia,

Direitos Humanos e Desenvolvimento. 1. Ed. São Paulo: Cortez, 2013.

CONSANI, Norberto; BORDAZAR, Laura B. Mercosur: perspectivas a 16 años de integración. In: CONSANI, Norberto; ALMARZA, Alberto A.; ZERAOUI, Zidane. (Org.). Transitando los inicios del siglo XXI: las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2007.

ESPINOSA, Juan Guilherme. La economía de América Latina a principios del siglo XXI: una visión de economía política (marzo de 2007). In: CONSANI, Norberto; ALMARZA, Alberto A.; ZERAOUI, Zidane. (Org.). Transitando los inicios del siglo XXI: las relaciones internacionales de Argentina, Chile y México. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2007.

MALAMUD, Andrés. Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional Brazilian Journal of International Relations, 2012. Disponível em: <<http://www.scielo.org.mx/pdf/namerica/v6n2/v6n2a8.pdf>> Acesso em 29 Jun. 2019.

MENEGHETTI, Patrick. O papel do IPPDH na promoção dos direitos humanos no âmbito do Mercosul. In: XX jornada de pesquisa Unijuí, 2015.

MERCOSUR. Decision 14/09. Disponível em: <http://www.ippdh.mercosur.int/sobre-ippdh/>. Acessado em: 30/06/2017.

MIRZA, Ch.; BANGO, J.; LORENZELLI, M. ¿Es posible un nuevo Estado de Bienestar en América Latina? : la reconfiguración de las matrices de bienestar en el Mercosur. Madrid: Fundación Carolina, 2010.

MIRZA, Christian Adel. NASCONE, Mariano. Integración regional e inclusión social: los itinerarios del MERCOSUR. RevIU. Disponível em:

<<https://ojs.unila.edu.br/ojs/index.php/IMEA-UNILA>> Vol. 1, Num. 2, p. 88-99, 2013.

SOUZA, N.. América Latina: as ondas da integração. OIKOS (Rio de Janeiro), América do Norte, 11, jul. 2012. Disponível em: <http://www.revistaoidos.org/seer/index.php/oikos/article/view/296>. Acesso em: 29 Jun. 2019.

VADELL, J. A.; LAMAS, B.; RIBEIRO, D. M. F. Integração e desenvolvimento no Mercosul: divergências e convergências nas políticas econômicas nos governos Lula e Kirchner. Rev. Sociol. Polit. Curitiba, v.17, n.33, p 39 -54, Jun, 2009.

VIGEVANI, Tullo.; VEIGA, João Paulo Candia. Mercosul: interesses e mobilização sindical. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 39, p. 48-71, 1996. VIANNA, Luiz Werneck. Liberalismo e sindicato no brasil. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz na terra, 1989.

Desinternacionalizando os voos no Mercosul

James da Silva Desiderio

1 INTRODUÇÃO

A aviação é um segmento de transporte de indivíduos e cargas que difere dos demais existentes, os meios marítimos e terrestres, por não apresentar barreiras físicas que a limitem. Ela se utiliza do espaço aéreo como via de locomoção a partir da capacidade das aeronaves de superar a resistência do ar e das forças gravitacionais. Já os outros meios citados, dependem de meios físicos e territoriais para ocorrer, tais como rios, mares, oceanos, dentre outras superfícies aquáticas, no caso da marítima, e estradas, ruas, trilhos, etc., para as terrestres. Desta forma, os meios marítimos e terrestres apresentam limitações físicas, em suas formas e extensões, altura e profundidade, infraestrutura, dentre outras, que limitam suas vias, e isso não ocorre na aviação.

As barreiras que existem para a aviação são imaginárias, pois são criadas pelo homem, através de normativos, leis, e outros ornamentos jurídicos aplicáveis.

Não são barreiras impostas pela natureza, imutáveis, ou pouco maleáveis, que podem ser modificadas através de ação do homem, como o canal do Panamá, utilizado pelos navios na passagem do Oceano Pacífico para o Atlântico. Para as aeronaves o fator limitador, porém não impeditivo, pode ser o local para pousos e decolagens, a altitude de voo, e até condições climáticas, para realizarem sua tarefa de transportar pessoas ou bens, mas essa limitação depende da tecnologia e aporte de cada aeronave, com sua capacidade potencial, e de armazenamento de combustível, estando a aeronave se auto limitando, toda via, o meio que irão utilizar, que é o espaço aéreo, não apresenta limitações.

Os normativos condicionantes, e limitante, do voo de uma determinada aeronave é aquele imposto pelo Estado a qual o espaço aéreo pertence e que será utilizado pela aeronave em seu trajeto de voo, isso porque os Estados entendem seu espaço aéreo como parte de seu território, estando sob sua soberania. Assim, se um piloto pretende se locomover, por exemplo, do Chile até a Rússia, através de uma rota que sobrevoe o Oceano Atlântico, deverá conhecer e respeitar os normativos de todos os Estados que sobrevoar. Neste caso, a rota mais indicada seria, por seu tempo de voo, atravessando a Argentina, Paraguai, Brasil, Oceano Atlântico, talvez países do norte da África, União Europeia até chegar na Rússia.

Se algum Estado, no transcorrer da rota supramencionada, por motivos independentes da

aeronave, piloto e tripulação, carga ou passageiros, negar passagem por seu espaço aéreo, o comandante da aeronave deverá utilizar uma rota alternativa, que poderá colocar em risco a segurança todos (se for transporte de passageiros), da aeronave, e do que transportar. Em termos econômicos, encarecer muito o transporte, devido a gasto com o combustível utilizado pelo equipamento, e poderá inclusive obrigar o piloto a realizar vários pousos e decolagens em aeroporto no trajeto, dificultando ainda mais o transporte desejado, colocando inclusive a segurança do voo em risco, pois, estatisticamente, a mais chances de acidentes aeronáuticos nos pousos e decolagens, e não no trajeto.

As barreiras imaginárias criadas pelos Estados geralmente são vinculados à soberania do mesmo, ficando os comandantes reféns delas, pois não deverão ignorá-las, correndo risco de serem abatidos, ou até mesmo ficarem presos naquele país. Há regras voltadas ao controle do espaço aéreo, para que o Estado regule e tenha ciência de quem adentra ao seu território, identificando as possíveis aeronaves ilícitas, também há barreiras alfandegárias, para impedir a entradas (e saída) de pessoas, bens, ou qualquer outra carga legais e/ou ilegais, ou indesejáveis pelo Estado, e estas não são específicas da aviação, contudo impactam nesse meio de transporte, e até há barreiras comerciais, que impendem de determinadas empresas ou indivíduos realizem sobrevoo, pousos e decolagens em espaço aéreo de determinados países. Neste contexto que os

Estados diferenciam os voos em categorias domésticas e internacionais, e para cada há regras distintas.

Neste artigo serão apresentados impactos da diferenciação de voos domésticos e internacionais, utilizando a dinâmica observada na região da tríplice fronteira entre Brasil, Paraguai e Argentina, países membros do Mercosul, em que há três espaços aéreos soberanos em um território de pequena extensão, também seus impactos nos três aeroportos de cada país, que estão nas cidades de Foz do Iguaçu - Brasil, Puerto Iguazú - Argentina, e Ciudad del Este - Paraguai.

Com o objetivo de analisar como ocorre a dinâmica desta modalidade de transporte na região onde os voos são considerados internacionais, e por isso seguem regras diversas dos voos domésticos de cada países, e devido a barreiras imaginárias, dificultam o transporte aéreo local, criando empecilhos econômico, operacionais, políticos e até sociais locais, e que podem ser projetados para os países membros do bloco Mercosul.

2 IMPACTOS DAS REGRAS DE VOOS INTERNACIONAIS NA REGIÃO DA TRÍPLICE FRONTEIRA

A aviação civil internacional é estudada e regulamentada por uma organização internacional que faz parte da Organização das Nações Unidas - ONU, e todos os países membros dela também são signatárias da Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO ou OACI).

Por se tratar de um organismo internacional, tudo o que é desenvolvido no órgão está a nível de recomendação, visto que cada Estado é Soberano e tem autonomia para internalizar, ou não, aquilo que é regulado, sugerido, apresentado e debatido na organização.

O Brasil, Paraguai e Argentina criaram em seu respectivo Estado agências reguladoras e controladoras das atividades relacionadas a aviação em seus territórios, sendo elas Agência Nacional da Aviação Civil - ANAC, Administración Nacional de Aviación Civil – ANAC e Dirección Nacional de Aeronáutica Civil, respectivamente. Ao analisar os regulamentos emitidos por estes órgãos constata-se que essas agencias internalizam quase que por completo os documentos reguladores da Organização da Aviação Civil Internacional, modificando somente poucos pontos referentes a cada Estado, demonstrando, desta forma, que estes Estados utilizam basicamente as mesmas regras para a aviação civil em seus territórios.

Desde a criação da Organização da Aviação Civil Internacional há uma preocupação em respeitar a soberania dos Estados, por isso que em seus regulamentos sempre há a determinação de verificar e seguir as regras de cada país a qual irá sobrevoar ou pousar, por isso há uma regra que obrigam os comandantes das aeronaves, que forem adentrar ao território de determinado Estado, a pousar em aeroportos categorizados como internacionais, pois nestes locais estão, além de autoridades da aviação, também de outros órgãos que os Estados jugarem

necessários para verificação de pessoas ou bens que ingressam e saem de seus territórios.

Art. 5º Toda aeronave proveniente do exterior, com destino ao Brasil ou em trânsito, fará o primeiro pouso e a última decolagem em aeroporto internacional.
Art. 6º A Seção de Aviação Civil (SAC) do aeroporto internacional comunicará às autoridades de saúde, da alfândega e da polícia o dia e a hora prováveis de chegada de cada aeronave estrangeira no território nacional, e só permitirá o prosseguimento do voo depois de satisfeitas, perante essas autoridades, todas as formalidades previstas. (BRASIL, 1989)

Observa-se que essa regra de pousar e decolar em aeroportos internacionais se aplicam a aeronaves que irão ingressar no território para fins de permanência no mesmo, e não somente sobrevoos, com destino a outros territórios. Segundo os regulamentos da OACI, “os Estados não devem se opor a aeronaves que atravessem sem espaço aéreo”, porém fica a cargo de cada Estado determinar se a aeronave obrigatoriamente deverá aterrissar para verificações, ou isso é dispensável.

Neste contexto, de ingresso e permanência de aeronaves provenientes de outros Estados que há a separação dos voos em classes domésticas e internacionais, e cada uma com regras distintas, onde os domésticos tem como origem e destino o território do mesmo Estado, já o internacional a origem ou o destino devem ser de país distinto, conforme regulado pelas agências brasileiras

Agencia Nacional da Aviação Civil e o Departamento de controle do espaço aéreo.

2.2.9 VOO DOMÉSTICO Aquele realizado por aeronave de matrícula brasileira ou estrangeira fretada, cujos pontos de partida, intermediário e de destino estão situados no território nacional, ainda que, por motivo de força maior, a aeronave faça escala em território estrangeiro. 2.2.10 VOO INTERNACIONAL Aquele realizado por aeronave de matrícula estrangeira, em qualquer situação, ou por aeronave de matrícula brasileira, quando procedente ou destinada ao exterior, ou ainda, quando executando voo de conexão ou fretamento, em complementação a um voo internacional. (DECEA, 2014)

Os voos internacionais, conforme citado, poderá sofrer obrigatoriamente verificação de diversos órgãos aduaneiros, sanitários, policiais e outros, conforme determinar cada Estado. Já os voos domésticos não realizam estas verificações, visto que as pessoas e cargas já estão em seus territórios, e se entende que já seguem as legislações previstas nestes Estados.

Para a aviação civil, no que se refere ao controle de espaço aéreo e o tráfego das aeronaves, as regras em voos são aplicadas igualmente a todas, não havendo a categorização de domésticas ou internacionais, visto que as regras visam o ordenamento do tráfego e não questões aduaneiras, sanitárias ou outras de caráter restritivo de acesso a migrantes e cargas. Deste modo, se não houvesse a necessidade de pousar e decolar de

aeroportos internacionais, todo e qualquer voo poderia ser condicionado a qualquer aeroporto, limitando somente a sua capacidade operacional, devido ao tipo de equipamento (aeronave) utilizado, neste caso o piloto iria se pautar a verificar os aeroportos que suportam a aeronave que opera, analisando somente questões operacionais, como a capacidade da pista de pouso e decolagem de cada aeroporto, para realizar sua trajetória de voo e conseqüentemente seus pousos e decolagens.

Essa necessidade de separação de voos entre domésticos e internacionais ocasiona em aumento de gastos com o transporte aéreo, principalmente com combustível utilizado na aeronave e com a necessidade de pagamento de taxas em aeroportos, aumento desnecessário de tráfego em aeroportos para atendimento somente de ações aduaneiras, barragem da concorrência e expansão das empresa que fornecem serviços de transporte aéreo regular e/ou privado, dentre outros, além de não fazer parte do objetivo do transporte aéreo, que é deslocamento de pessoas e bens de uma localidade até outra.

Na tríplice fronteira há vários exemplos de como essa separação gera empecilhos desnecessários, do ponto de vista da aviação. O primeiro que se pode mencionar é de voos privados (ou aviação geral), que partem de aeroportos próximos à fronteira, como é o caso do aeroporto de Santa Terezinha de Itaipu – Brasil, cidade vizinha de Foz do Iguaçu, com aeroportos extremamente próximo.

Para uma aeronave se locomover daquele aeroporto até o de Assunção – Paraguai, o piloto deverá decolar de Santa Terezinha de Itaipu, pousar em Foz do Iguaçu, obrigando o comandante a pagar as taxas aeronáuticas e aeroportuárias deste local, para realizar procedimentos junto a Receita e Polícia Federal e posteriormente seguir até seu destino final, acarretando em gastos de tempo, e pecuniários desnecessários para si, pois poderia traçar uma rota direta até seu destino. Tais medidas, só acarreta em tráfego desnecessário no aeroporto de Foz do Iguaçu, somente para permanecer alguns minutos neste local, além de trazer risco a segurança da aeronave e quem estiver nela.

Outro exemplo ocorre com as companhias aéreas de voos regulares, que são extremamente prejudicadas por necessidade de pouso em determinados aeroportos, devido a regras que distingue voos domésticos e internacionais. Se uma companhia aérea brasileira decola de São Paulo – Brasil, com destino até a região da tríplice fronteira, o aeroporto em Foz do Iguaçu, com a classificação de voo doméstico, ela deverá selecionar um aeroporto neste Estado para ser sua alternativa de pouso, caso o de Foz do Iguaçu esteja impraticável. Devido a regulação da aviação que determina que a aeronave deve ser abastecida com combustível suficiente para que se alcance o destino pretendido, acrescido da quantidade necessária para se chegar a um aeroporto alternativo, visto que o de destino poderá estar impraticável, e assim o

piloto possa chegar a um aeroporto de forma segura para pousar.

Neste caso os aeroportos domésticos brasileiros, que suportam a operação das aeronaves usualmente utilizadas pelas companhias aéreas brasileiras, estão muito distantes desta região, sendo o mais próximo a cerca de 500 km. Se não houvesse essa regra, a aeronave poderia utilizar um dos dois aeroportos próximos de Foz do Iguaçu, a poucos quilômetros, em Puerto Iguazu, ou Ciudad de Leste, ou até mesmo o aeroporto de Assunção – Paraguai, pois é mais próximo que qualquer alternativa dos aeroportos brasileiros, para essa rota.

No caso apresentado acima, a aeronave deve ser abastecida com combustível suficiente para o trajeto de São Paulo até Foz do Iguaçu e voltar para no mínimo Londrina (que está a cerca de 500 km de Foz do Iguaçu), ou outro aeroporto de grande capacidade, que geralmente é o de Curitiba (que está a mais de 600 km de Foz do Iguaçu). Isso acarreta em carga extra para a aeronave, pois ela queima mais combustível com o peso do próprio, além de outras cargas transportadas. Outro risco é sobrevoar com aeronave que já queimou grande parte de seu combustível atrás de um aeroporto que está a mais de 500 km de distância, que poderá estar impraticável quando a aeronave chegar na localidade. Caso não houvesse restrição, o objetivo que é chegar a tríplice fronteira, poderia ser suprido com o pouso em uma cidade vizinha como em Puerto Iguazú ou Ciudad

del Este próxima, chegam ao seu destino, sem ter que voltar quase todo o percurso de onde decolou.

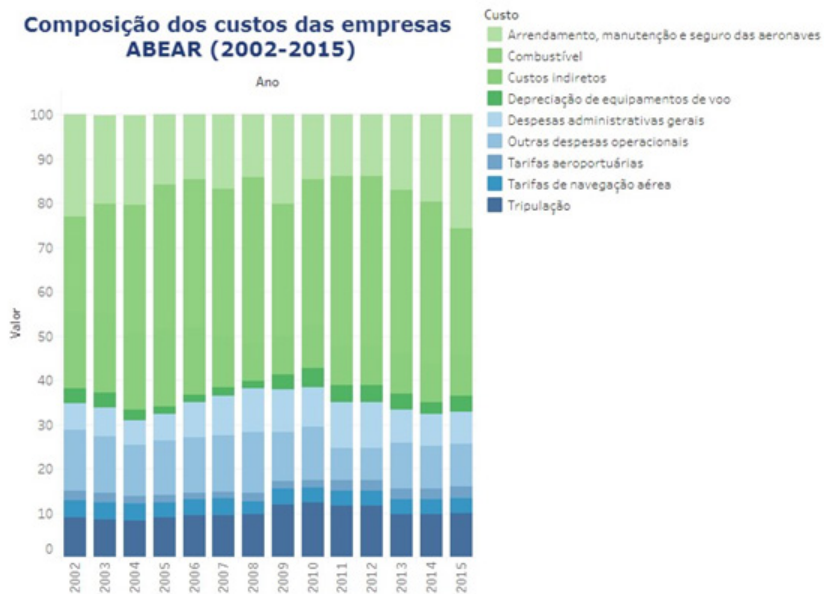
Ao compararmos os custos operacionais das empresas aéreas de transporte regulares europeias com as brasileiras, identificamos que as primeiras os custos com combustíveis não são os maiores em comparação com as da segunda. Isso pode ser resultado de, além do valor do preço do combustível, a forma como os voos são classificados nos territórios da União Europeia, e a distância entre os aeroportos de destino, com seus respectivos alternados.

Segundo a Associação Internacional de Transportes Aéreos – IATA, que representa 275 companhias aéreas pelo mundo, e que constitui 83% do tráfico aéreo internacional, os custos médios das companhias aéreas europeias são 20% combustível e 30% com corpo laboral.

As companhias aéreas com cobertura de combustível mais baixas, como nos EUA e China, sofrerão com aumento antes que aqueles com maiores taxas de cobertura em geral, como as companhias aéreas europeias. Se espera que a fatura de combustível represente 20,5% dos custos totais em 2018 (em comparação com 18,8% em 2017). Os custos com trabalho se aceleraram significativamente e representam um gasto maior ao combustível (30,9% em 2018) (IATA, 2018)¹.

¹ Las aerolíneas con coberturas de combustible más bajas, como en EE. UU. y China, se resentirán de este aumento antes que aquellas con mayores índices de cobertura en general, como las aerolíneas europeas. Se espera que la factura de combustible represente el 20,5% de los costes totales en 2018 (frente al 18,8% en 2017). Los costes laborales se han acelerado de forma significativa y representan un gasto superior al combustible (30,9% en 2018).

Já quando se analise os dados apresentados pela Associação Brasileira das Empresas Aéreas observa-se que os gastos em território brasileiro são muito elevados com combustível, chegando a uma média maior que a gasta com pessoal pelas europeias, conforme podemos analisar na tabela abaixo.



FONTE: ABEAR, 2018

Diante disso, pode-se identificar que se o território do Mercosul fosse considerado “território doméstico”, e houvesse a aplicação das regras desta classificação em todos os voos com origens e destinos dentro dos territórios dos países membros do bloco, haveriam grandes benefícios para a aviação, principalmente nos quesitos financeiros e operacionais, conforme demonstrado. Podendo haver entre os países membros

o compartilhamento das tecnologias, regulamentos, controles e outros fatores que estão envolvidos direta e indiretamente com a aviação. Beneficiando a economia de ambos, para o setor privado, com a redução dos custos do transporte aéreo, e o estatal, com diminuição de gastos com os procedimentos burocráticos alfandegários, e de controle e defesa do espaço aéreo.

Com tudo, a integração do bloco Mercosul ainda está passando por processo de consolidação, que evolui e retrai conforme a visão do corpo governamental que assumem a burocracia estatal de cada Estado integrante do bloco, dificultando também a integração da aviação civil.

3 INTEGRAÇÃO DO MERCOSUL

O Mercado Comum do Sul – Mercosul, é um bloco econômico formado pelos países Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, tendo a Venezuela como Estado suspenso por descumprimento de premissas do bloco, e outros Estados com status de associados. Assim, somente os quatros primeiros citados que realmente interagem no bloco, com a finalidade de integrar-se, principalmente em questões econômicas.

O bloco surge no período de redemocratização dos países da América Latina, onde os Estados estavam mudando de regimes de governos autoritários para os democráticos, com eleições diretas de seus representantes. Neste contexto o bloco foi criado com a finalidade

diminuir ou até eliminar barreiras legislativas, taxativas, alfandegarias e outras, entre seus membros, e havendo

A livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos entre os países, através, entre outros, da eliminação dos direitos alfandegários e restrições não-tarifárias a circulação de mercadorias e de qualquer outra medida de efeito equivalente. (MERCOSUL, 2018)

Com esse objetivo o bloco já está com a intenção de também se integrar o setor aéreo, pois a aviação é um meio de transporte integrador, que auxilia na circulação de pessoas e mercadorias, dentro e fora dos países. Porém, como apresentado anteriormente, essa integração ainda não ocorreu de forma plena e eficiente, pois, caso houvesse a livre circulação entre os países do bloco, os voos também poderiam ser classificados como doméstico, quando partissem ou chegasse de locais dentro dos territórios dos países membros. Para entender o estágio em que se encontra a integração do bloco, primeiro se deve analisar os objetivos dos Estados, na atual conjuntura.

Para José Luís da Costa Fiori (2010), não há a projeção dos Estados nacionais acabarem, conforme é estabelecido atualmente, e ainda seguem as premissas apresentadas pelos realistas, de buscar progressiva de aumentar seu poder e riqueza, e que isso não fará com que haja o fim de conflitos entre eles.

Por definição, todos os países são insatisfeitos e se propõem a aumentar seu poder e sua riqueza.

Nesse sentido, mesmo que de forma atenuada, todos são expansivos, até mesmo quando não se propõem mais a conquistar novos territórios. Não está à vista o fim dos Estados e das economias nacionais, até mesmo com o avanço do poder global e da internacionalização do capital. No “universo em expansão” dos “Estados-economias nacionais”, não há possibilidade lógica de uma “paz perpétua”, nem tampouco de mercados equilibrados e estáveis... no “sistema mundial moderno”, o aparecimento e a ascensão veloz de uma nova “potência emergente” serão sempre um fator de desestabilização do núcleo central do sistema. Mas o maior desestabilizador de qualquer situação hegemônica e do próprio sistema será sempre o “núcleo central” das grandes potências e, em particular, de seu líder ou hegemon, porque ele não pode parar de se expandir para manter sua posição relativa na luta permanente pelo poder global. (FIORI, 2010, p. 147)

Com isso, observa-se no bloco do Mercosul que sempre haverá conflitos entres os países membros e que irão buscar cada vez mais poder e riqueza individualmente. Mas isso não impede que haja maior integração entre eles, conforme pode ser observado no bloco europeu, onde os Estados convivem e interagem com seus objetivos, mas também com objetivo comum ao bloco.

O economista Béla Balassa (1961) apresenta, em seus estudos, premissas para medir o grau de um processo de integração econômica entre Estados. Para ele primeiramente se retira as barreiras comerciais, aplicando o livre comércio (premissas de economistas denominados liberais), eliminando as tarifas alfandegárias internas dos países que pretendem se integrar. Segue com uma união

Aduaneira, quando o bloco regional começa a criar tarifas comum a eles e voltadas para países externos ao bloco, as denominadas Tarifas Externas Comuns (TEC). Na fase do Mercado Comum, já sem tarifas internas e somente com externa ao bloco, libera-se a mobilidade do capital e da força de trabalho, de todos os setores, podendo empresas de um país fazer negócios livremente com as de outros países do bloco, e os cidadãos de um Estado locomover-se entre os países do bloco para residir, trabalhar e viver.

O próximo passo da integração balassiana (1961) há uma União Econômica, onde os países ultrapassam as formas anteriores de integração para praticarem políticas macroeconômicas únicas, que serão aplicadas em todos os Estados do bloco, até concluir na adoção de uma moeda comum, que seria utilizada por todos os membros em seus territórios resultando numa União Monetária.

Neste sentido, observa-se que o Mercado Comum do Sul ainda não atingiu todas as etapas propostas por Balassa, ao contrário da comunidade europeia, que foi além, criando uma moeda comum, e até o parlamento europeu, e outras instituições supranacionais. O modelo de Balassa, é um modelo economicista, que visa a integração pela via capitalista (ou modo de produção de bens em uma sociedade) sem analisar e pontuar outros fatores que envolvem a sociedade, como o viés social ou político. Observa-se que esse modo de teorização de integração é comum na academia, porém há outros estudiosos que demonstram outros fatores para a integração econômica.

Para Luciano Severo (2015), a integração pode ocorrer pelo setor privado, ou por vias Estatais, e ela deve vir além de questões meramente financeiras, devem integrar a infraestrutura e cadeias produtivas, além de somente o mercado. Ou seja, nessa ótica, os Estados e/ou o setor privado deveriam investir em portos, aeroportos, estradas, e outros fatores que integram o sistema de produção de bens dos países que visam se integrar, além de possibilidade, através de legislação e/ou ausência dela, da possibilidade de livre circulação de bens e pessoas.

Portanto, dissemos que a integração econômica pode ser conduzida pelo “mercado” (pelas empresas que, cada vez em menor quantidade numérica, operam cada vez mais em regime de oligopólio) ou pela ação política dos Estados nacionais (de acordo com os interesses das coalizões de poder dirigentes de cada país). Além disso, nesta segunda perspectiva, a integração econômica não deve limitar-se ao aspecto comercial e estaria sustentada em pelo menos quatro frentes que, dentro das possibilidades, deveriam caminhar de forma simultânea. Essas linhas de ação seriam a integração financeira, a integração de infraestrutura, a integração comercial e a integração das cadeias produtivas, em teoria, nesta ordem de prioridades. É fundamental ter consciência de que nos quatro âmbitos do esforço de integração econômica existe a possibilidade de o “mercado” ou de o Estado dirigirem o processo. (SEVERO, 2015, p. 52)

Neste sentido, para que houvesse a integração da aviação civil no Mercosul, os países membros do bloco deveriam eliminar as barreiras alfandegarias e realizarem

acordos de entrada e saída de seus territórios classificando os voos como domésticos, para integrar e facilitar o transporte de bens e pessoas e a dinâmica do controle e tráfego aéreo nestes territórios. Posteriormente, poderiam legislar sobre fatores econômicos, acerca de companhias aéreas de transporte regular, para que as de um país possa operar em outros do bloco, e até para que possam fundir-se, e assim, investir em todo o território do Mercosul, criando mais voos em diferentes rotas, para atender outros locais pouco atrativos a aviação atualmente, e inclusive diminuir seus custos operacionais.

Observa-se que integração na América do Sul não se desenvolveu como na europeia devido à falta de esforços culturais, pois o foco é sempre o econômico, e variando dependendo da situação da economia em cada país membro ou visão do governo em determinado período.

Um dos fatores que podem contribuir para as diferenças sociais e culturais dos países do bloco Mercosul, são as origens da criação dos Estados Latino Americanos, onde foram colonizados por Portugal, no caso brasileiro, e Espanhol, para o restante. E cada colonizador imputou em seus territórios seus costumes, cultura e até conflitos originais aristocráticos.

Porém, o fator de divergência cultural não foi empecilho para a criação da União Europeia, os países membros do bloco aceitaram a criação da cidadania europeia, para que houvesse a criação de uma cultura comum entre os cidadãos do bloco e aumentasse a solidariedade entre

eles, diminuindo os impactos dos conflitos gerados pela integração. Assim, “qualquer nacional de um país da UE é, automaticamente, cidadão europeu. Ser cidadão europeu confere-lhe alguns direitos e responsabilidades adicionais importantes”. (UNIÃO EUROPEIA, 2018)

Essa integração cultura não ocorre atualmente nos países latino americanos, tampouco nos membros do Mercosul. Para Pedro Barros e Felipe Ramos, o Mercosul, no âmbito da América Latina tem como foco a integração econômica, e há outros organismos criados pelos países latino americanos que se propõe a outras formas de integração, apresentando a União de Nações Sul-americanas - UNASUL e a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos - CELAC,

Nesse sentido, o Mercosul se configura como o espaço mais adequado para a integração produtiva e promoção da cidadania regional; a Unasul para a integração da infraestrutura e cooperação em segurança e outras áreas temáticas e a Celac se constitui no espaço privilegiado do discurso latino-americano e da coordenação da resistência a política das potências... Os nomes, nesse sentido, são simbólicos da transformação política vivida na região: de um “Mercado” (Mercosul), propõe-se agora uma “União de Nações” (Unasul) e uma “Comunidade de Estados” (Celac). (BARROS; RAMOS, p. 19, 2013)

Esta ótica é assertiva, contudo esses órgãos não estão conseguindo cumprir seus papeis, principalmente por decisões políticas do governo brasileiro. Somente em 2018, o Brasil apresentou-se de forma que não auxilia

na integração regional da América Latina, primeiro em suspender a sua participação nas reuniões da UNASUL, junto com outros países do bloco, que inclui Argentina e Paraguai (também membros do Mercosul), devido a questões vinculados a ações da Venezuela. Outra ação ocorreu com membro do governo que tomou posse do governo federal, para o período de 2019 até 2022, onde o ministro da economia,

Paulo Guedes, apresentou que “O Mercosul não será prioridade para o Brasil”, causando desconforto político nos outros governos membros do bloco.

Assim, devido ao contexto político e cultural atual, no território dos países que compõe o Mercado Comum do Sul, não há projetos para a integração da comunidade deste bloco, e isso dificulta a integração de seu transporte aéreo, deixando a aviação civil sujeitas aos empecilhos demonstrados, dificultando e encarecendo este meio de transporte.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É notório que a desinternacionalização do espaço aéreo dos países da tríplice fronteira, até do Mercosul, acarretaria em muitos benefícios para ambos os cidadãos destes países, no caso de utilização de aviação privada de transporte aéreo, poderiam se locomover de aeroportos privados e/ou público de qualquer localidade neste território, e seguir direto para seus destinos, também no

bloco. No caso de transporte aérea regular, realizados pelas companhias aéreas formalizadas e com autorização para transporte de passageiros e cargas, haveriam vários benefícios operacionais, que reduziriam seus custos, principalmente com combustível.

Também se observa que aumentaria a concorrência entre os aeroportos locais, visto que poderiam receber voos de outras localidades que não recebem, e as empresas aéreas também poderiam investir neles criando bases e contratando pessoas para trabalhar nestes locais, aumentando a oferta de empregos e renda.

A forma como se encontra a integração entre os países da tríplice fronteira não demonstra que há projetos de integração destes Estados, para além do econômico, sem a preocupação em realização da integração da aviação nos termos apresentado neste artigo, ficando seus usuários a mercê das regras atuais que dificultam e encarecem o transporte aéreo.

A integração na região, e até mesmo no Mercosul, ou até mesmo da América Latina depende de ações governamentais dos Estados com foco político e cultural, e não somente em fatores de produção ou econômicos. Se não houver a “criação” de uma cidadania latinoamericana, nos moldes da cidadania europeia, não haverá solidariedade entre os cidadãos desses países, e isso dificulta a ampliação da integração entre eles. Com isso a aviação permanecerá sendo prejudicada, pois sua integração depende de fatores externo a ela.

REFERÊNCIAS

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE AVIACIÓN CIVIL.

Normativas. Disponível em:

<http://cice.vuce.gob.ar/normativa/normativa_infoleg/273892>.

Acesso em: 28 nov. 2018.

AGENCIA BRASIL. Brasil e mais cinco países suspendem participação na Unasul. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2018-04/brasil-e-maiscinco-paises-suspendem-participacao-na-unasul>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DA AVIAÇÃO CIVIL - ANAC. Anacpédia. Disponível em: <http://www2.anac.gov.br/anacpedia/por_ing/tr3739.htm>. Acesso em: 28 nov. 2018.

ABEAR - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS AÉREAS.

Panorama da aviação brasileira. Disponível em: <<http://panorama.abear.com.br/dados-e-estatisticas/custos-das-empresas/>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

BALASSA, Bela. Teoria da Integração Econômica. Tradução de Maria Filipa Gonçalves e Maria Elsa Ferreira. Lisboa: Clássica Editora, 1961.

BARROS P. S.; RAMOS F.S. O Novo Mapa da Integração Latino-Americana: balanço e perspectiva da estratégia da política externa brasileira para a região (2003-2013). Revista IMEA-UNILA. – v. 1, n. 2. Foz do Iguaçu. 2013.

BBC. O Mercosul, criticado por Paulo Guedes, ainda é importante para o Brasil? Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-46039085>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

BRASIL. Decreto no 97.464, de 20 de janeiro de 1989.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/d97464.htm#:~:text=DECRETO%20No%20

97.464%2C%20DE%2020%20DE%20JANEIRO%20DE%201989.&text=Estabelece%20procedimentos%20para%20a%20entrada,em%20servi%C3%A7o%20a%C3%A9reo%20internacional%20regular>. Acesso em: 28 nov. 2018.

DECEA - DEPARTAMENTO CONTROLE ESPAÇO AÉREO. Circea 100-55. Disponível em: <<https://publicacoes.decea.gov.br/?i=publicacao&id=4073>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

DIRECCIÓN NACIONAL DE AERONÁUTICA CIVIL. Reglamentos nacionales. Disponível em: <http://www.dinac.gov.py/v2/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=18&Itemid=334>. Acesso em: 28 nov. 2018.

FIORI, José Luís da Costa. Prefácio ao poder global. Revista tempo do mundo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v.2, n.1 – Brasília, 2010.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional. RJ: Contraponto, 2007.

IATA - INTERNATIONAL AIR TRANSPORT ASSOCIATION. IATA prevê 8,2 bilhões de passageiros aéreos em 2037. Disponível em: <https://www.iata.org/contentassets/db9e20ee48174906aba13acb6ed35e19/2018-10-24-02-pt.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2018.

MERCOSUL. Objetivos do MERCOSUL. Disponível em: <<https://www.mercosur.int/pt-br/quem-somos/objetivos-do-mercotel>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

SEVERO, Luciano Wexell. Integração econômica e desenvolvimento da América do Sul: o Brasil e a desconstrução das assimetrias regionais. UFRJ, Rio de Janeiro, 2015.

UNIÃO EUROPEIRA. Cidadania da UE. Disponível em: <https://europa.eu/europeanunion/topics/eu-citizenship_pt>. Acesso em: 28 nov. 2018.

Sexualidade/gênero em direito da integração, desafios ao Mercosul

Stephany D. Pereira Mencato
Anakelli Gonçalves de Carvalho
Josiane Ferreira de Souza

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca compreender sobre as temáticas e os desafios para com as questões de sexualidade e gênero frente a existência e atuação do Mercado Comum do Sul (Mercosul), por sua ampla integração sul-americana e por sua presença na América Latina, que vem à tona diante das diversas transformações dadas pela consolidação de uma Nova Ordem global.

Pensar o Mercosul é dialogar sobre Direito da Integração. Portanto, deve-se considerar outras formas de relações além das econômico-comerciais, como as políticas, sociais e de direitos, ainda mais para a ampliação dos Direitos Humanos dentro dos países do bloco, sendo de extrema importância o Sistema Interamericano de Direitos Humanos e seus aparatos normativos regionais

para a promoção e proteção dos direitos e para a promoção de uma integração profunda entre os países de dentro e fora do bloco. Visando fortalecer o Mercosul, é importante gerar um debate que fundamente a agenda econômico-social, a melhoria da qualidade de vida, assim como o comprometimento com a realidade dos indivíduos e da população e para dar atenção aos setores desprotegidos socialmente.

As temáticas vinculadas à sexualidade e gênero, integrantes dos debates de Direitos Humanos e que ingressam na esfera do Direito da Integração devem refletir acerca de desigualdades baseadas na sexualidade/gênero e nas condições historicamente construídas, pelas vulnerabilidades sociais que os cidadãos sofrem para compor a agenda de desenvolvimento e integração do Mercosul. Vale considerar também as pautas de luta pela igualdade/equidade de gênero dentro do bloco compreendendo tanto homens como mulheres e suas particularidades, para que não existam impeditivos para o alcance das mesmas possibilidades e oportunidades de controle de recursos e bens sociais, com tratamentos iguais ou diferenciados conforme as necessidades específicas.

Diante disso, este trabalho busca primeiramente dialogar sobre os Direitos Humanos e como esses se conformam diante da integração correspondente ao Mercosul e sua presença no continente latino-americano. E após, abordar sobre sexualidade/gênero como desafio para os processos de integração. Com isso, os resultados

esperados são a possibilidade de avanço teórico ao se observar os novos desafios para a consolidação do Mercosul.

2 DIREITOS HUMANOS E INTEGRAÇÃO LATINO-AMERICANA, PARALELOS COM O MERCOSUL

No âmbito das relações internacionais se entende que após a Guerra Fria em 1989, se firmou uma Nova Ordem global, onde a globalização se tornou mais expressiva. Segundo Andrade e Ribeiro (2016, p. 137) esta Nova Ordem possibilitou “a formação de redes de diálogos políticos, econômicos, comerciais, sociais e culturais entre Estados, instituições e indivíduos, e, por conseguinte, a integração econômica entre regiões internacionais”.

É neste contexto que se funda o Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em março de 1991, com a assinatura do Tratado de Assunção pelo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, definido como “a mais abrangente iniciativa de integração regional da América Latina” (MERCOSUL, 2018b).

O Tratado de Assunção estabelece um modelo de integração profunda, isso por incluir como objetivos centrais a formação de um mercado comum, caracterizado pela livre circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos. Se estabelece a criação de uma Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio com terceiros países, além da adoção de uma política comercial comum.

Este ideal de integração profunda, além da integração puramente econômica, se estabelece como foco do presente trabalho, ao se problematizar as ressonâncias entre este processo e as pautas de Direitos Humanos, com especial atenção às temáticas específicas de gênero/sexualidade¹.

Se entende que “no decorrer do processo de integração, e em grande medida em razão do êxito inicial da integração econômico-comercial, a agenda do Mercosul foi paulatinamente ampliada, passando a incluir temas políticos, de direitos humanos, sociais e de cidadania” (MERCOSUL, 2018b).

A ampliação deste conceito de integração permite que no âmbito do Mercosul sejam debatidas temáticas de

¹ É importante destacar aqui o marco teórico que levou a escolha da terminologia sexualidade/gênero. Entende-se primeiramente que “O termo gênero vem sendo empregado progressivamente em substituição ao termo sexo para destacar os aspectos culturais, psicológicos, ideológicos e socialmente construídos e, assim, diferenciá-los dos componentes meramente biológicos. O gênero é um agrupamento social ou um aspecto da identidade social (...). O termo sexo aparece em estudos iniciais (...), mas, a partir dos anos 1980, tem se preferido gênero, o que reflete uma distinção comum feita nas ciências sociais entre ‘sexo’ como atributo biológico e ‘gênero’ como atributo sociológico. O sexo/gênero aparece em diversos estudos variacionistas como uma variável social na análise da variação e da mudança” (BAGNO, 2017, p. 151). O presente trabalho se vincula ao debate proposto por Judith Butler em sua obra ‘problemas de gênero’, e assim compreende que “Gênero aqui não deve mais ser compreendido somente como espaço de constructo social, inscrição cultural de significado sobre um corpo naturalmente sexuado, são as relações de poder que produzem o efeito de um sujeito, e deste indivíduo com um sexo supostamente pré-discursivo quando ao mesmo tempo ocultam a própria operação de produção discursiva. Gênero designa assim o aparato de produção mediante o qual os próprios sexos são estabelecidos” (MENCATO, 2018, p. 483), indissociável portanto, neste marco teórico, sexo, gênero e sexualidade.

Direitos Humanos, bem como a utilização de instrumentos normativos vinculados ao Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos dentro dos países do bloco.

O Sistema de proteção voltado à garantia dos direitos humanos começa a se desenvolver internacionalmente em um contexto pós-Segunda Guerra Mundial, quando, em 1945, em substituição à Liga das Nações, funda-se a Organização das Nações Unidas (ONU), com a intenção de impedir outro conflito como aquele, sendo que, em 1948, firma-se durante Assembleia-Geral das Nações Unidas a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Ainda em 1948, na cidade de Washington (capital dos Estados Unidos), é fundada a OEA (Organização dos Estados Americanos) organização internacional formada atualmente por 35 países do continente americano, dentre eles todos os países da chamada América Latina, exceto Cuba (MENCATO, 2017, p. 3).

Esses aparatos normativos regionais, que compõem o Sistema Interamericano de Direitos Humanos, como a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica) e seu Protocolo Adicional (Protocolo de San Salvador), surgiram a fim de estabelecer um aparato regional para promoção e proteção dos Direitos Humanos, neste sentido:

Os direitos humanos surgiram para proteger, garantir e legitimar a igualdade de todos os seres humanos, em direitos e deveres, independentemente das diferenças étnicas ou de gênero, cultura, religião, nacionalidade etc., e das inúmeras individualidades que compõem e marcam o homo sapiens (ESPÍNOLA, 2018, p. 31).

Podem ser percebidos portanto como uma agenda de/para promoção da integração entre os países de dentro e fora do bloco, pois “a defesa dos Direitos Humanos é um dos objetivos traçados pelos Estados do Mercosul para que a integração regional se expanda em outros aspectos tão ou mais importantes quanto o econômico” (ANDRADE; RIBEIRO, 2016, p. 151).

Neste afã se institui no âmbito do Mercosul por meio da Decisão do Conselho de Mercado Comum (CMC) N° 14/09, sob o âmbito da RAADH e com sede permanente na Cidade de Buenos Aires, pela Decisão CMC N° 32/09 o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) que tem por “Missão Fortalecer os direitos humanos como um eixo fundamental da identidade e integração regional mediante a cooperação e coordenação de políticas públicas” (MERCOSUR, 2018), sendo ressaltado ainda que:

[...] os Estados-Partes do Mercosul, além de membros integrantes da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA) são também todos ratificantes do Pacto de Direitos Civis e Políticos, do Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais e também da Convenção Interamericana de Direitos Humanos (Pacto de San José da Costa Rica), além de aceitar a jurisdição da Corte Interamericana de Direitos Humanos, o que corrobora a argumentação jurídica no sentido de que a integração almejada pelas Altas Partes Contratantes no Tratado de Assunção deve contemplar o respeito aos direitos humanos (ALMEIDA, 2014, p. 239-240).

Se firmam deste modo os Direitos Humanos como eixo fundamental aos debates de integração latino-americanistas, em especial aos estudos que buscam fortalecer o Mercosul e sua agenda econômico-social, afirmativa que se ressalta ao observar os termos da Carta de Buenos Aires sobre Compromisso Social no bloco, bem como Bolívia e Chile.

Firmada em 30 de junho de 2000, a carta se apresenta com o propósito de contribuir para um maior bem estar e igualdade social, a través de um desenvolvimento econômico equilibrado e justo, considerando prioritário para os processos de integração aprofundar a dimensão social do Mercosul, sendo que, por meio dela:

[...] os Presidentes dos Países do Mercosul, Bolívia e Chile se comprometeram a intensificar os esforços de seus Governos para melhorar a qualidade de vida de seus respectivos países e na região, mediante a atenção prioritária aos setores mais desprotegidos da população em matéria de alimentação, saúde, emprego, habitação e educação² (MERCOSUL, 2018a).

A melhora na qualidade de vida nos países do bloco, e da região, traz ao debate a realidade dos indivíduos e da população de cada estado, sujeitos neste processo de

2 Traduzido livremente pelas autoras, original: “los Presidentes de los Países del MERCOSUR, Bolivia y Chile se comprometieron a intensificar los esfuerzos de sus Gobiernos para mejorar la calidad de vida en sus respectivos países y en la región, mediante la atención prioritaria a los sectores más desprotegidos de la población en materia de alimentación, salud, empleo, vivienda y educación” (MERCOSUL, 2018a)

integração, em especial ao se comprometerem os estados a atenção prioritária aos setores mais desprotegidos socialmente.

É aqui que temáticas vinculadas à sexualidade/gênero, já integrantes dos debates de Direitos Humanos, ingressam na esfera do Direito da Integração, se apresentando como possíveis desafios e objetivos estratégicos do Mercosul, pois ainda nos termos do texto da Carta de Buenos Aires:

Fortalecer os mecanismos de apoio a grupos sociais mais afetados, dando prioridade aos campos da nutrição, com atenção especial a infância, a juventude, a terceira idade, as mulheres chefes de família e mães menores de idade, (...) e outros grupos sociais vulneráveis. (...) Zelar pelo estrito cumprimento das respectivas normas legais que proíbem a discriminação e resguardam a efetiva igualdade de direitos, tratamento e oportunidades para todos, sem distinção ou exclusão de nenhum tipo. Promover o crescimento de suas sociedades fundado na igualdade entre mulheres e homens na vida social, política, econômica e cultural, conforme uma concepção de cidadania que amplie os direitos das mulheres e afirme a responsabilidade compartilhada entre ambos. (...) Desenvolver política que promovam um tipo de sociedade não excludente (MERCOSUL, 2000)³.

³ Tradução livre, original: "Fortalecer los mecanismos de apoyo a los grupos sociales más afectados, dando prioridad a los campos de la nutrición, con atención especial a la niñez, la juventud, la tercera edad, las mujeres cabeza de familia y madres menores de edad, las comunidades indígenas, las comunidades rurales críticas, los trabajadores migrantes y sus familias, las personas discapacitadas y otros grupos sociales vulnerables. (...) Velar por el estricto cumplimiento de las respectivas normas legales que prohíben la discriminación y resguardan la efectiva igualdad de derechos, trato y oportunidades para todos, sin distinción o exclusión de ningún tipo.

Deste modo, refletir acerca de desigualdades baseadas no gênero e historicamente construídas, bem como vulnerabilidades sociais a que se expõem cidadãos LGBT (Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transsexuais e Transgeneros)⁴ podem compor parte desta agenda para o desenvolvimento e integração do Mercosul, a fim de se promover o crescimento das sociedades que o compõem de modo igual entre todos. É sobre esta tarefa que nos dedicamos agora.

3 SEXUALIDADE/GÊNERO DESAFIOS AOS PROCESSOS DE INTEGRAÇÃO

A proposta do presente trabalho é refletir a possibilidade de pautas de sexualidade e gênero se concretizarem como possíveis desafios à realização da integração profunda dentro dos estados que compõem o Mercosul, desafios que não inviabilizam o processo, mas

Promover el crecimiento de sus sociedades fundado en la igualdad entre mujeres y varones en la vida social, política, económica y cultural, conforme a una concepción de la ciudadanía que amplíe los derechos de las mujeres y afirme la responsabilidad compartida entre ambos. (...) Desarrollar políticas que promuevan un tipo de sociedad no excluyente(...)" (MERCOSUL, 2000)

4 A escolha da denominação LGBT utilizada "segue a fórmula recentemente aprovada pela I Conferência Nacional GLBT, referindo-se a lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais. (...) Embora, com a deliberação da I Conferência Nacional, a sigla LGBT venha predominando nos meios ativistas, ela eventualmente assume outras variantes, que invertem a ordem das letras (colocando o 'T' à frente do 'B'), duplicando o 'T' (para distinguir entre travestis e transexuais, por exemplo) ou acrescentam novas letras que remetem a outras identidades (como 'I' de 'intersexual' ou 'Q' de 'queer'). (...) a presente denominação, como mostra sua trajetória recente, é aberta e sujeita a contestações, variações e mudanças" (SIMÕES; FACCHINI, 2009, p. 14-15).

que quando considerados, poderão fortalecer a integração, por meio de perspectivas de Direitos Humanos. Se destaca assim a

[...] relevância dada pelo sistema interamericano de Direitos Humanos ao combate de todas as formas de violências sofridas por mulheres, dentre elas em especial as sofridas no contexto doméstico/familiar enquanto questão de extrema relevância para o desenvolvimento social, econômico e cultural do continente e da América Latina. Sistema este que guiará, por meio de suas resoluções, decisões e recomendações, à aplicação jurídica dos Direitos Humanos em todos os países signatários (MENCATO, 2017, p. 5).

O Sistema Interamericano de Direitos Humanos, composto pelos países integrantes do Mercosul, compreende o combate a todas as formas de violência de gênero e sexualidade como foco de debate a fim de se atingir o desenvolvimento econômico, social e cultural da região. Violências domésticas e familiares, sofridas em sua grande maioria por mulheres, entram então como possível problemática a ser ponderada.

Compreendendo a relevância da temática e formulou dentro da Reunião de Ministras e Altas Autoridades da Mulher (RMAAM) uma proposta de política de igualdade de gênero no Mercosul, denominada Diretrizes da política de igualdade de gênero do bloco apresentando:

Que os processos de integração regional em suas diferentes dimensões têm impacto diferenciado sobre mulheres e homens, sendo que a integração

econômica, social e produtiva não deve gerar ou agravar desigualdades nas estruturas da sociedade (SICE OAS, 2014).

Se defende, e entende pela diretriz acima referida que as dimensões institucionais e de políticas regionais deverão buscar garantir igualdade/equidade entre homens e mulheres no processo de integração. Se entendendo por igualdade uma situação social onde o gênero não seja impeditivo ao alcance das mesmas possibilidades e oportunidades de controle de recursos e bens sociais.

Por sua vez, equidade está concebida como o tratamento imparcial, onde características de gênero não sejam justificantes de desigualdades, quer seja exposto como tratamento equitativo, dando tratamentos iguais, ou como tratamento diferenciado, necessário conforme necessidades específicas nas mais diversas formas de relação social, sejam trabalhistas, econômicas, culturais, familiares.

O objetivo da política de igualdade de gênero do Mercosul parece assim confluir com uma perspectiva feminista dos Direitos Humanos, a fim de assentar as bases da igualdade e não discriminação das mulheres na região. Se tem deste modo a transversalização do enfoque de gênero nas políticas, ações e projetos regionais, bem como na gestão organizacional e a definição de políticas voltadas para a equidade por meio do estabelecimento de relações igualitárias de gênero no bloco.

Temáticas de sexualidade dialogam também nesta problemática de integração ampliada, dialogando para com perspectivas de gênero. Almeida aborda como uma das possíveis problemáticas a questão do casamento civil entre pessoas independentemente de sexo/gênero e suas legislações variantes no Mercosul:

[...] no Brasil e no Uruguai, é possível aos casais (independentemente do sexo) escolher entre a parceria civil ou o casamento, ao passo que a legislação federal argentina permite o casamento neutro em gênero em todo o território. Paralelamente, no Paraguai e na Venezuela, até que sobrevenha reforma legislativa ou judiciária, os indivíduos de orientação homossexual ainda se encontram alijados destes direitos na ordem jurídica interna. Entretanto, tendo em vista que os mesmos entes soberanos resolveram estabelecer um Mercado Comum, a harmonização das respectivas ordens jurídicas internas deve atender às necessidades intrínsecas à referida forma de integração, ou seja, garantir que as grandes liberdades de circulação dos fatores de produção sejam efetivamente alcançadas. Nesse sentido, a internacionalização da vida privada cotidiana faz com que cada vez mais, também os casamentos e/ou parcerias entre pessoas do mesmo sexo se aproximem dos outros ordenamentos por meio dos diversos elementos de conexão (nacionalidade ou domicílio dos cônjuges ou parceiros, local da situação dos bens imóveis, local da celebração do ato, etc...) (ALMEIDA, 2014, p. 248).

O autor pondera como consequência da ampliação progressiva do fluxo internacional de pessoas nos estados do bloco, uma crescente internacionalização da vida

privada cotidiana, está cobraria uma uniformização das legislações que tratam da vida civil, apontando as possíveis conexões entre as distintas normativas existentes em cada estado até o presente momento, conexões que poderão levar a uma interpretação jurídica mais benéfica aos sujeitos.

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, firmados em 2015, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), e reconhecidos como objetivos a serem atingidos também no âmbito do Mercosul durante abertura da XII Reunião Especializada de Estatísticas do Mercosul (REES)⁵ apresenta especialmente temáticas de gênero/sexualidade que poderão se constituir como desafios a consolidação do processo de integração.

O objetivo 1.b traz como texto a proposta de *“criar marcos políticos sólidos, em níveis nacional, regional e internacional, com base em estratégias de desenvolvimento a favor dos pobres e sensíveis a gênero, para apoiar investimentos acelerados nas ações de erradicação da pobreza;”* (ITAMARATY, 2018).

Se percebe aqui a importância de que os marcos políticos desenvolvidos sejam sensíveis, observando

5 Fala de reconhecimento pelo bloco da importância dos ODS: “A abertura do encontro foi encabeçada pelo diretor do INDEC, Bel. Jorge Todesca, em seu caráter de Presidente da REES, em virtude da Presidência Pro Tempore da Argentina (PPTA) do Mercosul durante o primeiro semestre de 2017. Nessa oportunidade ele manifestou que: ‘a Comissão de Estatística das Nações Unidas está muito comprometida com o programa dos ODS, e o Mercosul está fazendo os próximos passos nesse sentido’. ‘É interessante ver como um programa internacional se espalha e oferece instrumentos norteadores para atingir um objetivo mundial desejável’.” (MERCOSUR, 2017)

questões de gênero, a fim de traçar estratégias de erradicação da pobreza, no mesmo sentido, os processos educacionais afirmados aos objetivos 4.5, 4.7 e 4.a, afirmam a importância de se eliminar as disparidades de gênero existentes na educação, garantindo-se a igualdade de acesso a todos os níveis de educação e formação, bem como instalações apropriadas sensíveis a questões de gênero, proporcionando ambientes seguros de aprendizagem, não violentos, inclusivos e eficazes para todos.

O objetivo 5 e seus complementos, é contudo o mais completo, fixando este importante eixo aos debates do Mercosul, pois propõe como meta aos estados:

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas (...);
5.2 eliminar todas as formas de violência contra todas as mulheres e meninas nas esferas públicas e privadas, incluindo o tráfico e exploração sexual e de outros tipos (...);
5.6 assegurar o acesso universal à saúde sexual e reprodutiva e os direitos reprodutivos (...);
5.c adotar e fortalecer políticas sólidas e legislação aplicável para a promoção da igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas, em todos os níveis; (ITAMARATY, 2018).

Se percebe, portanto, a adoção de um conceito de integração profunda, que além do desenvolvimento econômico, propõe aos países integrantes do bloco Mercosul os diversos desafios oriundos das diversas violências historicamente constituídas nos territórios de

gênero e sexualidade, consideradas como graves violações dos Direitos Humanos e impossibilitadoras dos processos de integração.

Conforme, se convalida ao texto do objetivo 10, são estas temáticas emblemáticas ao se buscar reduzir as desigualdades dentro dos países e entre eles, o que poderia fortalecer o processo de integração intra-bloco, devendo-se empoderar e promover a inclusão social, econômica e política de todos, independentemente de sexo, gênero ou qualquer outro fator de hierarquização social interseccionado.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, busca-se afirmar os Direitos Humanos pela perspectiva de gênero e sexualidade como um dos pilares para se pensar as condições que influenciam a integração no âmbito do Mercosul, para sua consolidação e para maiores avanços econômico-sociais com abrangência para além da região, ou seja, para a América Latina, sustentados pela ideia de desenvolvimento e integração profundos. Levando em consideração também as legislações internacionais, tratados de Direitos Humanos e teorias de Direito da Integração que potenciam a inclusão de pautas nos processos de integração.

Considerar os Direitos Humanos frente as condições

dadas pelo Direito da Integração são de extrema importância para o fortalecimento do Mercosul diante das violações e inviabilizações que impedem os processos de integração, dadas as problemáticas geradoras de desigualdades de sexualidade/gênero historicamente construídas e que geram vulnerabilidades sociais.

Por fim, com este trabalho não se pretendeu esgotar a pesquisa que se estende sobre o tema, tão atual e instigante. Por outro lado, tal estudo pretende corresponder a uma colaboração para a literatura que discute o Direito da Integração Regional e a promoção do diálogo entre Estados e os cidadãos do Mercosul.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVICH, V, Direitos humanos no marco do processo de integração regional no Mercosul. RSTPR, 1º ano, N° 2, 2013. [21 out. 2018]. Disponível em: <<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/54/43>>.

ALMEIDA, Bruno Rodrigues de. O Direito Internacional Privado acerca dos Casamentos e Parcerias entre Pessoas do Mesmo Sexo no Contexto do Mercosul. RSTPR, Año 2, N° 3; Marzo 2014; p. 237-273. [21 out. 2018]. Disponível em: <<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/89>>.

ANDRADE, Mayra Thais; RIBEIRO, Antônio Carlos. A Necessidade de Inclusão de uma Agenda Plural para Promover a Parceria Estado-sociedade na Integração Econômica no Mercosul. RSTPR . Año 4, N° 8; Agosto 2016; p. 136-156.

ESPÍNOLA, Caroline Cavalcante. Dos direitos humanos das

mulheres à efetividade da lei Maria da Penha. Curitiba: Appris, 2018.

GASPAR, R. , COSTA G. Proteção dos direitos sociais como pavimentação do direito comunitário no âmbito do Mercosul. Revista da Secretaria Permanente de Revisão do Mercosul, 3º ano, N°6; Agosto de 2015, p. 103-122. [21 out. 2018]. Disponível em: <<http://www.revistastpr.com/index.php/rstpr/article/view/148>>.

ITAMARATY. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. 11 fev. 2016. [21 out. 2018]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_desensust/ODSportugues12fev2016.pdf>.

MENCATO, Stephany Dayana Pereira. Sistema interamericano de direitos humanos, uma abordagem biopolítica. Revista LEVS/UNESP- Marília. Edição 20. Novembro/2017.

MENCATO, Stephany Dayana Pereira. Queer, interseccionalidade e colonialidade do gênero. Anais digitais do III Colóquio Nacional de Estudos de Gênero e História: Epistemologias, Interdições e Justiça Social. Laboratório de Pesquisas e Estudos de Gênero - LAPEG, UNIOESTE/Marechal Cândido Rondon/PR, 2018.

MERCOSUL. Carta De Buenos Aires Sobre Compromiso Social En El Mercosur, Bolivia Y Chile. 2000. [21 out. 2018]. Disponível em: <http://www.legisalud.gov.ar/dels/carta_bsas.pdf>.

MERCOSUL. Declaraciones Presidenciales. 2018. [21 out. 2018]. Disponível em: <<http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/uploads/pdf/es/declaraciones%20presidenciales.pdf>>.

MERCOSUL. Saiba mais sobre o Mercosul. 2018. [21 out. 2018b]. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercosul>>.

MERCOSUR. Instituto de Políticas Públicas em Direitos

Humanos (IPPDH). 2018. [21 out. 2018]. Disponível em: <<http://www.ippdh.mercosur.int/pt-br/missao-visao-e-objetivos/>>.

MERCOSUR. XII Reunião Especializada de Estatísticas do Mercosul (REES). realizada em 15/05/2017. [21 out. 2018]. Disponível em: <<http://www.mercosur.int/innovaportal/v/8377/3/innova.front/xii-reuni%C3%A3o-especializada-de-estatisticas-do-mercosul-rees>>.

ORGANIZATION OF AMERICAN STATES. Carta da organização dos estados americanos (A-41). 2011. [21 out. 2018]. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/tratados_A-41_Carta_da_Organiza%C3%A7%C3%A3o_dos_Estados_Americanos.pdf>.

SICE OAS. Diretrizes da política de igualdade de gênero do Mercosul. MERCOSUL/ CMC/DEC.Nº 13/14. 2014. [21 out. 2018]. Disponível em: <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRS/Decisions/dec1314_p.pdf>.

SIMÕES, Júlio Assis; FACCHINI, Regina. Do movimento homossexual ao LGBT. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2009.

A importância do complexo portuário de Paranaguá para a economia graneleira brasileira

Issam Rabih Menem
Alyson Bergold Serafim

1 INTRODUÇÃO

Dentro da Divisão Internacional do Trabalho, existem dois grupos. O primeiro é o de países especializados na exploração e exportação de produtos primários e matéria prima, e o segundo é o de países industrializados, criadores e detentores de tecnologia.

Segundo Ibarra (1959), o modelo agroexportador estabelecido não possibilitava que as colônias se apoderassem de suas próprias riquezas, pois todas suas atividades econômicas eram para satisfazer o mercado externo; já as necessidades da colônia eram abastecidas por importações originárias da metrópole, fortalecendo, desta forma, a dependência das colônias em relação às metrópoles e desestimulando a produção interna das colônias.

O Brasil se desenvolveu e se inseriu no mercado internacional como um dos maiores e principais produtores e exportadores de produtos primários do cenário atual; dentre estes, destacam-se diferentes tipos de grãos, tais como soja, trigo e café, carnes (bovina, suína e de aves) e minérios, entre outros.

Este artigo tem como objetivo evidenciar a importância estratégica e econômica do porto de Paranaguá para a economia agroexportadora brasileira, especificamente na escoação dos graneis sólidos produzidos em estados cruciais para o agronegócio brasileiro como Paraná, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul para o exterior. O segmento responde por 33% da produção nacional total e 40% em termos de exportação.

Entende-se por produtos a granel, mercadorias, suprimentos e cargas transportadas ou acomodadas sem nenhum tipo de embalagens fracionárias, marca de identificação ou controle de quantidade. Divide-se este tipo de carga em graneis sólidos, como: carvão, trigo, soja, cereais, açúcar, minérios de ferro, etc., e graneis líquidos, como: petróleo e seus derivados, óleos vegetais, etc. (MICHAELIS, 2018, não paginável).

Cerca de 85% do comércio internacional é realizado pelo mar, assim, fica em evidência a importância de deter uma estrutura portuária eficaz e capaz de lidar com as transições comerciais realizadas por sua nação. No modal marítimo, os navios são os responsáveis pelo transporte das cargas. Dentre as vantagens do transporte marítimo,

pode-se destacar: baixo custo de frete, capacidade de suportar cargas de grandes volumes, transportar qualquer tipo de carga e percorrer longas distâncias.

Depois de contextualizar a importância do agronegócio para a economia brasileira, se explorará a infraestrutura portuária brasileira e se evidenciará a relevância do porto de Paranaguá para a mesma sendo um dos principais portos graneleiros da América Latina.

2 AGRONEGÓCIO

Antes de desenvolvermos sobre a temática do agronegócio, tem-se a necessidade de definir o mesmo. Para a Perfarm Tecnologia e Consultoria em Agronegócio Ltda. (2018),

O agronegócio é o conjunto dos seguimentos de insumos para a agropecuária (fertilizantes, medicamentos veterinários, sementes e outros), produção básica (ainda no campo), agroindústrias (processamento do leite, produtos vegetais) e agrosserviços (unidades de beneficiamento, prestações de serviços, unidades de comercialização e distribuição e outros).

O estado brasileiro marca uma forte presença na atividade rural desde o século XIX, atingindo o seu ponto máximo de influência nas décadas de 1960 e 1970. Pode-se destacar algumas intervenções diretas e indiretas que contribuíram para a modernização do campo brasileiro, por exemplo, políticas fiscais, tributárias, cambiais e

trabalhistas. Este conjunto de políticas fomentou o desenvolvimento da economia agroindustrial brasileira. Em seguida, no período pós-segunda grande guerra, a balança comercial brasileira acumulou saldos positivos resultantes da exportação de produtos primários e de políticas de manipulação de taxas cambiais. O campo teve um papel de extrema importância em relação ao novo padrão de acumulação de capital. Capital que fora importante para políticas de subsídio voltadas a importação de insumos estratégicos para o frágil setor industrial (ERTHAL, 2006, não paginável).

Tendo em vista o grande potencial do continental e fértil território brasileiro, políticas públicas foram desenvolvidas, como créditos, renúncia fiscal, subsídios, drawback entre outras para aumentar a produtividade. Assim, disponibilizaram-se grandes áreas para fins agrícolas e investiu-se em capacitação técnica de profissionais (REIFSCHNEIDER, 2010, p. 57). A expansão do agronegócio brasileiro não se fundamentou unicamente à base de produtos tropicais, mas também em produtos mais atrativos para os países centrais, como a soja e seus derivados. O Estado viu nestes produtos, a oportunidade de incrementar as exportações e abrir-se para novos mercados. As áreas de cultivo foram estendidas e terras da união foram vendidas e financiadas a preços simbólicos para grandes agricultores, empresas e latifundiários.

A década de 1980 foi marcada pela ruptura do crescimento continuado das décadas anteriores, pela

grande inflação e por seguidos planos de estabilização monetária. A partir da década de 1990 viu-se uma abertura econômica, a diminuição das barreiras não tarifárias e a redução das alíquotas de importação. A partir do início do Plano Real no ano de 1994, se proporcionou uma maior estabilidade nos preços, ao mesmo tempo que se intensificou a abertura econômica valorizando o câmbio e o aumento da demanda recriou uma restrição externa, conseqüente ao aumento do déficit na conta de transições correntes da Balança de Pagamentos (LACERDA, 1998, p. 88).

A reestruturação produtiva vista na economia mundial representa uma grande mudança para os países emergentes, especialmente para a economia brasileira. O complexo metal mecânico, propulsor do século XX, perde força como papel hegemônico e é substituído pelo complexo microeletrônico. A revolução tecnológica determina mudanças importantes na produção, não bastando agora apenas saber “o que produzir”, mas sim “como produzir”.

Devido ao grande endividamento do governo e o déficit na balança comercial, medidas de controle das importações foram aplicadas de modo exercido durante a década de 1980, principalmente através de medidas não-tarifárias. Do outro lado, viu-se fortes políticas de promoção visando a exportação de produtos.

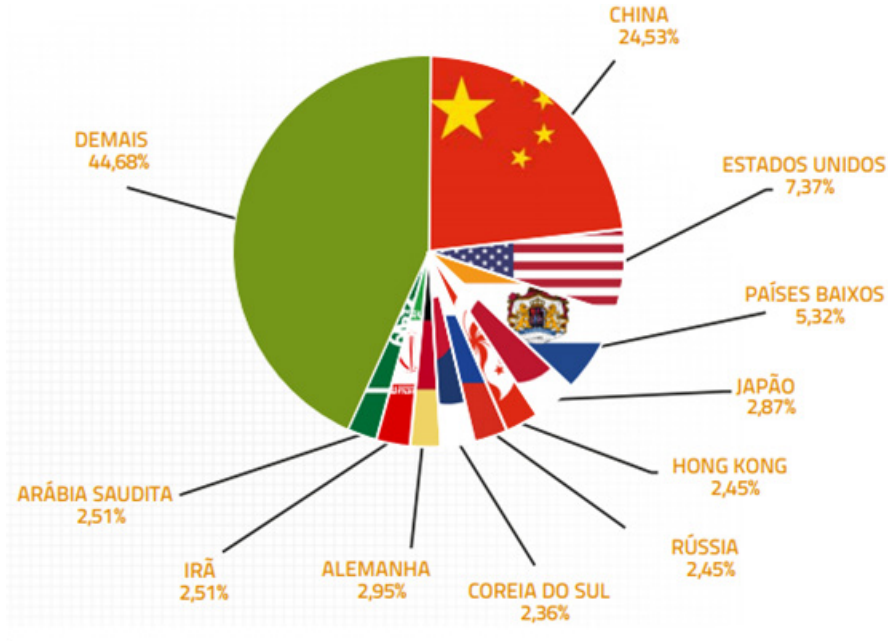
Pode-se afirmar que a terceira revolução industrial foi decorrente da mudança do padrão da industrialização

a nível internacional, onde nos anos de 1970 era liderado pelo complexo metal mecânico e químico e na década de 1980 foi orientado um novo padrão, com novas tecnologias da microeletrônica, telecomunicação, energias renováveis, informática e biotecnologia. Essas mudanças reforçaram uma nova divisão internacional do trabalho, alterando o papel de países desenvolvidos e emergentes no comércio internacional (LACERDA, 1998, p. 101).

O agronegócio foi, e ainda é, uma das principais cartas do governo brasileiro para uma inserção estratégica no cenário econômico internacional. O Brasil participa de uma disputa acirrada com os Estados Unidos para o posto de maior exportador de soja do mundo, um dos mais importantes commodities, sendo a principal mercadoria de exportação brasileira (PONTES, 2009, p. 155).

Mais de 350 produtos brasileiros embarcam para 180 mercados internacionais em todo o globo. Atualmente, um a cada quatro produtos do agronegócio em circulação no mundo é de origem brasileira.

FIGURA 1 – Principais destinos das exportações do agronegócio em 2016.

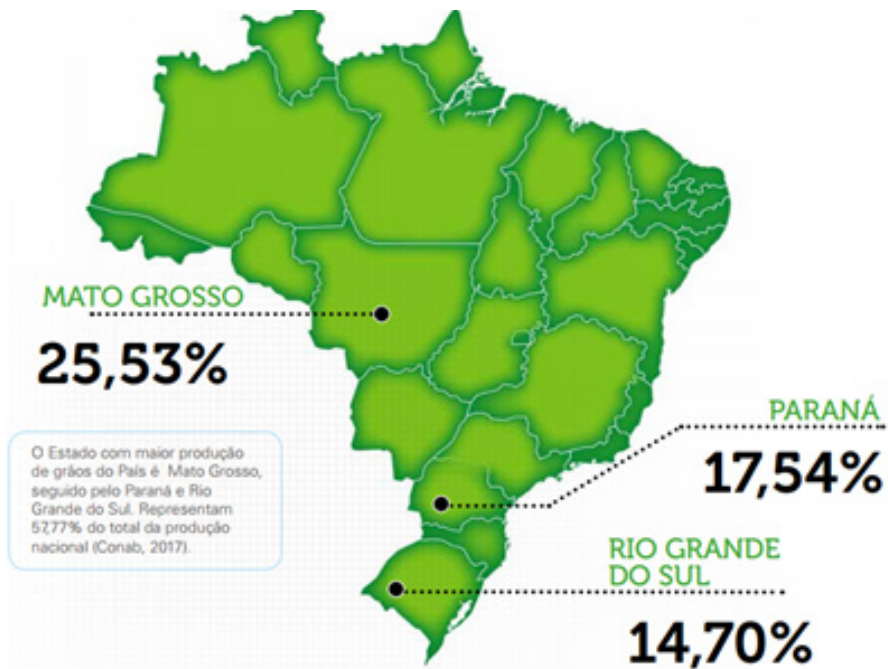


FONTE: EMBRAPA, 2017 a partir de dados Secex/MDIC, 2017.

Na FIGURA 1, pode-se identificar os principais destinos do agronegócio brasileiro no ano de 2016. Destaca-se a região do Leste asiático, com a China (maior mercado de produtos brasileiros), Japão, Hong Kong, Coreia do Sul, a região do Oriente Médio com o Irã e a Arábia Saudita, além dos Estados Unidos (segundo maior mercado de produtos brasileiros) e a Alemanha.

O Brasil destaca-se por ser o maior exportador de produtos a granel de suma importância como soja, café, açúcar, etanol e também é um dos maiores exportadores de algodão, como podemos observar na FIGURA 2.

FIGURA 2 – Os estados brasileiros com maior produção de grãos.

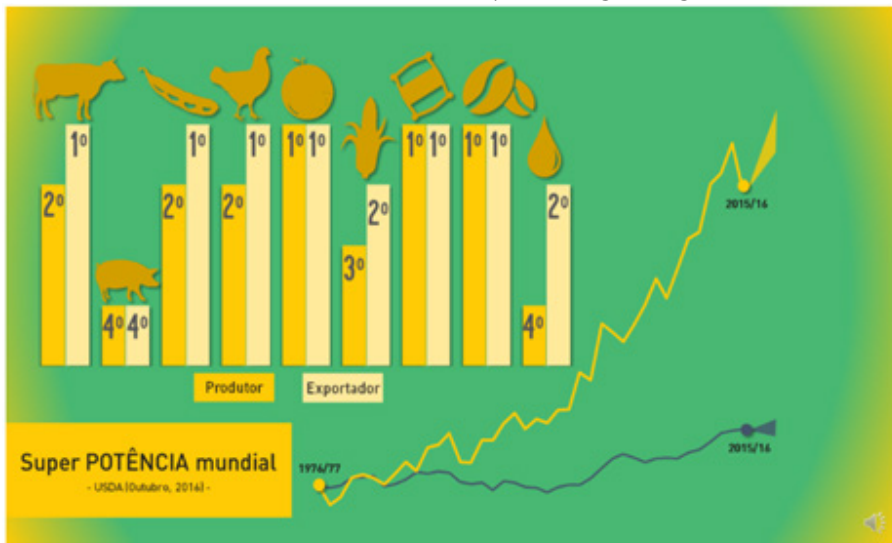


FONTE: EMBRAPA, 2017.

Como visto na FIGURA 2, Mato Grosso (58 milhões de toneladas), Paraná (41 milhões de toneladas), Rio Grande do Sul (35 milhões de toneladas) são os três estados que mais produzem grãos; em quarto lugar fica o estado de Goiás (22 milhões de toneladas). Estes quatro estados são responsáveis por cerca de 70% da produção de grãos no Brasil. No último levantamento de safra, indicou-se uma quebra de recorde de 232 milhões de toneladas (BRASIL, 2017, não paginável).

Abaixo, na FIGURA 3, destaca-se os produtos brasileiros de maior destaque mundial, entre eles alguns grãos, como milho, soja e café.

FIGURA 3 – Produtos de maior destaque do agronegócio brasileiro.



FONTE: Perfarm, 2018.

3 A INFRAESTRUTURA PORTUÁRIA BRASILEIRA

Com uma costa de aproximadamente 8500 quilômetros e 22037 quilômetros de vias hidroviárias economicamente navegáveis (BRASIL, 2017, não paginável), o Brasil conta hoje um sistema aquaviário composto por 37 Portos Públicos Organizados¹, 25 Estações de Transbordo de Cargas (ETC)², 141 Terminais de

¹ Bem público construído e aparelhado para atender a necessidades de navegação, de movimentação de passageiros ou de movimentação e armazenagem de mercadorias, e cujo tráfego e operações portuárias estejam sob jurisdição de autoridade portuária. (BRASIL, 2013, não paginado).

² Instalação portuária explorada mediante autorização, localizada fora da área do porto organizado e utilizada exclusivamente para operação de transbordo de mercadorias em embarcações de navegação interior ou cabotagem. (BRASIL, 2013, não paginado)

Uso Privado (TUP)³ e conta com 13 Eclusas⁴. Este sistema hidroviário não somente é responsável por mais de noventa por cento da movimentação de carga realizada com o mercado internacional, como também participa de forma efetiva na movimentação de carga em seu interior (BRASIL, 2018, não paginável).

Mesmo com um sistema hidroviário tão privilegiado, a situação dos portos brasileiros há muito tempo tem sido identificada como um dos principais entraves para o desenvolvimento econômico do Brasil. No início da década de 90, ficou exposta a inoperância do sistema em função da demanda existente. Sem um planejamento portuário eficiente, os investimentos eram discretos contrapondo com a modernização de diversos portos internacionais. Assim, ficou evidente que o sistema hidroviário brasileiro necessitava de mudanças, para que o país não ficasse sem condições de participação competitiva no mercado global (ARAÚJO, 2013, p. 13).

Várias medidas vêm sendo tomadas desde então, para a modernização do sistema portuário brasileiro e atender as demandas, como criação da Lei de Modernização dos Portos, da Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ) e, finalmente, com a criação da Secretaria Especial de Portos, hoje conhecida como Secretaria

³ Instalação portuária explorada mediante autorização e localizada fora da área do porto organizado. (BRASIL, 2013, não paginado)

⁴ Obra de engenharia hidráulica que permite que embarcações subam ou desçam os rios ou mares em locais onde há desníveis (barragem, quedas de água ou corredeiras). (BRASIL, 2013, não paginado)

de Portos (SEP), melhorando a imagem estratégica do sistema.

Com a recente edição da nova Lei dos Portos, foi estabelecido um novo marco para o setor portuário brasileiro, dando maior agilidade às transações e modernizando o setor. Os arrendamentos portuários passaram a ser regulados de forma semelhante a uma concessão de serviço público, enfatizando-se parâmetros de desempenho, regulação tarifária e parâmetros de desempenho, pela ANTAQ (FARRANHA *et al.*, 2015, p. 97).

Conforme anuário estatístico disponibilizado no sítio eletrônico do Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil, somente 2017 foram investidos cerca de 25 bilhões de reais em infraestrutura federal de transportes⁵, originários tanto da iniciativa pública quanto da privada.

Por outro lado, mesmo com o grande investimento realizado na infraestrutura federal de transportes, o parque armazenador brasileiro ainda não é capaz de acompanhar tal crescimento. Como exemplo, a produção agrícola de grãos em 2017 teve um crescimento de 21,59% em relação ao ano anterior e bateu seu recorde histórico, porém, o parque armazenador brasileiro ainda não é capaz de acompanhar tal crescimento; com crescimento de apenas 2,9%, teve capacidade estatística para armazenar somente 68,19% da produção agrícola total, provando a real dependência da eficiência portuária brasileira em escoar rapidamente a grande produção.

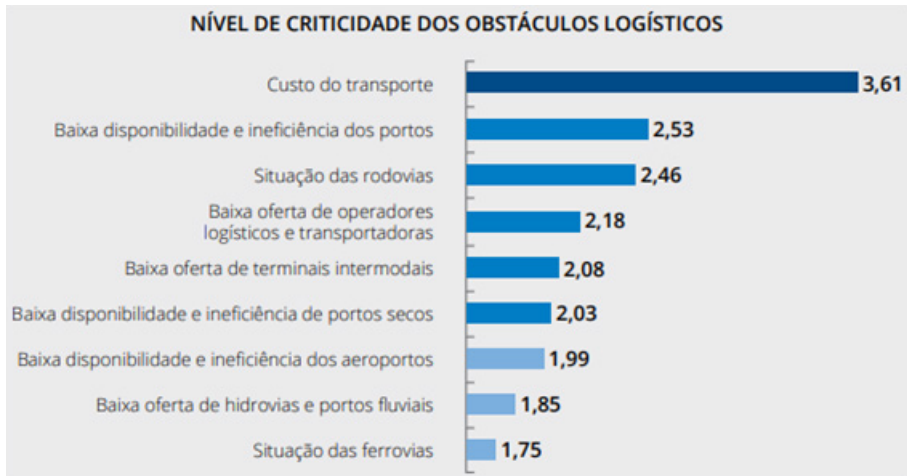
⁵ Incluem-se no termo “transporte” as vias Rodoviária, Ferroviária, Hidroviária, Portuária, Aeroportuária e demais questões estruturais.

Assim, podemos notar que a eficiência portuária é um fator que deve ser considerado, pois afeta de modo determinante a competitividade de um país e, ao contrário da maioria das outras variáveis relevantes, a eficiência pode ser influenciada pelas políticas públicas (SÁNCHEZ *et al.*, 2003, p. 199).

Percebemos que o governo tem demonstrado interesse em ganhar competitividade e minimizar essa ineficiência brasileira, como exemplo citado mais acima, a edição da Nova Lei dos Portos buscou baixar os custos logísticos e melhorar as condições de competitividade do país, por outro lado, isso ainda não tem sido suficiente.

Em pesquisa conjunta realizada pela CNI e FGV, foram listados diversos entraves logísticos que representam a ineficiência no escoamento da produção em geral, não somente no granel, conforme podemos observar no GRÁFICO 1.

GRÁFICO 1 – Nível de criticidade dos obstáculos logísticos.

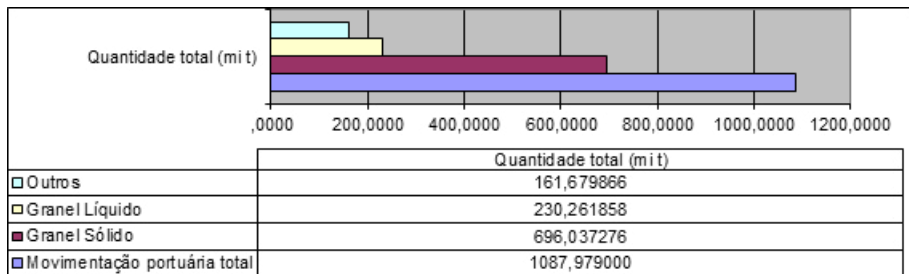


FONTE: CNI; FGV, 2014.

O item “Baixa disponibilidade e ineficiência dos portos” ficou em segundo lugar na lista e logo na terceira posição vem a “Situação das rodovias”.

3.1 Dados da Movimentação Portuária Brasileira

GRÁFICO 2 – Quantidade total de mercadorias movimentadas.



FONTE: Anuário estatístico ANTAQ, 2017.

4 COMPLEXO PORTUÁRIO DE PARANAGUÁ

4.1 Histórico do Porto de Paranaguá

Em 1872 são notados os primeiros indícios de atividades portuárias na cidade de Paranaguá, no antigo atracadouro da cidade, através de concessão a administradores particulares.

O Decreto nº 5.053, de 14 de agosto de 1872, concedeu ao grupo formado pelos empresários José Gonçalves Pecego Júnior, Pedro Aloys Scherer e José Maria da Silva Lemos a transformação do antigo ancoradouro da cidade de Paranaguá (PR) em um porto com condições de atendimento aos fluxos de mercadorias originadas da ligação ferroviária com Curitiba. Essa concessão foi encerrada pelo Decreto nº 6.053, de 14 de setembro de 1889 [...]. (ANTAQ, 2002, p.1)

De acordo com informações ANTAQ (2002, p. 1), a construção do porto paranaense começou em 24 de novembro de 1926 e inaugurado em 17 de março de 1933. Posteriormente, em 11 de julho de 1947, foi criado o órgão de administração estadual denominado Administração do Porto de Paranaguá (APP); posteriormente alterado para Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA), em 10 de novembro de 1971.

O complexo portuário está localizado na cidade de Paranaguá, no Estado do Paraná, na margem sul da baía de Paranaguá, conhecida pela tranquilidade das águas da localidade, tornando o porto excelente no ponto de vista

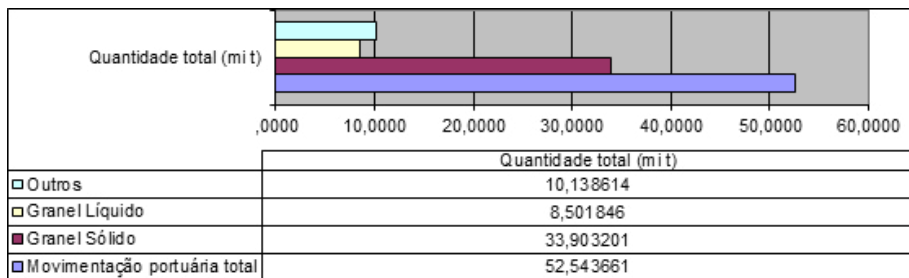
de segurança. Possui uma área total de 424,50km². As áreas terrestres, em faixa e acrescidos de marinha, bem como as desapropriadas ou adquiridas através de compra ou cessão, compreendem atualmente uma área total de 2.350km² (APPA, 2019, não paginável).

Composto por um cais comercial de 3,13 quilômetros de comprimento e 14 berços de atracação, com capacidade de atendimento simultâneo de até 14 navios (APPA, 2019, não paginável), desde os pequenos de cabotagem até os graneleiros de até 270 metros. Conta também com um cais de infamáveis com dois píeres, sendo um com 143 metros e outro com 184 metros.

4.2 Dados da Portuários de Paranaguá

4.2.1 Quantidade movimentada

GRÁFICO 3 – Quantidade total de mercadorias movimentadas em Paranaguá.

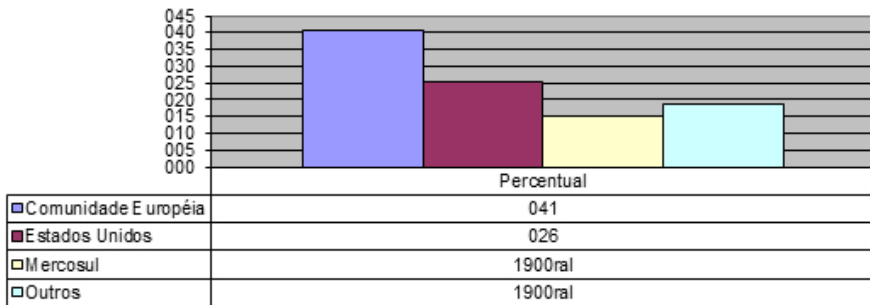


FONTE: Anuário estatístico ANTAQ, 2017.

4.2.2 Principais destinos

As exportações paranaenses através do Porto de Paranaguá, tem como principal destino a comunidade europeia (40,70%), seguida pelos Estados Unidos, inclusive Porto Rico (25,50%) e pelo Mercosul (14,89%) (TCU, 2015, p. 2).

GRÁFICO 3 – Quantidade total de mercadorias movimentadas em Paranaguá.



FONTE: adaptado a partir de Relatório de Auditoria nº TC 029.118/2014-0 (TCU, 2015, p. 2)

4.2.3 Matriz SWOT do porto de Paranaguá

Forças	Fraquezas	Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Característica multipropósito ▪ Relevância na movimentação de granéis vegetais ▪ Referência na movimentação de fertilizantes ▪ Estrutura para movimentação de granéis líquidos segregada das demais cargas ▪ Disponibilidade de pátios de triagem para caminhões ▪ Vias de acesso internas em boas condições de trafegabilidade ▪ Distribuição espacial favorável da malha ferroviária intraporto ▪ Existência de mecanismo para fomentar a interação com intervenientes ▪ Implantação de um Sistema de Gestão ERP ▪ Situação financeira favorável 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Espera por atracação ▪ Berços de atracação insuficientes ▪ Atracação de navios de passageiros no cais comercial do Porto de Paranaguá ▪ Capacidade saturada nas interseções rodoviárias do entorno portuário ▪ Formação de filas no acesso a terminais portuários ▪ Falta de manutenção da malha ferroviária intraporto ▪ Planejamento Estratégico desalinhado ▪ Ausência de monitoramentos integrados ▪ Possível déficit de capacidade do acesso aquaviário para atender à projeção de demanda 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Perspectiva de investimentos em infraestrutura ▪ Interesse da concessionária em antecipar a renovação dos contratos de concessão ferroviária e ampliar a capacidade ▪ Construção do novo acesso ferroviário, em bitola larga (Maracaju-Lapa e Lapa-Paranaguá) ▪ Ociosidade das indústrias esmagadoras de soja na região ▪ Proximidade do Complexo em relação à produção de açúcar ▪ Tendência da China em priorizar as importações de grãos ▪ Possibilidade de integração dos monitoramentos ambientais 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Instabilidade político-econômica do País ▪ Investimentos previstos nos portos e nas vias de escoamento na Região Norte ▪ Concorrência internacional nas exportações de açúcar ▪ Localização do Complexo em áreas ambientalmente sensíveis ▪ Perspectivas do crescimento da frota de navio

FONTE: Quadro adaptado a partir do relatório do Plano Mestre do Complexo Portuário de Paranaguá e Antonina, 2018. (BRASIL, 2018, p. 471-472)

4.3 A relevância da Infraestrutura Portuária Parnanguara para a Economia Graneleira Brasileira de Exportação

QUADRO 2 – Ranking geral de exportação nível Brasil

Commoditie	Ranking geral Brasil Exp.	Índice Paranaguá/Brasil
Açúcar	2º	19,5%
Adbos e Fertilizantes	1º	29,9%
Cereais	3º	8,2%

Gordura e/ou óleo animal/vegetal	1º	42,2%
Produtos da indústria de moagem, malte e amidos	2º	15,8%
Preparações para animais	2º	35,8%
Sementes e frutos oleaginosos	3º	13,2%

Fonte: adaptado a partir de Anuário ANTAQ. (ANTAQ, 2017, não paginável)

Conforme dados ANTAQ (2017, não paginável), Paranaguá ocupa o 2º lugar geral em exportações de açúcar (19,5%), 1º geral de adubos e fertilizantes (29,9%), 2º entre os portos públicos e 3º geral em cereais (12,7% e 8,2%), 1º geral em Gordura e óleo animal ou vegetal (42,2%), 1º lugar entre públicos e 2º geral de produtos da indústria de moagem, malte amidos (33,6% e 15,8%), 2º geral em preparações para animais (35,8%), 2º público e 3º geral de sementes e frutos oleagenosos (23,1% e 13,2%).

O Porto de Paranaguá apresenta-se como a melhor opção para a movimentação das cargas com origem ou destino ao Mercado Comum do Sul (Mercosul). A localização do Estado do Paraná como a melhor “esquina” do Mercosul, integra estrategicamente a economia brasileira com as mais dinâmicas do globo.

Considerando a real dependência da eficiência portuária brasileira em escoar rapidamente a grande produção que, conforme tratado mais acima na seção 2, se deve à falta de estrutura logística, em geral, o complexo portuário de Paranaguá desempenha seu papel fundamental de colaboração na escoação, tendo em vista sua localização estratégica e capacidade de operação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, ressaltou-se a importância do agronegócio para a economia brasileira, responsável direto pelo saldo positivo da balança comercial do país, além de ser considerado o setor mais dinâmico daquela economia, principalmente por apresentar grande resistência às recentes crises do Sistema Internacional.

Posteriormente, evidenciou-se os indícios que fazem do Porto de Paranaguá um dos mais importantes centros de comércio marítimo não só da América Latina como do mundo, principalmente em movimentação de produtos a granel como soja; milho; açúcar; fertilizantes; farelos, etc.

Acredita-se que o objetivo deste trabalho foi atingido, porém, tem-se como proposta futura aprofundar a pesquisa com dados mais técnicos das movimentações que são realizadas pelo Porto de Paranaguá e a realização de um estudo comparativo entre o Porto de Paranaguá com outro grande porto brasileiro para enfatizar a capacidade competitiva do porto paranaense.

REFERÊNCIAS

ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. Infraestrutura. Disponível em: <www.portosdoparana.pr.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Estatístico Aquaviário. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Anuario/>>. Acesso em: 15 out. 2018.

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Porto de Paranaguá, 2002, p. 1. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Portuario2002/Pdf/Paranagua.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2018.

ANTAQ. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Estatístico Aquaviário. 2017. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Anuario/>>. Acesso em: 15 out. 2018.

ANTAQ. AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS. Porto de Paranaguá, 2002, p. 1. Disponível em: <<http://web.antaq.gov.br/Portal/Anuarios/Portuario2002/Pdf/Paranagua.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2018.

APPA. ADMINISTRAÇÃO DOS PORTOS DE PARANAGUÁ E ANTONINA. Infraestrutura. Disponível em: <www.portosdoparana.pr.gov.br>. Acesso em: 18 out. 2018.

ARAÚJO, Francisco Humberto Castelo Branco. Sistema Portuário Brasileiro: Evolução e Desafios. Trabalho de Conclusão Curso. Monografia (Especialista em Engenharia e Gestão Portuária) Monografia Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Florianópolis-SC, 2013. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/home-1/estudos-e-pesquisas/tcc/francisco-humberto-castelo-branco-araujo.pdf>>. Acesso em: 23 out. 2018.

BRASIL, Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. Plano mestre do complexo portuário de Paranaguá e Antonina. Disponível em: <http://www.transportes.gov.br/images/SNP/planejamento_portuario/planos_mestres/versao_completa/pm22.pdf>. Acesso em: 19 jan. 2019.

BRASIL, MINISTÉRIO DOS TRANSPORTES. Sistema Portuário Nacional. Disponível em: <<http://www.portosdobrasil.gov.br/assuntos-1/sistema-portuario-nacional>>. Acesso em: 15 out. 2018.

BRASIL. Lei nº 12.815, de 5 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários; altera as Leis nos 5.025, de 10 de junho de 1966, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.683, de 28 de maio de 2003, 9.719, de 27 de novembro de 1998, e 8.213, de 24 de julho de 1991; revoga as Leis nos 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, e 11.610, de 12 de dezembro de 2007, e dispositivos das Leis nos 11.314, de 3 de julho de 2006, e 11.518, de 5 de setembro de 2007; e dá outras providências. Brasília-DF, jun. 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12815.htm#art76>. Acesso em: 19 set. 2018.

CNI. Confederação Nacional da Indústria. Entraves às Exportações Brasileiras, Brasília-DF, p. 15-19. 2014. Disponível em: <<http://www.portaldaindustria.com.br/estatisticas/pqt-entraves-as-exportacoes-brasileiras-2013/>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

DE LIMA, Guilherme Penin Santos. Relatório de auditoria em Secretaria de Portos da Presidência da República – SEP/PR, 2014. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/sagas/SvlVisualizarRelVotoAcRtf?codFiltro=SAGAS-SESSAO-ENCERRADA&seOcultaPagina=S&item0=519365>>. Acesso em: 16 out. 2018.

EMBRAPA, Secretaria de Comunicação. Embrapa em Números. Disponível em: < <https://goo.gl/3xzeBs>>. Acesso em: 16 fev. 2017.

ERTHAL, Rui. Os complexos agroindustriais no Brasil: seu papel na economia e na organização do espaço. Revista geo-paisagem, v. 5, n. 9, 2006.

FARRANHA, Ana Claudia; FREZZA, Conrado da Silveira; BARBOSA, Fabiana de Oliveira. Nova lei dos portos: desafios jurídicos e perspectivas de investimentos. Revista Direito GV, [S.l.], v. 11, n. 1, p. 089-116, jan. 2015. ISSN 2317-6172. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/revdireitogv/article/view/56794>>. Acesso em: 27 dez. 2018.

IBARRA, David. Formação Econômica do Brasil. 1959.

LACERDA, Antônio Corrêa de. O impacto da globalização na economia brasileira. Editora Contexto, 1998.

MICHAELIS. GRANEL. Editora Melhoramentos Ltda. Disponível em <<https://goo.gl/jwHeh6>>. Acesso em: 01 mar. 2018.

MONTANARI, Massimo. Comida como cultura. Tradução: Letícia Martins de Andrade. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2008.

OBSERVATÓRIO DOS TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, ANTAQ. Paranaguá. Disponível em: <<http://observatorioantaq.info/index.php/2016/06/05/paranagua/>>. Acesso em: 15 nov. 2018.

PERFARM. A importância do Agronegócio no Brasil. Disponível em: < <http://blog.perfarm.com/agronegocio-no-brasil/>>. Acesso em: 25 dez. 2018.

PONTES, Heráclito Lopes Jaguaribe; DO CARMO, Breno Barros Telles; PORTO, Arthur José Vieira. Problemas logísticos na

exportação brasileira da soja em grão. *Sistemas & Gestão*, v. 4, n. 2, 2009, p. 155-181.

REIFSCHNEIDER, Francisco José Becker *et al.* *Novos ângulos da história da agricultura no Brasil*. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2010.

SÁNCHEZ, Ricardo; HOFFMANN, Jan; MICCO, Alejandro *et al.* *Maritime Economics & Logistics*. Palgrave Macmillan Ltd., v. 5, 2003, p. 199-218.

TCU. Tribunal de Contas da União. Relatório de Auditoria. 2015. Disponível em: < http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:q-gjYrIb5a4J:www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc/Acord/20150422/AC_0832_13_15_P.doc+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br >. Acesso em: 15 out. 2018.

Sobre os organizadores

Júlio da Silveira Moreira

Professor na Universidade Federal da Integração Latino-Americana. Realiza estágio pós-doutoral no Programa de Pós-Graduação em Filosofia na Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Membro do Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Estudos Latino-Americanos (PPG-IELA/UNILA). Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Goiás, com estágio na Universidad Nacional Autónoma de México, apoiado pelo Programa Doutorado Sanduíche no Exterior (CAPES/MEC/Brasil). Mestre em Direito, Relações Internacionais e Desenvolvimento. Bacharel em Direito. Membro do Conselho Editorial da Revista Crítica Jurídica Nueva Época. Membro do Laboratório de ensino, pesquisa e extensão “Fronteiras, Estado e Relações Sociais” (LAFRONT). Autor e organizador de obras acadêmicas e do livro de poesias “Na Beira do Rio”.

E-mail: juliomoreira@riseup.net

Lavínia Raquel Martins de Martins

Possui graduação em Tecnólogo em Hotelaria pela Universidade de Caxias do Sul (1995). Especialista em Planejamento e Gestão em Turismo pela Universidade Dinâmica das Cataratas (2006). Mestre em Turismo e Hotelaria pela Universidade do Vale do Itajaí (2010). Atualmente é doutoranda no Programa de Pós-

Graduação em Sociedade, Cultura e Fronteiras. Atuante nos grupos de pesquisa: GEOS (Grupo de Estudos em Organizações Sociais) e Grupo de Estudos e Pesquisas em Patrimônio Cultural e Turismo. Professora Assistente do Curso de Hotelaria da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - UNIOESTE/Campus de Foz do Iguaçu. Desenvolvendo pessoas nas áreas de gestão, com treinamentos administrativos na linha de serviços tanto teóricos, técnicos e práticos. Atuando na análise de talentos durante as orientações de estágio e monografias de curso. Desenvolvendo as necessidades de conhecimentos no presente, através da pesquisa no passado, totalmente comprometida com a formação do humano para as futuras gerações.

Email: lavinia.raquel@gmail.com

Sobre os autores

Alyson Bergold Serafim

Consultor tributário e especialista em Negócios Internacionais (PUCPR).

E-mail: alyson.bergold@gmail.com

Anakelli Gonçalves de Carvalho

Graduanda em Relações internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino Americana.

Atuando como bolsista IC - UNILA no projeto que versa sobre: Intercomprensión plurilingüe en contexto académico bilingüe.

E-mail: anakelligc@gmail.com

Armando Javier García Gutiérrez

Professor de Ensino Superior na Universidad Central de Venezuela (UCV). Possui graduação em Relações Internacionais, menção honrosa Magna Cum Laude - Universidad Central de Venezuela (2013). Mestrando em Integração Contemporânea da América Latina- Universidade Federal da Integração Latino-americana (UNILA). Bolsista da Organização dos Estados Americanos- Grupo Coimbra de Universidades Brasileiras (OEA-GCUB).
E-mail: armandojgarcia91@gmail.com

Issam Rabih Menem

Mestre pelo programa de Integração Contemporânea da América Latina pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA), especialista em Negócios Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR) e Bacharel em Relações Internacionais e Integração pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Pesquisador do Núcleo de Estudos Estratégicos, Geopolítica e Integração Regional (NEEGI).

E-mail: issam_menem@hotmail.com

James da Silva Desiderio

Empregado Público Federal, como Profissional de Serviços Aeroportuários na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, como Auditor em processos administrativos e de Certificação Operacional de Aeroportos (pela ANAC). Mestre em Integração Contemporânea da América Latina/PPGICAL. Bacharel em Relações Internacionais pela Centro Universitário Dinâmica das Cataratas (2017). Técnico em Administração pelo Instituto Federal do Paraná - IFPR.

E-mail: james.desiderio@gmail.com

Josiane Ferreira de Souza

Graduanda em Relações internacionais pela Universidade Federal da Integração Latino Americana.

E-mail: jfs.josi@gmail.com

Leticia Diniz Nogueira

Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Integração Contemporânea da América Latina (PPG-ICAL) da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA). Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora na área de Economia Política Internacional, América Latina, Direitos Humanos e Relações Internacionais.

E-mail: leticia_dn@live.com

Luiza Bárbara Vieira Cidrack

Advogada inscrita na OAB/CE sob o nº 29.228. Procuradora Jurídica da Companhia Administradora da Zona de Processamento de Exportação do Ceará - ZPE CEARÁ. Pós-Graduada Lato Sensu em Gestão Pública Municipal pela Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Pós Graduanda em Direito e Relações Internacionais pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Graduada em Direito pela Universidade de

Fortaleza (Unifor).

E-mail: barbaracidrack@gmail.com

Miguel Ángel Ayala Mondragón

Mestre em Integração Contemporânea da América Latina - Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Organización de Estados Americanos. Graduado em História pela Universidad Autónoma del Estado de México (2014). Tem experiência na área de Ciência Política, com ênfase em Política Internacional.

E-mail: miguel.ayala.mondragon@gmail.com

Pedro Lucas Gil Silva

Mestrando do PPG em Integração Contemporânea da América Latina pela mesma instituição, desenvolvendo pesquisas na área da Geografia Urbana e da Geopolítica, sobretudo referente ao protagonismo das cidades no processo de mundialização do capitalismo. Graduado em Geografia pela Universidade Federal da Integração Latino-Americana - UNILA (2017).

E-mail: pedrolucgil89@gmail.com.

Renata Peixoto de Oliveira

Professora visitante (2011-2012) e professora adjunta (2012-2013) do curso de Ciência Política Sociologia, além de

coordenadora deste curso de graduação da Universidade Federal da Integração Latino-Americana (UNILA) em Foz do Iguaçu, Paraná. PhD en Ciencia Política y docente de la carrera de RII y de las maestrías del PPGICAL y PPGPPD de la UNILA. Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais (2003), mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2005) e doutora em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (2011).

E-mail: renata.oliveira@unila.edu.br

Stephany D. Pereira Mencato

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre em Integração Contemporânea da América latina. Advogada com registro junto a OAB/PR nº 65.928 (2012). Bacharel em direito pela UDC-Foz (2011).

E-mail: sp.mencato@stephanymencato.com.br

Stefany Lorena Ramos Escobar

Bacharel en Relaciones Internacionales e Integración en la Universidade Federal da Integração Latinoamerica de la UNILA y estudiante de maestría em el PPGICAL-UNILA.

E-mail: slr.escobar.2016@aluno.unila.edu.br

Esse livro traz reflexões sobre modelos de integração regional, olhando desde a escala continental americana até a escala do Mercosul e dinâmicas mais localizadas. Migrações, voos internacionais, maquiladoras, integração regional a partir das gestões municipais, direitos humanos e sexualidade no Mercosul e a infraestrutura logística que desemboca no Porto de Paranaguá, são temas que se combinam e se entrelaçam nos diferentes capítulos, originados de pesquisas de alto nível em instituições universitárias do Oeste do Paraná, onde foi realizado, em 2019, o 17º Congresso Internacional sobre Integração Regional, Fronteiras e Globalização no Continente Americano.

ISBN: 978-65-00-25437-2